



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DO MOVIMENTO HUMANO

**CONTRADIÇÕES E TENDÊNCIAS PARA A INSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE  
ESTADO DE ESPORTE NO BRASIL – 2003 A 2015**

Porto Alegre  
2021

CÁSSIA DAMIANI

**CONTRADIÇÕES E TENDÊNCIAS PARA A INSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE  
ESTADO DE ESPORTE NO BRASIL – DE 2003 A 2015**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência do Movimento Humano da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência do Movimento Humano.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Reinaldo Reppold Filho

Porto Alegre  
2021

CÁSSIA DAMIANI

**CONTRADIÇÕES E TENDÊNCIAS PARA A INSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE  
ESTADO DE ESPORTE – DE 2003 A 2015**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência do Movimento Humano da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência do Movimento Humano.

Aprovada em: 13 de dezembro de 2021

BANCA EXAMINADORA

CELI NELZA ZOULK TAFFAREL

---

GONZALO BRAVO

---

MAURO MYSKIW

---

VICENTE MOLINA NETO

---

ALBERTO REINALDO REPPOLD FILHO (ORIENTADOR)

---

## CIP - Catalogação na Publicação

Damiani, Cássia  
CONTRADIÇÕES E TENDÊNCIAS PARA A INSTITUIÇÃO DE UMA  
POLÍTICA DE ESTADO DE ESPORTE NO BRASIL - DE 2003 A  
2015 / Cássia Damiani. -- 2021.  
587 f.  
Orientador: Alberto Reinaldo Reppold Filho.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Escola de Educação Física, Programa de  
Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, Porto  
Alegre, BR-RS, 2021.

1. Políticas Públicas de Esporte no Brasil . 2.  
Políticas de Estado. 3. Política Nacional do Esporte.  
4. Políticas públicas do Ministério do Esporte. 5.  
Avaliação de Políticas Sociais. I. Reppold Filho,  
Alberto Reinaldo, orient. II. Título.

*Foram muitas perdas, restando uma grande saudade.*

*Dedico este trabalho às pessoas indeléveis da minha vida:*

**Aldo Damiani** (in memoriam) *papai, amor maior, minha referência,*  
**Micheli Escobar** (in memoriam) *segunda-mãe, mentora intelectual,*  
**Mariú Reppold** (in memoriam), *menina-coragem, contigo perdi meus medos,*  
**Izaíra Silvino** (in memoriam), *maestra da sensibilidade e poesia em meus dias,*  
**Celi Taffarel e Mauri de Carvalho,**  
*camaradas bem vivos, inarredáveis e amorosos na minha formação comunista.*

*Coerente com a minha trajetória de vida,*  
*dedico este estudo à luta política e ideológica do **proletariado**, para que, junto às*  
*forças democráticas e progressistas, consequentes e avançadas da sociedade,*  
*possam enfrentar o projeto histórico capitalista, que, na atualidade, se afirma como*  
*polo ultraconservador, negacionista e ultraneoliberal.*

*Aos familiares das vítimas da COVID-19 que não puderam se vacinar por inépcia*  
*de um governo negacionista.*

## AGRADECIMENTOS

- À Laura, mãe amada, inspiração de força, delicadeza e resistência: obrigada pela vida!
- À minha família: irmãos Silvia, Aldo Filho e Rose, pelo amor e preocupação em todos os momentos; Rafaela e Gustavo, sobrinhos – quase filhos pela esperança.
- Ao Maurício Schwartzaid, primo querido, por acreditar em mim e pelo incentivo!
- Ao meu amado Zeca Medeiros, incansável companheiro, por dividir a vida comigo nos momentos mais difíceis e nos mais felizes também. Conseguimos!
- Aos camaradas Marcelo Fernandes, Luciano Rezende e José Luiz Rockenbach (Neco), pelas valiosas conversas, camaradagem e ombro amigo.
- Ao meu partido, o PCdoB, expressão da consciência coletiva, que ilumina os rumos da minha luta pelo socialismo, por toda a vida!
- Às amigas mais próximas, Josete Rockenbach, Isabel Saloni, Sonia Fischer e Lúcia Rejane, pelos laços construídos desde a juventude e que renderam risadas, esteio e coração!
- Ao Sandro Azevedo, pela presença-ausente que mais me atina.
- À Gabriela Taboza, minha terapeuta querida, que ajudou a me manter lúcida com tantas perdas e uma Tese para escrever, em plena pandemia.
- Aos camaradas Ricardo Leyser e Orlando Silva, pela confiança em mim na gestão das políticas públicas do saudoso Ministério do Esporte.
- Ao meu orientador, estimado Betão, pela amizade, acolhimento, ricos debates e paciência, nos caminhos que trilhamos.
- Aos professores Barroso Lima e Eleni Henrique e demais colegas, do IEFES, da UFC, por compreenderem a minha ausência.
- Ao professor Marcelo Cardoso e ao Éder Brant, pelas valorosas ajudas nesta pesquisa, e aos professores do PPGCMH, pelas contribuições à minha formação.
- Ao Paulo Bernardes, pelo grande auxílio, em nome dos colegas de turma e do CEOP/ESEFID, em meio a tantas batalhas – e festas – enfrentadas juntos.
- Aos professores da Banca – Celi Taffarel, Gonzalo Bravo, Mauro Myskiw, Vicente Molina e Ricardo Petersen – pela criteriosa avaliação e valiosas sugestões.
- Aos colegas Billy Graeff, Danilo Moreira, Dolores Sanches, Fernando Mezzadri, Jaqueline Moll, José Damico, Luiz Veronez, Nereide Saviani, pelas inestimáveis contribuições.
- Ao meu partido, o PCdoB, expressão da consciência coletiva, que ilumina os rumos da minha luta pelo socialismo, por toda a vida!
- Ao proletariado brasileiro, motivo principal deste estudo, que sustentou, com o seu trabalho, a minha formação na educação pública. Pelo socialismo: Uni-vos!

*Não devemos nos derramar em poços de lágrimas,  
Lenin  
Ainda está mais vivo do que os vivos  
É nosso saber – nossa força e arma...  
O Partido e Lenin – são irmãos gêmeos –  
Quem é mais valioso do que a mãe-história?  
Dizemos Lenin – subentendemos – Partido,  
Dizemos Partido, subentendemos – Lenin...  
Dessa bandeira de cada dobra novamente vivo  
Lenin conclama:  
– Proletários, formem-se para a última batalha!  
Escravos, endireitem as colunas e os joelhos!  
Exército dos proletários, levante-se esguio!  
Viva a revolução, radiante e veloz!  
Essa – é a única grande guerra  
De todas que a história já viveu.*

*(Poema Vladimir Ilitch Lenin,  
de Vladimir Maiakovski, 1908)*

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo examinar as políticas implementadas pelo Ministério do Esporte (ME), no período de 2003 a 2015, diante das contradições e tendências para a instituição de uma política de Estado de esporte. A pesquisa foi tipo documental. Foram coletados documentos públicos, como a Política Nacional do Esporte (PNE), os Relatórios de Avaliação dos Planos Plurianuais (PPA) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). O problema pautou-se no entendimento de que a PNE, implementada pelo governo democrático e popular, seria a mais desenvolvida, desde 1941. A investigação explorou como resultou o caráter da PNE, diante da correlação de forças e das contradições sociais, políticas e econômicas que repercutiram na disputa pelo poder e pelos recursos públicos do esporte, durante o processo de seu desenvolvimento, em busca de se tornar uma política de Estado de esporte, apontando um caminho para a emancipação humana. Para análise dos documentos, foi desenvolvido um modelo em duas dimensões, designados *âmbitos empíricos* e *condições necessárias a uma política de Estado de esporte*. Após a validação do modelo por nove especialistas, consolidaram-se sete categorias como *condições necessárias a uma política de Estado de esporte, a saber*: ser relevante, permanente, contínua, sustentável, abrangente, democrática e estruturada. Como *âmbitos empíricos* de análise: a PNE, a legislação esportiva e o financiamento do esporte. A análise dos primeiros PPAs indicou crescimento geral e equilibrado das políticas, com tênue priorização às políticas de esporte de inclusão social. Confirmada a sede da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Rio-2016, no Brasil, as políticas tornaram-se desiguais e as prioridades se voltaram para estes grandes eventos. A política experienciou, em longo prazo, um processo ascendente que revelou contradições, quando o ME buscou conciliar a democratização do esporte como direito social, com a projeção do Brasil à potência esportiva, impulsionado pelos grandes eventos. Os resultados indicaram que essa política foi parcialmente exitosa, na elevação dos resultados dos atletas, na ampliação da infraestrutura e dos recursos para o esporte. Enquanto atendeu os interesses econômicos hegemônicos, possibilitou a permanência das políticas esportivas sociais, mas foram insuficientes no que diz respeito ao acesso ao esporte às frações menos favorecidas economicamente da classe subalterna. Com base nesses resultados, pode-se concluir que a política, embora contraditória, atendeu parcialmente, e de forma desigual, as condições necessárias de uma política de Estado.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Esporte no Brasil; Política Nacional do Esporte; Ministério do Esporte; Políticas de Estado; Avaliação de Políticas Sociais.

## ABSTRACT

This study aimed to examine the policies implemented by the Brazilian Ministry of Sports (ME), in the period from 2003 to 2015, in the face of contradictions and trends towards the institution of a state sports policy. The research was of the documentary type. Public documents such as the National Sports Policy (PNE), the Assessment Reports of the Pluriannual Plans (PPA) and the Annual Budgets were collected. The problem was based on the understanding that the PNE, implemented by democratic and popular government, would be the most developed since 1941. Thus, the investigation was carried out on how the character of the PNE resulted, in the face of the correlation of forces and social contradictions, political and economic that had repercussions in the dispute for the power and for the public resources of the sport, during the process of its development, in search of becoming a politics of State of sport as a way for the human emancipation. To analyze the documents, a model was developed in two dimensions named empirical ambits and necessary conditions for a state sport policy. After the model was validated by nine specialists, seven categories were consolidated as necessary conditions for a state sports policy, namely: to be relevant, permanent, continuous, sustainable, comprehensive, democratic, systemic and structured. And, as empirical ambits of analysis: the national sport policy, the sport legislation and the sport funding. The analysis of the first PPA indicated a general and balanced growth of the policies, with a tenuous prioritization for the social inclusion sports policies. After the confirmation of Brazil as host of the 2014 World Football Cup and Rio 2016 Games, the policies became unequal and the priorities turned to these events. In the long run, the policy presented contradictions, when the ME sought to reconcile the democratization of sport as a social right, with the projection of Brazil as a sports power, driven by major sporting events. The results indicated that this policy was partially successful, in increasing the athletes' results, and in expanding the infrastructure and resources for sports. While it met the hegemonic economic interests, it enabled the continuity of social sports policies. These, however, were insufficient as far as access to sports for the less economically favored social segments was concerned. Based on these results, we may conclude that the policy implemented during the period under study has partially and unequally met the necessary conditions for a state sport policy.

Keywords: Public Sports Policies in Brazil; National Sports Policy; Sport Ministry; State Policies; Evaluation of Social Policies.

## ABSTRACTO

Este estudio tuvo como objetivo examinar las políticas implementadas por el Ministerio de Deporte (ME) en el período 2003 hasta 2015, dadas las contradicciones y tendencias para la institución de una política de Estado para el deporte. La investigación fue de tipo documental. Se recopilaron documentos públicos, como la Política Nacional de Deportes, los Informes de Evaluación de los Planes Plurianuales (PPA) y las Leyes de Presupuesto Anual. El problema se basó en el entendimiento de que la Política Nacional del Deporte (PNE), implementado por un gobierno democrático y popular, sería la más desarrollada desde 1941. Así, se realizó la investigación de cómo resultó el carácter del PNE, frente a la correlación de fuerzas y las contradicciones sociales, políticas y económicas que repercutiran en la disputa por el poder y por los recursos públicos del deporte, durante el proceso de su desarrollo, en busca de convertirse en una política de Estado del deporte como camino para la emancipación humana. Para el análisis de los documentos se desarrolló un modelo en dos dimensiones, designadas como alcances empíricos y condiciones necesarias para una política de Estado deportivo. Tras la validación del modelo por nueve especialistas, se consolidaron siete categorías como condiciones necesarias para una política deportiva de Estado, a saber: ser relevante, permanente, continua, sostenible, integral, democrática y estructurada. Además, como ámbitos de análisis empíricos: política deportiva nacional, legislación deportiva y financiación deportiva. El análisis de los primeros PPAs indicó un crecimiento general y equilibrado de las políticas, con una tenue priorización de las políticas deportivas de inclusión social. Después de confirmar la sede de la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos de Río 2016, en Brasil, las políticas se volvieron desiguales y las prioridades se volvieron hacia estos grandes eventos. En el curso de la política, las contradicciones se revelaron cuando el ME buscó conciliar la democratización del deporte como derecho social, con la proyección de Brasil como potencia deportiva, impulsada por grandes acontecimientos. Los resultados indicaron que esta política fue parcialmente exitosa en elevar los resultados de los atletas, la infraestructura y los recursos para el deporte. Si bien sirvió a los intereses económicos, permitió la permanencia de las políticas sociodeportivas, pero fueron insuficientes en cuanto al acceso al deporte para las fracciones económicamente menos favorecidas de la clase trabajadora. Con base en los resultados del estudio, se puede concluir que tales políticas, aunque contradictorias, cumplieron de manera parcial y desigual las condiciones necesarias para una política de Estado.

Palabras-clave: Políticas Públicas Deportivas; Política Deportiva Nacional; Ministerio de Deportes; Políticas deportivas en Brasil; Políticas estatales; Evaluación de Políticas Sociales.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fórmula do Coeficiente Validação de Conteúdo.....	161
Figura 2 – Monitoramento do PPA do governo federal.....	188
Figura 3 – Organograma da SNEED – 2003-2011.....	222
Figura 4 – Organograma da SNDEL – 2003-2011.....	237
Figura 5 – Organograma da SNEAR.....	254
Figura 6 – Histórico dos Parapan-americanos até 2007.....	284
Figura 7 – Organograma do ME, 2011.....	307
Figura 8 – Organograma SNELIS nova estrutura, 2011.....	323
Figura 9 – Organograma SNEAR, em 2011.....	352
Figura 10 – Pesquisas realizadas por ano, por região.....	360
Figura 11 – Organograma do ME – Decreto nº 7.784/2012.....	383
Figura 12 – Organograma SNELIS, 2012.....	385
Figura 13 – Organograma SNEAR, 2012 .....	409
Figura 14 – Histórico do orçamento do ME (2003-2015).....	445
Figura 15 – Estatais incorporadas ao Plano Brasil Medalhas.....	465

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Escolaridade dos beneficiários do PELC.....	332
Gráfico 2 – Renda familiar dos beneficiários do PELC.....	333
Gráfico 3 – Faixa etária dos beneficiados do PELC.....	335
Gráfico 4 – Execução orçamento federal <i>versus</i> OFSS e PIB.....	450
Gráfico 5 – Dotação orçamentária do ME sem os grandes eventos.....	452
Gráfico 6 – Dotação <i>versus</i> empenhos das secretarias.....	455
Gráfico 7 – Dotação autorizada em relação aos.....	456
Gráfico 8 – Dotação autorizada para infra de esporte e lazer.....	458
Gráfico 9 – Dotação autorizada para os grandes eventos esportivos.....	459
Gráfico 4 – Valores Concursos Prognósticos e Loterias do Esporte.....	461
Gráfico 11 – Recursos de patrocínio das estatais para o Esporte.....	462
Gráfico 5 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) – Valores Captados.....	463
Gráfico 6 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) – por manifestação.....	464
Gráfico 7 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) –por Região.....	465
Gráfico 8 – Maiores captadores de recursos (LIE).....	465
Gráfico 9 – Valores das secretarias subnacionais de esporte.....	467
Gráfico 10 – Dotação para infra de esporte e lazer.....	508
Gráfico 11 – Evolução geográfica do PST nos municípios brasileiros.....	510
Gráfico 19 – Dotação orçamentária do ME sem os grandes eventos.....	513

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Condições Necessárias e Âmbitos Empíricos da política de esporte.....	158
Quadro 2 – Relação do Âmbito da Política Nacional do Esporte com as Condições Necessárias.....	167
Quadro 3 – Relação do Âmbito do Financiamento do esporte com as Condições Necessárias.....	170
Quadro 4 – Relação do âmbito da Legislação do esporte com as Condições Necessárias.....	171
Quadro 5 – Indicadores de política de Estado e política de governo.....	174
Quadro 6 – Programas do esporte no PPA 2004-2007.....	189
Quadro 7 – Indicadores do Esporte de Alto Rendimento.....	245
Quadro 8 – Categorias do PBA.....	248
Quadro 9 – Políticas do ME e as Condições Necessárias para uma política de Estado no PPA 2004-2007.....	299
Quadro 10 – Descrição dos objetivos do esporte no PPA 2008-2011.....	304
Quadro 11 – Políticas, ações e medida do PST – PPA 2008-2011.....	311
Quadro 12 – Ações e medidas das metas do PELC – PPA 2008-2011.....	325
Quadro 13 – Ações e metas do Alto Rendimento – PPA 2008-2011.....	340
Quadro 14 – Eixos do Plano de Esporte de Alto Rendimento, 2009.....	343
Quadro 15 – Categorias do PBA, a partir de 2011.....	345
Quadro 16 – Políticas e as Condições Necessárias no PPA 2008-2011.....	377
Quadro 9 – Políticas analisadas e as Condições Necessárias à política de Estado de esporte no PPA 2012-2015.....	431
Quadro 10 – Composição do orçamento do esporte e lazer.....	441
Quadro 19 – Receitas extraordinárias do esporte e lazer.....	441
Quadro 11 – Características do PPA, LDO e LOA do governo federal.....	443
Quadro 12 – Financiamento e as Condições Necessárias à Política de Estado de esporte.....	469
Quadro 13 – Mudanças na Lei Pelé sobre controle social das entidades esportivas.....	492
Quadro 14 – Principais Mudanças na Lei Pelé pelo seu Decreto de Regulamentação.....	494
Quadro 15 – Síntese da PNE e as condições necessárias nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.....	505

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipos e quantidade de publicações adotadas na pesquisa.....	147
Tabela 2 - Incidência das categorias nas áreas das publicações.....	148
Tabela 3 – Validação de conteúdo quantitativo das Condições Necessárias.....	162
Tabela 4 – Validação de conteúdo dos Âmbitos Empíricos.....	163
Tabela 5 – Valores previstos e realizados no PST –PPA 2004-2007.....	217
Tabela 6 – Valores previstos e realizados no PELC –PPA 2004-2007.....	236
Tabela 7 – Quantitativo de Bolsistas contemplados no PBA – PPA 2005-2007..	247
Tabela 8 – Atletas contemplados pelo PBA por região no PPA 2004-2007.....	250
Tabela 9 – Valores previstos e realizados no PBA –PPA 2004-2007.....	251
Tabela10– Metas previstas e realizadas na Ação 5450.....	262
Tabela 11 – Valores previstos e realizados na infra de esporte e lazer –PPA 2004-2007.....	265
Tabela 12 – Ações referentes à C&T de esporte e lazer no PPA 2004-2007.....	278
Tabela 13 – Valores previstos e realizados no Pan-2007 - PPA 2004-2007.....	296
Tabela 14 – Valores previstos e realizados no PST –PPA 2008-2011.....	322
Tabela 15 – Valores previstos e realizados no PELC –PPA 2008-2011.....	337
Tabela 16 – Quantitativo de Bolsas concedidas no PBA –PPA 2008-2011.....	347
Tabela 17 – Valores previstos e realizados no PBA –PPA 2008-2011.....	350
Tabela 18 – Valores previstos e realizados na infra de esporte e lazer PPA 2008-2011.....	356
Tabela 19 – Diversidade de pesquisas e distribuição dos eixos temáticos, em percentual.....	362
Tabela 20 – Ações referentes à C&T de esporte e lazer no PPA 2008-2011.	365
Tabela 21 – Ações e valores dos grandes eventos esportivos – COPA – PPA 2008-2011.....	373
Tabela 22 – Valores previstos e realizados nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 – PPA 2008-2011.....	376
Tabela 23 – Valores previstos e realizados no PST – PPA 2012-2015.....	393
Tabela 24 – Valores previstos e realizados no PELCPPA 2012-2015.....	401
Tabela 25 – Distribuição de bolsas no PBA– 2012-2015.....	406

Tabela 26 – Valores previstos e realizados no PBA – PPA 2012-2015.....	409
Tabela 27 – Valores previstos e realizados na infra) – PPA 2012-2015.....	414
Tabela 28 – Ações de C&T de esporte e lazer – PPA 2012-2015.....	422
Tabela 29 – Valores previstos e realizados na Copa do Mundo de Futebol – Fifa-2014 – PPA 2012-2015.....	425
Tabela 30 – Valores previstos e realizados nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 – PPA 2012-2015.....	429
Tabela 31 – Composição da receita pública.....	439
Tabela 32 – Recursos do PPA 2004-2007 dos programas de esporte e lazer do ME.....	446
Tabela 33 – Recursos do PPA 2008-2011 dos programas de esporte e lazer do ME.....	447
Tabela 34 – Recursos de 2012-2015 para os programas de esporte e lazer do ME.....	448
Tabela 35 – Dotação autorizada para os grandes eventos esportivos.....	460
Tabela 36 – Execução orçamentária e financeira do PBA – 2005- 2015.....	506
Tabela 37 – Valores previstos por manifestação do esporte nos PPAs 2000- 2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.....	512

## LISTA DE SIGLAS

CBC – Comitê Brasileiro de Clubes  
CBF – Confederação Brasileira de Futebol  
CNE – Conferência Nacional do Esporte  
CND – Conselho Nacional do Desporto  
COB – Comitê Olímpico do Brasil  
CPB – Comitê Paralímpico Brasileiro  
ENAD – Entidade Nacional de Administração do Desporto  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GERJ – Governo do Estado do Rio de Janeiro  
INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
ME – Ministério do Esporte  
MEC – Ministério da Educação  
MET – Ministério do Esporte e Turismo  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MINC – Ministério da Cultura  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
OFSS – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PBA – Programa Bolsa Atleta  
PBF – Programa Bolsa Família  
PBP – Programa Bolsa Pódio

PBSM – Plano Brasil Sem Miséria

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PcD – Pessoa com Deficiência

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PDEL – Plano Decenal de Esporte e Lazer

PELC – Programa de Esporte e Lazer da Cidade

PES – Programa Esporte Solidário

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PME – Programa Mais Educação

PNE – Política Nacional do Esporte

PPA – Plano Plurianual

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania

PT – Partido dos Trabalhadores

RNT – Rede Nacional de Treinamento

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SNE – Sistema Nacional do Esporte

SNEED – Secretaria Nacional de Esporte Educacional

SNELIS – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

SND – Sistema Nacional do Desporto

SNDEL – Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer

SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte

SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Direito do Torcedor

SND – Sistema Nacional do Desporto

SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA .....	21
1.2 JUSTIFICATIVA .....	32
1.3 OBJETIVOS .....	39
1.3.1 <i>Objetivo Geral</i> .....	39
1.3.2 <i>Objetivos Específicos</i> .....	39
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	40
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>42</b>
2.1 ESTUDOS INTERNACIONAIS DE POLÍTICAS DE ESPORTE .....	42
2.2 ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE.....	55
2.3 ESPORTE COMO DIREITO SOCIAL.....	63
2.3.1 <i>Necessidades humanas como direitos a políticas públicas</i> .....	63
2.3.2 <i>Esporte como necessidade humana e direito social</i> .....	67
2.3.3 <i>Conceito de esporte como objeto de políticas públicas</i> .....	69
2.4 NOÇÕES SOBRE POLÍTICA DE ESTADO E POLÍTICA DE GOVERNO.....	85
2.4.1 <i>Estado, governo e política</i> .....	86
2.4.1.1 <i>Noção sobre Estado</i> .....	86
2.4.1.2 <i>Noção sobre governo</i> .....	93
2.4.2 <i>Política de Estado e política de governo</i> .....	93
2.4.2.1 <i>Noção sobre política de Estado</i> .....	94
2.4.2.3 <i>Noção sobre política de governo</i> .....	119
2.5 CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO.....	121
2.5.1 <i>Política relevante</i> .....	122
2.5.2 <i>Política permanente</i> .....	123
2.5.3 <i>Política contínua</i> .....	123
2.5.4 <i>Política sustentável</i> .....	124
2.5.5 <i>Política abrangente</i> .....	124
2.5.6 <i>Política democrática</i> .....	125
2.5.7 <i>Política sistêmica</i> .....	126
2.5.8 <i>Política estruturada</i> .....	127
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>129</b>

3.1 CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	129
3.1.1 <i>Perspectiva crítico-dialética</i> .....	129
3.1.2 <i>Aproximações entre as fases da análise de conteúdo e da perspectiva crítico-dialética</i> .....	133
3.1.3 <i>Procedimentos de análise de políticas sociais públicas</i> .....	135
3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO E ANÁLISE DE DOCUMENTOS.....	136
3.2.1 <i>Tipo de documentos analisados</i> .....	138
3.2.2 <i>Procedimentos de coleta dos documentos</i> .....	140
3.2.3 <i>Organização da análise de conteúdo</i> .....	141
3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	144
3.3.1 <i>Fase da pré-análise</i> .....	144
3.3.1.1 <i>Modelo de Análise de uma política de Estado de esporte</i> .....	145
3.3.2 <i>Fase da descrição analítica</i> .....	166
3.3.2.1 <i>A Política Nacional do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado</i> .....	167
3.3.2.2 <i>O Financiamento do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado</i> .....	169
3.3.2.3 <i>A Legislação do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado</i> .....	171
3.3.3 <i>Fase da Interpretação Inferencial</i> .....	172
3.3.3.1 <i>Reflexões sobre as múltiplas determinações advindas da PNE, do Financiamento e da Legislação do esporte</i> .....	173
3.3.3.2 <i>Procedimentos para a exposição dos resultados</i> .....	174
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>182</b>
4.1 ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE.....	190
4.1.1 <i>Resultados do PPA 2004-2007</i> .....	193
4.1.1.1 <i>Políticas Finalísticas</i> .....	197
4.1.1.2 <i>Políticas Transversais</i> .....	255
4.1.1.3 <i>Ações para os Grandes Eventos Esportivos</i> .....	278
4.1.2 <i>Resultados do PPA 2008-2011</i> .....	302
4.1.2.1 <i>Políticas Finalísticas</i> .....	310
4.1.2.2 <i>Políticas Transversais</i> .....	353
4.1.2.3 <i>Políticas para os Grandes Eventos</i> .....	366
4.1.3 <i>Resultados do PPA 2012-2015</i> .....	380

4.1.3.1 Políticas Finalísticas.....	384
4.1.3.3 Políticas Transversais .....	411
4.1.3.2 Políticas para os Grandes Eventos .....	422
4.2 ÂMBITO FINANCIAMENTO DO ESPORTE.....	435
4.2.1 Tendências Gerais – Financiamento do ME.....	444
4.2.2 Fontes extraorçamentárias de financiamento do esporte.....	461
4.2.3 Fontes Indiretas de Financiamento do Esporte.....	463
4.2.4 Financiamento público dos demais entes federativos .....	466
4.2.5 Considerações sobre o âmbito financiamento do esporte.....	467
4.3 ÂMBITO LEGISLAÇÃO DO ESPORTE NO BRASIL.....	470
4.3.1 Marcos regulatórios anteriores ao ME.....	475
4.3.2 Marcos regulatórios influenciados pelo ME.....	483
<b>5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>503</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>517</b>
6.1 RECOMENDAÇÕES .....	522
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>524</b>
<b>Referências Legislativas .....</b>	<b>551</b>
<b>APÊNDICE A – PERIÓDICOS CONSULTADOS POR ÁREA .....</b>	<b>560</b>
<b>APÊNDICE B – Carta Convite para Validação de Modelo de Análise .....</b>	<b>561</b>
<b>Doutoranda APÊNDICE C – MODELO ANALÍTICO PARA A POLÍTICA DO ESPORTE .....</b>	<b>562</b>
<b>APÊNDICE D – ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA TABELA 1 .....</b>	<b>582</b>
<b>APÊNDICE E – ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA TABELA 2 .....</b>	<b>584</b>
<b>APÊNDICE F – FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 1.....</b>	<b>586</b>
<b>APÊNDICE G – FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 2 .....</b>	<b>587</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

O presente estudo pertence à área das ciências humanas e sociais, no campo das políticas públicas, tendo como temática o esporte como política de Estado. O reconhecimento de uma política pública como política de Estado é um ensejo da quase totalidade dos governantes. No entanto, nem toda política pública que emana do poder executivo, mesmo ele sendo democraticamente eleito, constitui uma política de Estado.

Embora existam argumentos que consideram as propostas políticas previamente decididas no voto, como a expressão da vontade da maioria da população, sendo naturalmente políticas “de Estado”, devem-se levar em conta alguns fatores limitantes dessas assertivas, seja pelo grau de generalidade em que estão circunscritos os processos eleitorais, seja pelos abreviados programas de candidatos que podem não expressar a complexidade que uma política requer.

Para compreender os atributos das condições necessárias que compõem uma política de Estado, foi preciso elaborar e validar, por meio de procedimentos metodológicos específicos, um Modelo de Análise para uma política de Estado de esporte que possibilitasse o exame das políticas instituídas pelo ME.

O referido Modelo permitiu entender que uma política de Estado possui um caráter mais permanente, sistêmico, com abrangência nacional. De outra forma, uma política de governo circunscreve-se em escolhas de ocasião ou medidas conjunturais para responder a desafios do momento. Assim, as políticas de governo nem sempre representam as políticas de Estado.

Para se distinguir uma política de governo de uma política de Estado, deve-se examinar a trajetória histórica, a conformação do conteúdo e a forma, considerando os procedimentos, a cadeia decisória, a abrangência e as implicações para o país de uma dada política.

As políticas de Estado, por um lado, são aquelas reconhecidas socialmente como garantidoras de direitos – expressão daquilo que se pode chamar de “vontade nacional” –, as quais detêm mecanismos que asseguram a sua continuidade de forma permanente, com dispositivos de controle e de financiamento, perenes, além de

considerarem a abrangência nacional e as desigualdades regionais do país. De outro lado, as políticas de governo atendem a demandas pontuais e conjunturais de determinado segmento social, corporação ou região.

Almeida (2018) afirma que as políticas de Estado são caracterizadas por envolverem arranjos com mais de uma agência do Estado, sendo, necessariamente, debatidas e deliberadas pelo poder legislativo ou por instâncias diversas de discussão. Elas abrangem estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Destarte, as políticas de governo podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se reconhecer que o percurso adotado para a solução do problema com uma política determinada é mais fácil e curto, esgotando-se no âmbito administrativo, por dirigentes de instâncias intermediárias, por ministros, ou correlatos nos outros âmbitos federativos.

No processo decisório, não se pode esperar que a adoção das políticas de Estado seja feita apenas pelo ministro da área, ou mesmo pelo presidente da república, sob orientação de assessores, porque não bastam o trabalho técnico e a vontade de política unilaterais para justificar legitimamente essa determinação. Isso se reflete, aliás, na própria estrutura do Estado, quando se pensa em como são formuladas e implementadas essas políticas de Estado.

As características burocráticas das políticas de Estado seguem essa trajetória complexa. Geralmente envolvem mudanças de normas, leis ou disposições pré-existentes com incidência em setores mais amplos da sociedade. Dependendo das características de determinados governos, a participação da sociedade torna-se um componente relevante na formulação e no controle das políticas de Estado.

No caso particular, a Política Nacional do Esporte (PNE) (BRASIL, 2005) teve sua pauta elaborada sob um clima de ascensão de forças políticas progressistas ao governo central que elegeu Luís Inácio da Silva como Presidente da República, em 2002. Disso decorreu uma mudança no curso das políticas públicas, em geral, e das políticas de esporte, em particular, no país.

O esporte, ao logo da história, esteve relegado à política de segunda categoria, sem deter estrutura administrativa própria ou orçamento suficiente para sustentar uma

política de abrangência nacional. Faltou-lhe condições objetivas para a consolidação institucional do desígnio constitucional, que o admitiu como um direito social. Como afirma Tubino (2010), desde 1988, com a Constituição Cidadã, o esporte no Brasil deve ser considerado uma questão de Estado.

Essa mudança impactou na política do esporte, pois o governo que assumira trazia em seu programa<sup>1</sup> o compromisso de instituir uma pasta própria para o setor baseada em um conceito amplo de esporte com características próprias desta gestão governamental. Dessa forma, o Ministério do Esporte (ME) foi criado, subscrito no Decreto Lei n. 10.683, de 2003, com a missão de construir uma PNE, para desenvolver esporte de alto rendimento, executar ações de inclusão social, por meio do esporte, e garantir à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, com vistas à qualidade de vida e ao desenvolvimento humano.

Esses parecem passos fundamentais dados pelo Governo Federal na direção de tornar as políticas públicas de esporte uma política de Estado, na perspectiva da emancipação humana<sup>2</sup>: reconhecê-lo como direito social e criar uma instância institucional própria com estrutura administrativa, para executar a PNE, que atendesse às diversas demandas sociais sobre o tema.

Com o advento da criação do ME, o Governo Federal enfrentou muitos desafios para consolidar o setor. O Governo deveria construir a PNE (BRASIL, 2005) e as políticas setoriais, seus programas e ações; ampliar e diversificar o financiamento do esporte; aprimorar o marco legal; estruturar a gestão do esporte sob mecanismos democráticos de participação e controle social (BLANK; GANZER; VERONEZ, 2013).

Teixeira *et al.* (2015) aludem que as políticas públicas de esporte implementadas a partir da eleição do Presidente Lula ocorreram em um contexto de intensas mudanças e disputas, procedentes da adoção de “uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e convergência entre as ações universais e focalizadas” (TEIXEIRA, 2015, p. 218). Tais mudanças entraram em confronto com interesses hegemônicos, privatistas e elitizantes que, historicamente, permearam o esporte.

---

<sup>1</sup> Frente Brasil Popular – Programa de Governo do Presidente Luís Inácio da Silva, 2002.

<sup>2</sup> A emancipação humana não é redutível à emancipação política. A emancipação política é importante e preciso preservá-la, mas está longe de permitir a constituição de uma comunidade humana. Uma comunidade de homens e mulheres livres e autônomos (o que não quer dizer anarquia) – livres do Estado, livres da opressão – supõe a supressão de uma sociedade civil fundada no mercado e na desigualdade.

Uma evidência disso foi a decisão tomada pelo ME, a exemplo de outras áreas de políticas sociais, como educação, saúde e assistência social, de orientar suas ações a partir da escuta à sociedade. Desse modo, realizou a I Conferência Nacional do Esporte (I CNE), em 2004, tendo como objetivos articular e organizar as demandas dos diversos segmentos esportivos<sup>3</sup>, envolvendo pessoas em todo o território brasileiro para buscar subsídios à elaboração da PNE.

Todavia, essa conferência constatou uma problemática mais ampla e de grande relevância, adjacente à política nacional: a ausência de um Sistema Nacional do Esporte (SNE). Dessa forma, além de propor os fundamentos da PNE, aprovou a resolução de criação do SNE<sup>4</sup>, remetendo o debate sobre o seu conteúdo e forma à II CNE, realizada em 2006. Dessa forma, constatou-se que a consolidação da PNE, como será abordado ao longo deste estudo, está imbricada com a criação do SNE.

No entanto, pela primeira vez, uma PNE alcançou um ciclo tão longo no Brasil. Porém, há de se reconhecer que houve algumas políticas públicas de esporte que tiveram ciclos de duração média, como, por exemplo, nos dois períodos de regimes autoritários do Governo Vargas e do Governo Militar. O lastro histórico de várias tentativas feitas pelo Estado brasileiro para constituir uma PNE pode explicar alguns obstáculos que figuraram no passado e ainda permanecem, dificultando o pleno desenvolvimento das políticas públicas do esporte.

A instituição do Decreto-Lei 3.119, de 1941, em plena ditadura do Presidente Getúlio Vargas, demarcou a intervenção do Estado no esporte brasileiro. Formalizou a primeira estrutura organizacional do esporte, hierárquica, fechada e fragmentada. Não apresentava uma política de abrangência nacional com programas que ampliassem o acesso ao esporte na sua generalidade, mas regrava e financiava o esporte amadorístico de alto rendimento<sup>5</sup> de origem privada.

Com a justificativa de disciplinar o esporte, a fim de garantir condições de igualdade nas competições internacionais, criou e atribuiu ao Conselho Nacional do

---

<sup>3</sup> Gestores municipais, estaduais e federais de esporte, atletas, técnicos, árbitros, dirigentes de entidades esportivas, acadêmicos, professores de educação física, jornalistas esportivos, empresários desse setor econômico, líderes comunitários, agentes de esporte e lazer, entre outros (BRASIL, 2004. Documento Final da I CNE).

<sup>4</sup> Embora a Lei 9.615/98 trate do Sistema Brasileiro do Desporto, em sua constituição, esse não se constitui em um SNE.

<sup>5</sup> Nesse período, do Estado Novo, marcado pelo pensamento tradicional dos anos 1920, o CND considerava o esporte amador, dotado de virtudes e desinteresses. No entanto, o esporte profissional, praticado com fins comerciais, era portador de vícios (PIMENTEL, 2007).

Desporto (CND) a competência de fiscalizar e de orientar as entidades esportivas (confederações, federações, ligas associações esportivas e clubes), por intermédio de pessoas de elevada expressão cívica, detendo poderes de mando nas organizações esportivas e até nas competições organizadas no país (MANHÃES, 2002; BRASIL, 2015a).

O outro período foi sob a ditadura militar, de 1964 a 1985. No entanto, a legislação anterior perdurou até a instituição da Lei nº 6.251/75, regulamentada pelo Decreto nº 80.228, de 1977, e instituiu normas gerais sobre o esporte. Em ambos, não são alteradas as imposições burocráticas e disciplinadoras, tornando a nova estrutura organizacional, assim como nos anos de 1940, hierárquica, fechada e fragmentada, que não conseguiu avanços em relação à instituição do SNE. Todavia, fez constar, pela primeira vez, em texto legal a Política Nacional de Educação Física e Desportos (PNEFD).

O que Tubino (2010) avalia como um avanço, Manhães (2002) critica, demonstrando que a primeira política de esporte, de abrangência nacional, a PNEFD, buscou racionalizar o desenvolvimento esportivo com ênfase na técnica e no rendimento dos atletas. Tal política incluiu as escolas nesse processo seletivo, para contribuir com a obtenção de melhores resultados nas competições internacionais de alto rendimento. Dessa forma, desconsiderou esforços para assegurar o acesso ao esporte àquelas pessoas comuns, cujo interesse não perpassava o esporte de rendimento.

Essa foi uma grande contradição, pois a PNEFD foi influenciada pelo Manifesto do Esporte<sup>6</sup>, de 1968, e pelo Manifesto Mundial da Educação Física<sup>7</sup>, de 1970, em contraponto à elitização do esporte, o que fez deflagrar o debate sobre a relação esporte e educação e criou-se o movimento de Esporte para Todos (EPT) que, logo depois, foi introjetado na agenda política do esporte, no Brasil. Contudo, segundo Cavalcanti (1984), o EPT esteve sob a insígnia da disciplina dos corpos voltados para a produção fabril e do controle social e ideológico da população.

A primeira tentativa de se realizar uma PNE prescindiu de alcance nacional, não resultou na almejada massificação do esporte e sequer garantiu resultados na

---

<sup>6</sup> O Manifesto do Esporte foi subscrito, em 1968, pelo *Conseil Internationale d' Education Physique et Sport* (CIEPS). Pela primeira vez, defendeu que o esporte não consistia apenas no alto rendimento, mas também existia um esporte na escola e um esporte do homem comum (TUBINO, 2010).

<sup>7</sup> O Manifesto Mundial da Educação Física foi organizado pela *Federation Internationale d'Education Physique* (FIEP), em 1970, e deu origem ao Movimento Esporte para Todos (TUBINO, 2010).

preparação de atletas em condições de competir internacionalmente. Entre outras razões, pode ter sido o aprofundamento da intervenção nas entidades esportivas que passaram a ser dirigidas por sujeitos estranhos ao esporte, detentores de patentes militares, ou seus apaniguados.

Em 1985, em um clima efervescente de abertura política, houve grande reação dos setores progressistas da área da educação física e do esporte. Nesse período, ocorreu mais uma tentativa de criar-se uma PNE. Para tal, foi lançado o documento: Uma política para o Desporto Brasileiro – Esporte Brasileiro Questão de Estado (BRASIL, 1985). Nesse período, Manoel Gomes Tubino ocupava a cadeira de Secretário Nacional do Esporte, um dos principais entusiastas sobre o conceito amplo de esporte, o que implicou algumas mudanças, das quais uma insidiu na organização e nas regras dos Jogos Escolares Brasileiros ocorridos no período, que passaram a ser regidos pelos princípios da solidariedade e do *fair-play*.

Nesta conjuntura, o movimento pelas eleições diretas para presidente da república, em 1985, venceu o regime ditatorial que prevalecia desde 1964 e culminou na eleição da Assembleia Nacional Constituinte, que aprovou a inclusão do esporte na Constituição Federal de 1988. Tubino (2010, p. 29) destaca que a Constituição Federal de 1988 sofreu influências da Carta Internacional da Educação Física e Esporte lançada pela UNESCO, em 1978, que demarcou, mundialmente, a concepção do esporte como um direito de todos.

Houve o reconhecimento do esporte educacional e de participação como direitos a serem assegurados pelo Estado, tendo o primeiro predominância para a recepção de recursos públicos, a partir desse dispositivo, buscando-se um equilíbrio entre as dimensões esportivas.

Freitas (1994) demarcou a crítica aos elementos centrais da concepção defendida por Tubino *et al.* (1984), de um suposto caráter modernizante do *Homo Sportivus*, que alicerçou o conceito de esporte das referidas manifestações esportivas contidas na Constituição Federal, de 1988, por trazer incrustada uma posição de classe e uma pretensa compreensão do papel do Estado.

Pelo que foi apregoado por Tubino *et al.* (1984), Freitas (1991) afirma que o caráter do *Homo Sportivus* é burguês, e se tratou de uma nova era, supostamente nacional, na área, embasando o pensamento de que a promoção do ser humano (burguês) ou a preocupação com os indivíduos (da classe hegemônica) seriam o

fundamento de uma ação transformadora da acepção que a sociedade civil tem das atividades físicas sistematizadas. Uma concepção que nega a relação real que a Educação Física e do esporte tem com o processo de produção “uma arena de profundos conflitos entre o capital e o trabalho”, que podem se tornar “aparatos voltados para a divulgação de ideais, de uma ideologia, engajada no movimento de transformação revolucionária da sociedade” (FREITAS, 1991, p. 22).

Para Freitas, o conteúdo educacional, defendido por Tubino *et al.* (1984), com o conceito ampliado de esporte, aponta para a generalização do conceito de homem, relegando em sua essência o conflito de classes no modo de produção capitalista.

Na política, tal processo serve ao fortalecimento de setores conservadores e reacionários à transformação da sociedade, quando coloca o esporte descolado de outras esferas da vida social (saúde, educação, habitação, alimentação, trabalho, dentre outros). A pedagogia do esporte educacional, ancorada no *Homo Sportivus*, reforça um reformismo pedagógico, quando propõe a mudança da sociedade pela mudança de um processo formativo sem alterar as bases econômicas que determinam a ordem vigente, além do desprezo com as desigualdades socioeconômicas que se aprofundam no Brasil neste período.

Estudos sobre a legislação esportiva – no Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE) (BRASIL, 2015d), Moura (2017) e Pimentel (2007) – questionam que a Constituição Federal, conforme consignado em seu Art. 217, tenha assegurado o esporte como direito. Eles levantam esse questionamento por considerarem que há uma discrepância entre o que significa assegurar o esporte como “direito de todos” e como “direito de cada um”, estando, esse último, vinculado à lógica neoliberal que faculta ao indivíduo, como sujeito de direitos, a fazer livremente a sua própria prática, sem que o Estado se responsabilize por oferecê-lo a todos.

Embora tais aspectos venham a ser aprofundados ao longo deste estudo, na análise das políticas públicas do esporte, por ser tido como um dos pontos cruciais para se constituir em uma política de Estado, vale lembrar que, mesmo não sendo a primeira vez que o esporte figure em um texto constitucional<sup>8</sup>, a atual Constituição

---

<sup>8</sup> A Emenda Constitucional de 1969 tratou da matéria esportiva no art. 8º, inciso XVII, alínea q, da Constituição Federal de 1967, da seguinte forma: “compete à União: [...]diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos”. Contudo, esse dispositivo se limitou a atribuir competência à União para legislar e estabelecer normas gerais sobre o esporte.

Federal é a primeira a reger sobre o esporte de forma mais completa, tratando-o como um direito (BRASIL, 2015d).

Tubino (2010, p. 29) ressaltou tal questão como um marco importante, porque ampliou o conceito de esporte “para além do esporte elite, admitindo outras manifestações, como o esporte educacional e o esporte participação”. Ademais, garantiu a autonomia das entidades de administração e de prática do esporte, que deixaram de ter a tutela do Estado. Outrossim, indica o autor que permanece a necessidade de o esporte ser tratado como questão de Estado.

Decorridos cinco anos da projeção do esporte ao patamar constitucional, editou-se a Lei nº 8.672/93, conhecida como Lei Zico, em homenagem ao jogador de futebol, que foi Secretário Nacional de Esportes, em 1990, e participou da redação do projeto de lei aprovado três anos depois.

Em sintonia com a Constituição, essa lei estabeleceu normas gerais sobre o esporte. Com diretrizes mais democráticas, instaurou a autonomia esportiva e concedeu a liberdade de associação às entidades esportivas. Para Melo Filho (2006), a Lei Zico retirou todo o “entulho autoritário” do esporte, munindo-se de instrumentos legais que visavam a facilitar a operacionalidade e a funcionalidade do ordenamento jurídico-esportivo, em que a proibição cedeu lugar à indução.

Pode-se observar que essa lei, instituída no Governo Collor, está sintonizada ao ideário neoliberal, que se propõe a reduzir o tamanho do Estado e a oferta de políticas públicas. Em que pese o CND devesse ser extinto, devido à sua atuação cartorial e policialesca – por acumular funções normativas, executivas e judiciais –, anulou-se drasticamente a interferência do Estado, fortalecendo a iniciativa privada e o exercício da autonomia no âmbito esportivo.

Com essa lei, o conceito de esporte, antes adstrito e centrado apenas no rendimento, foi ampliado ao âmbito do esporte na escola e o de participação ou de lazer como direito de cada um. Outro aspecto importante foi proporcionar ao clube profissional transformar-se, constituir-se ou contratar sociedade comercial, ou seja, instaurou-se a possibilidade do clube-empresa.

A Lei Zico vigorou até 1998, quando foi editada a Lei nº 9.615/98, que passou a instituir as normas gerais sobre o esporte e suas alterações. Conhecida por Lei Pelé, ex-atleta que à época exercia a função de Ministro Extraordinário do Esporte, é

regulamentada pelo Decreto nº 7.984/13, já tendo sofrido diversas modificações ao longo de sua vigência.

A Lei Pelé procurou tratar o esporte de uma maneira geral, mas teve no futebol seu principal alvo. Veronez (2005) destaca as mudanças pontuais em relação à Lei Zico:

Se observarmos com atenção as duas leis que se propuseram a modernizar o esporte no Brasil, perceberemos que 30 artigos são exatamente iguais ou com diferenças pouco significativas; 13 são semelhantes, mas sua transcrição é diferente; 12 são substancialmente diferentes; 18 receberam modificações pela Câmara Federal em relação ao projeto original. Acrescente-se a essa conta os 23 artigos referentes ao bingo, no caso da Lei nº 9.615/1998 (VERONEZ, 2005, p. 305).

Tubino (2010) aponta contradições na Lei 9.615/98. Ele argumenta que este dispositivo legal estabelece um novo conceito de esporte que busca superar a hegemonia do esporte de alto rendimento e dá visibilidade ao esporte educacional e ao esporte participação ou de lazer, propondo-se a ampliar o acesso ao esporte à população que não está na esteira do esporte de alto rendimento. Contudo, essa lei instituiu a atual estrutura organizativa do esporte com o predomínio das entidades privadas, que compõem uma espécie de subestrutura autônoma dentro da estrutura geral.

Pode-se acrescentar que essa lei se abstém de reger sobre as responsabilidades dos entes públicos sem definir os níveis e serviços referentes à PNE. Ela apresenta um conceito de esporte segmentado em manifestações distintas, esporte educacional, de participação e de alto rendimento, das quais derivam as políticas fragmentárias, com interrupções e mudanças constantes de curso, regidas sob a lógica da redução da presença do Estado. A revisão desse conceito de esporte foi objeto de análise do próprio autor, o qual propôs a redação das denominadas manifestações esportivas, segundo Manoel Gomes Tubino.

Algumas explicações sobre o modelo apresentado pela Lei Pelé podem estar nos estudos de Linhales (2001). A autora constata que, nos anos 1990, na égide neoliberal, as políticas de esporte apresentaram-se difusas, focais, com viés assistencialista e utilitarista e de cunho privatizante. Isso tem conexão com o ideário que fora instituído no período, com o foco na redução da presença do Estado, desobrigando-o da responsabilidade de realizar políticas públicas e atribuindo às

organizações não governamentais (ONGs) e às entidades privadas tais atividades, tornando as políticas segmentadas, com interrupções e mudanças constantes de curso.

Vários autores (BLANK, GANZER, VERONEZ, 2013; STAREPRAVO, 2011; ALMEIDA; MARCHI, 2010; BRASIL, 2015a, KASZNAR, 2012, ARAUJO, 2016) analisaram as políticas públicas de esporte e reconheceram que a criação do ME, em 2003, foi um marco significativo para os avanços apresentados pelo Governo Federal na área do esporte, seja pela sua visão estruturante da política, seja pelo aumento do montante de recursos a ela destinados.

Ao longo dos anos, o ME foi implementando a PNE, orientando suas decisões estratégicas para consolidar o esporte como uma área de políticas públicas valorizada e reconhecida em condições de ocupar espaços na esfera pública em melhores condições de igualdade junto às outras áreas de políticas sociais. Aos poucos, ao implementar seus programas e ações, ao realizar as edições da CNE e ao preparar e realizar os Jogos Pan-Americanos Rio-2007, o ME foi se consolidando e ganhando força na arena política do Governo Federal.

Assim, o ME, com os seus programas e ações, passou a conquistar a confiança do Congresso Nacional, que contribuiu para ampliar o orçamento do esporte e aprovar mudanças na legislação, a fim de garantir o desenvolvimento do setor, inclusive no que se refere à Lei de Incentivo ao Esporte, aos novos dispositivos legais sobre o futebol, à regulação público-privada, aos benefícios diretos a atletas e à segurança nos estádios e arenas de competição.

Tendo como um dos objetivos estratégicos, buscou o apoio das empresas estatais às modalidades esportivas, propôs alinhamentos com as entidades esportivas, articulou interesses de outros órgãos governamentais e outros entes federados para candidatar-se e conquistar o direito de sediar os maiores eventos esportivos do mundo, tais como a Copa Mundial de Futebol FIFA-2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016. Isso criou uma oportunidade para o esporte prosperar como política estruturante, uma vez que estava sintonizado com o projeto de desenvolvimento sustentável com inclusão social, postos na agenda estratégica dos governos Lula e Dilma Roussef, mesmo levando em conta as diferenças de abordagens dos respectivos mandatos.

No entanto, a esse respeito, enfrenta-se uma polêmica empunhada por alguns acadêmicos (MASCARENHAS, 2008; MATIAS *et al.*, 2015; ARAUJO, 2011; CASTELAN, 2011; MELO, 2005). Eles interpretam que as políticas públicas de esporte, implementadas nos governos Lula e Dilma, subverteram a pauta da democratização do acesso ao esporte pela população em favor da pauta dos grandes eventos, como se a participação do esporte no desenvolvimento nacional e na diplomacia pública empregada como agenda estratégica da Presidência da República estivesse alinhada absolutamente, aos interesses privados, descolados das condições sócio-históricas, econômicas e culturais do país e do mundo.

Em que pese a possibilidade de que tais políticas governamentais acenem para a consolidação de uma PNE, tal política não esteve imune a críticas variadas de setores da academia. Alguns estudos revelam os seus limites, seja quanto à inversão de prioridades na destinação de recursos públicos (VERONEZ, 2005; MASCARENHAS, 2015) e à preponderância do alto rendimento em detrimento à universalização do acesso ao esporte (BUENO, 2008; MELO, 2005), seja sobre a adoção de políticas de inclusão social pelo esporte, o que o tornaria segmentado e focal (TAFFAREL, 2010).

Na mesma ótica conceitual, houve críticas sobre a perspectiva do desenvolvimento humano e sustentável que adota como algo incompatível de ser alçado em uma sociedade de classes (FREITAS, 2011). Outros estudos abordam a falta de prioridade às dimensões sociais do esporte (ATHAYDE, 2015) e ao desenvolvimento científico e tecnológico do esporte como algo contínuo (SCHWARTZ, 2010). Além disso, aludem acerca dos reduzidos mecanismos de participação e controle social nos processos decisórios (ARAÚJO, 2016). Por fim, em uma avaliação mais geral, a crítica a respeito dessa política nacional, no sentido de não ter conseguido fazer do esporte uma questão de Estado (TUBINO, 2010).

Todavia, desde a criação do ME, em 2003, até o fim desse ciclo governamental, em meados de 2016, a PNE foi elaborada, implementada por programas, projetos e ações concretos, com certo grau de sistematização e continuidade, permeada por planos que permitiram ciclos de médio prazo envolvendo diversos setores e âmbitos governamentais de mais de uma esfera. Alguns deles implicando a decisão de outros poderes federais, conseguindo consolidar vários de seus aspectos em lei. Por outro ângulo, empregou, nesse processo, mecanismos de participação e controle social

com as conferências nacionais, que lhe conferiram, minimamente, uma sintonia com as demandas da sociedade, expressão do que pode ser entendido como um consenso.

Aparentemente, as características das PNEs, tais como se apresentam, são prenúncio de um cenário promissor, ocorrido no período de 2003 a 2015. Dele se podem depreender indícios que sugerem possibilidades de se encontrarem elementos indicativos de um processo de consolidação do esporte como política de Estado ocorridos sob a influência do ME.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Nesse campo acadêmico, são raros os estudos que apresentam metodologias de análise das políticas públicas de esporte e lazer e a PNE, em especial quando abordada como uma política de Estado. Isso faz deste estudo original e necessário, como será tratado a seguir.

Primeiro, esta pesquisa entende a PNE como um conjunto de princípios, diretrizes, ações e concepção de esporte, abrangendo aspectos mais amplos, que vão além do texto constante no documento que expressam um conjunto de preceitos e intenções aprovados em 2005. Aqui, propõe-se uma abordagem à luz desses preceitos, porém, no movimento das relações estabelecidas durante a sua trajetória, no período de 2003 a 2015, precisamente como um instrumento axial que concatena e norteia as políticas públicas de esporte reais, materializadas por meio de programas e ações, implantadas pelo ME.

A PNE, portanto, é dinâmica e multifacetada, incorporando, ao longo do tempo, as possibilidades que a realidade apresentou diante da correlação de forças presentes no mundo da política. Da mesma forma, ao preservar a essência de seu conteúdo democratizante, pode influenciar e impor determinadas mudanças na realidade do esporte no país.

Ao abordar a PNE, esta pesquisa soma-se ao recente debate acadêmico sobre as políticas públicas de esporte no Brasil. Em pesquisas referentes à produção do conhecimento nesse campo, realizadas por Linhales (2001), Amaral e Pereira (2009) e Godoy (2013), constata-se que o esporte foi inserido no campo das políticas públicas

em meados de 1980, sob uma atmosfera de intensa luta pela democracia no país, sendo reconhecido como direito na Constituição Federal de 1988.

Ainda assim, foram raros os estudos relativos às políticas públicas de esporte devido à exiguidade de políticas de esporte implantadas pelos governos, com destaque o Governo Federal, à tênue inserção do esporte no campo das ciências políticas e sociais e à dificuldade dos pesquisadores em acessarem financiamento para estudos em um campo ainda não consolidado. Porém, para Schwartz (2010), o que impulsionou as pesquisas no campo de políticas públicas foi a instituição do ME, que passou, inclusive, a fomentar uma política de produção do conhecimento.

A partir desse marco, houve a implementação de uma política pública de abrangência nacional com programas e ações esportivas, provendo densidade empírica à temática (AMARAL e PEREIRA, 2009; MEZZADRI, 2014). Além disso, os primeiros anos do século XXI apresentaram um cenário propício para estudos sobre o esporte, no campo das ciências políticas e sociais, o que possibilitou a formação de um campo acadêmico próprio (STAREPRAVO, NUNES e MARCHI JR., 2009; GODOY, 2013).

Todavia, como todo campo que está em formação, existem lacunas, as quais deverão ser superadas com novos estudos. Em levantamento realizado por Amaral e Pereira (2009), verificaram-se carências de pesquisas sobre normas e legislações; políticas de Estado; entrelaçamento de duas dimensões da política *politics* e *policy*<sup>9</sup>; estudos sobre o papel dos agentes das políticas; sobre diferentes tipos de gestão administrativa; micropolítica e avaliação de efetividade e impacto das políticas.

Ao contrário do que o referido estudo aponta, as autoras advertem que a tendência é que “a micropolítica, os sujeitos do processo, uma análise comparativa de políticas implementadas em diferentes regiões e/ou cidades brasileiras ganhem espaço na agenda de pesquisa da área” (AMARAL; PEREIRA, 2009, p. 52). Tal tendência deve ser vista como um desafio a ser enfrentado pelos pesquisadores desse campo, aliás, o que se tornou um estímulo ao presente estudo.

Outras questões a serem superadas em relação aos estudos nessa área foram identificadas nas pesquisas realizadas por Húngaro *et al.* (2009), Amaral e Pereira (2009), Starepravo (2011), Mezzadri (2014), que caracterizaram as pesquisas sobre

---

<sup>9</sup> *Politics* são políticas de âmbito estratégico para o país, e *policy* são políticas programáticas, operacionais (FREY, 2002).

as políticas públicas de esporte como: a) focais, restritas aos aspectos operacionais das políticas; b) com tendência ao empirismo, distantes das teorias; e c) na realização de atualizações das informações existentes em estudos anteriores. Dessa forma, considerando a efervescência dos estudos no campo das políticas públicas de esporte, no período a ser estudado, de 2003 a 2015, esta pesquisa pretende contrapor algumas das lacunas mencionadas.

Entendemos que a relevância desta pesquisa é explicada pela escassez, no país, de estudos que abordem as políticas públicas de esporte como políticas de Estado em sua totalidade, que explorem as suas determinações históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais e que as expliquem em âmbito estratégico para o país.

Por conseguinte, a importância desta pesquisa reside na temática desenvolvida, sobre a política de Estado, na abordagem empregada na análise das políticas públicas de esporte e no trato com o objeto investigado, que difere da maioria das pesquisas realizadas nesse campo.

O exame que fizemos das políticas públicas de esporte, todavia, se circunscreve nas instâncias mais elevadas de poder do Estado, no âmbito institucional da política, ao que se refere à ordem de importância dada ao esporte nas decisões de impacto nacional. Dessa maneira, ao analisarmos as múltiplas determinações da PNE, identificamos, demonstramos e discutimos as características de uma política Estado. Este foi um dos diferenciais desta pesquisa em relação a outras realizadas, cujas análises, em geral, abrangem ciclos governamentais e procedimentos circunstanciais e operacionais das políticas.

Ao analisarmos outros estudos sobre as políticas públicas de esporte, não encontramos nenhum em que o objeto explore, exclusivamente, a existência de características de uma política de Estado de esporte no Brasil. Embora haja estudos sobre a questão, elas são referências superficiais e genéricas. Tal constatação demonstrou premente de se examinar essa problemática, por entendermos a sua relevância para o campo das políticas públicas de esporte.

Por essa razão, decidimos investigar como as políticas instituídas pelo ME foram desenvolvidas, durante os anos de 2003 a 2015, como se deram as contradições e quais as tendências que se apresentaram, diante do desafio de se constituir em uma política de esporte de Estado.

Em tais questões estavam inseridas as preocupações que moveram a escolha do tema e do período estudado, estrito aos anos de 2003 a 2015. As razões se deveram ao fato de ter ocorrido, nesse período, o ciclo mais duradouro de uma política de esporte, de âmbito federal, desde a primeira intervenção do Estado no esporte, em 1941, no Brasil.

Igualmente, porque, nesse período foi instaurado um ciclo político demarcado por um tipo de governo caracterizado como democrático e popular<sup>10</sup>, que se propôs a cumprir o mandato constitucional sobre o esporte como um direito.

Para tal, instituiu um ministério próprio para o setor, materializou uma Política Nacional para guiá-lo, envolveu outros setores governamentais e outros poderes do Estado para a consecução de sua política e garantia de mudanças legais. Tais elementos, *a priori*, apresentaram-se como atributos indicativos, em maior ou menor grau, de esforços para a consolidação de uma política de Estado.

O período estudado foi demarcado, inicialmente, pela criação do ME, em 2003, passando por duas gestões do governo Lula e uma gestão de dois anos do governo da Presidente Dilma Vana Roussef, encerrando-se no ano de 2016, quando esse governo foi interrompido, precocemente, em razão de um golpe parlamentar<sup>11</sup> que fechou o ciclo político aludido.

Identificamos, em alguns programas da PNE, a existência de características das condições necessárias de uma política de Estado, porém, em outros, encontramos apenas alguns indícios.

Reconhecemos tendências que apontaram para a transformação da PNE em uma política duradoura, contínua, democrática, sustentável e estruturada, examinando movimentos de avanços e outros de refluxos que alguns programas passaram, conforme as condições objetivas da economia e da política, ocorridas no período analisado. Tais tendências, ao longo do tempo, culminaram em mudanças significativas para o setor, que envolveram outras instâncias e esferas do poder público, como o Poder Legislativo e outras unidades federadas do país.

---

<sup>10</sup> Governo democrático e popular que expressa as principais reivindicações dos trabalhadores, as reformas econômicas e sociais para retirar o País da crise e combiná-lo com a luta política e ideológica, com a disputa pela hegemonia na sociedade. Estimulando o crescimento e fortalecimento dos movimentos sociais, promovendo a auto-organização dos trabalhadores, abrindo canais para a participação popular, criando instrumentos de poder local, fazendo surgir um real movimento socialista (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, s/p).

<sup>11</sup> O golpe parlamentar iniciado em 2015 teve o desfecho com o *impeachment* da Presidenta Dilma Roussef, em abril de 2016 (BEHRING, 2016).

Além disso, promoveram alterações na legislação e nas relações políticas com a sociedade, em busca de legitimar essa política por intermédio da participação social. O que representou um avanço na conquista de políticas públicas, conforme o interesse da classe subalterna e suas frações, ou seja, ocorreu uma aproximação entre os interesses do governo democrático e popular a classe subalterna.

Para melhor compreender tal situação, apresentamos a seguinte questão de pesquisa:

Quais as contradições e tendências presentes nas políticas implementadas pelo ME, no período de 2003-2015, para a instituição de uma política de Estado como um caminho para a emancipação humana, atentando para as categorias da prática prementes para a implementação de tal política, e como isto pode ser estudado por meio de um modelo teórico-metodológico que contenha as condições necessárias para a instituição da política de Estado, considerando os principais programas, projetos e ações implantados pelo ME, no período, e a dimensão da legislação e financiamento?

Diante de tais reflexões, nossa suposição a respeito do problema de pesquisa é que a PNE tenha alcançado, parcialmente, de forma desigual e em diferentes níveis, as condições necessárias para transpor seu caráter de política de governo para política de Estado.

Quando esse problema se apresentou, presumimos que a PNE seria uma política de Estado se ela confirmasse o esporte como um direito social, consolidado em lei própria, e se a política realizasse ações contínuas com mecanismos de sustentabilidade financeira, tais como um fundo nacional. Igualmente, se for vista como fator de desenvolvimento humano, social e econômico e se um sistema nacional próprio seja assegurado por lei.

No momento em que deflagramos a pesquisa, também estimamos que tal política deveria guardar outros condicionantes, como se a democratização do acesso ao esporte para todos era efetiva e, ao mesmo tempo, se essa política fazia cumprir sua especificidade ao promover o esporte de forma unitária e sem distinção entre as suas formas particulares (esporte educacional, de lazer e de alto rendimento).

Por fim, supúnhamos, ainda, que, nessa política, fossem consolidados mecanismos de democratização e descentralização da gestão e do controle social. Essas seriam indicações que, acreditamos, demonstram que a PNE teria

características de uma política de Estado. No exame feito neste estudo, consideramos as análises feitas por alguns críticos aos governos compreendidos no ciclo político estudado, de 2003 a 2015 (CASTELLANI FILHO, 2008; CASTELAN, 2011; MELO, 2012; MASCARENHAS, 2015; MATIAS *et al.*, 2015; CARNEIRO E MASCARENHAS, 2018, PEREIRA *et al.*, 2020).

Esses autores, por diferentes ângulos, afirmam que a PNE, de 2003 a 2015, constituiu-se em uma política de governo que esteve à esteira dos grandes eventos esportivos em detrimento da democratização do acesso ao esporte à população, atendendo, portanto, aos interesses do capitalismo de face neoliberal.

Nossa pesquisa partiu de um pressuposto divergente, isto é, de que a decisão governamental de sediar grandes eventos esportivos, pela grandiosidade, pela abrangência e pelo envolvimento de diversas instâncias e níveis do poder estatal, foi o que possibilitou a projeção da PNE em compor o rol das políticas sociais alçadas à agenda estratégica do país.

Entretanto, é preciso entender a correlação de forças nesse processo, considerando que, embora o ME tenha contribuído com o esporte para compor a agenda estratégica do governo federal, parece não ter sido um esforço suficiente para assegurar, em lei e na realidade concreta, a universalização do acesso ao esporte para a população, nem a instituição do Sistema Nacional do Esporte (SNE), demandas aprovadas nas três edições da Conferências Nacional do Esporte (CNE).

Isto porque a forma e o conteúdo de uma política pública de esporte não se resolveram apenas no âmbito do Poder Executivo, nem estiveram confinadas ao âmbito estatal. De acordo com Gramsci (2000a), a política decorre de uma relação contraditória, de um processo educativo do Estado (junto com a classe dominante), frente à classe e grupos subalternos que propicia um “consenso ativo”, estabelecido entre a sociedade política e a sociedade civil.

Dito de outra forma, é possível que a influência dos movimentos sociais oriundos da classe e grupos subalternos tenha sido insuficiente, junto ao ME e ao parlamento, para transpor ao âmbito jurídico todo o acúmulo programático e os consensos ativos construídos nos diversos segmentos esportivos, conquistados no âmbito político, assim como não conseguiu enfrentar a hegemonia das forças tradicionais do esporte, prevalecendo os interesses dominantes, próprios do Estado capitalista.

Compreender esse movimento foi de fundamental importância para revelarmos quais as contradições cuja solução tornaram-se obstáculos e tensões (internas e externas) que influenciaram no processo de constituição da política de Estado do esporte. Tais questões abordadas conferem originalidade a este estudo, contribuindo, também, com aspectos práticos ao campo das políticas públicas de esporte.

Com esta pesquisa, buscamos extrair lições sobre os limites e os avanços das ações concretas do ME, ao implementar as políticas públicas de esporte e lazer, durante os treze anos analisados, para que valham como subsídio à formulação de políticas públicas de esporte, nos Estados e municípios. Além disso, para que elas sejam informações instrucionais em programas de formação e qualificação de gestores no setor de esporte.

Outra expectativa que justifica consiste em que os ensinamentos extraídos da análise crítica da política possam balizar as deliberações dos diversos atores do setor de esporte e do parlamento, em especial, aos tomadores de decisão. Esperamos, ainda, que as proposições advindas dos resultados deste estudo inspirem gestores federais a darem seguimento à PNE, com ações que demonstrem consistência e expressem centralidade para o desenvolvimento desse setor.

Justifica-se, portanto, a importância deste trabalho quando nos propusemos a transformar o conjunto de documentos que ainda não foram suficientemente explorados – planos, peças orçamentárias, programas e ações, resoluções das conferências, leis, relatórios – em produção que explique a totalidade da PNE, cujas explicações e resultados possam contribuir com o avanço do conhecimento sobre as categorias constitutivas de uma política de Estado.

As políticas públicas de esporte que foram implementadas, no período de 2003 a 2015 apresentam-se, em forma e conteúdo, como as mais desenvolvidas no setor. Trazem características reconhecíveis que, em um período de média duração (treze anos), permitem a análise de suas principais características e regularidades.

Desde a criação do ME, em 2003, até o fim desse ciclo governamental, no início de 2016, a política de esporte foi elaborada, implementada por programas, projetos e ações concretas, com certo grau de sistematização e continuidade, permeada por planos que permitiram ciclos de médio prazo que envolveram diversos setores e âmbitos governamentais de mais de uma esfera.

Alguns dos programas e ações implicaram a decisão de outros poderes federais que consolidaram vários de seus aspectos em lei. Ademais, foram empregados, nesse processo de consolidação da política, mecanismos de participação e controle social com as conferências nacionais e fóruns de debates que lhe conferiram sintonia com as demandas da sociedade, em especial de classes e grupos subordinados.

Por fim, o que esta pesquisa traz de novo, além de propor um Modelo de Análise que busca sistematizar e aprofundar as categorias teóricas de uma política de Estado de esporte, é procurar elementos explicativos sobre possibilidades de superação das contradições aludidas, na perspectiva da transformação do modo de produção capitalista que contribua com a plena emancipação humana.

### 1.3 OBJETIVOS

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

Compreender a PNE brasileira entre 2003 e 2015, investigando – no decorrer dos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 – seu processo de desenvolvimento sobre aspectos necessários para uma política de Estado orientada ao direito social.

#### **1.3.2 Objetivos Específicos**

1. Formular e validar um Modelo Teórico específico para o estudo das políticas públicas de esporte, a respeito de sua constituição como política de Estado.
2. Descrever e analisar ações finalísticas, transversais e de grandes eventos que reuniram, de certa forma, aspectos necessários para sua existência como política de Estado, no decorrer dos PPAs de 2003 a 2015.
3. Entender como os elementos do financiamento do ME, no período de 2003 a 2015, responderam aos quesitos necessários a uma política de Estado de esporte.

4. Reconhecer na legislação esportiva os limites e as possibilidades para a instituição de uma política de Estado de esporte.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A estrutura da pesquisa divide-se em quatro partes, abordadas da seguinte forma:

A primeira parte contém a introdução, composta pela contextualização e pela problematização do estudo, assim como pela justificativa sobre a originalidade e a relevância do estudo, tanto para o desenvolvimento do conhecimento no campo das políticas públicas de esporte quanto para a prática de gestores de esporte. Devido ao objetivo da pesquisa, que se propõe a examinar se as políticas implementadas pelo ME, apresentam as condições necessárias constituintes de uma política de Estado.

A segunda parte abarca o referencial teórico, composto por quatro subitens. O primeiro abrange os estudos internacionais acerca das políticas públicas de esporte; o segundo trata dos estudos brasileiros sobre as políticas públicas de esporte; o terceiro alude ao esporte como um direito; o quarto, último, abarca os elementos constitutivos de políticas de Estado, referindo-se à fundamentação teórica central para o entendimento da diferença entre uma política de governo e uma política de Estado.

A terceira parte traz os procedimentos metodológicos da pesquisa, que caracteriza o estudo como pesquisa documental, sob o referencial crítico-dialético, dissertando sobre os documentos analisados e explicando em três fases (pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial) os procedimentos empregados na análise de conteúdo da PNE.

Na quarta parte, consta a apresentação dos resultados da pesquisa, composta por três capítulos que tratam, o primeiro, do PPA de 2004-2007, o segundo, PPA 2008-2011, e o terceiro, do PPA 2012-2015, nos quais identificamos, demonstramos e discutimos a PNE, intuída pelo ME, quanto às condições necessárias para a instituição de uma política de Estado de esporte, suas contradições e tendências de superação, considerando as informações advindas dos Âmbitos Empíricos do Financiamento e da Legislação do Esporte.

Na quinta parte, incide a exposição das sínteses conclusivas e algumas recomendações para futuras investigações sobre a temática.

Por último, consta o referencial bibliográfico e da legislação, empregado no trabalho, e os apêndices citados na pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ESTUDOS INTERNACIONAIS DE POLÍTICAS DE ESPORTE

Para que se possa compreender melhor o campo de estudos das políticas públicas, devem-se considerar as diversas formas e significados em que a palavra “política” pode ser expressa, quando é empregada em análises no âmbito internacional. Na língua portuguesa, a palavra “política” pode ter variadas conotações e significados, referindo-se a diferentes etapas dentro do processo político. Segundo Frey (2002), na língua inglesa, há diferenciação no emprego do termo a cada fase do processo político, por meio dos termos *polity*, *politics* e *policy*.

*Polity* trata da dimensão institucional, pois refere-se à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. Nessa dimensão da política, ocorre o processo em que as instituições detêm, hegemonicamente, a capacidade de decidir, de forma ideológica, sobre como o Estado será modelado, de forma a criar uma política de estado (COUTO; ARANTES, 2006 *apud* IGNACIO; MYSKIW, 2020, p. 05).

*Politics* trata da dimensão processual, atentando para o fato de que, no processo político, as disputas e a correlação de forças dos segmentos presentes no processo, sendo, com frequência, uma área de conflito (FREY, 2002). Nesse âmbito, o processo político é organizado para decidir sobre distribuição de recursos, suas ações e prioridades.

Nesse sentido, esse âmbito é conhecido como uma

arena política, visto que é caracterizada por embates, discussões e disputas de poderes e interesses distintos entre os agentes políticos que a compõem (COUTO; ARANTES, 2006, *apud* IGNACIO; MYSKIW, 2020, p. 05).

*Policy* trata da dimensão material, dando significado aos conteúdos concretos, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2002).

Esse âmbito refere-se às

ações concretas, ao resultado material das políticas públicas e “ao resultado advindo das ações tomadas, ao conteúdo das políticas, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das

decisões políticas” (COUTO; ARANTES, 2006 *apud* IGNACIO; MYSKIW, 2020, p. 06).

Ao analisar o contexto internacional, Mezzadri (2014) adverte que os estudos sobre políticas públicas, com dados disponíveis e quantificáveis, são limitados, em particular aqueles referentes ao esporte. Ademais, a falta de padronização nos métodos de investigação utilizados para fazer pesquisas em políticas de esporte tem dificultado o avanço teórico da área.

No entanto, Houlihan (2016) assevera que o método mais empregado nas pesquisas internacionais sobre políticas de esporte está relacionado aos estudos comparados. Ele destaca que a comparação é o “coração” do estudo das ciências políticas, dando ênfase nas vantagens desse tipo de estudo, pois: a) habilita os gestores em política a aprenderem sobre outros sistemas políticos diante de problemas similares; b) oportuniza que se examinem as políticas de esporte e lazer de outros países; c) estimula um campo com escassa literatura sobre estudos comparados em esporte.

Apesar da pouca quantidade de pesquisas na área de políticas de esporte, houve um desenvolvimento considerável, a partir dos anos 2000, nas pesquisas sobre os sistemas de esporte e as políticas de diferentes nações. Isso ocorreu, principalmente, porque os pesquisadores queriam compreender e explicar as causas do sucesso e/ou do fracasso de alguns países em competições esportivas internacionais (GREEN; OAKLEY, 2001; DE BOSSCHER *et al.*, 2008; HOULIHAN, GREEN, 2008; BERGSGARD *et al.*, 2007).

Houlihan (2016) explica as razões acerca dessa questão dizendo que as políticas de esporte ganharam importância como objeto de estudos a partir dos anos 1930, na Europa. Inicialmente, sua organização regional e nacional estimulou as competições; depois, o seu crescimento global influenciou a mídia e a população. Com isso, os governos mundiais se animaram a desenvolver políticas na área dos esportes.

Em estudo anterior, Houlihan (2001, p. 61-109) explica as motivações dos Estados nacionais para intervirem no esporte. Uma delas se deve à necessidade de os governantes terem o controle, bem como escolherem quais práticas esportivas e de lazer devem ser oferecidas à população. Esse tipo de controle foi verificado na França e na Inglaterra, entre os séculos XVIII e XIX, quando o Estado assegurou

privilégios às classes aristocráticas para realizar práticas corporais elitistas, como a caça. Observou-se, também, a necessidade de se criar espaços e possibilidades de lazer devido à expansão da população urbana.

O autor cita que, antes disso, no século XVII, na América do Norte, as motivações de controle nas práticas esportivas da população possuíam outras razões. Uma delas é a religiosa, pois os governos proibiam brigas de galo, corridas de cavalo, sistemas de apostas e demais práticas contrárias à ética protestante. Nos dois séculos seguintes, o esforço foi no sentido de coibir esportes considerados cruéis e sangrentos, comumente praticados no período.

Outra ordem de motivações está relacionada à saúde e ao lazer da população. Nos idos do século XIX, os Estados procuravam utilizar os benefícios do esporte e da recreação para a saúde pública. Nas cidades industriais inglesas, os governos locais construíram locais para banhos públicos e para a natação, promovendo a higiene pública. A legislação vitoriana possibilitou, também, a construção de parques públicos, a fim de melhorar as condições de vida nas grandes cidades. Isso impulsionou, mesmo sem motivação inicial, o incentivo para o desenvolvimento de esportes coletivos nascentes, como o futebol, o *cricket* e o *rugby*.

O governo inglês, ao perceber o potencial do esporte como fonte de lazer, ampliou a estrutura esportiva com a construção de quadras de tênis e salões de boliche, modalidades essas que atendiam à elite daquele país. Durante as primeiras décadas do século XX, o modelo vitoriano também influenciou outros países da Europa, da América, da Austrália e até mesmo do Brasil.

Ainda sobre as motivações ligadas à saúde coletiva, Houlihan (2016) ressalta que, em 1961, devido à preocupação com o crescente sedentarismo da população, no Canadá, houve uma significativa ação estatal, com a criação do *Fitness and Amateur Sport Act*, que é considerada a primeira grande intervenção governamental no esporte moderno nesta área.

Segundo Houlihan, outra grande e distinta motivação para a intervenção do Estado no esporte é a integração social. Com base nos estudos realizados na Inglaterra sobre esse tema, o temor à instabilidade social na classe trabalhadora, que ocorrera na segunda metade do século XIX, levou o Estado a instituir leis de fomento à atividade física e ao treinamento militar. O governo lançou mão do movimento *Muscular Christian* como forma de controlar e disciplinar a classe trabalhadora. Esse

movimento expandiu-se e, com a mesma intenção, foi empregado pelos governos de outros países, como EUA e Austrália (HOULIHAN, 2016).

Com a crescente expansão das estruturas esportivas, as quais ampliaram o acesso aos parques públicos, dos anos 1930 a 1960, os governos europeus usaram o esporte como fator de controle para a população jovem. Nos Estados Unidos, foi criado o *The Wolfenden Committee on Sport* (1960), para que se reduzissem as taxas da chamada “delinquência juvenil entre negros americanos” (HOULIHAN, 2001, p. 63).

Nas décadas de 1980 e de 1990, a mesma preocupação do governo americano afetou o Estado francês, no que se refere ao controle da violência entre etnias, assim como outros problemas encontrados nos subúrbios das grandes cidades. Dada tal associação e a dimensão dos problemas de violência entre os jovens, observou-se que o uso do esporte para fins de integração social continua em ascensão na maioria dos países. No Brasil, por exemplo, em suas políticas na área do esporte, também se pode observar a influência desse pensamento assistencialista e funcionalista, em que o esporte é visto como paliativo à violência e ao uso de drogas.

Uma ação que se iniciou no Canadá e se expandiu para outros países merece ser destacada. A partir de 1960, houve uma ação estatal, por meio da agência nacional encarregada do esporte, que direcionou o esporte como fator de integração nacional para diminuir a tensão separatista entre as culturas francesa e britânica naquele país. O mesmo processo foi observado em outros países com confrontos semelhantes: católicos e protestantes, na Irlanda, caucasianos e aborígenes, na Austrália, mulçumanos e católicos, na Bósnia e na Croácia, entre outros.

A preparação para o serviço militar foi mais uma motivação dos Estados nacionais para intervirem no esporte. Conforme Houlihan (2016), no final do século XIX, diversos países, como Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Canadá, aprovaram leis fundamentadas no desenvolvimento da preparação física devido à necessidade tida por esses governos em prepararem os jovens para possíveis situações de guerra. Tais leis foram aprovadas também para a prática de tiro esportivo. A influência militar no desenvolvimento geral e no direcionamento para certas modalidades é característica da história da maioria dos países.

No Brasil, tal pensamento surgiu a partir da República Velha e mais acentuadamente durante o Estado Novo, que foi marco da primeira intervenção do Estado no esporte, quando o Governo Vargas instituiu a primeira lei geral do esporte.

Por fim, a maior motivação se deu em nível de prestígio internacional, com projeção após a Segunda Guerra Mundial. Isso ocorreu porque os Estados rapidamente tomaram consciência dos benefícios e dos prejuízos que vitórias e derrotas esportivas, em grandes eventos internacionais, causavam no prestígio do seu governo, tanto interno quanto externo, bem como indiretamente na sua popularidade.

O desenvolvimento esportivo do bloco soviético na década de 1960 levou o governo da Inglaterra a estabelecer, em 1965, o *Advisory Sport Council* e a alocar recursos públicos para incrementar o esporte olímpico. O Canadá, a partir dos anos 1960, passou a financiar, com fundos públicos, além dos programas de ampliação da participação popular nos esportes, um programa específico de formação de atletas de elite.

A rivalidade de cunho ideológico e a luta pela supremacia que envolveu os Estados Unidos e a União Soviética possibilitaram incontáveis avanços no campo esportivo, seja nas metodologias de treinamento, seja nas novas tecnologias aplicadas ao desempenho dos atletas. Em relação à projeção internacional, o caso positivo mais emblemático é o de Cuba, que usa o sucesso esportivo conquistado, proporcional à sua compleição geográfica e populacional, como demonstração da capacidade organizativa estatal.

Nas décadas de 1970 e início dos 1980, países em desenvolvimento, como Brasil e Argentina, fizeram do futebol um meio para abonarem internacionalmente seus regimes militares e conterem, internamente, os descontentamentos populares.

Enfim, nesse diapasão, países africanos e asiáticos passaram a financiar o esporte de elite buscando visibilidade internacional e apoio aos seus regimes. Contudo, houve situações desabonadoras em que a comunidade internacional decidiu proibir a participação de algum Estado como forma de repúdio ao seu regime, como ocorreu na África do Sul, banida da comunidade esportiva internacional nos 1980 e 1990 devido ao *Apartheid*.

Além das razões apresentadas como motivação para o incremento do esporte, pode-se incluí-lo como impulsionador de desenvolvimento econômico, com a criação de novos mercados para produtos e serviços e a geração de empregos.

Dessa forma, pode-se concluir, com os estudos de Houlihan (2001), que o envolvimento do Estado com o esporte é peculiar a cada país. Mesmo seguindo caminhos diferentes, apresentam vertentes comuns: a) procuram solucionar

problemas próprios do esporte (espectadores, violência, drogas, deserção ou exploração de atletas) e b) buscam oportunidades para atingir seus objetivos políticos.

Ao analisar o perfil dos estudos comparados sobre o esporte no Canadá, na Inglaterra, na França e na ex União Soviética, Houlihan (2001) observou que são raras as abordagens sobre as políticas de esporte e de lazer. As questões tratadas são referentes ao esporte e à educação, à gestão financeira e ao bem-estar social. Dos estudos referentes às políticas, ele aduz que diferentes sistemas políticos têm produzido políticas similares na promoção de talentos esportivos, na Educação Física dentro dos currículos escolares e no uso diplomático do esporte.

Em sua análise, destacou alguns problemas encontrados nos estudos comparados de políticas públicas de esporte. Um trata da ambiguidade do conceito *politics* e *policy*, que implica: a) as inter-relações com grupos no processo decisório; b) a relação entre poder e influência política; c) a decisão sobre o que for exequível, d) a ausência de determinadas políticas pelos governos. A transposição mecânica das experiências dos países sem a devida crítica ou qualificação pode desconsiderar a história, o contexto e os estilos políticos e variações dos objetivos das políticas, podendo gerar práticas distorcidas e servir a discursos políticos. Além disso, a reduzida interpretação dos resultados e/ou a elaboração de análises com bases de dados frágeis ou limitadas gera inconsistência e parâmetros diferentes. Por fim, o etnocentrismo pode afetar a definição do problema sobre o que se deve, ou vale a pena, comparar.

Na América Latina, uma das principais preocupações dos estudiosos que investigam as políticas públicas na região consiste na fragilidade de dados e de análises para que se desenvolvam estudos comparados. Embora deva ser reconhecido, com o estudo realizado por Yoder (2016), que as políticas de esporte implementadas pelos governos de diferentes países da América Latina – independente do discurso e de diferentes ideologias políticas e que guardam similaridades a respeito das políticas de esporte, não se distanciando dos achados de Houlihan (2001) – pretendem solucionar problemas próprios do esporte em seus países e aspiram a atingir objetivos políticos próprios de seus mandatos.

Bravo *et al.* (2016) reconhecem, no manancial de estudos realizados na América Latina sobre o esporte, uma vasta produção relacionada às ciências humanas e sociais, tais como Sociologia, Antropologia, Psicologia e Estudos

Culturais. No entanto, ressaltam que os estudos sobre as políticas públicas de esporte, em especial no campo da gestão das políticas esportivas e da gestão na organização esportiva, são escassos. Tais estudos, quando ocorrem, são alusivos aos aspectos operacionais ou programáticos que tratam do ciclo das políticas de esporte.

Talvez isso ocorra, dizem os autores, porque o campo da gestão de políticas públicas de esporte ainda não está claramente definido como disciplina acadêmica na América Latina, pois a gestão esportiva ainda não se constitui em área de estudos devido ao reduzido número de universidades na região que oferece estudos nesse campo.

Outra limitação para essa base de estudos pode ser devida à barreira linguística. As produções latino-americanas são pouco lidas no mundo, uma vez que são escritas em espanhol ou português. São exíguas as publicações de estudos sobre o esporte na América Latina feitas em inglês.

Por fim, isso também pode ser o reflexo da baixa incidência de acontecimentos e eventos esportivos de grande relevância na América Latina, tendência que pode estar sendo revertida pela realização de megaeventos esportivos no Brasil nas últimas décadas (BRAVO *et al.*, 2016).

Sobre esse déficit, os autores demonstram que há potencial a ser explorado pela Academia e apontam uma gama de questões *sui generis* na América latina que poderiam ser objeto de estudos comparados no campo das políticas de esporte sob vários aspectos, tais como campeonatos continentais, como os Jogos Pan-Americanos, ou regionais, como os Jogos Bolivarianos, os Jogos da ALBA e os Jogos da América Central e Caribe.

Bravo *et al.* (2016) também fazem menção a temas potenciais que merecem ser explorados pela Academia nas mais variadas perspectivas de análise. Quer tais temas sejam ligados à governança das entidades esportivas e suas implicações para os países da América Latina, à participação dos governos nacionais nos subsídios ao esporte na América Latina, bem como à efetividade da intervenção do Estado sobre o esporte por meio das estruturas técnico-burocráticas e do aparato legal regulatório criados pelos Estados nacionais com a finalidade de gerir e controlar o esporte.

Em sintonia com as indicações de Bravo *et al.* (2016), procuramos examinar as políticas públicas de esporte no Brasil em âmbito estratégico do Estado, tentando contribuir com aspectos particulares das demandas acadêmicas citadas.

Especificamente, buscamos entender, na literatura internacional, possíveis indicações sobre os elementos teóricos e âmbitos empíricos que poderiam caracterizar uma política de Estado, aquela cujo protagonismo seja de responsabilidade do poder público, entendida como uma política estruturante e duradoura.

Para tanto, procuramos identificar, na produção acadêmica que analisa a dimensão institucional (*polity*) e/ou a dimensão processual (*politic*) das políticas públicas de esporte, pontos convergentes com o nosso objeto de estudo.

Foi possível identificar estudos que consideram o processo político, as disputas e a correlação de forças dos segmentos presentes no processo que se mostram frequentemente de caráter conflituoso; estudos que explicam como o Estado faz uso do esporte para sustentar seus interesses e garantir uma ideologia, bem como um certo controle da sociedade pelos governantes, o que poderíamos caracterizar como uma tendência aos estudos sobre as políticas de governo, que podem ser alteradas com a alternância de grupos no poder.

Em tais estudos, encontramos abordagens sobre o esporte como fator de coesão social, desenvolvimento econômico e cooperação internacional (THIBAULT, L; HARVEY, 2013); políticas de esporte como elemento que auxilia nas relações internacionais, como *soft power* (KEECH, 2016); estudos sobre a gestão de negócios na indústria esportiva, principalmente no futebol (PARRISH; NAURIGHT, 2014); e sobre a governança do esporte em governos e organizações esportivas (BRAVO *et al.*, 2016). Constatamos que são temas importantes, mas que, no entanto, não têm convergência com os interesses desta pesquisa.

No entanto, em que pese a maioria dos estudos citados abordarem assuntos diversos ao interesse da presente pesquisa, encontramos, em alguns estudos, questões tangenciais à problemática que investigamos, como, por exemplo, em Houlihan (2001), que abordou a influência das formas de gestão pública na descontinuidade das políticas e seus resultados.

A esse respeito, o autor levanta alguns problemas, como: a) a ênfase nas inter-relações das decisões com a influência de determinados grupos que expressam políticas de interesses de parte e não do todo dos demandantes; b) a relação entre poder e influência política, que faz o gestor assumir políticas plurais, em que o poder e o controle de recursos possam ser monopolizados por *holders* ou gabinetes

públicos; c) as escolhas das políticas, muitas vezes, são balizadas pelo desejo do gestor ou de um governo, que sabe ou suspeita que as políticas sejam malsucedidas ou não exequíveis (HOULIHAN, 2001).

Tais questões aludidas dizem respeito mais às razões que provocam a descontinuidade, revelando certa tendência às políticas governamentais no esporte, do que à explicação sobre a caracterização de uma política contínua e a importância da continuidade como uma condição necessária para constituir uma política duradoura.

Estudos recentes preocuparam-se com questões institucionais e com conflitos de interesses, disputas e correlação de forças dos segmentos presentes no processo político. Tais estudos ocuparam-se da análise das políticas do esporte e do emprego de instrumentos que apontam tendências que enfatizam as orientações neoliberais e de livre mercado nas organizações do setor público. Dentre eles, ressaltamos o estudo de McSweeney e Safai (2020), Davies *et al.* (2019) e Swain (2019).

Os estudos que analisaram e compararam a Política Esportiva Canadense (CSP), de 2002 e 2012, diante da Nova Gestão Pública (NPM) e do Empreendedorismo Público (PE) foram realizados por McSweeney e Safai (2020).

Para contextualizarmos esse estudo, faz-se necessário entender o que é a NPM. Houlihan e Green (2009) explicam a NPM como uma abordagem de gestão que buscou inscrever princípios do setor privado para o funcionamento do setor público, inclusive no esporte. Essa abordagem inclui um rol de indicadores-chave de desempenho e a perspectiva de terceirização dos resultados insuficientes do setor público para o setor privado por meio da introdução de Licitações Competitivas Obrigatórias, além da medição e auditoria constantes de performances em escala nacional para destacar as áreas de insucesso.

Orientados a demonstrar os efeitos da política pública do esporte à luz da NPM e do PE, o estudo de McSweeney e Safai (2020) demonstrou que, embora a política esportiva tenha sido expandida, de 2002 a 2012, tornando-se mais inclusiva tanto no desenvolvimento de atletas de elite quanto na participação esportiva para todos, mesmo que tenham incluído maior atenção para facilitar as oportunidades esportivas para grupos tradicionalmente sub-representados, houve também a adoção intensificada da NPM e uma virada para promover abordagens do PE – ambos de caráter neoliberal – dentro da política esportiva canadense.

Diante de consequências levantadas pelo estudo, no âmbito da NPM e do PE, há um incentivo à inovação, a novas ideias e à ampliação do setor esportivo no Canadá. Contudo, também traz implicações preocupantes relacionadas à reprodução das desigualdades sobre os setores mais pobres. Dessa forma, os autores apontam para a necessidade de aprofundamentos das discussões críticas sobre a ênfase da NPM e do PE na política esportiva canadense.

A pesquisa de Davies *et al.* (2020) levantou questões vinculadas às explicações sobre o retorno dos investimentos estatais, além de testarem uma ferramenta de gestão, em geral empregada no setor privado.

Ao se depararem com a limitação das pesquisas empíricas sobre os resultados não mercantis do esporte para a sociedade, eles se propuseram a calcular o impacto social do esporte na Inglaterra entre 2013 e 2014. Pela primeira vez, eles empregaram uma estrutura de Retorno Social sobre Investimento (SROI – *Social Return on Investment*) como um indicador da medição e da contabilização do custo-benefício social, ambiental e econômico relacionado com ações de responsabilidade social para valorizar o setor esportivo em nível nacional (DAVIES *et al.*, 2020).

Os autores testaram essa metodologia, e o estudo demonstrou que: 1) é possível medir e avaliar os benefícios mais amplos do esporte para a sociedade, sendo a estrutura SROI uma ferramenta útil de *benchmarking* para reunir evidências sobre o impacto social do esporte; 2) o retorno sobre o investimento no esporte na Inglaterra foi positivo e substancial, oferecendo, aos formuladores de políticas, pesquisas baseadas em evidências para melhor articulação dos investimentos no esporte; 3) trouxe evidências de que o esporte cria valor para a sociedade, por meio de vários resultados sociais, tornando-se, em potencial, um investimento com boa relação custo-benefício para abordar questões sociais em várias áreas de políticas públicas.

Embora esse estudo não esteja diretamente relacionado ao objeto da nossa pesquisa acerca das condições necessárias para se constituir uma política de Estado de esporte, traz pistas importantes sobre como buscar evidências empíricas com indicadores dos impactos sociais do esporte. De acordo com Athayde *et al.* (2020), no Brasil, isso tem sido uma grande lacuna, tornando-se um complicador às pesquisas que se dedicam a avaliar os impactos sociais de políticas públicas de esporte e de lazer.

Traçando o papel do esporte dentro da estrutura mais ampla do exercício de poder e do reforço do controle social, Swain (2019) investigou a relação esporte, poder e políticas na trajetória da sociedade industrial (anos 1980/1990) para a pós-industrial (atual) na Grã-Bretanha.

O estudo trouxe achados que ajudam a articular os diferentes papéis que a política esportiva tem desempenhado nas sociedades de produção e de consumo quanto à sua transformação. Ou seja, de uma área projetada para incutir disciplina e definir comportamentos, por meio de uma abordagem de vigilância (*panóptica*), caracterizada por poucos burocratas do Estado observando as ações de muitos, para, na atualidade, uma abordagem de controle, fornecendo modelos como inspiração (*sinótica*), a fim de auxiliar os indivíduos a gerenciarem reflexivamente seus estilos de vida.

O esporte, então, passa a ser um modelo de inspiração central no quadro político modernizado – sob a NPM –, representando um local na vida social que fornece modelos na forma de atletas de elite que podem motivar membros comuns do público a serem fisicamente ativos. Nessa ótica, a responsabilidade por um estilo de vida ativa passa a ser do indivíduo, pela livre escolha correta de um produto, oferecido no mercado (SWAIN, 2019).

O estudo demonstrou que essa mudança de paradigma é resultante da política neoliberal adotada pela Grã-Bretanha, na década de 1980, que tem como um dos preceitos a redução do Estado e a individualização excessiva que socializa os membros da pólis para conceituar tais desigualdades como sendo indicativas de deficiências pessoais na gestão reflexiva de sua agência (BAUMAN, 2000 apud SWAIN, 2019).

Tais reflexões possuem nexos com a nossa pesquisa, quando mostra que a concepção de Estado neoliberal impacta na transferência da obrigação da execução das políticas públicas ao setor privado e ao terceiro setor, por meio de pactuações e cooperações. Esses arranjos consensuais e, muitas vezes, tripartites implicam a descontinuidade das políticas públicas e a fragilidade do cumprimento dos resultados esperados.

Isso se deve à diversidade de interesses envolvidos nos acordos ou na cooperação, por um lado, com o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, e, por outro, com as organizações privadas, com e sem fins lucrativos,

bem como com os atores coletivos e/ou individuais da sociedade civil. (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Entendemos que o aspecto central do estudo de Swain (idem) é reconhecer a responsabilidade do Estado na execução das políticas públicas de esporte, apontando criticamente que,

O método sinótico de controle representa uma abordagem insidiosa para controlar as populações, que por sua vez, direciona as questões sobre a falta de equidade na participação esportiva para longe das instituições estatais e, em vez disso, as coloca sobre os ombros dos indivíduos (SWAIN, 2019).

Collins (2016), na mesma direção, diz que, ao se colocar a culpa por tal desigualdade na conta das disparidades estruturais de recursos e formas endêmicas de discriminação que exacerbaram a exclusão social no esporte, desresponsabiliza-se o Estado. Como conclui Swain (2019), a desresponsabilização do Estado pode redundar na culpabilização dos cidadãos entre si, por escolhas individuais equivocadas dos estilos de vida sedentários ou outras questões de saúde, em vez de mirar nas falhas de um sistema político na formulação de políticas para responder a tais desigualdades.

Assim, a discussão sobre os mecanismos de transferência de responsabilidades do Estado para o indivíduo, como forma de controle social, relaciona-se à nossa pesquisa, quando traz elementos atuais da literatura internacional para que se compreenda melhor o debate sobre a relação do esporte com o Estado, na realização das políticas públicas, em especial sobre o uso que determinados governantes fazem da política de esporte, caracterizando-as como política de governos, e não como políticas de Estado.

As análises anteriores, inclusive na literatura, sobre as políticas públicas de esporte trazem pistas interessantes a respeito do objeto de estudo específico desta pesquisa. Assim, para entendermos os elementos teóricos que constituem uma política de Estado, buscamos recorrer a outras áreas do conhecimento, nas produções acadêmicas que residem na dimensão da *polity*, do processo e do conflito.

A maior incidência de estudos dessa natureza ocorre na América Latina, em especial na Argentina.

Nesse sentido, os estudos de Natanson (2008) apontam que a política energética do Brasil seria uma política de Estado, com a existência da Petrobrás,

resultado de uma política estratégica que, desde meados do século XX até hoje, tem sido sustentada pelos diversos governos do Brasil. Na mesma direção, identificamos, nos estudos econômicos de Castro (2010), outros elementos relacionados aos limites da noção de uma política de Estado. Isso é apresentado quando o autor, ao procurar entender se a política de relações exteriores do Chile seria uma política de Estado, considerou que o mesmo modelo que foi implantado na ditadura perdurou no regime democrático, sendo que, mesmo após as eleições livres, houve um consenso entre as forças de centro-esquerda e de centro-direita na manutenção da estratégia de não inserção internacional do Chile. Aqui se mostra uma característica importante sobre consensos estratégicos estabelecidos em âmbito nacional, no campo da política, como elemento importante, mas ainda insuficiente.

Para Marco (2010), no desenho de políticas de Estado, destaca-se a necessidade de apontar um rumo em longo prazo, consensuado por todos os partidos. Em complemento, Fraga (1998), analista político argentino, entende que as políticas de Estado seriam aquelas políticas que são compartilhadas por todas as expressões políticas relevantes de um país, sendo que sua execução, em consequência, não depende das mudanças que os resultados eleitorais possam produzir nos governos.

Embora devamos entender o consenso como sendo um dos principais recursos do neoliberalismo na busca de homogeneizar as demandas das diferentes classes sociais e suas frações. O que é central nessa noção de política de Estado, até aqui entendida, é que existe um movimento intrínseco nas políticas de Estado que não as fazem imutáveis. A democracia formal é um marco importante para se estabelecer a correlação de forças e os consensos são forjados nos conflitos, intrínsecos e extrínsecos, impactando na continuidade e no conteúdo de determinada política.

Cueto e Guardamagna (2012), da área da administração pública e gestão estatal, dedicaram-se a entender e a delinear as características de uma política de Estado e diferenciá-la de uma política de governo, primeiro, a partir da experiência prática, e, segundo, a partir da produção acadêmica.

Para tal, analisaram o emprego na linguagem política atual da ideia de “política de Estado”. Considerando alguns significativos aportes feitos por autores, ainda parecem insuficientes para aclarar tal noção e criam mais confusão diante do uso do termo. Buscaram avançar nos limites dessa noção, entender os seus sentidos e alcance e analisar a possibilidade de se encontrar atributos específicos que possam

ser qualificadas como políticas de Estado, gerando a sua existência na democracia. Para os autores, é importante destacar, entre outras características, o consenso e a continuidade da política. O estudo trouxe pistas importantes para elaborarmos o modelo teórico-metodológico de análise para uma política de Estado.

Romero (2010), em estudos historiográficos, nos traz que as políticas de Estado supõem ambas as dimensões, consenso e conflito, e requerem um Estado capaz de impulsar e coordenar debates coletivos próprios da democracia.

Para isso, são indispensáveis mecanismos institucionais que facilitem a circulação do debate pelos órgãos representativos, os partidos, a mídia e as organizações sociais, que precedam a decisão política. Obviamente, durante esse debate, haverá embates. Sem que seus protagonistas percebam, depuram-se, destacam-se os consensos que assegurarão a continuidade dos pontos essenciais das políticas. Isso não nega certas posições irreconciliáveis nesse processo.

No Brasil, houve debates desse tipo nas conferências nacionais, que envolveram a população no país como um todo, em várias áreas. Tais eventos revelaram grandes conflitos de interesses dos diferentes segmentos envolvidos, mas redundaram em consensos possíveis, estabelecidos sobre diversas políticas públicas, muitas delas que se constituíram como políticas de Estado, como Saúde, Educação, Assistência Social, Segurança Pública. Algumas das conferências se originaram por iniciativa dos movimentos sociais afetos à área, posteriormente, foram realizadas pelos governos Lula e, de forma reduzida, no governo Dilma.

## 2.2 ESTUDOS BRASILEIROS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE

Os problemas vistos no cenário internacional, no campo acadêmico das políticas públicas de esporte, acerca da confusão sobre os conceitos de *politic* e de *policy* (processos das políticas e políticas programáticas) e sobre a prevalência dos estudos empíricos também ocorrem e são ainda mais acentuados no cenário brasileiro, conforme tratam Linhales e Pereira Filho (1999), Amaral e Pereira (2009), Húngaro *et al.* (2009), Starepravo (2007) Starepravo *et al.* (2009) e Mezzadri (2011), ao revisarem a produção científica e a literatura nacional referentes às políticas públicas.

Pensamos que o principal problema identificado nos estudos nacionais referentes às políticas públicas coincide com os estudos internacionais. Conforme afirma Arretche (2003), trata-se da escassa atenção prestada às abordagens teóricas e aos métodos de investigação próprios desse campo de pesquisa. Afirma, ainda, que o objeto de estudos da área está bem definido. Em especial, ao que se refere à análise do Estado em ação e às investigações de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, mecanismos de operação e prováveis impactos. Porém, as pesquisas ficam adstritas ao âmbito empírico da análise de políticas implementadas e avançam lentamente para a produção do conhecimento e de novas metodologias.

No campo das políticas públicas de esporte e de lazer, algo semelhante vem ocorrendo. As pesquisas estão, em sua maioria, voltadas ao relato de experiências, como demonstra o estudo de Mezzadri (2014), ou ao levantamento de dados empíricos, de acordo com Starepravo *et al.* (2009). Quando se publicam experiências sem o diálogo com as teorias, corre-se o risco de se pautarem as discussões em ideias e ideais próprios.

Esses tipos de estudos, se descolados de análises concretas sobre o objeto investigado, ou que desconsiderem o desenvolvimento histórico e as contradições presentes nessas políticas e as teorias que as fundamentam, são insuficientes para se avançar na produção de conhecimento e para o desenvolvimento de teorias.

Tem-se a impressão de que o desenvolvimento de teorias e metodologias ainda não seja recorrente nos estudos sobre as políticas públicas de esporte no Brasil, pois apresenta uma série de fragilidades e limitações.

Amaral e Pereira (2009) realizaram um levantamento e afirmaram essa tendência. Nesse estudo, foram relacionados 159 artigos sobre o assunto publicados entre os anos de 1997 e 2007 em três dos principais periódicos da área de Educação Física no Brasil e no Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. Eles verificaram carências de pesquisas sobre normas e legislações; políticas de Estado; entrelaçamento de duas dimensões da política, *politics* e *policy* (processos das políticas e políticas programáticas); estudos com relação ao papel dos agentes das políticas sobre diferentes tipos de gestão administrativa; micropolítica; e avaliação de efetividade e impacto das políticas.

A expectativa revelada pelas autoras era que “a micropolítica, os sujeitos do processo, uma análise comparativa de políticas implementadas em diferentes regiões e/ou cidades brasileiras ganhem espaço na agenda de pesquisa da área” (AMARAL; PEREIRA, 2009, p. 52).

Na ausência de estudos mais consistentes, deve-se considerar Houlihan (2004), que indica como um dos problemas da investigação em análise de políticas públicas a falta de clareza e distinção sobre o significado de *polity*, *politics* e *policy*, sendo que poucos pesquisadores tratam da primeira dimensão, *polity* (política institucional). Dessa forma, vale destacar que estudos como o de Manhães (2002) e Veronez (2005) privilegiam a dimensão institucional das políticas públicas de esporte e lazer com o Estado, ao destacarem as influências econômicas e políticas dos governos, os arranjos governamentais, o aparato legal e o orçamento sobre as políticas esportivas no Brasil. Tratam também das aproximações de estudos sobre a dimensão institucional entrelaçados à dimensão processual e da arena da política (*polity* e *politics*).

Outros estudos que tratam da dimensão *politics*, ou seja, das relações e processos das políticas do esporte, eram raros no Brasil, conforme aponta o mesmo levantamento (AMARAL; PEREIRA; 2009). Embora a dimensão material (*policy*) seja mais recorrente nos estudos sobre esporte e lazer, normalmente carecem de maior rigorosidade conceitual, constituindo-se como relatos de experiências ou empíricos.

As conclusões a que chegaram a respeito da maioria da produção científica sobre políticas públicas de esporte realizadas no Brasil foi que apresentam um caráter empirista e sem diálogo com as grandes teorias.

Em sua maioria, os trabalhos apresentados em congressos são relatos de experiências embasados muitas vezes em opiniões pessoais, estudando a implementação de políticas no âmbito operacional. Raros trabalhos fazem análises de cunho teórico ou científico, o que significaria um salto qualitativo no conhecimento da área.

No entanto, destacam-se alguns trabalhos na década abordada que fogem à regra, demonstrando abrangência e trazendo subsídios ao desenvolvimento da ciência, propondo referenciais de análises mais complexas e teóricas, dentre eles se destacam: Linhales e Pereira Filho (1999), Mezzadri (2000), Linhales (2001), Manhães (2002), Taffarel (2004), Veronez (2005), Bueno (2008), Mascarenhas (2008).

Diante da grande concentração de análises sobre a implementação de políticas públicas, Souza (2006) aponta a necessidade de superar o que se chama de primeira geração de estudos na área. São estudos excessivamente concentrados nos fracassos, pouco preocupados com as questões políticas e fortemente assentados no pressuposto de que a formulação e implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos (SOUZA, 2006). Esse tipo de análise, segundo a autora, ainda é muito alicerçado na tentativa de separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política.

Em que pese algum avanço na produção acadêmica sobre as políticas públicas de esporte, Starepravo *et al.* (2009) constatam o mesmo que Amaral e Pereira (2009) já tinham concluído, que persistem como maioria os estudos descritivos sobre o exame dos programas e projetos esportivos. Para Arretche (2003) e Souza (2006), há uma grande incidência das pesquisas e trabalhos apresentados em congressos, sem maior embasamento teórico, ocorrerem em áreas com formação teórica recente. No entanto, alguns críticos chegam a contestar a cientificidade da análise das políticas no âmbito operacional devido à falta de teorização.

Ainda que exista a predominância de *policy analysis* também nos estudos sobre as políticas públicas de esporte em grande parte dos países europeus e americanos (HOULIHAN, 2009), no Brasil, estudos atuais constatam uma tendência à alteração desse quadro na produção acadêmica sobre as políticas públicas de esporte e de lazer.

A revisão feita por Ignacio e Myskiw (2020) buscou analisar a produção acadêmica sobre a participação popular nas políticas públicas de esporte e de lazer no Brasil. Foram selecionados 14 artigos nas principais bases de dados, como MedLine, LILACS, SciElo e Google Acadêmico, em um universo de 62 pré-selecionados a serem analisados, que caracterizaram os enfoques recorrentes da política nos estudos que abordam as políticas públicas de esporte e de lazer.

Os autores utilizaram Frey (2009) como parâmetro teórico, ou seja, a mesma referência que empregamos nesta pesquisa ao tratarmos das políticas públicas.

Após a análise do conteúdo dos artigos, constataram que houve significativos avanços nas publicações sobre políticas públicas de esporte e de lazer, desde 1998.

Sobre o tema participação popular, os autores constataram uma grande concentração de estudos nas dimensões das *polity* e *politic* em relação à dimensão da *policy*.

Além do incremento percebido na última década, nas publicações sobre políticas públicas, esses resultados demonstram uma tendência à inversão dos achados de estudos que se ocuparam de revisões sobre a produção do conhecimento na área das políticas públicas de esporte e lazer. Esse é o caso das pesquisas de Starepravo (2007) e Starepravo e Mezzadri (2007), que constataram a proliferação de estudos de casos e relatos de experiência sem um avanço qualitativo e, posteriormente, Starepravo *et al.* (2009) evidenciaram o distanciamento entre a pesquisa empírica de fôlego com as questões teórico-metodológicas das políticas públicas. No mesmo sentido, Amaral e Pereira (2009) concluíram que as abordagens mais estudadas eram das dimensões *polity* e *policy*, ou seja, a parte conceitual e estrutural das políticas e o resultado, as ações concretas advindas destas políticas, embora sem articulações entre essas duas dimensões.

Diferente dos resultados encontrados nos estudos supracitados, Ignácio e Myskiw (2020), ao investigarem a participação social em políticas públicas, revelaram que as produções da última década apresentam um equilíbrio na relevância das dimensões *polity* e *politics*, ou seja, estudam-se mais os conceitos, os aspectos institucionais e as disputas e conflitos na arena política do que a dimensão *policy*, dos resultados da materialização das políticas, que apareceu sub-representada.

Eles argumentam que

Esse aumento no enfoque da arena política pode ser considerado relevante, pois somente com o entendimento de como funciona o jogo político, seus interesses e de que forma os agentes envolvidos negociam seus acordos é que se poderá determinar efetivamente se houve progressos na implementação das políticas públicas (FREY, 2009 *apud* IGNÁCIO; MYSKIW, 2020).

Nessa acepção, surgiram estudos importantes sobre outras temáticas que exploraram as dimensões *polity* e *politic* na área das políticas públicas do esporte.

Entre estes estudos destacamos aqueles que abordam o esporte como uma necessidade humana constituindo-se em um direito social a ser atendido pelo Estado com políticas públicas próprias. Tais estudos abordam tanto a questão institucional quanto a arena de disputas nas políticas públicas (CASTELLANI FILHO, 2008;

MASCARENHAS, 2008; MEZZADRI, 2011; SANTO FILHO, 2013; NUNES, 2014; ATHAYDE *et al.*, 2016; CARNEIRO *et al.*, 2020; TAFFAREL; LIRA, 2019).

Nessa mesma ótica, estudos começam a ser desenvolvidos com a preocupação nas características das políticas públicas de esporte, entendidas como política de governo e política de Estado (CASTELLANI FILHO, 2019; ROJO *et al.*, 2019; ATHAYDE, 2020; DAMIANI; MARCHETTI, 2020).

Inspirados nos achados de Amaral *et al.* (2014) e Starepravo *et al.* (2009), que identificaram uma escassez de estudos sobre as políticas públicas de esporte e lazer que entrelaçassem pesquisas empíricas com proposições teórico-metodológicas, Starepravo *et al.* (2011), Athayde *et al.* (2020) e Damiani e Marchetti (2020) apresentam estudos que buscam contribuir com a superação do *status quo* da área.

Starepravo *et al.* (2011) propõem, sob o marco teórico bourdieriano “conceitos e procedimentos metodológicos oriundos de outros campos do conhecimento, que podem ser apropriados pelos agentes/pesquisadores do subcampo científico/acadêmico da Educação Física, no intuito de alavancar a qualidade dos estudos na área” (Idem, p. 248).

Athayde *et al.* (2020), sob o marco teórico marxista, socializam algumas indicações metodológicas para avaliação das políticas públicas de esporte, baseadas nas proposições desenvolvidas por Boschetti (2009), aplicadas às políticas sociais.

Mais especificamente, lacunas encontradas nos estudos sobre políticas públicas, entendidas como políticas de Estado, Damiani e Marchetti (2020) propõem e validam um “modelo de análise para uma política de Estado de esporte” que pode ser implementado nas análises das políticas públicas de esporte, no âmbito nacional, podendo ser adaptável às diferentes unidades federativas. O estudo, além de propor uma metodologia de análise, sistematiza elementos teóricos para aprofundar o conceito de política de Estado.

Sob a dimensão *politic*, outro estudo desenvolvido por Pereira *et al.* (2020) fez uma revisão sobre financiamento em políticas públicas de esporte, nos artigos científicos publicados em periódicos nacionais, no interregno de 1998 a 2018. O universo visto foi de 43 estudos focados na análise da fonte orçamentária federal, “das políticas ou programas esportivos específicos”.

Concluíram que a maioria dos achados nos artigos analisados “sinaliza uma superação da incipiência sobre a temática, porém, com lacunas de estudos sobre as

esferas subnacionais e privada, megaeventos e entidades de administração do esporte” (PEREIRA *et al.*, 2020).

Ao analisarmos as pesquisas sobre a conquista dos grandes eventos esportivos, no Brasil, identificamos que houve uma efervescência de estudos dedicados aos grandes eventos esportivos, nas últimas décadas, envolvendo pesquisadores de várias disciplinas.

Reppold Filho (2016) explica que tais estudos passaram a compor o rol do campo das políticas públicas mais acentuadamente, porque a realização de cinco eventos esportivos de grande magnitude em apenas uma década, no Brasil, incentivou e, em certa medida, exigiu que a comunidade científica examinasse os megaeventos esportivos a partir de diferentes perspectivas (REPPOLD FILHO, 2016).

Em publicações na temática sobre os legados dos grandes eventos, no Brasil, destacamos duas referências: uma que aborda as múltiplas dimensões dos megaeventos e seus legados sob a ótica da responsabilidade social (RUBIO, 2007); e outra que levanta o estado da arte dos conhecimentos produzidos sobre legados de megaeventos no exterior e no Brasil (DACOSTA *et al.*, 2008). Outro trabalho que trata do legado social dos Jogos Pan-Americanos Rio-2007, com diagnóstico social e esportivo de 53 favelas cariocas (OBSERVATÓRIO DE FAVELAS, 2007).

O estudo realizado por Reppold Filho (2016) investigou, no período de 2007 a 2015, a produção do conhecimento de diversas áreas sobre os grandes eventos esportivos. Destacou dois livros que tratam, respectivamente, dos impactos dos megaeventos esportivos, sendo um com implicações para as políticas públicas de esporte em estados periféricos (OLIVEIRA; HAIACHI, 2011) e outro que trata das transformações na cidade do Rio de Janeiro em uma realidade com profundas desigualdades sociais (MASCARENHAS; BIENENSTEIN; SÁNCHEZ, 2011).

Para Reppold Filho (2016), o tema passou a ter o interesse de editoras comerciais, que publicaram outros dois trabalhos: um estudo de caso sobre sustentabilidade e governança nos Jogos Olímpicos (FLORES, 2014) e outro focado no legado dos megaeventos esportivos para a educação física escolar (MARCELLINO, 2013), tema raro na pesquisa brasileira. Sob outra perspectiva, Mascarenhas (2015) adverte quanto aos riscos que trazem os megaeventos esportivos à área da Educação Física.

Na produção científica, os megaeventos esportivos aparecem em artigos na Revista *Motrivivência* (2011), em que quatro edições apresentam um panorama atual do assunto; na Revista *Coletiva* (2019), com um número dedicado à análise crítica do tema; na Revista *Horizontes Antropológicos*, que abordou aspectos simbólicos dos megaeventos esportivos, suprimindo uma lacuna na pesquisa; e na Revista *Princípios* (2013), trazendo um levantamento da situação dos megaeventos esportivos no país com aspectos considerados positivos na realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos para o Brasil.

As quatro revistas, em conjunto, publicaram oito editoriais e 62 artigos sobre megaeventos esportivos. Somam-se a essas publicações artigos divulgados em outras revistas brasileiras de Educação Física e Ciências do Esporte, que têm frequentemente publicado material sobre o tema. Essa produção cresce, mas ainda é limitada quanto aos estudos comparados.

Estudos sobre os impactos dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 exploraram diversos aspectos dos eventos. Damiani *et al.* (2020) analisaram os impactos socioeconômicos positivos no setor da indústria da construção civil e do setor de serviços de hotelaria e restaurantes, ocorridos na cidade e no Estado do Rio de Janeiro, em comparação a outras capitais dos Estados brasileiros, durante a realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Paralímpicos Rio-2016.

Outro estudo sobre esses megaeventos foi realizado por Teixeira e Mascarenhas (2018), que analisaram o financiamento público e privado fornecido ao esporte durante o ciclo olímpico de 2012-2016.

Sob o ponto de vista da gestão das políticas públicas, concordamos com Damiani e Reppold Filho (2018), ao concluírem que as ações do ME, inseridas e articuladas com o plano de desenvolvimento econômico e social do governo federal, em especial no momento histórico de preparação e realização dos grandes eventos esportivos, foram determinantes para garantir as condições de existência das demais políticas públicas de esporte e de lazer durante o ciclo olímpico.

Com essa revisão ampla sobre os estudos realizados que abrangem as ações e programas executados pelo governo federal, o movimento do orçamento e as alterações na legislação e a correlação de forças entre os segmentos esportivos, na implementação da PNE e a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, constatamos que, em relação às políticas públicas de esporte e lazer, “a produção

sobre o tema teve um salto tanto quantitativo como qualitativo, considerando os meios de avaliação brasileiros, se comparada com períodos anteriores” (ROJO *et al.*, 2019, p. 128).

Em que pese esse aumento, restam lacunas que requerem novas pesquisas científicas, em decorrência de mudanças no âmbito jurídico, político, social, cultural e econômico do esporte brasileiro.

A intenção desta revisão da produção, antes de fazer uma análise do mérito ou relevância científica das publicações sobre as políticas públicas de esporte, foi de buscar, nas contribuições desses estudos, subsídios para o entendimento das políticas públicas, realizadas pelo ME, no período de 2003 a 2015, e identificar elementos teóricos que pudessem aperfeiçoar o conceito de uma política de Estado do esporte, que será tratado adiante neste estudo.

## 2.3 ESPORTE COMO DIREITO SOCIAL

O debate teórico a respeito do esporte como um direito social envolve um conjunto conceitual que partiu da abordagem das principais referências teóricas no campo das políticas sociais para se entender como se constitui a relação entre políticas públicas e necessidades humanas. Partindo desse referencial, foi preciso conhecer a particularidade da prática social, denominada esporte. Para tal, tratou-se dos diversos conceitos sobre o esporte que apresentam diferentes paradigmas teóricos, e assim, distinguiu-se o referencial que norteia esta pesquisa, sendo possível explicar como o esporte é um direito social e, portanto, objeto de políticas públicas.

### 2.3.1 Necessidades humanas como direitos a políticas públicas

A relação entre políticas públicas e necessidades humanas existe porque o processo de formação e desenvolvimento das políticas públicas demonstra que na base de cada uma delas se encontram necessidades humanas, que foram problematizadas e transformadas em questões de direito (PEREIRA, 2011).

No entanto, essa não é a única explicação que pode ser dada sobre as necessidades humanas. Behring (2006) trata de duas perspectivas hegemônicas em relação às necessidades humanas: uma que as vê como mera carência material e

necessidade social – visão que naturaliza as desigualdades sociais como fatalismo; e outra que rejeita a existência de necessidades humanas que demandam soluções por meio das políticas públicas. Esta última encara as necessidades sociais como tergiversações para justificar a intervenção do Estado sobre as liberdades individuais.

Para essa visão, existem os desejos, as expectativas e as preferências particulares, as quais a satisfação prescinde do poder público, pois este padroniza as escolhas pessoais; então, apenas o mercado seria capaz de atender as vontades individuais.

Nessas perspectivas, afirma Behring (2006), não há coincidência entre as necessidades humanas e as políticas públicas que se prestam a concretizar direitos sociais. Tal conjunto de direitos, que obriga o Estado a atender a demandas e a necessidades sociais, é terminantemente rejeitado pelos neoliberais.

Reconhecer, portanto, a existência de necessidades humanas como necessidades sociais, com valores, finalidades e sujeitos definidos, tem sido um grande passo para a construção da cidadania, pois isso equivale reconhecer a existência de uma força desencadeadora de conquistas sociais e políticas (BEHRING, 2006, p. 68).

Este trabalho tem afinidade com a perspectiva teórica marxista, que procura entender as necessidades humanas imbricadas nas relações sociais que surgem a partir de determinações concretas de vida em sociedade. Para a autora (BEHRING, 2006, p. 68), nessa visão, as necessidades são sociais, e não individuais.

Nesse sentido, não existem sujeitos de necessidades, mas sim relações entre indivíduos que se tornam sujeitos quando se relacionam para suprir necessidades comuns.

Com referência às necessidades humanas, Doyal e Gough (1991) consideram a existência de necessidades básicas, intermediárias e de aspiração e desejos. A principal distinção entre elas é a implicação exclusiva das necessidades básicas como “a ocorrência de sérios prejuízos<sup>12</sup> à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos, caso as necessidades não sejam adequadamente satisfeitas”. É um consenso em qualquer sociedade e cultura – o que lhes confere caráter objetivo e universal – de que as necessidades básicas podem corresponder à necessidade de

---

<sup>12</sup> Sérios prejuízos são impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de viver, física e socialmente, em plenas condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica (PEREIRA, 2011, p. 67).

sobrevivência física (saúde física), que assegura a existência das pessoas, e à necessidade de autonomia, que possibilita às pessoas a participação social e as escolhas legítimas e esclarecidas.

Com suas necessidades básicas satisfeitas, todos os seres humanos podem constituir-se como tais (diferindo dos animais) e realizar qualquer outro objetivo socialmente reconhecido. São pré-condições para que todos possam alcançar os objetivos universais de participação social (PEREIRA, 2011, p. 68), assim como assegurar condições para definir valores e crenças e lutar por causas humanas e sociais, o que enfrenta a concepção das necessidades reduzidas ao biológico, supondo que o ser humano se desenvolve livre de restrições sobre a sua capacidade de criar, de agir e de decidir, afirmando-se como um ser social.

A autonomia aludida por Doyal e Gough (1991, p. 53) comporta dois tipos. Um tipo diz respeito aos limites dados pela autonomia de ação, “condição mais elementar para que um indivíduo possa considerar-se a si mesmo ou ser considerado por outro como capaz de fazer algo e de ser responsável pela própria ação”. Está circunscrita na ótica das carências materiais e necessidades sociais, que naturaliza as desigualdades sociais e as vê como fatalismo. O outro tem relação com a autonomia crítica, entendendo que os sujeitos podem intervir tanto para avaliar quanto para propor novos caminhos de atuação na realidade a que pertencem. Esta pesquisa se fixará na abordagem crítico-dialética, em que o grau de autonomia possa demandar elevadas capacidades cognitivas e expectativas sociais, o que, aliás, permite superar a abordagem neoliberal de que ao Estado não cabe enfrentar as desigualdades sociais.

O julgamento sobre o que é justo ou injusto não reside na naturalização da distribuição das desigualdades, mas na forma como as instituições atuam em relação a essa distribuição. Essa compreensão está na base da concepção da autonomia crítica sobre as necessidades humanas básicas que apresentam critérios diametralmente diferentes dos adotados pelo paradigma liberal.

Pensando com Marx (2011), a sobrevivência física é a mais óbvia das necessidades básicas, constituindo a pré-condição essencial da existência animal, pois se trata do direito à vida. A autonomia é relativa à capacidade de criação, de ação e de crítica, em que, além da ausência de opressão, é livre da ignorância, da enfermidade, da falta de trabalho, do desabrigo, as quais também constituem limites

intoleráveis à sua autonomia, a fim de que a possibilidade de ação humana informada e deliberada possibilite o exercício da crítica, tendo em vista mudanças sociais dirigidas.

Nessa linha de raciocínio, podemos encontrar as explicações sobre como as políticas sociais contemporâneas limitam as necessidades dos pobres à condição de vida física mais miserável e humilhante – animal –, cuja satisfação permite apenas que eles realizem atividades mecânicas para sobreviverem. Tais limites estão refletidos nas relações sociais de produção capitalista, em que o trabalho perde o seu sentido criador e se torna trabalho alienado. Quando o trabalhador se separa dos sentidos e dos significados da mercadoria que produz, desumaniza-se. Ao não se reconhecer como criador da riqueza, não se reconhece, também, como produtor dos bens sociais e, portanto, não reivindica bens e serviços públicos para satisfazer plenamente suas necessidades. Isso pode gerar um tipo de política social assistencialista ou filantrópica, em que o Estado transforma um direito conquistado em dádiva ou privilégio.

Diante disso, entendemos, com Behring (2008), que alguns elementos são fundamentais para explicar o surgimento e o desenvolvimento de um determinado tipo de política social em um contexto sócio-histórico definido. O primeiro elemento é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes, o segundo é o papel do Estado na regulamentação e na implementação das políticas sociais e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e o desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica.

Por fim, entendemos que a política social para a satisfação das necessidades humanas, conforme demonstrado, não se dá unilateralmente ou de forma monocausal, mas na totalidade das relações, sendo historicamente determinada. Nesse sentido, entendemos “a política social como um processo que articula as relações de produção e reprodução social”, mas encerra contradições que podem gerar uma contra-hegemonia. Ponderamos, assim como Behring (2008, p. 64), que as políticas sociais não ocorrem desarticuladas da esfera do processo de produção material, nem da esfera da política e da cultura, como fez a socialdemocracia ao

constituir o Estado de bem-estar social e os padrões de proteção social<sup>13</sup> como elemento anti-crise do capital. Em face deste modelo, o Estado neoliberal vem a sucedê-lo, utilizando-se de outros mecanismos que também atomizam a política social e separam-na do próprio Estado, passando as responsabilidades à sociedade civil, via terceiro setor<sup>14</sup>.

Esta pesquisa pretende analisar as determinações das políticas públicas de esporte, assentando-se na perspectiva da totalidade que considera as categorias produção e reprodução, bem como trabalho e política social, inseparáveis e que se determinam respectivamente.

Vê-se que a naturalização desse processo influencia muitos pesquisadores e governantes a pensarem e a agirem sob o paradigma de que os pobres não têm nenhuma necessidade de esporte, de lazer, de cultura, muito menos de autonomia para fazerem suas escolhas, sentirem-se responsáveis por elas e participarem da vida econômica, política e social do país e, assim, podendo transformá-la.

### **2.3.2 Esporte como necessidade humana e direito social**

Taffarel e Lira (2019) apontam que os conhecimentos, socialmente construídos e historicamente determinados, a partir de atividades que materializam as relações sociais, com sentidos e significados, são necessidades vitais para o desenvolvimento dos seres humanos, para a formação de uma consciência necessária na sua atuação no mundo, na direção da transformação radical da sociedade. Eles ainda reconhecem o esporte como um direito individual de todos, ou seja, como direito social.

Abordar o esporte como direito requer mencionar Athayde (2016) quando situa o esporte como uma necessidade intermediária<sup>15</sup> e, por conseguinte, como um dos componentes necessários para alcançar os direitos de cidadania plena.

---

<sup>13</sup> Tais padrões separam o processo de produção e reprodução, colocam a política apenas na esfera da distribuição de bens e serviços e esvaziam aspectos centrais da sua constituição como processo social (BEHRING, 2008, p. 65).

<sup>14</sup> Montaño (2008, p. 93) demonstra como o neoliberalismo coopta a sociedade, para retomar, em uma nova roupagem, a filantropia e a privatização, que convertem a conquista por políticas sociais em beneficência do Estado, que passa a responsabilidade pela sua execução às organizações não governamentais – terceiro setor.

<sup>15</sup> Doyal e Gough (1991) identificam uma variedade de *satisfiers* e denominam os *satisfadores universais* como necessidades intermediárias as quais favorecem à melhoria da saúde física e da autonomia humana em sua totalidade.

As necessidades intermediárias, segundo Doyal e Gough (1991), compõem um conjunto de variedades de *satisfatores* que, em maior ou menor grau, podem ser utilizados para satisfazer as necessidades básicas. Apesar de universal – comum a todos –, as necessidades básicas não são padronizadas na sua satisfação. Esses autores identificam as características de *satisfatores*, que, em qualquer lugar, são reconhecidos como fatores de melhoria da saúde física e da autonomia dos seres humanos, independente de quem quer que seja. Eles então denominaram os *satisfatores universais* como aqueles que são essenciais à preservação da saúde física e da autonomia, dotando os seres humanos de condições para participar o máximo possível de suas formas de vida e cultura (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 155).

Embora as necessidades básicas sejam universais, os seus *satisfaiers* (bens, serviços, atividades, relações) nem sempre são. Há uma grande diversidade de formas de satisfação dessas necessidades, motivo que impulsionou os referidos autores a caracterizarem os *satisfatores* de escopo universais como uma satisfação das necessidades intermediárias, cujo atendimento individual criará uma cadeia de complementaridade que potencializará a satisfação das necessidades básicas em prol do alcance do objetivo último de participação e liberdade humanas.

Com esse entendimento, para este estudo, o esporte compõe esse conjunto de *satisfaiers* e passa a significar uma necessidade intermediária capaz de contribuir com a satisfação das necessidades sociais básicas e com a concretização dos direitos de cidadania. Dadas às características objetivas e universais que assume pelos seus atributos como *satisfator universal* e a concepção que se adote, o esporte pode contribuir com a melhoria das condições gerais de vida.

No entanto, para analisar as políticas públicas do esporte, implementadas pelo ME, e identificar se há características de uma política de Estado, partimos do pressuposto que nem o esporte, nem as políticas públicas de esporte são naturalmente virtuosas. Se forem abstraídos da análise da política pública os elementos fundamentais para explicar o surgimento e o desenvolvimento dessa política, no contexto sócio-histórico dos governos Lula e Dilma (2003 a 2015), restarão conclusões imprecisas e errôneas.

Dessa forma, também para a análise da PNE, devemos nos embasar em elementos explicativos, apontados por Behring (2016, p. 14):

o primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais.

Portanto, a autora adverte que, se for rompida a unidade entre trabalho e política social, as consequências serão drásticas à análise da política social e à própria ação política. Isso se acentua

quando se acredita que a mera luta distributiva soluciona as “falhas” do capitalismo, ilusão muito acalentada no campo da política social, [por conseguinte, no campo das políticas públicas de esporte]; e que a política social tem uma espécie de natureza “do bem”, sendo um “lado de fora” do capitalismo (BEHRING, 2016, p. 14).

### **2.3.3 Conceito de esporte como objeto de políticas públicas**

Levando-se em conta o que foi aportado até o momento, é importante adentrar-se no debate que tem ocorrido no campo acadêmico sobre o conceito de esporte. Isso se torna importante no sentido de se compreender as teorias que podem estar fundamentando as políticas públicas de esporte na atualidade, posto que o campo conceitual do esporte esteja no terreno das disputas dentro da sociedade entre aqueles que possuem e os que não possuem a direção. Isso pode ser expresso, em outras palavras, na luta de classes, na disputa pelos rumos de história que se desenvolve na política, no esporte e em outras arenas das relações humanas quando se almeja superar a sociabilidade capitalista.

Considera-se que a concepção adotada na análise da política pública apontará as diferentes possibilidades de lugar em tais disputas. Por isso, concordando com Oliveira (2018), a noção de classe social é determinante para explicar como se caracteriza esta concepção de esporte e como ela pode articular-se com diversos elementos que compõem esta possibilidade de um novo projeto histórico, já que, no processo de luta, não basta apenas proclamar, mas também é necessário demonstrar, com certo nível de coerência, como se entende e defende tal concepção que guia o processo de construção de uma sociedade realmente democrática e emancipatória.

Nesse sentido, devemos considerar as discussões teóricas sobre a gênese e o desenvolvimento do esporte, como acena Athayde (2016),

não ignoramos as contradições que perfazem sua consolidação dentro da sociedade capitalista, mas reforçamos o entendimento acerca do potencial esportivo para compor o rol dos elementos garantidores dos direitos de cidadania, a partir de programas e projetos sociais que priorizem a universalização/democratização do acesso à prática esportiva. Trata-se de uma compreensão que se contrapõe ao tratamento hegemônico dispensado ao esporte contemporâneo, que o aprisiona aos interesses da indústria esportiva e do entretenimento, que, por sua vez, se dirigem pela lógica da acumulação capitalista e da mercantilização das demandas e necessidades sociais (ATHAYDE, 2016, p. 09).

No entanto, há várias concepções que não se fundamentam nesses pressupostos analisados. Bueno (2008) e Marchi Júnior (2015) apresentam, sob o ponto de vista sociocultural, uma revisão do conceito de esporte. Embora existam outras abordagens, essa revisão panorâmica que segue é importante referencial para demonstrar a evolução do pensamento e as contradições presentes nas diversas concepções dessa área das ciências sociais que suportam o conteúdo das políticas públicas de esporte.

Observa-se o esforço teórico de Marchi Júnior (2015) que, a partir de um percurso analítico na revisão do conceito de esporte, foi o primeiro acadêmico do campo sociocultural do esporte e em 2004 apresentou um conceito sistematizado, aproximando-se, assim, de um conceito “polissêmico” do esporte. Quando apresentou sua primeira perspectiva de leitura e interpretação do esporte, ele entendia o esporte como “atividade física, construída e determinada a partir de contextos socioculturais, em constante desenvolvimento, e em franco processo de mercantilização, profissionalização e espetacularização” (MARCHI Jr., 2015, p. 24).

Coakley (2007) observa que não há uma definição precisa e única que identifique o esporte em todas as culturas e tempos. Para ele, devem-se considerar os sentidos, as formas de organização, as propostas e os subsídios destinados a esse esporte, assim como perguntar a quem interessa essa prática e quem são os mais beneficiados nesse cenário.

Magnane (1969) entende o esporte como uma atividade de lazer, cuja predominância é o esforço físico, praticada competitivamente, comportando regulamentos e instituições específicas, além de ser suscetível a transformações profissionais. Cabe observar que, já nos idos da década de 1960, a perspectiva da profissionalização, e seus respectivos processos e desdobramentos, já se faziam presentes nas análises de sociólogos do esporte.

Bourdieu (1990) define o esporte como um espaço estrutural de práticas sociais, chamado de campo, onde as posições dos agentes sociais são estabelecidas a partir da concorrência e da disputa por objetos e elementos de distinção. Neste campo, a mercantilização interfere na definição dos capitais atribuídos a determinadas práticas. Com isso, são definidas as relações entre a oferta e a demanda dos esportes.

A partir desse autor, podemos observar a constituição do que ele mesmo chamou de “campo esportivo” e, dentro dos critérios de reflexividade prescritos em sua teoria, as interconexões que se estabelecem entre os agentes e as estruturas sociais presentes nesse campo. Com base nesse dimensionamento do esporte moderno, *habitus* e capitais são determinados e determinantes para a compreensão do dinamismo social que se efetiva nos diversos contextos socioculturais da contemporaneidade.

Para Elias e Dunning (1995), a análise parte do pressuposto de que as sociedades revelam meios compensatórios para aliviar as tensões provenientes do autocontrole das emoções, e o esporte seria um desses meios. O esporte responderia de maneira catártica e controlada à emoção mimética das relações, dos riscos e das tensões do cotidiano. O que caracteriza o esporte moderno é o seu impulso civilizador no processo de esportivização dos passatempos lúdicos.

Os autores argumentam sobre o seu entendimento:

[...] seja ele qual for, é uma atividade de grupo organizada, centrada num confronto entre, pelo menos, duas partes. Exige esforços físicos de certo tipo e é disputado de acordo com regras conhecidas, incluindo, onde se revelar apropriado, regras que definem os limites autorizados de força física. O grupo de participantes é organizado de tal maneira que em cada encontro ocorre um padrão específico de dinâmica de grupo – um padrão que é flexível, umas vezes mais, outras vezes menos, e, por isso, variável e, de preferência, não inteiramente previsível no seu curso e nos seus resultados (ELIAS; DUNNING, 1995, p. 232).

Segundo Marchi Jr (2015), o que se destaca nessa leitura combinada entre alemão e inglês, e que obviamente destaca sua teoria como fio condutor da análise, é a intensidade com a qual as emoções, e seus respectivos estágios de manifestação associados aos mecanismos de seu controle, evidenciam o conjunto de relações e de interdependências que configuram o esporte nas suas mais diversas manifestações.

Em Brohm (1982), o esporte é um termo polissêmico ao referir-se a realidades sociais variadas e complexas, analisando-o, contudo, como uma atividade física típica

de uma sociedade industrial cujo fundamento é a organização científica do trabalho e a crença pragmática no progresso humano infinito. Foi na leitura de Brohm que Marchi Jr (2004) tirou como base o modelo de análise do esporte, denominado como polissêmico.

Para além dessa observação, cabe ressaltar que a leitura do autor francês submete os processos constituintes do esporte moderno ao acompanhamento e, em certa medida, à submissão das relações e conjunturas da sociedade capitalista, a qual, na sua definição, é reportada como “industrial”. Sua base marxista de análise, ou mesmo da teoria crítica, sustenta e legitima sua lógica de argumentação. Com essa interpretação, foram introduzidos determinados processos, até então não mencionados nas definições anteriores, os quais Marchi Jr (2015) trata dos processos de mercantilização, de profissionalização e de espetacularização.

Esse “tripé”, aliado aos contextos históricos e socioculturais da humanidade, permitia uma leitura ampliada e correlacional do esporte e, porque não dizer, uma perspectiva menos determinista na/para a compreensão desse conceito (MARCHI JR, 2015).

Na avaliação de Marchi Jr. (2015), a obra do sociólogo norte-americano Coakley (2007) trouxe contribuições significativas que tornaram a visão ainda mais crítica para a compreensão do esporte. Para o autor, o conceito deve ser interpretado no plural e questionado na sua forma tradicional de entendimento, a saber, “atividades competitivas institucionalizadas que envolvem grande dedicação física ou uso de habilidades físicas relativamente complexas pelos participantes, motivados por recompensas internas e externas” (COAKLEY, 2007, p. 06).

Marchi (2015) ressalta o acréscimo de aspectos motivacionais derivados do que o autor identifica como “recompensas internas e externas”. Esse sentido “recompensador” tem estreita relação com o processo de profissionalização apontado, inclusive levando em consideração aspectos e valores intrínsecos e extrínsecos atribuídos ao esporte.

A relevância dessa delimitação conceitual, diz Marchi (2015), é que, em muitos casos, essa definição específica é utilizada por razões de ordem prática, ao passo que, em outros momentos, ou por ordem de outras naturezas, abordagens mais flexíveis são conclamadas para considerar costumes, tradições e particularidades de determinadas sociedades localizadas em determinados tempos históricos. Decorrem,

em virtude disso, as formas utilitaristas ou instrumentais que são agregadas ao esporte instituído no Estado, nas instituições, nas entidades e nas empresas.

Após essa revisão das teorias do campo sociocultural, apresentada por Marchi Jr (2015), fica evidente o distanciamento da abordagem adotada por esta pesquisa, que considera como elementos balizadores a luta de classes, a disputa pelos rumos de história que se desenvolve na política, no esporte e em outras arenas das relações humanas quando se almeja superar a sociabilidade capitalista.

É sob a perspectiva teórica crítico-dialética que esta pesquisa está embasada. Nessa concepção, Taffarel e Escobar (2009) apresentam uma fundamentação sobre o conceito de esporte.

As autoras afirmam que, no capitalismo, o esporte pode ser definido como toda e qualquer atividade humana que responde a necessidades determinadas, de treino e aperfeiçoamento, conduzindo-a a uma disposição agonística, envolvendo a comparação, a partir de parâmetros previamente definidos.

Este processo de comparação agonística pede (a) espaços previamente regradados e estruturados; (b) treino para o controle taylorista visando à economia do movimento acompanhada de aprimoramento da capacidade de (c) responder a determinadas metas de relação dos homens com o tempo e o espaço pré-determinados (TAFFAREL; ESCOBAR, 2009, p. 02).

Deste modo, continua a autora, o esporte não se define pelo lúdico, mas pelo agonístico. Decorre disso a impossibilidade de se definir o esporte pelo amadorismo, mas, sim, pelo profissionalismo, bem como não se define o esporte pelo artesanal, mas pelo industrial em seu estágio mais avançado – da eletrônica, da robótica –, orientando a pesquisa sobre as potencialidades máximas da fisiologia humana, associada à lapidação e ao aperfeiçoamento máximo dos objetos necessários a cada prática (TAFFAREL; ESCOBAR, 2009).

Por meio do esporte, os homens ampliam os conhecimentos dos seus limites fisiológicos, desenvolvendo-os, e da natureza, de modo a aperfeiçoar as próprias forças produtivas. Esse critério geral, de superar-se a si, seu semelhante e a natureza, determina a configuração dos objetivos, da avaliação, dos métodos e dos conteúdos como complexos históricos e dialéticos inseridos no modo de produção da existência própria do capitalismo, que define o esporte como um conjunto de práticas específicas.

O esporte, sendo uma atividade humana que se produz na ordem do capital e ajuda a reproduzi-lo, configura-se como um importantíssimo aparelho ideológico potencializado pela mídia e que, na ordem mundial, se configura simultaneamente como instrumento de expressão da potência política e econômica de uma determinada nação.

Sendo o esporte uma atividade humana, em suas determinações, apresenta contradições, como ocorre em todas as relações sociais. Dessas contradições podem surgir as possibilidades de uma nova conceituação do esporte e uma nova ação, podendo ser incorporada como resultante do acúmulo de forças pelas políticas públicas de esporte.

Podemos entender essa assertiva, se considerarmos que tais atividades, no geral, possuem uma característica similar à atividade trabalho. Elas geram um valor de uso que as humaniza e, ao mesmo tempo, um valor de troca que as objetiva em mercadoria, no capitalismo.

Essas atividades “são valorizadas em si mesmas; seu produto não material é inseparável do ato da produção”, gerando valor de uso. Portanto, o produto é consumido enquanto é produzido pelo praticante, por atender, particularmente, aos seus sentidos lúdicos, estéticos, artísticos, agonísticos, competitivos, ou outros, relacionados às motivações humanas e à realidade (TAFFAREL; ESCOBAR, 2009).

Na sociedade capitalista, o esporte também gera valor de troca, quando explorado comercialmente, como produto material, pela venda do direito de imagem, patrocínios, direito de arena, todos previstos na Lei Pelé (9.615/98).

Nas relações de produção do esporte, na sociabilidade atual, devemos considerar, também, a extração de mais-valia, que gera um valor maior do que aquele que foi inicialmente investido. Tal valor está presente nas relações de trabalho estabelecidas entre os atletas e as entidades de prática de esporte, por meio de mecanismos próprios, como: monopólio de mercado, contratos unilaterais – flexíveis e instáveis –, rendimentos desiguais, produtividade e intensificação do trabalho por meio do avanço sobre tempo de não trabalho, polivalência, *doping*, entre outras (DIAS JUNIOR, 2011).

Tais atividades se realizam com modelos socialmente elaborados que são portadores de significados, ideias do mundo objetivo, das suas propriedades, nexos e relações, descobertos pela prática social conjunta.

Nessas relações contraditórias, existe a possibilidade de um conceito ampliado de esporte que envolve a apropriação do conhecimento de vários conteúdos da cultura corporal, incluindo os das práticas mais desenvolvidas – em forma e conteúdo –, o que permite elevar o padrão cultural esportivo da população.

Esse amplo quadro conceitual, composto por autores de diferentes referenciais teóricos e políticos, deixam-nos entender as concepções que podem fundamentar o esporte como um direito e como essas concepções refletem o pensamento dos legisladores, em determinado período.

Um dos preceitos centrais para se reconhecer o conteúdo de uma política pública como em política de Estado é a garantia da referida política no marco legal com dispositivos que assegurem o direito de forma contínua.

Procuramos compreender o conceito de esporte presente na legislação esportiva atual, buscando explicações no contexto político, social e econômico do período em que ocorreu a promulgação da Constituição Federal, de 1988, quando o esporte foi reconhecido como um direito de cada um.

A chamada Constituição Cidadã restaurou o Estado de direito democrático, em um clima de redemocratização que transcorria em todo o país. No entanto, o Estado instituiu políticas públicas em todas as ações governamentais no período sob a perspectiva neoliberal, admitindo políticas públicas de esporte emanadas pelo Estado, em sintonia com os interesses de diversos segmentos que compunham o setor, a partir daquele momento. Foi essa perspectiva que incidiu no fim da intervenção do Estado no esporte, sendo a maior demanda do setor esportivo com relação à tutela pelo Estado até então.

Passou a constar, no caput do art. 217 da Constituição, que o esporte “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um...”. Pela primeira vez, a expressão “é dever do Estado” aparece no texto constitucional, referindo-se ao esporte. Isso atribuiu ao Estado uma responsabilidade quanto ao esporte que não existia.

Nesse espírito de democratização, abriu-se a possibilidade para que todos pudessem dispor das práticas esportivas, quando se diferenciou o Esporte educacional e o Esporte participação como práticas esportivas não formais do Esporte de rendimento como prática esportiva formal. Tais aspectos são significativos para o

entendimento do conceito de esporte e a concepção de “direito” que constam na legislação.

No entanto, foi uma ação minimalista quando determinou o esporte como direito de cada um e, não de todos os cidadãos e cidadãs. Essa concepção, além de ser restritiva, não “garante” o acesso ao esporte a cada um, facultando o direito à prática ao desejo de cada um que queira praticar e sacando do Estado a responsabilidade de oferecer condições para que todos tenham acesso ao esporte, mesmo que esse acesso seja diferenciado, conforme a característica de cada prática implicada.

Dessa forma, inverte-se a função social do Estado para mitigar a questão social.

*A resposta às necessidades sociais deixa de ser a responsabilidade de todos (na contribuição compulsória do financiamento estatal, instrumento de tal resposta) e um direito do cidadão, e passa agora, sob a égide neoliberal, a ser uma opção do voluntário que ajuda o próximo, e um não direito do portador de necessidades, o “cidadão pobre” (MONTAÑO, 2010).*

Todo o debate travado na Constituinte esteve sob a influência de segmentos hegemônicos do esporte, que tinha como questão central, naquele momento, a autonomia das entidades representativas do Esporte de rendimento quanto à sua organização e funcionamento internos.

Tal influência foi determinante para a conformação do texto constitucional, fazendo constar no inciso I “a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento” (BRASIL, 1988).

*Percebe-se a intencionalidade de maior proteção constitucional para as entidades esportivas, tendo em vista o número significativo de entidades associativas que se formam no seio da vida social, mesmo porque o artigo 5º da Constituição aborda de maneira muito clara a ideia de associação, percebendo-se a preocupação do Estado de, através de dispositivos constitucionais, “cuidar” do Esporte e sua organização e funcionamento, com foco na autonomia das entidades esportivas (PIMENTEL, 2007, p. 110).*

Outra questão, não menos importante, tratou da destinação de recursos públicos para o Esporte de rendimento. Isso se evidenciou contraditório diante da demanda por autonomia das entidades esportivas institucionalizadas. Entretanto, não vigorou no texto constitucional. O que constou, no inciso II, foi “a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos

específicos, para a do desporto de alto rendimento” (BRASIL, 1988), o que, conceitualmente, à época, parecia valorizar a prática esportiva não formal.

Para compor o conceito, seguem, no inciso III, “o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional”, aqui entendido respectivamente como esporte com caráter de rendimento e esporte praticado livremente.

De forma complementar, no inciso IV, versa “a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional”, como uma forma de preservar, no esporte, as questões voltadas para o Estado nacional, outro aspecto que parece contraditório aos desígnios neoliberais.

No primeiro e no segundo parágrafos do art. 207, constam a orientação sobre a justiça desportiva. Assim, observamos que o texto se volta, de forma proeminente, aos interesses do Esporte de rendimento, uma vez que somente nessa manifestação é necessária a atuação da justiça desportiva.

O parágrafo terceiro reafirma a amplitude do conceito de esporte, quando traz o lazer para o art. 207 e aproxima tais direitos à questão social, preceituando que “O Poder Público incentivará o lazer como forma de promoção social” (BRASIL, 1988).

A orientação político-ideológica neoliberal, conforme diz Montaña (2010), transfere a responsabilidade da esfera estatal, por ser “ineficaz” e “burocrática”, para a sociedade civil, supostamente “mais ágil, eficiente, democrática e popular”. As respostas dadas pelo Estado às mazelas da questão social seriam compensadas pela ampliação dos sistemas privados, mercantis e filantrópicos (terceiro setor). O primeiro explora atividades lucrativas do esporte e do lazer, ao passo que o segundo se dirige às políticas de lazer dos setores carentes, o que provoca a precarização dos serviços e a focalização da ação social. Assim, tanto as políticas sociais quanto as do terceiro setor são fragilizadas, abrindo uma vantajosa demanda lucrativa para o setor empresarial (MONTAÑO, 2010, p. 23).

Com essa concepção, também percebemos o arrefecimento da obrigatoriedade do Estado em garantir o acesso ao lazer como um direito social de cidadania. Ao afirmar que o Estado incentivará o lazer, a Constituição não aponta para qualquer mecanismo que o assegure. Vale o alerta do autor de que, na concepção neoliberal, as ações de promoção social revelam, na verdade, uma relação de cooptação.

A inspiração neoliberal passou a impactar o conceito de esporte na legislação infraconstitucional. Por exemplo, a primeira lei a reger o esporte foi a Lei Zico (Lei nº 8672/93), que acatou quase que integralmente a proposta feita para a Constituição de 1988.

Os pontos considerados trataram

da autonomia e independência de entidades do esporte, priorização de aplicação de recursos para o esporte educacional, estruturas diferenciadas para o esporte profissional e não profissional, valorização e reconhecimento da justiça desportiva e a prática do lazer como forma de promoção social (SCHMITT, 1996, p. 187).

Destacamos várias contradições que evidenciam assincronismos existentes entre os postulados que orientam a Carta Magna brasileira e as tendências neoliberais dos países centrais que repercutem no país, tornando cada vez mais problemáticas as possibilidades de levar à prática a Constituição de 1988.

A legislação esportiva da década de 1990, com a Lei Zico e a subsequente Lei Pelé (Lei nº 9675/98), influenciadas pelo contexto político e econômico, vigentes nas décadas de 1990 e 2000, tinha como preocupação a modernização do futebol profissional e a regulamentação dos dispositivos constitucionais.

Pimentel (2007), sob o enfoque sociocultural, delinea o conceito de esporte, no aparato legal desse período com tendências à mercantilização e à espetacularização, e explica que:

No Brasil, a mercantilização e espetacularização do Esporte, processos que já vinham ocorrendo em décadas anteriores, ganham forte impulso no período, principalmente pelo aumento da tecnologia empregada nos meios de comunicação de massa e pelo alcance dos mesmos para milhões de pessoas, notadamente com o cinema e a televisão. Com a implantação, desenvolvimento e crescimento do projeto neoliberal, consolidam-se essas características do Esporte (PIMENTEL, 2007, p. 128).

Na Lei Pelé, essas tendências ficam mais evidentes, dentre as leis pós-constituição.

Se considerarmos as manifestações esportivas que vigoram na Lei Pelé, temos as manifestações do Esporte de rendimento, do Esporte educacional e do Esporte de participação, que derivaram da Lei Zico, acrescidas da manifestação do Esporte espetáculo. Considerando que a espetacularização é característica do Esporte de

rendimento, esse acréscimo poderia ser entendido como redundante e como reafirmação da tendência à priorização do esporte de rendimento na lei.

Nessa mesma linha, Proni (2000) entende que a mercantilização significa “a lógica do mercado em ação”. Em seus estudos, o autor demonstra evidências de que a tendência à mercantilização influenciou a reestruturação do futebol brasileiro, que já vinha se desenhando, e se intensificou após a publicação da Lei Pelé.

Para Mezzadri (2000) e Pinali (2019), a Lei Pelé ganhou notoriedade quando se propôs a reforçar as normas estabelecidas em legislações anteriores e, ao mesmo tempo, modernizar o esporte no país, em especial modernizar o futebol, no que se refere ao esporte profissional, ao fim da lei do passe, à profissionalização dos clubes, ao voto unitário, à limitação dos mandatos de dirigentes, à autonomia das empresas, criando a associação de árbitros, e à limitação da fiscalização do Ministério Público. Esta agenda não teve avanço com a Lei Zico.

Pimentel (2007) entende as tendências de mercantilização e espetacularização como tendências inseparáveis no conceito estabelecido na Lei Pelé. Ele percebe um distanciamento cada vez maior entre profissionais e amadores, esporte espetáculo e outras manifestações do esporte, acarretando uma compreensão limitada por parte do público espectador.

O esporte-espetáculo apareceria mais claramente como uma mercadoria de massa e a organização de espetáculos esportivos como um ramo entre outros do show business, se o valor coletivamente reconhecido à prática de esportes (principalmente depois que as competições esportivas se tornaram uma das medidas da força relativa das nações, ou seja, uma disputa política) não contribuísse para mascarar o divórcio entre a prática e o consumo e, ao mesmo tempo, as funções do simples consumo (BORDIEU, 1983 apud PIMENTEL, 2007, p. 130).

Alterações importantes ocorreram com a abolição do passe do atleta profissional de futebol, que desobrigaram os clubes a atuarem como empresa e excluíram a manifestação do Esporte espetáculo. No entanto, para mantermos o nosso foco no entendimento do conceito de esporte na legislação, destacam-se as alterações trazidas pelo Decreto nº 7.984/13, que regulamenta a Lei 9.615/98.

Tal decreto altera a Lei Pelé, promovendo uma subdivisão do Esporte educacional, que passou a ter a seguinte descrição: I – desporto educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos, como inclusão, participação, cooperação,

promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e II – esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde (BRASIL, 2013c).

No conceito de esporte na legislação esportiva analisada, percebemos que o Esporte de rendimento é o mais regulamentado e com maior predominância de dispositivos. Pimentel (2007) conclui que há uma contradição, pois caberia ao ente estatal priorizar as manifestações do Esporte educacional e do Esporte participação, “tendo em vista valores trazidos pela própria legislação: cidadania, democratização e a função social do Estado, bem como o fato de que o Esporte de rendimento não ser o mais adequado para atender os referidos valores” (PIMENTEL, 2007, p.165).

Para esta pesquisa, temos como determinante resgatar esse debate em torno do conceito de esporte presente na legislação esportiva e levantar os debates promovidos pelo ME, ocorridos na I Conferência Nacional do Esporte (CNE), ocorrida em 2004, sobre a necessidade de atualização do conceito de esporte presente na Lei Pelé, que posteriormente constou na PNE (2005). A necessidade de se aprofundar e atualizar o conceito de esporte foi reafirmado na II Conferência Nacional do Esporte (CNE), em 2006, sendo objeto de um Fórum de Especialistas, em 2008.

Para rever o conceito de esporte, partiu-se do reconhecimento de que foi um avanço constar na Constituição Federal um conceito que abrange diferentes manifestações, além do esporte de alto rendimento e que prioriza o educacional como dimensão formativa, apesar de admitir que tal preceito não tenha se materializado de forma satisfatória desde sua sanção.

Podemos inferir que os conceitos das manifestações esportivas, da forma em que foram elaborados e que se apresentaram como um avanço, à época, no atual momento, não expressam conceitos com contornos teóricos claros, inconfundíveis, entre si. Tais conceitos mais se parecem com enunciados que tentam identificar práticas com características diferentes. Com as várias modificações sofridas pela Lei Pelé, identificamos um reforço do Esporte de rendimento. Além disso, ela atomiza as formas particulares de esporte, o que não reflete a forma em que o esporte ocorre, na realidade.

Nas resoluções da II CNE, aduz-se que, para a consolidação do SNE, é preciso entender que as manifestações, ou dimensões esportivas, “não são excludentes entre si, mas articuladas, de forma equânime, em uma estrutura aberta, democrática e descentralizada, que envolve municípios, Estados e união, nos âmbitos públicos e privados, primando pela participação de toda a sociedade” (BRASIL, 2009a).

Essas dimensões deverão estar coerentes com a PNE (BRASIL, 2005), aprovada no CND, em 2005, como resultado da I CNE, em 2004.

Deve-se, portanto, afirmar, pela atualidade do debate, os preceitos aprovados na PNE, que trazem o entendimento do “esporte como uma política de Estado, com vistas ao desenvolvimento da nação, ao fortalecimento da identidade cultural, da cidadania, da autodeterminação de seu povo e que visa à defesa da soberania do país” (BRASIL, 2005).

Essa abordagem será passada em revista, nesta pesquisa, analisando que o esporte é considerado, na PNE, uma construção humana historicamente criada e socialmente desenvolvida, sendo abordado como integrante do acervo da cultura da humanidade, e o lazer como uma prática social contemporânea resultante das tensões entre capital e trabalho, que se materializa como um tempo e espaço de vivências lúdicas, lugar de organização da cultura, que perpassa por relações de hegemonia. O que se pode extrair desse documento é que, no conceito de esporte abordado, o esporte e o lazer são tidos como dimensões inseparáveis.

Se for considerada uma visão mais ampla de esporte, como acervo da cultura corporal, não se pode restringir sua conceituação nem desconsiderar sua história, menos ainda prescindir das formas com que ele se materializa, como prática humana, no movimento mais próximo da realidade. Assim, construído em consenso, a proposta do SNE adotou a abordagem conceitual adaptada a partir do Conselho Europeu de Esporte, preservando-se os Princípios e Diretrizes do SNE com as finalidades do sistema, aprovados nas resoluções da I e II CNE (BRASIL, 2009; 2009a).

Na PNE (BRASIL, 2005) e nos documentos preparatórios da Segunda CNE, por exemplo, há documentos; (BRASIL, 2009a) que remetem a pensar o conceito de esporte de forma unitária, sem fragmentações entre o que é entendido como Esporte de alto rendimento, Esporte educacional e Esporte de participação.

Parece possível avançar, a partir dessas indicações, e pensá-lo de forma dialética, entendendo-se que a oposição entre o Esporte de rendimento e as demais

manifestações parece traduzir-se como uma falsa contradição. Um dos aspectos dessa visão enviesada sobre o esporte reside na abstração desses conceitos que constam na Lei Pelé (Lei 9.615/98) e as imprecisões nelas contidas nas definições que foram criticadas e revistas pelo seu próprio autor (TUBINO, 2010).

A dialética ajuda a pensar o conceito esporte em sua totalidade, que correlaciona o particular com o geral, e não o singular com o geral. Isso faz toda a diferença quando se analisam fenômenos e se constituem categorias específicas, pois a contradição e as antíteses devem ser exploradas no fenômeno como um todo.

Portanto, parece falso contrapor “o esporte” educacional e de participação “ao esporte” de alto rendimento como polos opostos e excludentes. Para satisfazer as necessidades sociais, o Estado deve oferecer acesso ao esporte como direito de todos e todas, que o acessarão de acordo com as suas possibilidades, desejos e condições particulares.

Portanto, a grande questão filosófica que se impõe é que, no capitalismo, o esporte tornou-se uma mercadoria, e não um componente inalienável da constituição humana. Aí reside a contradição: o uso que se faz do esporte, no capitalismo, torna-o atomizado e, assim, na atualidade, determina, condiciona e explora sua face competitiva impondo níveis cada vez mais altos desempenhos por meio de métodos cada vez mais sofisticados, para dele, extrair o lucro máximo. Sob esse argumento, no futuro próximo, poderá ser hipervalorizada e padronizada outra forma particular do esporte, seja lúdica seja expressiva, que poderá ser imputada à condição de mercadoria. Enfim, poderá ser explorada, tendo descaracterizada a sua essência. Ainda assim, ambas serão esporte.

Foi a partir dessas premissas que pensamos o conceito de esporte analisado nesta pesquisa.

Outro esforço no sentido de discutir e reformular o conceito de esporte ocorreu na elaboração da proposta do SNE, realizado em 2015, por Grupo de Trabalho, amplo e diversificado, sob a coordenação do ME. Foi um momento de construção coletiva e de consolidação da participação social, aos níveis mais elevados, que tratou da definição conceitual do esporte. Isso porque assegurou a presença das principais representações do universo esportivo, bem como garantiu o conteúdo aprovado nas edições da CNE.

Dessa forma, a visão de totalidade envolvida na elaboração desse conceito enfrentou a fragmentação existente com as denominadas manifestações esportivas existentes na Lei Pelé, sem, no entanto, descuidar da relação do geral com o particular, presentes no conteúdo do esporte.

O Relatório do Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD (2017) trata desse processo de elaboração e afirma que instituir um conceito de esporte para o SNE foi um complexo movimento de atores que, na época, sendo um esforço governamental, se trata de

uma árdua tarefa, porque se deve considerar uma visão de futuro para a área, deve-se enfrentar as diferentes abordagens teóricas sobre o tema, os diferentes marcos legais coexistentes, e deve-se assumir uma posição que seja ampla, abrangente com clareza em seus contornos e atuação (PNUD, 2017, p. 310).

Esse esforço originou um consenso possível sobre o conceito de esporte erigido entre as forças políticas diversas dos representantes dos segmentos esportivos presentes no processo de elaboração do documento proposto do SNE (BRASIL, 2015).

No Brasil, a presença do Estado para assegurar o acesso aos direitos de cidadania, promovendo políticas públicas, é fundamental, considerando os índices alarmantes de desigualdade social – próprios dos países capitalistas, dependentes e periféricos. Dessa forma, coerentes com os esforços do ME para ampliar e atualizar o conceito do esporte, perspectiva presente na política nacional do esporte e nos documentos referentes ao SNE, podemos admitir, com Athayde (2016), que o esporte é uma das necessidades humanas que devem incidir no rol de direitos sociais atendidos pelo Estado, por meio de políticas públicas, na perspectiva da cidadania ampliada.

O autor advoga, ainda, que é imprescindível que

os gestores responsáveis pela implantação e organização dos programas e projetos sociais vinculados à prática esportiva reflitam sobre o que será oferecido e, principalmente, como será oferecido, para que esses serviços se consubstanciem em experiências ricas, que proporcionem aprendizados reais e a apropriação do esporte como elemento cultural e produto social... [e não estejam voltados aos interesses do mercado] (ATHAYDE, 2016, p. 496).

Nesse diapasão, Melo (2013) também assevera que o incremento do esporte e da Educação Física na escola, pelo Estado, dá-se pelo reconhecimento da sua importância para a formação da sociabilidade, exigida pelas relações sociais capitalistas. Da mesma forma, são reivindicadas pelos trabalhadores, em um movimento contra-hegemônico, quando lutam pela redução da jornada de trabalho e por “vivência cultural nesse tempo do não trabalho” (SILVA, 2007 apud MELO, 2013, p. 7).

Nesse aspecto, as políticas de esportes seguem o desiderato das demais políticas sociais, ou seja, são essencialmente contraditórias. O acúmulo de forças, estabelecidas na luta real de classes, pode determinar suas transformações, fazendo com que as conquistas avancem em momentos de maior tensão e/ou serem cooptadas por consensos estabelecidos com as forças hegemônicas.

O conceito de esporte, defendido por MELO (2013), assume sua forma particular, perpetrado na realidade concreta e contraditória das relações sociais capitalistas.

Tanto quanto outros campos das políticas sociais, os esportes assumem uma tripla condição de ramo de valorização do capital, estratégia das classes dominantes de obtenção do consenso dos trabalhadores e objeto de reivindicação por parte da classe trabalhadora da vivência esportiva, tanto do espetáculo esportivo como de condições objetivas de praticar esportes (MELO, 2013, p. 08).

O autor explica como as questões das reivindicações particulares de trabalhadores, ou parte deles, por esporte podem repercutir nas conquistas gerais da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, como essas conquistas gerais por “ampliação de direitos podem viabilizar a ampliação das possibilidades de vivências esportivas, tanto da prática constante em momento de lazer como do acesso ao espetáculo esportivo de qualidade, apesar do inequívoco papel que desempenham como um dos elementos de atuação das frações burguesas no campo do entretenimento, por meio da indústria cultural” (VAZ, 2003 apud MELO, 2013, p. 8).

Na perspectiva dedisputa contra-hegemônica, com referencial emancipatório, Castellani Filho (2008) assevera que não é suficiente garantir o acesso ao esporte, pois seria preciso ressignificá-lo, com o intuito de qualificar a reflexão dos valores que permeiam e dão sentido à prática esportiva.

Após essa conquista, podemos pensar na hipótese de uma política pública universalizante de esporte ao conjunto da sociedade. Complementarmente, na reflexão do autor, podemos vislumbrar que essa política “eivada por um novo significado de esporte” possa trazer elementos de uma política de Estado que não oscila conforme o desejo e a concepção dos governantes de plantão.

No entanto, reiteramos que um novo significado ao esporte não estará descolado das condicionantes sociais, políticas e econômicas do *status quo*, conforme Behring (2016). Ainda que o esporte se torne uma política de Estado e que seja considerada uma política social, junto com as demais, apresentadas de forma segmentada, ela passará a deter uma essência natural “do bem”, ou como se estivesse de um “lado de fora” do capitalismo.

Por mais que o Estado capitalista, de forma sub-reptícia, tente imprimir uma visão de redistribuidor social dos bens produzidos, passando uma ideia de neutralidade ou de conciliador de interesses antagônicos, a sua função social é, de fato, assegurar a exploração burguesa.

O esporte, assim como os demais direitos sociais, é tratado pelo Estado de maneira fragmentária e até individualizada, como uma de suas formas de obscurecer as reais práticas desiguais e precárias na solução da questão social. Netto (2008) adverte-nos que se o Estado, de forma adversa, tratasse da questão social como uma totalidade processual específica, significaria colocá-la em confronto com a ordem burguesa.

A partir disso, compreendemos que, por estar arraigado ao Estado capitalista, para que qualquer mudança concreta possa ocorrer, requer-se uma proposta de política pública sob um conceito de esporte de conteúdo e forma contra-hegemônico, que aproveite as contradições desse modo de produção e contribua com uma nova sociabilidade que supere o capitalismo.

#### 2.4 NOÇÕES SOBRE POLÍTICA DE ESTADO E POLÍTICA DE GOVERNO

Para tratarmos das propriedades que caracterizam as políticas de Estado e sobre o que as diferem das denominadas políticas governamentais, cabe-nos pensar a respeito das diferentes formas e conteúdos das diversas noções de Estado e de governo, das quais subjazem as concepções políticas, em cada época.

Escolhemos tal abordagem por entender que as explicações sobre como se constitui uma política de Estado estão relacionadas ao caráter do Estado e em como se dão as relações entre o Estado e a sociedade, existentes nos diferentes momentos históricos e nas diferentes formas de tratar as contradições sociais derivadas da luta de classes<sup>16</sup>.

A compreensão dessas relações clarifica questões inseridas na problemática desta pesquisa, que procura entender se as políticas públicas de esporte e lazer, nos governos Lula e Dilma (2003 a 2015), apresentaram atributos que demonstrem, de alguma forma, um processo de transição da política de governo para uma política de Estado.

#### **2.4.1 Estado, governo e política**

O entendimento a respeito da concepção de Estado que adotamos na pesquisa é fundamental para se desenvolver o conceito de poder, política e governo, questões que estão imbricadas.

##### *2.4.1.1 Noção sobre Estado*

Ao considerarmos, com Azevedo (2020), que o poder político consiste em uma dualidade composta pela *coerção ou pelo* uso da violência na imposição de uma ordem e, ao mesmo tempo, pela produção de *consensos*, posto que nenhuma ordem social se imponha com solidez unicamente por meio da violência, decidimos adotar como referência desta pesquisa a concepção de Estado gramsciana, por se tratar de uma concepção dialética que avança no conceito de Estado, a partir da teoria marxista.

A concepção de Estado de Gramsci é fundamental para se compreender a noção de política de Estado.

---

<sup>16</sup> Marx e Engels (2017) consideram a luta de classes como o motor da história. Significa dizer que o caráter dinâmico da luta de classes, dependente do processo histórico, é condição *sine qua non* para a constituição das classes, das frações, das camadas, das categorias. Nessa concepção, as classes sociais são grupos de pessoas, um dos quais pode apropriar-se do trabalho do outro em virtude dos lugares diferentes que ocupam em um sistema de economia social determinado, ainda que se considere, na atualidade, esse processo para além da esfera econômica.

Ele partiu da noção de Maquiavel para entender os teóricos que deram origem à visão dual de Estado – como aquele que deveria agir com ferocidade e, ao mesmo tempo, com o poder de convencimento – que seria a combinação da coerção com o cooptação.

Gramsci examinou teóricos liberais jusnaturalistas<sup>17</sup> e foi um crítico ferrenho dessa visão, analisando, para tal, as teses de Rousseau<sup>18</sup>, o qual propunha o contrato social. Tal “contrato” apareceria como uma ideologia do Estado que estabeleceria, como lei validada pelo povo, o direito ilimitado a tudo que o cidadão possa conseguir. Isso se refere às diferentes ordens políticas que dele resultam, tanto a despótica quanto a democrática, e, sobremaneira, corresponde como pressuposto uma formação econômico-social.

Os estudos mais profundos de Gramsci (2000a) foram feitos com base em Hegel<sup>19</sup>, principal opositor da concepção jusnaturalista de Estado, em que o Estado era a superação do reino do particularismo, expresso na sociedade civil, em que a luta de todos contra todos seria orientada pelos interesses particulares.

Diante desses conhecimentos, Gramsci (2011) reconheceu que no realismo burguês ocorria o emprego da ideia dualista de poder, ao referir-se às formas de poder ou dominação no âmbito das relações entre Estados. Em contrapartida, no marxismo, a ideia passou a ser aplicada às relações políticas entre classes e segmentos sociais.

Gramsci (2011) percebeu que Marx e Engels, no final do século XIX, avançaram na teoria sobre o Estado ao advertirem que o Estado pode representar a universalidade apenas, como proposto por Hegel, se for tomado na aparência. Revelaram que a burguesia, e não o conjunto da sociedade, conquistou a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno.

Marx e Engels (2017) explicaram o Estado moderno como um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia, em que suas formas institucionais decorriam, sobretudo, da coerção ou da violência para exercer suas funções e o domínio de classe burguês. O Estado seria a instância que se mostra como

---

<sup>17</sup> De acordo com, a ideia de controle social no sentido de que o Estado seria uma estrutura acima dos indivíduos sociais, podendo controlá-los para o seu próprio bem e para o bem de todos. Ao mesmo tempo em que a sociedade civil como uma instância separada do Estado se tornaria instrumento de controle do próprio Estado.

<sup>18</sup> No clássico *O Contrato Social*, de Jean Jacques Rousseau.

<sup>19</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) foi um dos criadores do sistema filosófico chamado idealismo absoluto. Foi precursor do existencialismo e do marxismo.

representante do interesse universal, porém reproduz o interesse da classe dominante, adquirindo, assim, a aparência da universalidade, mas a sua realidade objetiva é particular, na medida em que ele garante a organização das condições gerais de um sistema social no qual e pelo qual a burguesia existe como classe dominante (MARX; ENGELS, 2017).

Nesta concepção, o controle especial que a burguesia tem sobre o trabalho no processo de produção capitalista estende seu poder ao Estado e a outras instituições, revelando que o Estado não esteja acima dos conflitos de classes.

Dessa tese irrompe a ideia de ideologia de um Estado como estrutura que assegura os interesses da classe burguesa, o que propiciou a ideia de um Estado de direito, algo que fez Gramsci pensar na noção de Estado ideológico e legitimado que disputa o poder.

A relação entre Estado e poder, desenvolvida por Lenin, tornou-se referência importante na teoria de Gramsci, cujas noções de coerção e consenso demarcaram algo notável em sua obra – o desenvolvimento da noção de Estado ampliado e de hegemonia.

A relação entre a produção teórico-política de Gramsci e a de Lenin foi intensa.

Gramsci é o primeiro bolchevique italiano, o primeiro leninista de nosso país. [...] os Cadernos do Cárcere são uma aproximação de Lênin. [...] retoma diretamente a concepção de ditadura do proletariado como esta aparece em Lenin, identificando nela não só uma profunda mudança da estrutura econômica e política, mas também uma profunda revolução cultural, uma transformação profunda da maneira de pensar dos homens (GRUPPI, 2000a, p. 70-71).

Gramsci foi influenciado por Lenin, em especial quando apontou que a burguesia submetia o proletariado para além da dominação econômica e política, mas também no plano da consciência.

Lenin afirmava ser preciso que o proletariado erigisse sua própria ideologia – baseada em sua experiência social e política e no legado cultural –, necessitando de uma apropriação crítica. (LENIN, 2007). O movimento realizado por Lenin, em seus estudos na URSS, à luz do processo revolucionário, guiou as principais preocupações teóricas de Gramsci, que refletiam os problemas concretos, encontrados a partir das condições da correlação de forças entre as classes sociais da Itália e no mundo. Isto

o levou a investigar sobre a mudança política do Estado na conjuntura de desenvolvimento desigual e dependente do capitalismo<sup>20</sup>.

Ao perceber o caráter dinâmico das conexões e transições entre significação e poder, Gramsci elaborou de maneira rigorosa o conceito de *hegemonia*, ao longo de sua obra *Cadernos do Cárcere* (GRAMSCI, 2011; 2000b; 2000a; 2002 e 2001). Isso foi determinante para que ele analisasse o Estado, de forma dialética, e concebesse que ele não aparece nem como sujeito – um ente que paira sobre a sociedade e os conflitos sociais –, nem como objeto, pois representa uma relação social, como uma síntese das relações sociais definidas pela luta entre as classes sociais.

De forma mais detida, Gramsci (2002, p. 139) configurou a concepção de Estado ampliado, como “o resultado das relações orgânicas entre [...] sociedade política e ‘sociedade civil’”, a primeira compreendendo o “Estado-coerção”, formado pelos aparelhos de repressão e violência, e a segunda referindo-se aos “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, as organizações responsáveis pela elaboração ou difusão de ideologias. Assim sendo, o Estado é igual à sociedade política mais a sociedade civil, em que, à primeira, se atribui o aparelho de governo, e, à segunda, os **aparelhos privados de hegemonia**<sup>21</sup> – a própria sociedade civil.

Gramsci julga como equivocado, simplista e esquemático quem dissocia Estado e sociedade civil, pois ambos estão, ao mesmo tempo, juntos e separados.

O Estado ampliado, para Gramsci, constitui-se como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém não seu domínio, como também consegue obter o consentimento ativo dos governados”. (GRAMSCI, 2000a, p. 331). Embora esteja a serviço de uma classe dominante, o Estado não se mantém apenas pela força e pela coerção legal, pois é necessária uma legitimação dessa dominação.

---

<sup>20</sup> Para Lenin, a fase imperialista do capitalismo refere-se para além do terreno nacional, abrangendo a concentração de capitais, em um número cada vez mais reduzido de empresas, o que constituiu os trustes. Trata-se da articulação orgânica entre capital bancário e industrial que reforçou o capital financeiro, explicado por Lenin (2021, p. 76) como “a hegemonia dos que vivem dos rendimentos e do oligarca financeiro; significa uma situação privilegiada de um pequeno número de Estados financeiramente ‘poderosos’ em relação a todos os outros”. O que impactou as disputas geopolíticas mundiais, chegando até a atualidade, em que trustes internacionais são capazes de submeter aos seus ditames outros Estados nacionais – dependentes ou até com um nível elevado de independência econômica.

<sup>21</sup> Instituições privadas ou do terceiro setor (educação, saúde, cultura, esporte, etc.). A sociedade civil, em vez de formar um bloco histórico que expressa uma “vontade comum”, ou do “coletivo”, se junta ao Estado, como aparelho privado de hegemonia, e esse é o Estado que, ao mesmo tempo, está em disputa pela classe dominada (MELO, 2007).

Em síntese, ele é, simultaneamente, força e consenso. Em uma forma própria, o Estado articula-se em dois sentidos:

O sentido estreito, quando se identifica com o governo, com o aparelho de ditadura de classe, na medida em que possui funções coercitivas e econômicas. A função coercitiva é concomitante e inseparável do papel adaptativo-educativo do Estado, que procura realizar uma adequação entre aparelho produtivo e moralidade das massas populares.

O sentido amplo, ou integral, quando o Estado considera a tomada de direção do conjunto dos meios de direção *intelectual e moral* – escolas, famílias, igrejas, meios de comunicação, etc. – de uma classe sobre a sociedade, a maneira como ela poderá realizar sua *hegemonia*, sendo o aspecto educativo do Estado.

O papel do Estado educador, para Gramsci, significa:

criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade (GRAMSCI, 2000a, p. 23).

O Estado moderno torna-se educador ao subordinar os grupos sociais à hegemonia ativa do grupo dominante e dirigente, redefinindo suas práticas, sobretudo, ao manipular e diluir as contradições, inclusive as mais agudas e antagônicas, entre a sociedade civil e a sociedade política.

Com isso, explica que o consenso obtido pelo Estado, no processo de hegemonia, diferencia-se da cooptação ou da passividade. Gramsci (2000a, p. 42) concebe a noção de que um Estado dinâmico e processual é constituído “como a contínua formação e superação de equilíbrios instáveis [...] entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados”. Disso decorre que os interesses do grupo dominante e os dos grupos dominados “implicam-se reciprocamente [...] horizontal e verticalmente, de acordo com a organização econômica e política de cada Estado-nação,” expressando as lutas permanentes entre os principais sujeitos das classes fundamentais. Para o autor, o “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000a, p. 331).

Netto (2008, p. 26), por sua vez, sintetiza tal formulação que a burguesia busca eliminar os antagonismos entre projetos de classe distintos, buscando constituir um consenso ativo, ou, conforme Gramsci denominou “consenso coesão”, passando uma percepção distorcida sobre o “universal” da realidade social.

As forças coercitivas juntam-se, paulatinamente, ao *consenso ativo* e corroboram com a manutenção do poder, reforçando o corporativismo e as ações particularistas, em detrimento de projetos de natureza coletiva (SIMIONATTO, 1997).

O consenso ativo não se trata de uma acomodação passiva ou mera cooptação, diferindo-se pela “dupla perspectiva na ação política e na vida estatal”.

O Estado concebido como educador busca objetivamente constituir um novo tipo de civilização, que se adeque à estrutura do aparelho de produção econômica inovado pela reorganização e desenvolvimento das forças econômicas.

O Estado educativo não se trata de uma abstração, pois ele

é um instrumento de “racionalização”, de aceleração e de taylorização; atua segundo um plano, pressiona, incita, solicita e “pune”, já que, criadas as condições nas quais um determinado modo de vida é “possível”, a “ação ou a omissão criminosa” devem receber uma sanção punitiva, de alcance moral, e não apenas um juízo de periculosidade genérica (GRAMSCI, 2000a, p. 28).

Com a teoria do Estado ampliado, o momento político é exatamente aquele em que as contradições sociais se afloram e delas resultam as saídas momentâneas para dadas situações. Com efeito, o “político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva” (GRAMSCI, 2000a p. 35).

Com a noção de Estado ampliado, Gramsci (Idem) apresentou um percurso metodológico, capaz de explicar que a sociedade civil passou a partilhar com a sociedade política a centralidade da luta pelo poder. A disputa e a conquista pela hegemonia dos **aparelhos privados de hegemonia** são determinantes para a classe social que pretende chegar ao poder. Essa noção é fundamental para a nossa pesquisa, pois demonstra que as políticas públicas instituídas por determinado governo podem se tornar objeto concreto de disputas pelas classes sociais dominadas.

Em relação à noção de “classe e grupos subalternos”, de acordo com Gramsci (2011), deve ser entendida em sua historicidade como categoria política nos marcos da tradição marxista de transformação da sociedade capitalista. Neste contexto

histórico, a categoria agrega o proletariado industrial e trabalhadores do campo, e outros segmentos como trabalhadores informais e do setor de serviços, associação de moradores, movimentos urbanos e rurais, etc. – como o elemento de grupos sociais organizados ou não na estrutura do capitalismo.

Essa categoria política importa uma série de mediações e relações com o “desenvolvimento das transformações econômicas”; sua “adesão ativa ou passiva às formações políticas dominantes”; as lutas travadas, a fim de “influir sobre os programas dessas formações para impor reivindicações próprias”; a formação de “novos partidos dos grupos dominantes, para manter o consenso e o controle dos grupos sociais subalternos”; a caracterização das reivindicações dos grupos subalternos e “as formas que afirmam a autonomia” (GRAMSCI, 2002, p.140).

O momento mais favorável para se construir políticas públicas, segundo Simionatto (1997), ocorre quando os interesses da classe dominada e suas frações – que tentam se organizar para dispor de alternativas que enfrentem a classe detentora do poder – afirmam como premente o público sobre o privado, o universal sobre o particular, a vontade coletiva sobre as vontades particulares.

Com isso, explica-se a importância das políticas públicas, na conquista dos direitos que ampliam a cidadania, como sendo parte da luta contra-hegemônica e da luta para a transformação desses direitos em políticas de Estado.

Nas explicações sobre as relações sociais, entendendo como uma totalidade eivada de contradições, e na dinâmica da luta pela hegemonia (seja pela coerção ou pelo consenso ativo), foi possível identificar elementos teóricos ricos para compor a noção política de Estado. Tais políticas também figuram no cenário de disputas pela hegemonia e, por isso, não são imutáveis ou herméticas.

Devemos reconhecer, a partir da análise da literatura, a persistência da visão de que é prerrogativa *sui generis* do Estado definir unilateralmente as políticas públicas, tratando-se ou não de uma política de Estado. Por conseguinte, não concebemos em nosso estudo a concepção de políticas públicas não estatais.

Ainda que o Estado conduza os processos, depreendemos que as políticas se fazem e se desenvolvem em terrenos mais intrincados e controversos da relação Estado-sociedade. Ao conceito de Estado está contíguo um conceito de sociedade, sendo que a partir dessa relação contraditória derivam as políticas públicas.

#### 2.4.1.2 Noção sobre governo

Partindo-se do conceito ampliado de Estado, passamos a tratar da noção básica sobre o governo como um todo de pessoas que têm autoridade temporária para conduzir, gerir políticas e administrar o Estado.

Do ponto de vista operacional, o Estado é a organização política e jurídica que, por meio de um esquema institucional, existe em uma sociedade, sendo que sua existência transcende vários períodos de governo.

O Estado, como “sociedade política”, é organizado por uma burocracia formal e jurídica, expressa pelo conjunto de normas, regulamentos, procedimentos e controles que, articulados por certa ideia do que pode e deve ser, buscam constituir boas práticas de gerenciamento.

Nesta visão, o governo está no comando para dirigir e liderar o Estado, formado por equipes de dirigentes e técnicos que são renovados periodicamente e que têm como responsabilidade formular, implantar e fazer cumprir as políticas.

Cabe ao governo reger políticas, sendo que, para isso, deve propor, discutir, tentar fazer prevalecer seus critérios, elaborá-los, implementá-los e avaliá-los.

Por essa razão, os governos, em ambientes democráticos, devem estimular um arcabouço institucional que facilite a circulação dos conflitos e o debate público que antecede as decisões políticas.

#### 2.4.2 Política de Estado e política de governo

Compreender os fundamentos de uma política de Estado e as diferenças de uma política de governo precisa do entendimento sobre o Estado e suas determinações históricas, políticas, sociais e econômicas. Além disso, é necessário saber como essas políticas se manifestam, com características singulares que as diferem outras.

As produções acadêmicas existentes sobre a noção de política de Estado suscitam grandes debates devido às diversas interpretações que essa questão apresenta. Na maioria dos textos estudados, raramente os fundamentos teóricos acerca dessa noção são o tópico central, sendo que ela aparece de forma tangencial,

junto aos temas de diversas áreas, como se fosse subentendida, por meio de atributos genéricos, ou ainda como se tal noção fosse autoexplicativa.

#### *2.4.2.1 Noção sobre política de Estado*

Devido às diversas interpretações e dubiedades a respeito dessa noção, procuramos fazer uma revisão sobre a sua literatura, para extrair as características próprias, com os atributos únicos que a compõe, que a tipifica e que a difere de outras formas de políticas públicas ou estatais. Com esse estudo, foi possível conhecer o espectro das categorias analíticas que constituem uma política de Estado, uma vez que tais categorias consistem em um conjunto de condições necessárias que fundamentam a noção de política de Estado.

Os principais estudos sobre política de Estado que analisamos, no âmbito internacional, foram desenvolvidos por Natanson (2008); Follari (2010); Marco (2010); Cueto e Guardamagna (2012); Guardamagna e Cueto (2013). Eles tiveram a compreensão de que a relação que se estabelece entre as políticas de Estado e as políticas de governo, e destas com a sociedade, são relações dialéticas que estão em constante transformação, dependendo da correlação de forças entre as classes sociais e as frações de classes, bem como das resultantes do processo de luta pela hegemonia do poder, aproximando-se, assim, da concepção gramsciana.

Esses autores têm enfrentado a problemática referente à configuração da noção de uma política de Estado. Em virtude disso, eles procuram, em suas pesquisas, os atributos específicos que constituem tal tipo de política e que, de forma inequívoca, as diferenciem de outras.

Vale reconhecer que é complexo reconhecer as características que diferem políticas de Estado das políticas de governo.

Sobre isso, Natanson (2008) adverte que existe uma crescente ambiguidade e incerteza no uso do conceito de política de Estado, portanto, não se pode entendê-la como um programa unilateral, rígido, definido previamente, senão como o resultado complexo e mutável da combinação de forças políticas, equilíbrios sociais e tendências históricas e culturais.

É verdadeiro que uma política de Estado pode ser entendida como um problema significativo e estratégico de um determinado Estado, mas não é de todo

verdadeiro. Ocorre que não se trata de qualquer problema significativo e estratégico para ser entendido como política de Estado. Tais questões podem servir de guia para que os políticos deem continuidade para além da mudança de governo, mesmo considerando as diferenças entre os partidos.

Cueto e Guardamagna (2012), que aprofundaram seus estudos sobre a noção de política de Estado e trazem elementos que consideramos centrais para o entendimento desse tipo de política, mencionam que

a própria sociedade exige e valoriza políticas de longo prazo que muitas vezes se sintetizam na demanda por “políticas de Estado”, que se pretendem mais estáveis e contínuas. Ou seja, percebe neles **atributos que se sintetizam em ideias de longo prazo, estabilidade, continuidade e consenso**. No entanto, uma política com amplo consenso social e político, e com vistas à continuidade, não se tornará necessariamente uma política de Estado (CUETO; GUARDAMAGNA, 2012, p. 16, grifo nosso).

Há uma complexidade ao se abordar o processo de construção de uma política contínua e de consenso, pois ele é permeado pelas disputas das classes dominantes para obter a hegemonia. Então, a possibilidade de realização de políticas de longo prazo e estáveis depende do momento histórico, do equilíbrio político e social entre forças antagônicas que estão em permanente tensão.

Depende também do tipo de poder que estiver sendo exercido pelo governo em vigor, se autoritário ou democrático, até mesmo democrático, se influenciados pelo ideário do estado de bem-estar social ou neoliberal. Tudo isso influencia na análise a ser feita, sobre o que caracteriza uma política de Estado ou pode revelar o movimento de transição de uma política de governo para uma política de Estado.

Se, por um lado, em determinados momentos de crise econômica e/ou política, o Estado pode cooptar e convencer os dominados a prestarem sacrifícios pelo “bem comum”, pelo “interesse nacional”, aparecendo como portador do “interesse universal” para estabelecer consensos, na essência, ele resguarda os interesses do grupo dominante e dirigente.

É elucidativo o entendimento de Rulli (2006) quando diz que “uma política de Estado, na medida em que transcende os partidos e ideologias, deve ser produto do consenso ou de um grande acordo nacional que coloque em primeiro lugar o interesse da nação como um todo”. Nessa concepção, é considerado um cenário de

concertação nacional pacífica, como se fosse possível, para além da abstração, ignorar os interesses e disputas das classes sociais e frações de classe.

Por outro lado, sendo o processo de produção da hegemonia, contraditório, o Estado para se manter no controle, quando há tensões, busca conquistar certo apreço e, para tal, pode lançar mão de processos que gerem consenso ativo, capazes de promover certos benefícios que redundem na ampliação da cidadania, criando oportunidades para avanços nas políticas públicas de cunho estruturante.

Existe uma crescente ambiguidade e incerteza na utilização do conceito de política de Estado. Ela pode referir-se a um problema estratégico de um país, tornando-se contínua, e ser fruto de um processo de consenso ativo, também se tornando contínua. Contudo, a política pode ser um tema estratégico e/ou consensual e não ser uma política contínua, não chegando a se constituir em política de Estado.

Para que se compreenda de forma segura a noção de uma política de Estado, é imprescindível o exame minucioso sobre as condições em que tais políticas se formam e sobre os atributos que compõem o seu conteúdo.

Se analisamos a política relevante de um país, a qual espelha uma questão estratégica do Estado e a formação de consensos (coesão), podemos identificar as características do tipo de política a partir dos interesses desse país, da sua concepção de Estado e sociedade e do momento histórico em que intercorre tal política.

Pode parecer, à primeira vista, que qualquer problema significativo e estratégico para um Estado seja caracterizado como de interesse nacional. Como mencionado, uma questão de Estado não significa, necessariamente, que exista um acordo de interesse nacional, feito entre a sociedade política e a sociedade civil, acima dos interesses distintos das classes sociais.

Nas referências analisadas, a política de Estado é caracterizada por duas propriedades recorrentes: o consenso e a longevidade. Considera-se que a formulação das políticas de Estado destaca a necessidade de traçar um curso de longo prazo acordado por todas as partes implicadas, o que ocorre em Estados com características democráticas (MARCO, 2010).

Cavarozzi e Berensztein (1998) abordam que a preocupação de democratizar o Estado requer discutir sobre que Estado queremos e como queremos que as políticas sejam definidas nesse Estado.

A crítica desses autores dirige-se à visão tecnocrática e minimalista do Estado, que busca políticas de Estado, estabelecendo consensos entre os grupos políticos relevantes do país, em vez de um processo democrático, em que as decisões deveriam refletir posições plurais dos cidadãos que estão circunscritos em classes sociais e frações de classe, distintas.

Apresentam, ainda, problemas sobre o conceito políticas de Estado quanto a: primeiro, que é preciso debater sobre a medida de Estado que se quer, antes de se implementar determinadas políticas; segundo, é um risco se considerar que as políticas de Estado presumem somente o consenso, sem considerar que o conflito lhes é inerente. Negando que “a política é a busca do consenso, mas é também um terreno para a resolução dos conflitos materiais e simbólicos”; e, terceiro, se as políticas de Estado são consensuais e que não representam a diversidade e a complexidade da sociedade, podem acabar se constituindo em uma forma antidemocrática de políticas (CAVAROZZI; BERENSZTEIN, 1998).

Os autores concluem que colocar a política em termos de consenso gera descontentamento político entre os cidadãos que não encontram espaços de participação e dissidência. Isso porque o consenso só é possível em uma sociedade de classes, quando uma concepção de política é subsumida por outra, que passa a ser vencedora. Embora haja espaços para disputas por políticas contra-hegemônicas, o que ocorre, com frequência, na construção de consensos, é a confirmação dos interesses das classes dominantes ou de frações dessa classe.

Follari (2010) é ainda mais conclusivo do que Cavarozzi e Berensztein (1998), porque, para ele, o consenso como um acordo entre os partidos, o Estado e a sociedade civil, sem considerar os conflitos de interesses das classes, é entendido como um componente do paradigma neoliberal<sup>22</sup>, o que ele considera a morte da política. Ele complementa que a política, antes da globalização, implicava diferentes posições, diferentes programas, diferentes ideologias, mas que, no neoliberalismo, isso tende a desaparecer.

---

<sup>22</sup> Tais paradigmas se consubstanciam pela privatização das empresas públicas, abertura do mercado, desproteção e desregulação do mercado nacional, desregulamentação das leis trabalhistas (ligada à relação capital-trabalho) e dos direitos sociais. Dessa forma, a política social no neoliberalismo, antes de eliminada, é readequada às novas necessidades do capital, hegemônica pelo capital financeiro. Essa refuncionalização não é uma continuidade ou, apenas, uma atualização aos novos interesses do capital, como uma modernização, mas uma transformação das políticas sociais conforme os novos interesses hegemônicos do capital financeiro predominantes desde 1989 no Brasil (MONTAÑO, 2008, p. 89-90).

Em suma, na visão desses autores, a ideia de políticas de Estado essencialmente ligadas ao conceito de consenso, como cooptação, está diretamente associada ao modelo neoliberal, à crescente tecnicidade do Estado e ao esvaziamento do conteúdo dos grandes debates políticos na sociedade em favor daqueles que gozam do *status quo*. Isso significa que seria um conceito definido por e pela ideologia neoliberal.

Nesse sentido, as críticas dos autores analisados são consistentes para evitar sacrificar o debate democrático e voltar a posições arbitrárias e autoritárias.

No entanto, não seria tendencioso excluir um conceito tão amplo quanto o de consenso e até mesmo sustentar seu caráter antidemocrático pela manipulação do neoliberalismo, porque, dessa forma, estaríamos restringindo o uso do conceito ao paradigma neoliberal e ao seu suposto discurso hegemônico.

A democracia supõe pontos de vista diferentes, posições que, às vezes, se tornam inconciliáveis, mas que encontram um lugar para se expressar.

Política tem a ver com conflito, e democracia consiste em dar a possibilidade de divergências entre diferentes pontos de vista. A dissidência pode ocorrer por meio do agonismo: um adversário reconhece a legitimidade do oponente e o conflito é conduzido por meio de instituições. É uma luta pela hegemonia (MOUFFE, 2010, s/p).

Significa que a democracia é um valor fundamentalmente de classe e não um valor universal, como aparece na concepção burguesa de democracia. A luta por níveis mais elevados de democratização, que nos permitem sair do modelo neoliberal, onde não há espaço para consensos ativos, advindos de processos de coesão, senão apenas existem processos de cooptação e/ou coerção. Mesmo que, na aparência, se figurem acordos e consensos, nada disso pode ser concebido sem o conflito básico que se produz e se reproduz no campo das políticas.

As políticas se constroem em um processo conflitivo em que há momentos em que a luta e a dissidência dão lugar a acordos, a instâncias que ajudam a gerar pontos de encontro, ou, pelo menos, a aceitar alguém que finalmente consegue impor sua visão e isso gera temporariamente um pacto.

O conflito, então, é um atributo comum ou um pré-requisito de qualquer política, ou seja, uma política sempre envolve as duas dimensões: conflito e consenso, que estão em constantes “equilíbrios instáveis”, que exprimem as lutas das classes fundamentais (GRAMSCI, 2002, p. 63).

Extraímos, a partir desses conceitos, que a continuidade e o consenso, por si só, são, explicitamente, insuficientes para caracterizar uma política de Estado.

A política de Estado consiste em um tipo especial de política, pressupondo-se que existam outras de natureza mais circunstancial, temporária ou específica relacionadas com uma determinada gestão governamental. Ainda não há uma conceituação desenvolvida que permita especificar na linguagem política cotidiana quando uma política pertence ao Estado, identificando seus atributos operacionais e tangíveis.

Adotando uma ordem descritiva, pode-se supor que a política de Estado transcende o governo que a inicia e continua como mandato de outros governos que a sucedem. Uma política em que alguém pensou e deu os primeiros passos, depois o governo mudou e os cargos de decisão foram ocupados, talvez por seus adversários, que vão modificar todas as políticas, exceto aquela política estratégica que segue para além de todos os partidos políticos.

Políticas deste tipo não constituem uma ação reflexa ou uma resposta isolada, mas sim um conjunto de iniciativas e respostas, manifestas ou implícitas, que, observadas em um momento histórico e em um determinado contexto, permitem inferir as predominantes posições do Estado, diante de uma questão que preocupa setores significativos da sociedade – considerando os interesses das classes sociais antagônicas.

Uma política de Estado, além disso, estabelece cursos de ação que influenciarão a vida do Estado e de sua própria sociedade. Significa que supõe um conjunto de ações e/ou omissões que manifestam certa modalidade de intervenção do Estado em relação a um tema que desperta atenção, interesse ou mobilização de outros atores da sociedade civil, em torno do qual as tensões são contidas na construção de consenso ativo ou de cooptação, inerentes ao processo de hegemonia.

A partir dessa intervenção, pode-se inferir certo direcionamento, orientação normativa, que possivelmente afetarão o curso futuro do processo social desenvolvido até então em torno da questão.

O Estado, por meio de suas políticas, incorpora valores compartilhados pela sociedade, alguns dos quais centrais para seu desenvolvimento, como educação, saúde, segurança, em torno dos quais cada governo formula políticas que, contudo, subsistem no tempo, transformando-se em verdadeiras políticas de Estado. Há de se

considerar que o anúncio, pelo Estado, de uma política ancorada no consenso ativo possa subestimar o conteúdo voltado aos interesses dominantes e assuma um caráter universal.

Em última análise, uma política de Estado não atinge apenas o componente de Estado, mas também a relação integral entre Estado e sociedade.

Uma política de governo atende aos interesses e critérios de uma gestão, com duração restrita à sua vigência, ao passo que a política de Estado responde aos interesses mais coletivos, valores menos questionáveis pela maioria da sociedade, em que pesem os consensos ativos construídos junto às classes dominadas e às frações de classe, visto que são tidas como de extrema importância para o desenvolvimento do país.

Nas políticas de Estado que transcendem os períodos de governo, a ênfase é posta mais no processo do que no conteúdo. Os conflitos e diferenças ideológicas são prováveis entre o governo com a oposição ou com o partido que estava anteriormente no governo e, até mesmo, com diferentes setores da sociedade.

O que nos permite configurar uma política de Estado é o processo de conflito que ele engendra. De fato, pode acontecer que um governo entre em conflito com uma política de Estado, mas também que governos distanciados ideologicamente continuem a mesma política de Estado.

Concordamos com Castro (2010) quando diz que os governos formulam políticas que definem rumos em suas principais áreas de ação – educação, desenvolvimento econômico, saúde, política externa, entre outras – das quais emergem novos conjuntos de políticas que integram a estrutura da ação pública. Uma política de Estado parece supor a existência de uma orientação fundamental que preserva certa direção, ao longo do tempo, e que dificilmente será modificada para além da ideologia de quem está no poder.

A continuidade dessas grandes diretrizes funciona como um marco de ação que proporciona relativa estabilidade e coerência na formulação e na execução das políticas públicas. É por isso que, ainda, muitas vezes, as políticas de Estado estão consubstanciadas no próprio texto da Constituição e integram permanentemente a agenda do governo.

Após esta primeira diferenciação sobre o que é ou deve ser uma política de Estado e uma política de governo, foi necessário complementarmos a busca dos

atributos que nos permitiram encontrar um quadro conceitual básico que caracterizou este tipo de política.

Coerente com o que foi dito até agora, o termo “política de Estado” não é uma expressão legal, mas política. Tem sido usado historicamente para se referir a questões das quais depende a própria sobrevivência do Estado e da sociedade. Nesse sentido, uma política de Estado pressupõe, em primeiro lugar, que o espaço público a partir do qual se rege é o do Estado.

As políticas de Estado constituem a manifestação mais significativa da capacidade de liderança do Estado. Elas fazem parte das estratégias centrais de um país e se sustentam além da temporalidade da gestão governamental, com a resolução de problemas de curto prazo e de médio alcance para tentar definir critérios que solucionem problemas de nível estrutural.

As políticas de Estado exigem que a esfera governamental estabeleça e garanta a construção institucional que consolide várias dessas medidas, em longo prazo, que *a priori* não podem ser classificadas como políticas de Estado. Toda política de Estado, para transcender o tempo, precisa do apoio de algum tipo de marco regulatório. No entanto, não existe necessariamente uma relação indispensável entre política e norma. Uma política estatal não corresponde necessariamente ao apoio de uma única lei.

Nenhum governo pode desenvolver uma política de Estado sob sua exclusiva responsabilidade. As políticas de Estado são obra de uma sucessão de etapas, de visões diversas – por vezes mesmo opostas – que coincidem em questões básicas que transcendem o cotidiano.

Nenhum governo pode reivindicar a autoria, a paternidade ou a criação originária de uma política de Estado; o que ele pode sustentar é que uma política de sua administração adquiriu finalmente a dimensão desse tipo. É por isso que só é possível, em retrospecto, argumentar que uma política é uma política de Estado (CUETO; GUARDAMAGNA, 2012, p. 22).

Temos de considerar, portanto, que a consolidação de uma política desse tipo implica principalmente a democracia, atravessando múltiplos conflitos, divergências e até retrocessos entre os sujeitos envolvidos. Trata-se de um campo em disputa permanente.

Abordamos que o consenso, antes de ser um atributo principal para estabelecer a noção da política de Estado, é uma consequência no processo de sua construção,

como uma “decantação”, conforme dizem Gramsci (2000), Guardamagna e Cueto (2013).

Da mesma forma, é difícil estabelecer políticas de longo prazo que assegurem a continuidade no interesse no conteúdo da política.

Para asseverar que o interesse pelo conteúdo seja longo, uma política de Estado pode aproximar-se do que Matus chama de “a grande estratégia”<sup>23</sup>, algo que ultrapassa o limite dos governos, mas norteia o planejamento de um país a longo prazo.

A análise da grande estratégia é mais científica, mais independente da luta política contingente e não deve ser feita nem muito longe nem muito perto do governo. É uma exploração do futuro muito complexa que requer grande domínio nas fronteiras da ciência e alta imaginação e criatividade. É uma espécie de abordagem transcendental: um país que não tem uma grande estratégia é necessariamente um país imitador (MATUS, 2006, p. 27).

Guardamagna e Cueto (2013), ao abordarem o conceito de políticas de Estado, em nível instrumental, referem-se preferencialmente a políticas historicamente consolidadas, sob uma visão retrospectiva da política, pretérita, pois não se pode saber, *a priori*, se uma determinada política, quando é concebida, se tornará uma política de Estado. Para se falar de políticas de Estado, supõe-se que as políticas sejam sempre governadas independentemente da significação temporal alcançada por elas, de forma que um governo não possa ser chamado para formular políticas de Estado, porque não é sua competência.

Em uma política de Estado, o consenso é tanto uma exigência quanto o resultado de um processo extenso, polêmico e mutante, sendo que o conflito é inerente a ele. Portanto, a busca por políticas de Estado consensuais, que não expressem a síntese de conflitos, da pluralidade e da complexidade das classes existentes na sociedade, pode estabelecer-se como uma forma antidemocrática de formulação de políticas.

A presença de políticas de Estado na democracia requer elevados níveis de conflito e, concomitantemente, consensos que garantam uma ordem mínima necessária à manutenção do regime político. De outra forma, uma sociedade verdadeiramente democrática não sacrifica seus diversos pontos de vista na busca de

---

<sup>23</sup> O que difere do planejamento estratégico situacional, pois este é de outra natureza e encontra-se no âmbito operacional.

um consenso imaginário, mas sim “por meio de seus conflitos irreconciliáveis, e sem perder seu antagonismo, são capazes de fundar um espaço simbólico e, ao mesmo tempo, integrá-los” (CANSINO, 2008, p. 176).

Existem inúmeras lacunas e divergências de pensamento na literatura internacional que analisamos sobre a noção de política de Estado.

As diferentes concepções e abordagens conceituais em torno da ideia de políticas de Estado suscitam entender qual Estado se precisa e quanto de Estado se quer em uma determinada política.

Assim, privilegiar os atributos como o consenso e a continuidade é uma visão simplificada, superficial e talvez até imprecisa para definir uma política de Estado. O consenso e a continuidade podem adquirir o caráter de atributo específico de uma política de Estado, quando se enraízam na base e como resultado de um processo extenso, polêmico e mutante. Nesse sentido, as políticas de Estado são uma realidade complexa e dinâmica, ainda mais na democracia, quando os acordos são fruto de constantes debates entre as forças políticas e as classes sociais e frações de classes.

Essa constatação nos leva a procurar outros atributos que possam compor a noção de política de Estado, dada à exiguidade de elementos, porque essa noção não aparece de forma sistematizada, consistente e incontestada, para se designar em um conceito.

Encontramos em diversos autores que tratam de variadas temáticas sobre políticas públicas excertos contendo a indicação de atributos considerados como próprios de uma política de Estado (FRAGA, 1998; LIMA, 2000; HÖFLING, 2001; RULLI, 2006; MELO, 2007; CANSINO, 2008; CASTRO, 2010; OLIVEIRA, 2011; GUARDAMAGNA; CUETO, 2013; ROCHA, 2014; RUDZIT; CASARÕES, 2015; SILVA; PEDONE, 2017; ALMEIDA, 2018; AZEVEDO, 2020).

Rudzit e Casarões (2015)<sup>24</sup> reconheceram atributos correlatos às políticas de Estado, sob dois aspectos: o primeiro, por serem entendidas como políticas de

---

<sup>24</sup> Esses autores conduziram seus estudos acerca da problemática na tipologia da política de defesa brasileira, a fim de entenderem se se trata de uma política de Estado ou política de governo. Em seus achados, identificaram que, no Brasil, o debate sobre as políticas de Estado e as políticas de governo foi potencializado, ao longo do século XX, principalmente, pelos problemas afeitos a duas áreas consideradas estratégicas: a de política externa (LIMA, 2000) e a de política de defesa.

“interesse nacional” e de ordem estratégica; o segundo, por terem aparatos burocráticos estruturados com carreiras sólidas<sup>25</sup>, consolidados.

Tais abordagens diferem das mencionadas até aqui sobre a compreensão das diferenças entre as políticas de Estado e políticas de governo, além de assinalarem quando é importante o emprego de cada uma delas.

Os autores (*Op. cit.*) apontam que, na lógica da defesa e das relações exteriores, uma política de Estado consiste naquela cujo propósito é assegurar a sobrevivência do Estado e dos cidadãos. Nessa concepção, tais políticas são orientadas pelo pragmatismo, de maneira contínua, linear, motivada essencialmente pelas ameaças externas que se interponham às instituições de Estado. Para assimilarmos essa formulação, é preciso entender que, para o setor de inteligência da defesa, o “interesse nacional” mais elementar trata da garantia vital da segurança do Estado e, por extensão, aos seus cidadãos. Nessa concepção, dizem Rudzit e Casarões (2015), não há opção de escolha quanto à segurança. A política de Estado, na concepção dos militares, mesmo em governos democráticos, significa uma política compulsória, autônoma, inquestionável e unilateral, assim como contínua e linear, que está fora das disputas entre Estado e sociedade.

A política de Estado, aqui, estaria vinculada exclusivamente à sociedade política, sem considerar as relações com a sociedade civil.

Sob esse aspecto particular, essa concepção é abstrata, pois não considera as condicionantes históricas, políticas, econômicas e sociais que resultam das tensões e dos conflitos das relações entre as classes sociais, antagônicas e o Estado ampliado (GRAMISCI, 2000a).

Nenhuma política de Estado, mesmo de áreas distintas, está isenta desses intrincados nexos ou é instituída de forma deliberada por um determinado mandato governamental (CUETO; GUARDAMAGNA, 2012). Com esse entendimento, Rudzit e Casarões (2015) contrapõem-se à visão pragmática, defendendo outra noção de política de Estado, que deva ser, seguidamente, submetida à apreciação popular, em particular, nos regimes democráticos. Afirmam que é possível um processo de transição das políticas de Estado para uma política de governo, trazendo atributos que caracterizam as políticas de governo, ao entenderem que é a interpretação

---

<sup>25</sup> Como é o caso do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Defesa (MD) com carreiras longas e bastante fechadas, conquistadas pela grande influência no mundo político (RUDZIT, CASARÕES, 2015).

governamental sobre os imperativos de [uma política] que constitui, no limite, a definição do chamado **interesse nacional** (RUDZIT; CASARÕES, p. 34, 2015).

A expressão “interesse nacional”, apresentada pelos autores, assemelha-se à construção de um “consenso” na dinâmica social obtido por cooptação pelo governo, sob a ótica neoliberal.

Essa abordagem opõe-se aos que entendem ser o “interesse nacional” uma questão existencial na política de Estado, devendo, assim, ser refratária às influências pelas peculiaridades ideológicas do governo de plantão.

Compreendemos que as propriedades de política rígida, linear e imutável não pertencem aos fundamentos de uma política de Estado.

Entendemos que os temas estratégicos se caracterizam por políticas de Estado (LIMA, 2019). Tal referência aponta que a política de Estado remete a todos aqueles assuntos considerados chave para defender os interesses gerais de uma nação. Como se fosse óbvio o entendimento sobre a magnitude de determinados temas, ao ponto de se revestirem de interesses gerais, sem que sejam perpassados pelos interesses da classe dominante, ou, ainda, como se fosse possível alcançar uma posição homogênea que expresse uma vontade comum, nacional, sem espelhar os conflitos e a correlação de forças existentes entre as classes sociais e as frações de classe.

A relevância destas visões formalistas está na demonstração de que, mesmo em diferentes concepções de Estado, há quesitos recorrentes na compreensão de uma política de Estado. Com o que vimos, uma política de Estado deve ser orientada por um projeto em longo prazo sobre temas com valor estratégico, como educação, infraestrutura básica, saúde, defesa, emprego, despesa pública ou segurança pública – políticas que independem ou não deveriam depender dos arbítrios da atividade política.

Almeida (2018), ao buscar a noção de uma política de Estado, segue a mesma linha dos autores supracitados, ao entender que determinadas políticas, seguidas por um governo específico, em um dado momento da trajetória política de um país, “podem corresponder à expressão da chamada “**vontade nacional**”, dado que contêm certo número de elementos objetivos que podem entrar na categoria dos **sistêmicos** ou **estruturais**, respondendo, portanto, ao que normalmente se designa como política de Estado” (ALMEIDA, 2018, s/p).

O que chama a atenção é o termo “vontade nacional”, destacado pelo autor, como uma das características principais de uma política de Estado. Aparece, novamente, o atributo de “vontade”, como se abrangesse os interesses dos indivíduos (genéricos), traduzidos na sociedade civil (como um todo homogêneo), bem como se fosse possível conceber a relação entre Estado e sociedade de forma harmônica, traduzidas na expressão “nacional” como algo inquebrantável, acima de quaisquer interesses, ao levar em conta a sociedade civil como um bloco, sem distinção das classes sociais ou de frações de classes. Essa visão revela-se ideológica, em que o interesse nacional expressa os interesses da classe hegemônica.

Sobre isso, Melo (2007), ao estudar a crescente influência do terceiro setor nas políticas públicas de esporte e lazer, nos anos de 1990, próprios do neoliberalismo, elucida que a defesa “[...] de uma concepção de sociedade civil como um bloco portador de um único projeto político supostamente contra o Estado – também este abstraído das lutas entre as classes sociais – tem sido uma importante trincheira dos defensores do atual projeto histórico” (MELO, 2007, p. 29).

Vale lembrar que, para Gramsci (2000a), a sociedade civil não é homogênea, considerando que é constituída por classes sociais, cuja luta permanente é um imperativo. A classe dominante, para manter-se no poder com os aparelhos privados de Estado, compõe um bloco hegemônico com a sociedade política, ou seja, o Estado, municiado pelos seus aparelhos coercitivos.

Almeida (2018) acrescenta que as políticas de Estado se caracterizam como aquelas assumidas socialmente como garantidoras de direitos. São políticas que detêm mecanismos que asseguram a sua continuidade de forma permanente e que possuem dispositivos de controle e de financiamento perenes, ademais que considerem a abrangência nacional e as diferenças regionais do país.

Sob o aspecto operacional, o autor complementa que as políticas de Estado abrangem as burocracias de mais de uma agência do Estado; requerem estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários. Tais políticas envolvem um corpo de funcionários especializados, dedicados profissionalmente ao estudo, ao acompanhamento e à formulação das grandes orientações das políticas vinculadas às suas respectivas áreas.

O Estado deve conceber seus aspectos mais conceituais do que operacionais, bem como a trajetória completa da política que pretende executar. Apenas quando

tecnicamente esgotada, tais políticas exigem a tramitação dentro de uma ou mais esferas do Estado, envolvendo instâncias diversas de discussão, inclusive o parlamento.

Oliveira (2011) reforça esses argumentos, ao analisar o PNE como uma política de Estado, estimando que, nesse tipo de política, a trajetória tecnocrática pode estender-se por meses, seja pela necessidade de permanência, seja pelo impacto em setores expressivos da sociedade.

Ele procura abordar a noção das políticas de Estado como “aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Essa característica, segundo Almeida (2018), explica o porquê das políticas de Estado não poderem ser adotadas por um ministro de determinada área ou, mesmo, pelo Presidente da República, ao sabor da sugestão de um assessor ou parlamentar, ou aliado político, pois raramente o trabalho técnico terá sido exaustivo ou aprofundado o suficiente para justificar legitimamente tal designação. Isso se reflete, aliás, na própria estrutura do Estado, quando se pensa em como são formuladas e implantadas as políticas de Estado.

O rol de argumentos demonstra existirem aproximações, mas, também, grandes diferenças conceituais em relação à literatura internacional, dentre elas podemos destacar algumas características coincidentes sobre a política de Estado.

Observamos que dois atributos são recorrentes e necessários para constituir uma política de Estado: o tempo de duração (contínua) e a construção de acordos entre os segmentos implicados (consenso), referentes a uma determinada temática estratégica.

Quanto ao consenso, as concepções podem se diferenciar. Uma depreende que o consenso é um grande acordo, sendo o Estado um representante do “universal”, ou de “interesse nacional”. Sob esse entendimento, Rulli (2006) busca sintetizar a ideia de vários autores já vistos: “uma política de Estado, na medida em que transcende os partidos e ideologias, deve ser produto do consenso ou de um grande acordo nacional que coloque em primeiro lugar o interesse da nação como um todo”

(FRAGA, 1998; HÖFLING, 2001; CASTRO, 2010; RUDZIT; CASARÕES, 2015; ALMEIDA, 2018).

Na outra concepção, o consenso não significa harmonia, não se figurara apenas como consenso abstrato, mas aparece como síntese de um processo educativo, conflituoso que, conforme Cansino (2008), “por meio de seus conflitos irreconciliáveis, e sem perder seu antagonismo, são capazes de fundar um espaço simbólico e, ao mesmo tempo, integrá-los”, ideias que coadunam com o que Gramsci (2000a) denominou consenso ativo (MELO, 2007; CUETO; GUARDAMAGNA, 2012).

Há outras controvérsias quanto à abordagem tomada por Rudzit e Casarões (2015), quando afirmam que as políticas de Estado são deliberadas por ação de um determinado governo na própria estrutura do Estado.

Ao contrário, Guardamagna e Cueto (2013) aduzem que uma política de Estado não pode ser desenvolvida sob a responsabilidade restrita de nenhum governo. Isso porque tais políticas decorrem de uma sucessão de etapas com perspectivas diferentes, e até contrários, que podem coincidir em aspectos básicos para além do cotidiano e de governos.

Feitas essas considerações, passaremos a discutir as políticas de governo, que, para Almeida (2018), são políticas que atendem a demandas pontuais e conjunturais de determinado segmento social, corporação ou região. Oliveira (2011) corrobora com essa visão, quando trata de aspectos operacionais e das instâncias governamentais: “considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas” (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Em adição, Almeida (2018) compreende que, para se distinguir uma política de governo e uma política de Estado, devemos examinar a trajetória histórica e a conformação do conteúdo e da forma, considerando os procedimentos, a cadeia decisória, a abrangência e as implicações estratégicas para o país, de uma dada política. Sob tais aspectos, as políticas de governo.

são aquelas que o poder Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico (ALMEIDA, 2018, s/p).

Aquelas políticas que abrangem as medidas de natureza conjuntural, ou voltadas para uma clientela mais restrita, quando não, ações de caráter mais reativo ou operacional, do que propriamente sistêmicas ou estruturais, podem ser entendidas como políticas de governo.

Almeida (2018) diz que tais políticas podem envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma determinada política de governo é mais curto e simples, geralmente se reduzindo ao plano administrativo ou ao âmbito dos próprios ministérios setoriais, pois deve ser implementado no interregno de uma gestão.

#### Uma política pública

pode expressar tão somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente **limitada no tempo**, da vida política desse mesmo país, o que a coloca na classe das orientações passageiras ou circunstanciais (ALMEIDA, 2018, s/p).

A política de governo conforma-se como uma orientação política de um determinado governo, que assume e desempenha as funções do Estado no interregno de tempo circunscrito no mandato que exerce. Tais políticas conjugam um conjunto de programas e projetos que são propostos pela sociedade (HÖFLING, 2001; BOTTINELLI, 2008).

Observamos que essa definição das políticas de governo coincide com a de Rudzit e Casarões (2015) sobre a questão de serem políticas propostas pela sociedade. Nos demais autores, esse quesito não aparece.

De outra forma, foi recorrente na literatura estudada que a política de governo está circunscrita em escolhas de ocasião ou em medidas conjunturais para responder a desafios do momento. Então, conclui-se que a expressão política de Estado tem sido utilizada fartamente na linguagem comum, e até de gestores, para denominar qualquer política estatal.

Di Giovanni (2010) concorda que as políticas de Estado são aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo. No entanto, o que traz de novo sobre a diferença dos tipos de políticas é a maneira como elas são institucionalizadas.

Quanto mais arraigada aos processos e mecanismos técnicos e políticos, da estrutura estatal ou das formas organizativas da sociedade, mais forte é a

institucionalização dessa política, em uma sociedade, porque mesmo que se troquem os governos, ela permanecerá.

O autor deduz que as políticas de governo são aquelas que têm menor durabilidade, com institucionalização mais fraca, ao passo que o Programa Bolsa Família, por estar inserido na política econômica atual, sendo um programa institucionalizado, dificilmente sofrerá alteração, pelos governos futuros. Nem sempre uma política que perdura em longo prazo, mesmo que institucionalizada na sociedade, é designada como uma política de Estado.

Nesse ponto, é preciso entender que

atender à condição para ser uma política de Estado não é sinônimo de ser uma boa política ou uma política aceita por todos. Diante disso, a partir dos conceitos utilizados para a análise, a legitimidade e o tempo de vigência da ação não tem potencial para dar a ela a posição de política de Estado (ROJO *et al.*, 2019, p. 08).

Essa análise apresenta novas pistas que vão além da duração, do consenso, da continuidade e de aparatos democráticos, já tratados. Na literatura internacional, apresenta o atributo da institucionalidade, advinda por dois vértices: pela sociedade civil e pela sociedade política.

Na atualidade, no modelo neoliberal, o grau de institucionalização, que dá suporte aos direitos de cidadania que penetram na sociedade, devido a um novo padrão de participação política e social, pode distinguir os dois tipos de políticas públicas.

Podem-se considerar importantes características aludidas pelos autores citados, inclusive quando apontam discordâncias, pois delas também podem suscitar elementos constitutivos das políticas de Estado.

Concordamos com o atributo da temporalidade, em que o conteúdo de uma política de Estado seja longo, mesmo submetido a constantes disputas e produção de consensos ativos, o que se aproxima do que Matus (2006) denomina “a grande estratégia”, como algo que ultrapassa o limite dos governos e norteia o planejamento de um município, Estado ou de um país em longo prazo.

As políticas de Estado, então, não são descontinuadas quando há alternância de governos ou de governantes, devendo ser compulsoriamente cumpridas pelos governantes, porque exigiram o envolvimento de vários setores e níveis de poder para a sua consecução e a aprovação por meio de instrumentos legais.

Foi também recorrente na literatura nacional e internacional consultada que a política de Estado é relevante. É sua magnitude que a qualifica como política estratégica que vai sendo institucionalizada, de maneira forte e complexa, nas entranhas do Estado. Ela vai também ganhando força, no seio das lutas sociais trazidas em suas disputas, no anseio de que as necessidades humanas sejam reconhecidas e asseguradas como direitos pelo Estado.

Usando os aparelhos de governo e os aparelhos privados de hegemonia, o Estado vai construindo um conjunto de ideias, as quais explicam uma concepção de mundo e, com elas, a relação entre Estado e sociedade, produzindo dado consenso e moldando o conteúdo das políticas públicas.

Ocorre que as políticas públicas não são neutras, visto que trazem, em seu conteúdo, os sentidos e os significados expressos pelo pensamento hegemônico, arraigados nas determinações históricas, políticas, sociais, culturais e econômicas.

O Estado, como sociedade política, pelo poder executivo e legislativo, admitirá a relevância de uma política com o conteúdo consensual, ou seja, aquele resultante dos interesses advindos dos conflitos presentes na luta de classes e suas frações, ou do processo de cooptação existente na disputa pela hegemonia sobre tal política, presentes na sociedade civil.

Encontramos, na literatura nacional, também, a menção de que uma política de Estado seria aquela capaz de formar consenso como expressão da “vontade nacional”, extraindo-lhe o caráter de resultante de constantes disputas e diferentes interesses de classes e frações de classe como se fosse possível um grande entendimento nacional, homogêneo.

A categoria de política consensual, como resultante de conflitos, acordos possíveis, temporários ou de longo prazo, demonstra que as políticas de Estado não são estáticas, pois estão em constante movimento.

Nos achados até aqui analisados, na produção acadêmica nacional, dois elementos apareceram com regularidade, diferindo, em parte, da literatura internacional: os atributos de política “permanente” e de política “contínua”.

A literatura apontou o atributo de política permanente (ALMEIDA, 2018; RUDZIT; CASARÕES, 2015) como aquela incessante, duradoura, que permanece por muitos anos, independente do governo que está no poder, assegurada por

dispositivos legais que apontem para a sua extinção ou para a alteração de sua essência.

Ocorre que, ao pensarmos na concepção de Estado ampliado, proposta por Gramsci (2000a), como terreno de disputas constantes, parece-nos contraditório admitir a característica de política permanente como aquela perene, que mantém a sua essência inalterada. Inclusive, é uma categoria contraditória diante da categoria de política consensual, pois essa estaria constantemente buscando construir um conceito sob a disputa pela hegemonia, o que pode provocar mudanças e, até mesmo, impactar na alteração de sua essência ou decorrer no seu fim. Ou melhor, o fim de uma política, em determinado momento histórico, não significa que ela não fosse investida dos atributos de uma política de Estado, pois isso depende da correlação de forças vigente.

Pode-se até admitir o atributo de política permanente para caracterizar uma política de Estado, desde que entendida como duradoura, que conserve propriedades de sua essência em longo prazo, mas não como infinita e imutável. Tal condição permite que ela seja permeada por novos contornos comprometidos com os interesses democráticos e populares e, sendo legitimada, se prolongue.

Realizada a análise da literatura nacional e internacional, identificamos referências que versam sobre o tema das tipologias de políticas públicas ou, em algumas referências, em análises de políticas específicas. Diante dos estudos encontrados, extraímos algumas propriedades que podem diferenciar, em aspectos pontuais, uma política de Estado de uma política de governo. Tais achados ainda parecem insuficientes para sustentar categorias teóricas, com fundamentos que ainda não demonstram, de forma sistematizada, completa, clara e inequívoca, os atributos que constituem uma política de Estado.

Diante disso, foi necessário aprofundar a percepção inicial dos achados, para o qual fizemos incursões em novas referências de diferentes áreas de políticas públicas, buscando aprofundar ou encontrar aspectos inauditos que constituem políticas de Estado.

Enveredamos para a produção sobre as políticas de esporte e lazer, onde encontramos, em vários autores, diferentes referências indicativas de atributos característicos de uma política de Estado.

Rojo *et al.* (2019) abordaram que determinado direito, objeto da política pública, deve estar institucionalizado na legislação para que se consolide. De forma diferente, Santos e Amaral (2010) relativizam tal assertiva na discussão sobre política de Estado e de governo, evidenciando que, mesmo que as políticas constem no texto constitucional ou legal, isso não significa que exista uma garantia de efetivação de dessas políticas, como um direito, no Brasil.

Outra característica de destaque encontra-se nos estudos de Carneiro e Mascarenhas, 2018; Teixeira *et al.* (2018); Rojo *et al.* (2019), que trata da necessidade da garantia de recursos públicos incessantes como uma das principais formas de institucionalização de uma política de Estado do esporte.

A fim de asseverar a continuidade e a sustentabilidade de uma política de Estado, são imprescindíveis a gestão democrática e os mecanismos legais que propiciem o financiamento público, dentre outros, com dispositivos compulsórios para a execução orçamentária (BOSCHETTI, 2011; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2018; CATARINO PEREIRA, 2017; GUIMARÃES, 2017; ROJO *et al.*, 2019; PEREIRA, 2020).

Segundo Veronez (2005), esse caráter *autorizativo* da LOA é um expediente prejudicial às políticas públicas em áreas que não possuem receitas vinculadas, como é o caso do esporte e do lazer.

Essa afirmação é complementada pelos autores Athayde, Mascarenhas e Salvador (2016), ao confirmarem que a baixa execução orçamentária das políticas de esporte e de lazer é impactada pela inexistência de recursos e gastos de natureza obrigatória. Eles anuem, também, que diferentemente do que ocorre nas áreas da saúde, educação e assistência social, a área do esporte e do lazer não possui obrigatoriedade, apenas, quanto a um percentual de execução mínima, como também não tem um percentual mínimo vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB).

Diante desse entendimento, encontramos em Suassuna *et al.* (2007), ao analisarem políticas públicas de lazer, que

o desenvolvimento de ações e programas de caráter **contínuo** se faz com a elaboração de 'políticas de Estado'. Pertencendo ao Estado e não a determinado governo, a implementação dessas políticas envolve um **planejamento de natureza continuada**, independente do contexto econômico ou do perfil dos gestores públicos que estiverem no poder (SUASSUNA *et al.* 2007, p.16, grifo nosso).

O reconhecimento desse atributo do planejamento na gestão coincide com o que vimos em Matus (2006), quando abordou que uma política de Estado reside em uma “grande estratégia”, ou uma estratégia peculiar, construída por um país, regida por um planejamento de longo prazo, visando ao futuro.

Como atentamos na literatura analisada, um dos principais atributos de uma política de Estado é de ser uma política relevante. Então, encontramos um indicador importante sobre a constituição das políticas de Estado, que é o empenho por parte de uma instituição governamental no aprimoramento e na qualificação de um determinado programa como decisivo para o êxito das ações.

Em torno do atributo de política relevante, Rojo *et al.* (2019) trazem um elemento diferente a ser considerado quando arrazoaram sobre o julgamento no campo da ética, ao aludirem que

toda Política de Governo é uma Política de Estado e, por sua vez, toda Política de Estado é resultado de uma Política de Governo [...] a categoria Políticas de Estado é utilizada para defender políticas públicas ou orientações estatais que possuem **razões éticas** que impedem que sejam substituídas ou alteradas com as mudanças de governo. Dessa forma, as políticas de Estado não somente seriam políticas de longo prazo, mas seriam medidas que não poderiam ser substituídas ou alteradas com as mudanças de governo (ROJO *et al.*, 2019, p. 817, grifo nosso).

Guimarães (2017) propôs como uma das propriedades a inserção desta política nos movimentos sociais para a garantia da sua continuidade. A autora trouxe Di Giovanni (2008) como fundamento sobre a questão do grau de institucionalização de uma política, como diferenciação entre a política de Estado e a política de governo.

Em geral, políticas públicas são de Estado quando transcendem o limite de um governo. Em oposição, a circunscrição de uma política pública dentro do período de um governo indica que a mesma é uma política pública de governo. A diferença entre ambas reside na institucionalização das mesmas [...]. Quando uma política pública alcança um altíssimo grau de institucionalização numa sociedade, as possibilidades de mudanças, mesmo com a troca de governo, são reduzidas (GUIMARÃES, 2017, p. 25).

Na sociedade neoliberal, a participação social é institucionalizada, desempenhando mais o papel de legitimação do *status quo* do que de disputa por determinado conteúdo de política pública.

Pode ocorrer o que Montañó (2010) denomina cooptação dos movimentos sociais. Considerando que, nesse modelo societário, as organizações privadas do

terceiro-setor são convertidas em sociedade civil, o que é central para garantir o projeto histórico dominante.

Ocorre a aquiescência sobre a delegação da execução das políticas sociais às entidades da sociedade civil, portanto, seriam elas as provedoras dos direitos sociais, mesmo que, direta ou indiretamente, sejam propostas e financiadas pelo Estado (MELO, 2007; MONTAÑO, 2010).

Nesse processo, o Estado assume a sua face educadora para construir um consenso de novo tipo, como aquele que refuta os conhecidos sujeitos políticos coletivos, desconsiderando a visão crítica ao capitalismo.

De outro ângulo, essa nova forma de “prestação de serviços sociais” oportuniza a parcela da classe trabalhadora, ameaçada pelo desemprego e carente de políticas públicas, como benefícios sob o modelo neoliberal, de duas formas.

Primeiro na condição de trabalhador desses organismos, permitindo, momentaneamente não estar no exército industrial de reserva, malgrado a grande possibilidade de estar numa relação precarizada no mundo do trabalho, como é peculiar nos chamados projetos sociais em diversos campos. Segundo, o próprio fato de ser atendido nesses programas, e em muitos casos isso se configurar como única possibilidade de resolução de questões prementes no campo da saúde, educação, assistência, esporte e lazer configura campo favorável para a educação do consenso (MELO, 2012, p. 69).

Ao se introduzir essa nova instância da luta política, a terceira via ganha vida social em detrimento das esperas política e econômica, onde ocorrem as lutas concretas entre as classes sociais e frações de classe, levando os sujeitos a se moverem como um bloco, imbuídos do espírito solidário e participativo, que, ao cabo, representa os interesses do projeto neoliberal. “As ditas ONGs e movimentos sociais com interesses em temáticas e demandas desvinculadas do conjunto das relações sociais capitalistas passam a ser o modelo de participação política” (MELO, 2012, p. 70).

As questões que mostram o projeto capitalista neoliberal, pela terceira via, (MELO, 2012, p. 70), impactam fortemente nas políticas sociais de esporte. Segundo o autor, o “contingenciamento de recursos, focalização das políticas, atuação sob a lógica das chamadas parcerias com organismos na sociedade civil na execução das políticas [...] a promoção da chamada Responsabilidade Social empresarial” têm também no campo esportivo um fértil espaço de atuação.

Contrariamente a essa abordagem, pode-se entender que a inserção de uma dada política nos movimentos sociais é capaz de significar um direito conquistado na disputa pela hegemonia do Estado pela classe dominada. A institucionalização dessa política nos movimentos sociais, em vez de cooptação, passaria a ser pelo reconhecimento da relevância de tal política, na ampliação da cidadania.

Tal conquista não deixa de ser um avanço das forças sociais progressistas, e ademais

[...] por mais contraditório que pareça, na atual fase do capitalismo, defender uma atuação do Estado como garantidor de políticas sociais universais não precarizadas e provisórias, configurando direitos sociais, como educação, saúde, esporte, lazer, assistência social, significa uma postura de esquerda (MELO, 2007, p. 32).

Ao adentrarmos em outras áreas do conhecimento, encontramos novos fragmentos que compuseram, de forma sistematizada, a noção de uma política de Estado.

Behring (2006) e Boschetti (2011), destacadas teóricas das políticas sociais, trouxeram-nos referências fundamentais sobre elementos de uma política pública que podem compor uma política de Estado: primeiro é a abrangência da política, ou seja, o quanto ela consegue atingir em relação ao universo a ser alcançado; segundo, é a gestão democrática, quais os mecanismos de que ela dispõe que são permissíveis à escuta da sociedade; e terceiro, não menos importante, são os impactos sociais que a política promove e quais os indicadores que demonstram a sua efetividade na promoção da cidadania.

Aqui diferenciamos o sentido de política democrática como aquela que promove a ampliação do acesso à política, inclusive considerando a diversidade humana, daquela política de gestão democrática que é permeável pela participação social nos processos decisórios.

No âmbito da educação, além de reforçar sentidos anteriores das práticas democráticas, acrescentam como característica relevante de uma política de Estado a descentralização da política (CALDERÓN *et al.*, 2011; OLIVEIRA, 2011).

Oliveira (2011) constata que a conexão entre os diferentes entes federativos não é uma necessidade exclusiva da educação, mas é imprescindível para a condução de uma política de Estado, desde que tal articulação não dependa de arranjos governamentais, que possam se modificar de acordo com os interesses

políticos factuais, ou dos arranjos partidários entre outras questões intervenientes dessas relações.

No entanto, nessa descentralização e cooperação entre os entes federativos – com uma divisão de competências que atribui responsabilidades específicas para municípios e Estados –, é crucial manter o protagonismo no âmbito nacional para a definição das políticas públicas.

A descentralização, sob o comando único nacional, na definição de diretrizes das políticas setoriais, é um atributo importante para a constituição de uma política de Estado, como deslindam o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em linha similar, Vasconcellos (2007) e Santos (2013), ambos da área de saúde pública, e Saviani (2015), da área da educação, depreendem o atributo de política “sistêmica” como relevante para a consolidação de uma política de Estado, ou seja, tal tipo de política requer um comando único do Estado para consolidar-se como um sistema nacional.

Vasconcellos (2007) reforça como fatores garantidores de longevidade a institucionalidade formal e a social, que consolidam o SUS como um sistema alicerçado em uma política de Estado. Para o autor, uma política sistêmica, em um cenário otimista, teria: a) reduzido risco aos humores político-conjunturais, “fortalecido pela agenda político-eleitoral não coincidente de renovação dos governos estaduais e municipais, que confere certa imunidade à ocorrência de grandes variações dos pactos intergestores” (VASCONCELLOS, 2011, p. 90).

Isso, associado à prática mais efetiva do controle social, em que “os gestores em cada esfera de governo se veem comprometidos com uma agenda de aprofundamento da consolidação do sistema, aprimorando os instrumentos de gestão”. Assim, “em longo prazo, a população usuária se apropria do sistema como patrimônio público efetivamente capaz de dar respostas aos problemas básicos de saúde” (2011).

Sobre essa categoria, no campo do esporte, Castellani Filho (2019) levanta pistas sobre o que, no seu entendimento, seria um caminho para que as políticas de esporte lazer se constituíssem em uma política de Estado, quando se refere à existência de “indícios de configuração de política esportiva com vocação para política

de Estado, notadamente na sinalização da configuração do Sistema Nacional do Esporte” (CATELLANI FILHO, 2019, p. 07).

Terra e Cruz (2019, p. 574), ao tratarem do processo de instituição do Sistema municipal de esporte e de lazer, em Campo Grande/MS, entendem que “a trajetória mais apropriada para propor a construção de um sistema deveria ser a partir de uma iniciativa nacional, e posterior organização de competências estabelecidas e asseguradas legalmente aos entes estaduais e municipais”.

Percebe-se que os autores citados valorizaram o atributo de uma política sistêmica como um caminho para transformar uma política de governo em política de Estado.

Tais afirmações nos levam a reforçar a noção de que as políticas de Estado, primeiro, ao estarem alicerçadas em um sistema, são mais consistentes, menos sujeitas a mudanças e descontinuidades e, segundo que tais políticas, mesmo consolidadas na sociedade política e parte da sociedade civil, estão em permanente disputa pelos interesses das classes sociais e das frações de classe.

Por fim, a área da administração pública trouxe-nos que um dos atributos para que se reconheça uma política de Estado é o seu grau de estruturação organizacional. Assim, Rudzit e Casarões (2015) afirmam que a constituição de órgãos burocráticos próprios para estruturar determinada área, contígua à instituição de carreiras sólidas, é uma característica distintiva de uma de política de Estado.

Autores de outras áreas reafirmam como pertinente que tal política precisa estar sustentada em uma estrutura organizacional própria, somada a um corpo técnico-administrativo suficiente e privativo para materializar o conjunto de atribuições da pasta (SANTOS, 2013; MENDES; CODATO, 2015; ALMEIDA, 2018; PEREIRA, 2020).

Santos (2013, p. 276) menciona “que é imposto pela política de Estado [...] de que o Estado deve e pode organizar sua estrutura administrativa, orçamentária e financeira para atender com qualidade e presteza as demandas sociais básicas”.

Sem incorrerem em uma abordagem institucionalista, Mendes e Codato (2015) demonstram a relevância de uma estrutura própria para se constituir uma política de Estado, ao defenderem que é a institucionalidade de uma política que a consolida no Estado e na sociedade, determinando o tipo de política, sua finalidade, atores preferenciais e suas prioridades em um dado contexto.

Para os autores, as instituições não são apenas os elementos formais do Estado, como marcos legais, rotinas organizacionais, estruturas de governo e papéis ativos nas decisões políticas, mas também, apesar de que “[...] ao mesmo tempo que o envolva, as instituições designam, de fato, o desenho ou configuração institucional que define e norteia as relações políticas entre unidades de governo, seus ocupantes e o mundo político” (MENDES; CODATO, 2015, p. 565, tradução nossa).

Diante do papel da instituição que forma a política nacional do esporte, trata-se de algo que transcende o lugar onde se desenvolvem as ações governamentais, mas, ao contrário, são “as próprias instituições que deveriam estar contidas no contexto sócio-histórico para serem compreendidas de modo mais correto” (STEINMO *et al.*, 1992 apud MENDES; CODATO, 2015, p. 567, tradução nossa).

Sobre essa questão, ao analisar o SUS, Vasconcellos entende que uma política estruturada como um intrincado arranjo, que combina diversas instituições e instâncias governamentais e da sociedade, deve manter certa estabilidade – um “equilíbrio instável” – em torno do processo decisório, para conseguir realizar uma política em longo prazo. Uma política sistêmica,

[...] em si, possui uma solidez estrutural enquanto política de Estado, na medida em que se compõe de uma rede de vasos comunicantes de instâncias de execução e controle, pouco sujeitas a variações conjunturais, tanto por agendas eleitorais não sincrônicas nas diversas esferas de comando, como no caso do controle efetuado pelos e sobre os gestores do sistema – comissões gestoras locais [...] comissões bipartites (gestoras estaduais) e tripartite (gestora nacional), instâncias de controle social (conselhos comunitários, municipais, estaduais e nacional [...], conferências [...]) (VASCONCELLOS, 2011, p. 82).

Enfim, os atributos extraídos da análise de conteúdo, a partir de ideias-força constantes nas diversificadas publicações sobre as políticas públicas, são elementos teóricos que, mesmo de forma assistemática e segmentada – embora não se constituam em um conceito –, trazem em seus excertos indicativos que nos permitem caracterizar, fundamentar e desenvolver a noção de uma política de Estado. Essa política foi a que sustentou a elaboração do Modelo de Análise que desenvolvemos para examinar as políticas públicas de esporte instituídas pelo ME.

#### 2.4.2.3 Noção sobre política de governo

As políticas de governo estão contidas no ato de governar. E governar significa

gerar políticas, chame-as simplesmente de “políticas”, “políticas públicas”, “políticas estatais” ou “políticas de governo”. Essas são políticas de natureza mais imediata e temporária, relacionadas a uma determinada gestão governamental (GUARDAMAGNA; CUETO, 2013, s/p).

Uma política governamental é aquela que se limita a uma gestão particular e responde aos interesses e critérios deste governo, com duração restrita à vigência do governo que o concebeu.

Ao especificar alguns atributos dessa tipologia, Bottinelli (2008) concorda que uma política de governo encerra sua continuidade ao cabo do próprio governo que a formulou e a sustentou. Em vez de buscar consensos amplos, reflete o pensamento da maioria, em qualquer caso, desde que sustente esse governo durante um determinado período.

Uma política do governo não tem que manter continuidade com as políticas anteriores, necessariamente tem consenso e fundamentalmente não busca esse consenso, porque a raiz ideológica que diferencia a nova política da antiga é a mesma que diferencia o governo da oposição dentro do país (BOTTINELLI, 2008, s/p).

Embora, em uma sociedade democrática, possam ser implementadas inúmeras políticas em desacordo com forças políticas da oposição ou de certos setores da sociedade, em longo prazo, elas podem alcançar continuidade e estabelecer um consenso devido à sua relevância. É também certo que o horizonte de tempo de políticas de governo pode variar, a depender dos arranjos e alianças de partidos políticos que compõem os governos, cujo comando pode durar décadas, mesmo sem conquistar os atributos de uma política de Estado.

O componente ideológico da política é outro atributo a ser levado em consideração. Neste caso, o conteúdo que se refere a uma visão teleológica da política é central e, por isso, as mudanças na direção da política são geralmente decididas em forma quase unilateral.

Nas políticas de Estado que transcendem os períodos de um governo, a ênfase é posta mais no processo do que no conteúdo. Os conflitos e diferenças ideológicas são prováveis entre o governo com a oposição ou com o partido que estava anteriormente no governo e, até mesmo, com diferentes setores da sociedade.

## 2.5 CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA UMA POLÍTICA DE ESTADO

Os elementos do referido Modelo de Análise foram extraídos a partir de ideias-força constantes nas publicações sobre as políticas públicas, que, mesmo de forma assistemática, se afirmaram como atributos característicos das políticas de Estado. Da sistematização desses atributos foi possível propor um quadro teórico que fundamenta as condições necessárias para a constituição de uma política de Estado.

As condições necessárias são aquelas cujos requisitos devem ser satisfeitos para a aplicação correta dos termos, ou aquelas que estão realmente presentes em certos fenômenos, ampliando a sua capacidade de fornecer altos graus de rigor e exatidão conceitual aos argumentos nas áreas examinadas.

As condições necessárias, conforme Mackie (1965), versam sobre as partes insuficientes, embora necessárias, de uma condição para alcançar os seus efeitos de condição suficiente. Ou seja, a condição necessária é requisito obrigatório para se fundar a condição suficiente. Embora ambas estejam atreladas, nesta pesquisa, tratamos apenas das condições necessárias, sem a pretensão de alçar às condições suficientes de uma política de Estado do esporte.

Para especificar as condições necessárias para uma política de Estado, é preciso especificar várias exigências que compõem tal política, sendo que, se qualquer uma delas for falsa, a proposição sobre a política de Estado examinada também será falsa (BRENNAN, 2011).

Diante desse pressuposto, foi possível apontar, nas políticas públicas do ME, a existência, ou não, das condições necessárias para a instituição de uma política de Estado, considerando que a criação desse tipo de política é processual e está sujeita à correlação de forças políticas e sociais, ao longo do tempo da sua consolidação.

A partir deste ponto do trabalho, passam a serem tratados os critérios fundamentais e imprescindíveis como condições necessárias para que se estabeleça uma política de Estado sem as quais essa política não se sustenta.

As condições necessárias para a política de Estado de esporte são as categorias que captamos e adensamos, a partir das várias alusões, indícios, referências diversificadas e segmentadas dos atributos sobre o que deve constituir uma política de Estado presentes na literatura.

São condições necessárias para que uma política seja considerada uma política de Estado quando ela é uma política: **relevante, permanente, contínua** (MELO, 2007; OLIVEIRA, 2011; MEZZADRI, 2011; ALMEIDA, 2018; CASTELLANI FILHO, 2019), **sustentável, democrática, abrangente** (BOSCHETTI; BEHRINGER, 2008; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016;), **sistêmica e estruturada** (VASCONCELLOS, 2011; SANTOS, 2013; MENDES; CODATO, 2017; ALMEIDA, 2018).

Vale destacar que tais categorias passaram por validação de conteúdo, por se tratar de uma proposição original sobre os fundamentos elementares teórico-metodológicos para uma política de Estado do esporte.

Embora apresentadas de forma separada, para a caracterização de cada uma, todas as categorias se relacionam.

### **2.5.1 Política relevante**

Quando reconhece o direito ao esporte como uma necessidade humana a ser satisfeita pelo Estado que, por meio de um consenso ativo, conste como um valor proeminente da sociedade. Ademais, a política relevante contribui como propulsora do desenvolvimento cultural, social e econômico do país.

O reconhecimento do esporte como direito, sob o aspecto axiológico, deve ser assumido como um dos valores mais caros predominantes em uma determinada sociedade. E, por se tratar de uma necessidade intermediária, deve ser satisfeita pelo Estado com uma política pública estruturante, a qual garanta o acesso a todas as pessoas.

Ao ser reconhecido como direito, na Constituição Federal, a concepção de esporte deve expressar os interesses da maioria da população e conquistar institucionalidade na sociedade política e na sociedade civil, por ser construída a partir de um consenso ativo, resultante das tensões e dos conflitos próprios das relações contraditórias das classes sociais e suas frações.

Assim, o esporte deve ser reconhecido como relevante, pelo seu valor em si, pelas condicionalidades compostas e que lhe são inerentes à formação da omnilateralidade.

### **2.5.2 Política permanente**

Quando essa política tiver elementos que evidenciem perenidade com garantias incontornáveis e irrefutáveis do direito ao esporte, sendo transcendentais as alternâncias de poder dos governos, por terem conquistado institucionalidade na sociedade política e na sociedade civil, decorrente da luta de classes sociais e suas frações.

A política torna-se perene e duradoura quando conquista institucionalidade na sociedade política e na sociedade civil, decorrente da luta de classes sociais e suas frações. Por isso, permanece por muitos anos, independente do governo que está no poder, não podendo ser extinta ou ter a sua essência alterada, embora sofra mudanças próprias da correlação de forças em constante disputa.

Da mesma forma que a anterior, sua consolidação deve ser garantida como direito reconhecido pela Constituição Federal, cuja regulamentação defina os dispositivos que interponham as regras e as responsabilidades, para que se mantenha o atendimento desse direito.

### **2.5.3 Política contínua**

Quando as propriedades inerentes aos planos, programas, projetos e ações são ininterruptas e constantes, asseguradas por meio de mecanismos democráticos com pactos entre os outros setores de políticas sociais e outros entes federados, com garantias legais. São políticas com alta capacidade de transversalidade e intersetorialidade e de estabelecer relações com diversos níveis federativos.

A principal característica de uma política contínua é a sua capacidade de seguir de forma consecutivamente e que, independente da vontade do governante que esteja cumprindo mandato, ela não pode ser interrompida devido à sua relevância social e aos mecanismos e dispositivos legais que asseguram a sua continuidade.

Dessa forma, reconhecemos como critério para que a do Esporte (PNE) seja contínua, a segurança expressa em lei complementar ou na Lei Geral do Esporte (Lei 9.615/98), que garanta esse direito com mecanismos de financiamento contínuo.

A categoria de política contínua se repete em todas as abordagens, na literatura nacional e internacional, como uma propriedade que pode caracterizar uma política

de Estado. Pela generalização, poderíamos entendê-la como uma condição necessária para se constituir uma política de Estado.

Uma política contínua é aquela capaz de se manter em evidência na agenda política do Estado, que conquiste os recursos financeiros e dispositivos de execução, com pessoas, estrutura administrativa, por meios de mecanismos, rede, vínculos com a sociedade, instituições, buscando formas diversificadas de sustentabilidade.

#### **2.5.4 Política sustentável**

Quando as fontes são diversificadas, com mecanismos que assegurem o fluxo incessante de recursos, cuja ordem de grandeza seja suficiente para contemplar a execução da PNE, garantindo a distribuição equânime e o alcance universal do direito ao esporte.

Para se assegurar uma política financeiramente sustentável, é necessária a instituição de mecanismos que perenizem o fluxo dos recursos públicos por meio de um fundo nacional público e de indexação de percentual orçamentário ao Orçamento Geral da União destinado ao esporte, além de outros que implementem formas de ampliação e diversificação, a fim de que haja crescimento ou manutenção do volume, suficientes e compatíveis para a cobertura dos benefícios devidos a determinadas políticas. Por fim, que existam formas de regulação na destinação dos recursos para garantir o direito ao acesso universal ao direito estimado.

#### **2.5.5 Política abrangente**

Quando a política ou programa contemplam o acesso ao universo estimado da população ou segmento específico que sejam alvo da política, bem como garantem capilaridade e extensão aos entes federativos.

No que se refere a sua abrangência observam-se as políticas universais e focalizadas. As políticas públicas universais configuram suas estruturas para toda a sociedade, devendo ser realizadas para todos os segmentos sociais. [...] já as políticas públicas focalizadas são construídas para atender as demandas de um determinado grupo social ou situações de desequilíbrio momentâneo (MEZZADRI, 2011, p. 93).

A identificação da abrangência contribui para revelar a extensão da PNE, instituída pelo ME. O principal dado que compõe esse indicador é o número de pessoas beneficiadas, mas, se apresentado isoladamente, não revela, necessariamente, o que se quer demonstrar. Assim, esse indicador deve sempre ser relacionado ao universo a que a política e/ou programa deveria se destinar.

### **2.5.6 Política democrática**

Quando a política está organizada de forma multidimensional que abrange diversos segmentos e a diversidade humana com relações intercomunicantes, além de incorporar mecanismos de interlocução e participação da sociedade para o estabelecimento de políticas, assegurando o controle social.

Os princípios de gestão democrática, na esfera pública, referem-se à política que resguarde a transparência, tanto na gestão dos recursos financeiros quanto nas decisões a serem tomadas. Devem ter mediação por meio da participação popular, com a realização de conferências nacionais, de conselhos paritários e deliberativos, fóruns e câmaras temáticas auxiliares.

Tal política deve promover a descentralização da gestão, estabelecendo parcerias, implementando políticas intersetoriais e, sobremaneira, garantindo a participação mais efetiva e direta dos municípios no desenvolvimento das políticas públicas.

Além dos aspectos decisórios, esta política deve promover a sistematização e socialização da informação e documentação sobre o esporte.

Uma política democrática, dessa forma, exige que os cidadãos envolvidos estejam capacitados, comprometidos e com as suas competências claramente estabelecidas para poder influir nas decisões, monitorar as ações realizadas e avaliar seus resultados.

Como parâmetros para a organização dos mecanismos democráticos, têm-se possíveis instâncias que podem atuar em diferentes papéis na política: 1) instâncias de articulação, negociação e pactuação, como as comissões intergestoras bipartite e comissões intergestores tripartite; 2) instâncias de consultas e deliberação, como conselhos nacional, estaduais e municipais, conferência nacional, com etapas estaduais e municipais, fóruns, encontros, seminários; e 3) instrumentos de avaliação,

controle e governança, planos decenais e contratos de desempenho e, por fim, sistema nacional de avaliação.

### **2.5.7 Política sistêmica**

Quando, à luz de um conceito de esporte como direito, atua intencionalmente para articular a unidade da variedade existente no esporte, guardando coerência interna e externa na organização, a fim de assegurar a entrega, para todos, do direito ao esporte.

Os fundamentos de uma política sistêmica, portanto, passam pelas características de um sistema nacionalmente articulado que defina: a) conceito de esporte; b) estrutura organizativa e os papéis de cada sujeito nos diversos níveis; c) política de formação e recursos humanos; d) mecanismos democráticos de controle social; e) financiamento do setor, assim como a vinculação do Sistema Nacional a um Plano nacional de duração decenal que defina as principais ações e metas para cada macrocampo.

Em relação ao esporte, as diretrizes aprovadas na III CNE, para orientar o sistema, consistem em: a) Política esportiva e de lazer descentralizada, com b) Gestão participativa, que garanta o c) Acesso universal e o d) Controle social da gestão pública, voltadas para o e) Desenvolvimento da nação com f) Integração étnica, racial, socioeconômica, religiosa, de gênero e de pessoas com deficiência e com necessidade especial de qualquer natureza; e pautada no g) Desenvolvimento humano e promoção da inclusão social.

As referências sobre o sistema estão contidas nas resoluções das três edições da CNE (2004, 2006 e 2010) e na Proposta de Lei de Diretrizes e Bases (LDB) do SNE elaborada sob a orientação do ME, em 2015.

O passo consecutivo seria revelar o caráter contraditório existente entre as determinações, advindas do SNE proposto, em relação à execução dessa política, oportunizando e, assim, verificando até que ponto os conceitos fundantes dessa proposta do SNE, elaborado com a participação do ME, apontavam de fato para uma política de Estado do esporte. Isso evidenciou, na metodologia, como sendo uma análise inviável, no caso do esporte brasileiro.

### 2.5.8 Política estruturada

Quando está assentada no comando único de um órgão público próprio, com estrutura administrativa e quadro de servidores o suficiente para formular, implementar e acompanhar a política pública, e detém planejamento que garanta a sua continuidade ao longo do tempo.

Tal política se dá quando há um órgão público próprio, uma estrutura organizacional e administrativa do governo que se responsabilize pela implementação da política pública, com quadro de servidores qualificados e em número suficiente para formular, implementar e acompanhar a política pública, com espaços de interlocução e participação de outros atores sociais, que mantenham ativo um planejamento adequado e garantam a avaliação e a continuidade das políticas públicas ao longo do tempo.

O arranjo da estrutura administrativa de governo encarregado da gestão da política pública de esporte deve possibilitar a articulação entre as instituições públicas, evitando-se redundâncias e conflitos de competência e a inadequada divisão de trabalho entre as agências burocráticas. De certa forma, é plausível que esse tipo de exigência esteja condicionado à solução pela criação do SNE.

Durante o período estudado (2003 a 2015), o ME constituiu-se na estrutura institucional governamental responsável pela formulação e pela implementação da política de esporte no Brasil. No entanto, vale considerar que, ao longo da vida institucional do esporte brasileiro (BUENO, 2008 MENDES; CODATO, 2017), é a primeira vez que o setor esportivo tem a sua gestão organizada por um órgão próprio.

Embora sendo ainda muito recente para incorporar os atributos necessários à estrutura administrativa e funcional que garantam a instituição de uma política de Estado de esporte, ao contrário, parece apresentar fortes indícios de resistência e fortalecimento institucional para pavimentar caminhos que assegurem o acesso ao direito do esporte como uma necessidade humana, contribuindo com a efetivação da cidadania do povo brasileiro.

Após esses delineamentos das categorias centrais, necessárias para caracterizar uma política de Estado, embora algumas estejam mais desenvolvidas e discutidas na literatura do que outras consideramos que o corpo teórico deste

trabalho, fundamenta adequadamente, as Condições Necessárias que compõem o Modelo de Análise que elaboramos para examinar a política de Estado do esporte.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

A problemática explorada foi determinante na escolha da pesquisa qualitativa como referência metodológica, pois seus atributos atendem às exigências relativas às disciplinas das ciências sociais, campo em que se insere a presente pesquisa, cujo objeto trata das políticas públicas de esporte. Tal escolha justifica-se porque a pesquisa qualitativa traz aspectos essenciais que, de acordo com Flick (2009): suscitam a escolha adequada de métodos e teorias convergentes; ajudam a reconhecer e analisar diferentes perspectivas; propiciam reflexões que situem o estudo como parte do processo de produção do conhecimento; e possibilitam uma variedade de abordagens e métodos.

Este estudo, sob a perspectiva teórica crítico-dialética, caracteriza-se como uma pesquisa documental que adota como procedimento metodológico a análise de conteúdo. A seguir, será apresentado o percurso metodológico do estudo.

##### **3.1.1 Perspectiva crítico-dialética**

Optamos pela perspectiva crítico-dialética, pois ela se assenta nos fatos objetivos e considera a ideologia e suas vinculações, com variáveis complexas da vida social, além da afinidade teórica e prática da pesquisadora. Trata-se do “método da reprodução espiritual e intelectual da realidade, do desenvolvimento e da explicitação dos fenômenos culturais partindo da atividade prática objetiva do homem histórico” (KOSIK, 2009, p. 32).

O referencial teórico-metodológico mostrou-se adequado tanto à orientação da investigação documental concernente quanto à identificação de ideias e questões, ao se examinar a existência de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte nas políticas públicas instituídas pelo ME.

Ademais, nesta abordagem, o pesquisador é um ativo descobridor do significado das ações e das relações que se ocultam nas estruturas sociais. Isso ocorre porque o pesquisador, ao considerar a relação dinâmica entre o sujeito e o

objeto no processo de conhecimento, tem a prática de ser um mediador nesse processo.

Além disso, esse referencial “valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens” (CHIZZOTTI, 2010, p. 80).

Esse referencial teórico-metodológico parte das primeiras impressões da aparência fenomênica. Por conseguinte, partimos das primeiras leituras sobre as características presentes nas políticas públicas de esporte e lazer instituídas pelo ME para identificarmos a existência de elementos constitutivos de uma política de Estado.

Todavia, tal abordagem propõe inverter a forma comum de se pensar a relação da matéria e da consciência, demonstrando, assim, o movimento do objeto é pesquisado pela oposição, sendo que, em parte, ele é independente e externo à vontade e à intervenção dos sujeitos e, em outra, ele é intrínseco e dependente da ação consciente dos sujeitos. Em outras palavras, mostramos como essas políticas públicas de esporte e lazer se apresentaram quando submetidas à análise exaustiva das suas múltiplas determinações. Por óbvio não foi possível esgotar todas as determinações das políticas, analisadas, devido à natureza da presente pesquisa. Nesse processo, explicamos como foi trazida à tona a essência das políticas de esporte e lazer instituídas pelo ME, bem como a existência de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte e a apresentação da qualidade de tais elementos.

O esforço empreendido nessa perspectiva presta-se a demonstrar a correlação entre o geral, sendo as políticas de Estado existentes em vários setores, e o particular, sendo as políticas públicas de esporte e lazer instituídas pelo ME entre 2003 e 2015. A partir desse movimento, procuramos revelar a essência das políticas do ME que se refletiram na política analisada, mostrando quais os elementos constitutivos de uma política de Estado, assim como o processo aconteceu no período pesquisado.

À primeira vista, as características da tipologia das políticas de esporte e lazer, instituídas pelo ME, apareceram de forma difusa. Da mesma forma, os esforços para torná-la uma política de Estado apresentaram-se contraditórios, e até a compreensão sobre a noção de uma política de Estado se mostrou difusa e contraditória na literatura analisada.

Para entender a essência das políticas públicas de esporte e lazer instituídas pelo ME, foi preciso examiná-las em seu movimento contraditório, pois a aparência não revelava seus nexos íntimos. Conforme Cheptulin (2004, p. 18), não se revelava “como unidade do subjetivo com o objetivo – que não coincide imediatamente com os fenômenos, os quais se encontram na superfície das coisas”.

Esse referencial teórico-metodológico guiou o trabalho investigativo e a exposição das sínteses a que chegamos sobre as relações entre as políticas públicas de esporte e lazer e o governo federal. Mais propriamente, acerca da existência de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte, seja nos programas e projetos, seja na legislação ou no financiamento, que garanta o alcance da população ao esporte.

Assim, procuramos analisar a realidade objetiva para além de sua aparência, entendendo que a realidade como se apresenta de forma imediata, embora captada de modo sensível, não coincide com a totalidade concreta.

Em vista disso, realizamos o processo mais rico da pesquisa. Nesse caso, fizemos um movimento intencional para perscrutar a rica totalidade da multiplicidade das determinações e das relações dessas políticas públicas, entendendo que tal movimento coincide com a compreensão da realidade, o que significou uma maior aproximação do movimento da realidade.

Para realizar esse movimento, partimos, conforme indica Kosik (2009), do método do pensamento – movimento que atua nos conceitos, na abstração, o que não se trata da mera passagem do plano sensível para o plano racional, mas do movimento do e no pensamento. Tratou-se, então, “da ascensão do abstrato com para o concreto” (KOSIK, 2009, p. 30).

Contudo, o processo do pensamento não se limitou a transformar o todo caótico das representações no todo transparente dos conceitos. Se assim procedêssemos, o método investigativo destinado a realizar a análise radical da realidade seria esgotado na mera interpretação inócua. Ao tratar dessa questão do movimento do pensamento e do método de pesquisa, Marx (2017) diz que é necessário que o pesquisador distinga o método de exposição (formal) do método de pesquisa investigação.

O método de investigação compreende três níveis: “Minuciosa apropriação da matéria, pleno domínio do material, com todos os detalhes históricos aplicáveis disponíveis; Análise de cada forma de desenvolvimento do próprio material;

Investigação da coerência interna – determinação da unidade das várias formas de desenvolvimento” (KOSIK, 2009, p. 31).

Ao nos aproximarmos do movimento contraditório da realidade concreta analisada, por meio do instrumental metodológico, da exploração das determinações e do esgotamento do estudo das relações existentes dos fundamentos teóricos, extraímos um novo conhecimento sobre a realidade das políticas públicas instituídas pelo ME. Ademais, ao elevarmos o pensamento abstrato ao concreto pensado, percebemos que tal fenômeno se tornou transparente, racional e compreensível, sendo que, em um salto qualitativo, se transformou de fenômeno em essência.

Porém, o trabalho de pesquisa não se esgotou na investigação, pois é a base para a exposição. O método da exposição consiste no desenvolvimento científico da problemática que ainda não é conhecida, no início da investigação, considerando que

[a] pesquisa tem de captar detalhadamente a matéria, analisar as suas várias formas de evolução e rastrear a sua conexão íntima. Somente depois desse trabalho é que se pode expor adequadamente o movimento do real. Caso se consiga isso, e espelhada idealmente agora a vida da matéria, talvez possa parecer que se esteja tratando de uma construção *a priori* (MARX, 1983, p. 20).

Considerando que o início da exposição traz o resultado da investigação e da apropriação crítico-científica da matéria, elaboramos esta pesquisa em diferentes momentos: em um, aconteceu a investigação propriamente dita; e em outro, a exposição, que partiu dos resultados da investigação.

Assim posto, no início da nossa investigação, partimos de forma arbitrária, ou seja, das políticas públicas de esporte e lazer instituídas pelo ME, como fenômeno externo. Não obstante, no início da exposição, partimos do necessário, ou seja, da necessidade de explicitação das políticas públicas instituídas pelo ME, no seu desenvolvimento e na sua evolução interna e necessária – dos seus desdobramentos por intermédio das antíteses.

Procuramos nos afastar da confusão entre o início da investigação e da interpretação (exposição) para não incorrerem em erros crassos sobre o resultado da pesquisa. Sobre tal questão, Netto (2011, p. 27) cita Marx, ao concluir que “os pontos de partida são opostos: na investigação, o pesquisador parte de perguntas, questões; na exposição, ele já parte dos resultados que obteve na investigação”.

O desenvolvimento científico sobre as políticas públicas de esporte e lazer, em si, poderia ser uma combinação eclética que talvez representasse o desenvolvimento do reflexo das mesmas como sendo algo externo e arbitrário sobre o que interpretamos. Parafraseando Marx (1983, p. 19), o que seria insuficiente para provar com a necessidade da ordem atual e, ao mesmo tempo, a necessidade de outra ordem, na qual a primeira inevitavelmente deve transformar-se, com os indivíduos sendo conscientes disso ou não. É na exposição que constam as explicações sobre as reais características das políticas públicas instituídas pelo ME, e suas aproximações e distanciamentos, de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte.

Apreendendo as ideias apresentadas por Marx (1983), fizemos uma análise detalhada das determinações e das relações das políticas públicas instituídas pelo ME, como o início necessário, sem a qual, a interpretação nunca refletiria a explicitação sobre a existência de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte. Muito menos, seria possível apontar elementos superadores do atual estágio de tais políticas públicas, que enfrentem os obstáculos e limites revelados e que busquem a emancipação humana para além dos marcos da sociedade capitalista.

### **3.1.2 Aproximações entre as fases da análise de conteúdo e da perspectiva crítico-dialética**

A princípio, inferimos que a análise de conteúdo de documentos era consistente mediante o apoio do referencial teórico que adotamos. Para isso, optamos pela abordagem metodológica proposta por Bardin (2016), já que esse método de análise de conteúdo permite à pesquisa absorver vertentes motivacionais, atitudinais, valorativas e tendenciais. Além disso, possibilita demonstrar as ideologias subjacentes aos documentos legais, aos princípios e às diretrizes, entre outros, que, à primeira vista, são imperceptíveis. Conforme foi tratado ao longo deste capítulo, devido à adjacência do método de análise de conteúdo à perspectiva crítico-dialética (TRIVIÑOS, 2017).

Na interpretação de Triviños (1987, p. 160), o método de análise de conteúdo constitui-se em instrumento auxiliar de pesquisas de maior profundidade e complexidade, como é o caso do referencial teórico-metodológico materialista-

histórico dialético, formando uma visão mais ampla, em que se fundem características dos dois enfoques.

Nesta pesquisa, distantes de transposições mecânicas, posto que é o arcabouço teórico que orienta o método, estabelecemos pontos de convergência entre os procedimentos apresentados pelo referencial teórico-metodológico, crítico-dialético e o método de análise de conteúdo, como segue:

a. O que se entende, na perspectiva crítico-dialética, como a fase da aproximação do objeto, em sua aparência fenomênica, igual ele se apresenta na realidade à primeira vista – ou como diz Kosik (2009), onde se dá a minuciosa apropriação da matéria, pleno domínio do material, com todos os detalhes históricos aplicáveis, disponíveis –, no método de análise de conteúdo, corresponde à fase da pré-análise;

b. O que, na perspectiva crítico-dialética, trata da fase da análise radical do objeto e a perscrutação da realidade, que busca superar a aparência com aproximações sucessivas da essência, por meio da análise das determinações – as relações e os nexos causais sócio-históricas, jurídicas, políticas, econômicas e culturais – de cada momento da realidade, possibilitando a verificação das contradições e a elaboração das categorias analíticas. Como sintetiza Kosik (2009), a análise de cada forma de desenvolvimento do próprio material e da investigação da coerência interna com a determinação da unidade das várias formas de desenvolvimento – no método de análise de conteúdo – equivale à fase da descrição analítica; e,

c. O que se refere, na perspectiva crítico-dialética, à exposição dos resultados, quando são apresentadas as sínteses construídas a partir da superação das contradições, em que os nexos existentes na análise permitem reflexões do pesquisador e possibilitam novas formulações; aproxima-se, no método de análise de conteúdo, à fase da interpretação inferencial (TRIVIÑOS, 1987; MARX, 1983; KOSIK, 2009; FLICK, 2015; BARDIN, 2016; MOLINA NETO; TRIVIÑOS, 2017).

Essas analogias e aproximações foram construídas a partir do referencial teórico sobre metodologia da pesquisa e se constituem nas referências a serem empregadas nos procedimentos de análise de conteúdo dos documentos selecionados para esta pesquisa.

No tocante à análise de conteúdo e às decisões afeitas à pesquisa, em suas diversas fases, elas são compatíveis com o método materialista-histórico dialético como referencial para a visão de esporte, de sociedade e de mundo que está presente nos fundamentos do estudo.

Dessa forma, ao se discutir o emprego da análise de conteúdo, sob a perspectiva crítico-dialética, como mostra Triviños (1987, p. 162), procuramos ir além do âmbito do conteúdo manifesto dos documentos pesquisados, os quais são apenas interpretativos e denunciativos. O que propomos foi avançar para análises mais profundas, a fim de desvendar o seu conteúdo latente, o que permitiu descobrir ideologias, tendências das características dos fenômenos sociais, analisando-se como algo dinâmico e histórico.

### **3.1.3 Procedimentos de análise de políticas sociais públicas**

Diante da natureza da pesquisa – qualitativa tipo documental –, sob a perspectiva teórica crítico-dialética com a análise de conteúdo, adotamos procedimentos de análise que fossem harmônicos com a concepção teórica escolhida, bem como adequados à análise das políticas sociais públicas, no sentido mais amplo e estratégico, e não operacional. Essa é a proposta da maioria dos modelos que avaliam políticas públicas.

Esta pesquisa procurou afastar-se dos procedimentos de análise de políticas sociais públicas de natureza mais operacional e tecnicista, conforme alerta Boschetti (2009), como aquelas que se circunscrevem em tipificar as políticas e programas sociais de acordo com: a) seus objetivos, efetivos, eficazes e eficientes; b) em função do momento de sua realização, o que implica fazer uma avaliação do impacto ou do processo; c) pela posição do pesquisador, se interna ou externa; d) da escala dos projetos, se são abordados projetos grandes e pequenos; e) dos seus destinatários, concepções apresentadas por autores que propõem incontáveis métodos, técnicas e instrumentos de aferição para cada tipo de avaliação (COHEN, FRANCO, 1993; ARRETCHE, 2003; SILVA, 2000 apud BOSCHETTI 2009).

As políticas sociais vão além das disputas nas tomadas de decisão. Behring e Boschetti (2011) trazem que se constituem em elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais. Afirmam que,

ao se analisarem políticas sociais públicas, devemos compreender o significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia.

Ao nos depararmos com grande variedade metodológica dos pesquisadores críticos, do campo das políticas públicas de esporte (MELO 2005; PIMENTEL, 2007; BUENO, 2008; TAFFAREL; ESCOBAR, 2009; CARVALHO, 2011; GODOY, 2013; MASCARENHAS, 2015; ATHAYDE, 2015; OLIVEIRA, 2018; MOURA, 2017, CASTRO, MEZZADRI, 2019; ROJO, *et al.*, 2019; PEREIRA, 2020), optamos por seguir alguns passos da abordagem proposta por Boschetti (2009) em nossa pesquisa, devido à afinidade com a perspectiva crítico-dialética e compatibilidade com a análise de conteúdo em suas diversas fases.

Esta autora possui uma abordagem relevante, por apresentar um percurso metodológico próprio para a análise de políticas sociais que apontam, intencionalmente, em que medida as políticas e os programas sociais são capazes, e se estão conseguindo, de expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade.

Para examinar as políticas de esporte e lazer instituídas pelo ME, a fim de identificar elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte, seguimos o percurso metodológico que Boschetti propôs: 1) analisar a política em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que a constituem; 2) revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos, avaliar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social; 3) articular tanto os determinantes estruturais que conformam a política social quanto as forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução (BOSCHETTI, 2009, p. 10).

### 3.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO E ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Alguns procedimentos para o tratamento da informação documental são análogos às técnicas da análise de conteúdo. Assim sendo, a aproximação de ambos pode gerar confusão nos procedimentos metodológicos da pesquisa.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que tencionam por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, obtendo indicadores quantitativos, ou não, os quais permitem a

inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e/ou recepção das mensagens que contêm informações sobre o comportamento humano atestado por uma fonte documental (BARDIN, 2016, p. 37-39; CHIZZOTTI, 2010, p. 98; TRIVIÑOS, 1987, p. 160).

Diferente disso, a análise documental, quanto ao tratamento da informação, tem o propósito de atingir o armazenamento sob uma forma variável com o intuito de facilitar o acesso do pesquisador ao acervo, para que se obtenha o máximo de informação e pertinência.

Significa a fase preliminar de um banco de dados da pesquisa que permite transformar documentos primários (brutos) em secundários (representação do primeiro) a serem organizados por meio de resumos, esquemas, índices, ou por fichamentos. Consoante a isso, a análise de documentos é a operação, ou conjunto delas, que visa a representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, em um estado ulterior, a sua consulta e referência (BARDIN, 2016, p. 51).

De acordo com Cellard (2008), a análise dos documentos deve levar em conta:

- i. *o contexto*: análise do contexto histórico e social em que foi elaborado o documento;
- ii. *o autor*: conhecimento da identidade, dos interesses e dos motivos da escrita;
- iii. *a autenticidade e a confiabilidade do texto*: assegurar-se da qualidade da informação transmitida e da procedência do documento, para verificar sua autenticidade;
- iv. *a natureza do texto*: a estrutura de um texto pode variar conforme o contexto no qual ele é redigido e as correlações que enfrenta; e
- v. *os conceitos-chave e a lógica interna do texto*: entender o sentido dos termos empregados no documento e o esquema ou o plano do texto, ou seja, o argumento do documento.

Ao observarmos o aparato procedimental da análise de documento quanto ao recorte da informação, ao agrupamento de categorias por analogia, à representação sob a forma condensada por índices, pode-se, à primeira vista, constatar que é idêntico à análise de conteúdo.

Dessa forma, conforme Bardin (2016), vimos que: a) a documentação trabalha com documentos, e a análise de conteúdo, com mensagens (comunicação); b) a análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação, e a análise de conteúdo faz a análise categórica temática, entre outras técnicas; c) o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação para consulta e armazenamento, ao passo que o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 2016, p. 52).

É certo que há aproximações e semelhanças entre a análise documental e a análise de conteúdo. Todavia, é essencial afirmar que há diferenças cruciais, embora subliminares, que podem repercutir na decisão do pesquisador na tomada de decisão quanto aos procedimentos metodológicos da pesquisa.

### **3.2.1 Tipo de documentos analisados**

Inferimos por documentos todos os materiais escritos, ou não, tais como registro fotográfico, audiovisual, informacional, que podem servir como fonte de informação para pesquisa científica e que ainda não foram elaborados, podendo ser provenientes de fonte primária – material de primeira mão – ou secundária (LAKATOS; MARCONI, 1985).

Preferimos o uso de documentos como fonte de dados, por se tratar de algo mais relevante para uma pesquisa qualitativa do que a simples análise textual. Devemos considerar que os documentos não são neutros, pois foram produzidos por alguém (indivíduo ou instituição), com uma determinada intenção, e destinados a outrem.

É uma comunicação passível de análises mais complexas, pois, além de servirem como fonte de dados, também se deve atentar às suas características, aos seus propósitos e às condições sócio-históricas em que foram gerados (FLICK, 2015; BARDIN, 2016).

Na fase da pré-análise, os documentos foram selecionados e analisados conforme os critérios propostos por Scott (1990 *apud* FLICK, 2009) quanto à: sua autenticidade – se o documento é genuíno de origem inquestionável (fonte primária

ou secundária); sua credibilidade – se não contêm erros ou distorções (confiabilidade do produtor); sua representatividade – se o tipo do documento corresponde ao que deve conter; sua significação – se o documento é claro e compreensível (o que o autor pretendia, e o que o leitor entendeu).

Conforme indicação de Gil (2008) e de Lakatos e Marconi (1985), tomaram em consideração a seleção de documentos que foram pouco explorados e ainda careciam de tratamento adequado como um fator preponderante na pesquisa documental. Foram levantados documentos que, na revisão da literatura realizada, ainda não haviam recebido tratamento analítico ou científico suficiente, como planos, agendas, propostas, relatórios, balanços, avaliações pertencentes ao ME, no período de 2003 a 2015, e que serviram de fontes indicativas da existência de elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte.

Compondo o rol de documentos-fonte desta pesquisa, conforme a tipificação proposta por Lakatos e Marconi (1985, p. 166), foram usados documentos escritos oficiais e documentos jurídicos provenientes de arquivos públicos nacionais, assim como do acervo de coleção particular da pesquisadora.

Como os documentos podem apresentar sentidos diferentes, de acordo com a sua fonte e com o conhecimento do pesquisador, empregamos critérios de seleção de documentos que assegurassem uma análise mais segura das políticas públicas de esporte e lazer, instituídas pelo ME, escolhendo apenas aqueles considerados documentos formais, auditados pelos órgãos de controle, publicados, os de circulação interna e do aparato legislativo, bem como aqueles com repercussão midiática.

Foram analisados documentos de fontes primárias, tais como: a PNE (BRASIL, 2009), o PPA (PPA, 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015), a Lei Pelé (BRASIL, 1998), a Lei Agnelo/Piva (BRASIL, 2001), a Lei do Bolsa Atleta (BRASIL, 2004), a Lei de Incentivo ao Esporte (BRASIL, 2006a), a Lei 12.395/2011 que cria os Programas Atleta Pódio e a Rede Nacional de Treinamento, outras leis instituídas no período (2003-2015), as normas, as portarias e os documentos dos programas e ações instituídos pelo ME, os balanços e relatórios de transição do governo federal (2007, 2010, 2014), as mensagens presidenciais anuais (2004-2015), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) (LDO, 2004), as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) (2003-2015), as planilhas de controle orçamentário do ME (2003-2015), os decretos de estrutura do ME.

Outros documentos selecionados, de acordo com os critérios exigidos pela própria técnica procedimental, compuseram o rol de materiais produzidos sobre o objeto analisado, os quais trouxeram uma multiplicidade de dados e informações sobre o assunto, tais como: as resoluções das três edições da CNE, ocorridas respectivamente em 2004, 2006 e 2010 (BRASIL, 2009; 2009a, 2011) e seus documentos preparatórios; as discussões do I Fórum de Gestores sobre o Esporte (BRASIL, 2009); o I Fórum de Especialistas sobre o SNE, ocorrido em 2008 (BRASIL, 2009a); os seminários sobre a comparação de sistemas esportivos de outros países, sobre a comparação de sistemas nacionais de outras áreas de políticas sociais, sobre o conceito de esporte para o SNE e sobre o financiamento do SNE (ocorridos em 2015).

Outro conjunto de documentos utilizados refere-se aos pronunciamentos oficiais, às reportagens de autoridades imbuídas do processo decisório sobre as políticas públicas de esporte e lazer, no âmbito federal, além de outros dados empíricos de pesquisas estatísticas consolidadas e reconhecidas cientificamente, como o DIESPORTE (BRASIL, 2015d); a PNAD/IBGE (BRASIL, 2016; 2017), a MUNIC e ESTADIC (BRASIL, 2006; 2010; 2010a). Todos formaram o conjunto de documentos que possibilitaram caracterizar a política pública de esporte e lazer do ME, no período de 2003 a 2015.

### **3.2.2 Procedimentos de coleta dos documentos**

A coleta dos documentos foi feita por meio de consulta e captura de arquivos nos bancos de dados oficiais e nos bancos de dados acadêmicos, disponíveis na Rede Mundial de Computadores (Internet). A maioria dos documentos é de domínio público com fácil acesso digital nos portais oficiais, tais como: Diário Oficial da União (DOU), Portal da Transparência, Tribunal de Contas da União (TCU), Sistema de Informação ao Cidadão (SIC); sistemas estruturantes do Governo Federal, como Sistema Administrativo e Financeiro (SIAFI), Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), ou em solicitações por meio do Portal da Câmara Federal e outras bases de dados dessa natureza.

As fontes dos documentos específicos, quando consultados, permitiam o acesso público e constavam no Portal Ministério do Esporte, atual Secretaria Especial

do Esporte, no Ministério da Cidadania, tais como: textos preparatórios e balanços das três edições da CNE (BRASIL, 2009; 2009a, 2011); Planejamento Estratégico do Ministério do Esporte (Portal da Secretaria Especial de Esporte – MC); legislação específica, programas e ações do ME, organogramas da estrutura. Outros documentos constam nos Portais das IFES parceiras do ME (Portal da UFRGS: Projeto Referências do Esporte; Portal da UFPR: Projeto Inteligência Esportiva, Portal da UFMG: Avaliação dos Programas PELC e PST Portal da UFSC Repositório Vitor Marinho de Oliveira, entre outros).

Alguns documentos selecionados e analisados pertencem ao acervo da coleção particular da pesquisadora. Eles estão previamente classificados e organizados de acordo com o tema que abordam, como os Programas Eleitorais sobre o tema esporte dos candidatos eleitos à Presidência da República (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002; 2006; 2010; 2014), Balanços de Gestão do ME (BRASIL, 2011a; 2016a), Plano de Desenvolvimento do Esporte (2007), registros de seminários, fóruns e reuniões que abordaram a PNE e a proposta do SNE, os relatórios finais completos do Diagnóstico Nacional do Esporte (BRASIL, 2015a), os projetos básicos do suplemento do esporte da PNAD/IBGE (2017) e MUNIC e ESTADIC/IBGE (2010; 2010a; 2016).

### **3.2.3 Organização da análise de conteúdo**

Na primeira fase – a pré-análise –, organizamos o material que seria analisado, tendo o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais.

Esta fase alude à organização propriamente dita, por meio de quatro etapas: (a) leitura flutuante, quando estabelecemos o contato com os documentos da coleta de dados, momento em que conhecemos os textos; (b) selecionamos os documentos e assinalamos o que foi analisado; (c) formulamos as suposições e os objetivos; (d) determinamos indicadores, por meio de recortes de texto, nos documentos de análise (BARDIN, 2016). Além disso, com base nesses procedimentos, empregando método específico, formulamos e validamos o Modelo de Análise para uma política de Estado do esporte.

Na segunda fase – a descrição analítica –, realizamos a exploração do material textual coletado e o submetemos a um estudo aprofundado, orientado pelas conjecturas e pelos referenciais teóricos da pesquisa.

Esta fase fundamentou-se na exploração do material com a *definição de categorias* (codificação) e a identificação das *unidades de registro* (unidade de significação referente à categorização e à contagem da frequência) e das *unidades de contexto* nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro). Nesta fase, classificamos e categorizamos as políticas finalísticas, as políticas transversais e as políticas para os grandes eventos, cada qual com os conjuntos de programas, projetos e ações correlatos.

Entendemos a necessidade de definir as unidades de registro, em três etapas, conforme o interregno do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003a; 2008); PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007; 2007a; 2007b; 2007c; 2011f; 2012) e PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011b; 2011c; 2011d; 2011e; 2016a; 2016b). Assim, as políticas foram agrupadas conforme a sua classificação, sendo cada programa selecionado, analisado e categorizado à luz do Modelo de Análise para uma política de Estado do esporte que criamos e validamos nesta pesquisa.

Portanto, a codificação, a classificação e a categorização foram determinantes nesta fase, porque possibilitaram a riqueza das interpretações e inferências realizadas na fase seguinte (BARDIN, 2016).

Na terceira fase – denominada fase da interpretação inferencial, ou da exposição dos resultados. Nesta etapa, efetuamos o tratamento dos resultados; quando condensamos e destacamos as informações para análise, que culminam nas interpretações inferenciais. Tal momento é o da intuição, isto é da análise reflexiva e crítica (Idem).

Tendo em vista as diferentes fases da análise de conteúdo proposta por Bardin (2016), destacamos as dimensões da codificação e categorização, que possibilitam e facilitam as interpretações e as inferências.

No que tange à codificação, “corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados brutos do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão” (BARDIN, 2016, p. 103).

Após a codificação, segue-se para a categorização, a qual consiste na: classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos [...] sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos (BARDIN, 2016, p. 117).

Cabe salientar que tais etapas envolvem diversos simbolismos que precisam ser decodificados, para o qual nos esforçamos em desvendar o conteúdo latente, como refere Triviños (1987, p. 162). Por isso, tem grande importância a análise contextual e histórica, além da criatividade, da intuição e do senso crítico (BARDIN, 2016).

No que tange às fases da análise de conteúdo propostas por Bardin (2016), outros autores propõem fases semelhantes, apenas com algumas particularidades diferenciais que não alteram o processo em si. Como exemplo se cita Flick (2009, p. 292-293), o qual, com base em Mayring (1983 *apud* FLICK, 2009), delinea os seguintes passos para a análise de conteúdo: a síntese da análise de conteúdo, por meio da omissão de enunciados; a análise explicativa de conteúdo, com o esclarecimento de trechos difusos, ambíguos ou contraditório; por fim, a análise estruturadora de conteúdo, por meio da estruturação no nível formal relativo ao conteúdo.

Triviños (1987) também lista as diferentes fases, utilizando-se da classificação de Bardin, porém diferenciando-se em alguma nomenclatura e salientando alguns aspectos da própria teoria do autor. Assim, denomina as fases como pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial, observando que:

[...] não é possível que o pesquisador detenha sua atenção exclusivamente no conteúdo manifesto dos documentos. Ele deve aprofundar sua análise, tratando de desvendar o conteúdo latente que eles possuem. [...] Os investigadores que só ficam no conteúdo manifesto dos documentos seguramente pertencem à linha positivista (TRIVIÑOS, 1987, p. 162).

Por mais que se devam respeitar certas “regras” e que se salientem as diferentes fases e etapas no emprego, a análise de conteúdo não deve ser considerada e trabalhada como um modelo exato e rígido.

Mesmo Bardin (2016) rejeita esta ideia de rigidez e de completude, deixando claro que a sua proposta da análise de conteúdo oscila entre dois polos que envolvem

a investigação científica: o rigor da objetividade, da cientificidade e a riqueza da subjetividade. Nesse sentido, nas pesquisas atuais, a técnica tem como propósito ultrapassar o senso comum do subjetivismo e alcançar o rigor científico necessário, sem uma rigidez inócua.

### 3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nesta parte da pesquisa, está constituída, devido aos principais componentes metodológicos que foram empregados para compreender os dados empíricos produzidos, a análise de conteúdo, lançada como um instrumento auxiliar, e suas possíveis aproximações com o referencial crítico-dialético, passando pelas fases da pré-análise, das categorizações e das inferências interpretativas.

Apresenta também o processo de formulação e validação de um Modelo de Análise desenvolvido para avaliar políticas de Estado.

#### 3.3.1 Fase da pré-análise

Na pré-análise, ou aproximação do objeto, fizemos o trabalho investigativo, passando pelo que Bardin (2016) denomina “período de intuições”. Foi possível operacionalizar e sistematizar as ideias iniciais e, a partir disso, estabelecer o plano de análise referente à intervenção do ME sobre as políticas públicas de esporte, que permitiram definir o esquema de desenvolvimento das operações sucessivas da pesquisa.

Dessa forma, nesta pesquisa, enfrentamos uma parte significativa do que era previsto para esta fase, chamada pela autora de leitura flutuante. Realizamos a leitura geral dos documentos selecionados referentes às políticas públicas de esporte e lazer, instituídas pelo ME, seus planos, programas e ações, à legislação sobre o esporte, aos planejamentos do ME, às peças de planejamento e orçamento do esporte e à CNE. Executamos a leitura exploratória da literatura e produções resultantes de teses e dissertações relativas às políticas públicas, em geral, e às políticas públicas de esporte, em particular.

A partir dessa leitura, avançamos na seleção de novos documentos, na formulação dos objetivos e das conjecturas prévias, que nos permitiram analisar as

políticas de esporte e lazer do ME e extrair as evidências que fundamentaram a interpretação final.

A leitura flutuante do material escolhido permitiu também constituir o *corpus*<sup>26</sup> da investigação, que consta no referencial teórico da pesquisa e expõe sobre a especificação do campo das políticas públicas de esporte e lazer investigadas.

A partir dessa análise inicial dos documentos e da literatura sobre as políticas públicas, consideradas como políticas de Estado, bem como daquelas que abordam os fundamentos teóricos que caracterizam uma política de Estado, constatamos a insuficiência de atributos consistentes para uma teoria desenvolvida sobre a noção de uma política de Estado de esporte, a qual apresentasse categorias e conceitos capazes de abranger as condições necessárias para a constituição desse tipo de política pública. Sendo assim, fez-se necessário que propuséssemos um Modelo de Análise visando a aprofundar a compreensão sobre os constitutivos que fazem uma política pública ser entendida como política de Estado de esporte.

### *3.3.1.1 Modelo de Análise de uma política de Estado de esporte*

Foi necessário cumprir procedimentos metodológicos específicos indispensáveis para a elaboração e a validação do Modelo de Análise.

Partimos de um estudo exploratório, com abordagem qualitativa-quantitativa, a fim de sistematizar os atributos constitutivos de uma política de Estado, que nos possibilitou analisar as políticas instituídas pelo ME, no período de 2003 a 2015.

Esse tipo de estudo foi escolhido por adequar-se à complementação de lacunas encontradas na literatura e permitir maior familiaridade com antecedentes e excertos teóricos em torno do problema da pesquisa, visto que o tema tratado ainda é pouco explorado (TRIVIÑOS, 1987).

Apesar de haver um hiato, foi possível encontrar em publicações de diferentes áreas de políticas públicas referências sobre alguns aspectos dispersos que compuseram, inicialmente, as categorias do Modelo de Análise que propusemos.

A elaboração do Modelo de Análise partiu da análise de conteúdo, quando identificamos, classificamos e sistematizamos um conjunto de atributos que, ao

---

<sup>26</sup> *Corpus* refere-se ao conjunto de documentos a serem submetidos aos procedimentos analíticos, o que implica escolhas, seleção e regras – a considerar as principais regras: exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência (BARDIN, 2016, p. 126-128).

aparecerem com regularidade na literatura analisada, se tornaram pressupostos das condições necessárias a uma política de Estado, compondo a proposta inicial do Modelo.

Primeiro, procuramos levantar a produção diversos autores, nacionais e internacionais que tratam de variadas temáticas sobre políticas públicas, sob o referencial das políticas sociais.

Esse levantamento foi realizado por busca na Internet, sobre as publicações constantes nos bancos de dados das associações e sociedades científicas e das áreas de ciências sociais, ciências políticas, sociologia, administração, ciências da saúde, ciências da educação, ciências do esporte e educação física <sup>27</sup>.

A busca com as palavras-chave mais gerais, como “políticas de Estado”; “políticas de governo”; “avaliação de políticas públicas”; “avaliação de políticas sociais”; “políticas públicas permanentes” e “duradouras” e “contínuas”; “políticas públicas institucionalizadas”; “institucionalidade das políticas públicas”.

Com esse movimento, levantamos 1.021 materiais, entre artigos científicos, capítulo de livros, teses, dissertações e artigos de opinião, em sites, revistas e jornais.

Após essa primeira leitura, sistematizamos as ideias-força, e a incidência das mesmas e, refinamos a busca a partir das referências citadas nas bibliografias.

Ampliamos a consulta às publicações dos principais autores selecionados pelo critério de maior ocorrência de citações sobre o tema central da pesquisa e/ou pela contribuição inédita sobre a conceituação de uma política de Estado.

Reproduzimos o procedimento, anterior para a análise dos artigos das principais revistas científicas, correlatas às áreas supracitadas, e abrimos para novas áreas que apresentaram publicações sobre as políticas de Estado e políticas de governo como foi o caso da área de Segurança e de Relações Internacionais (RUDZIT; CASARÕES, 2015; SILVA; PEDONE, 2017) que para fins de análise, as consideramos como sendo da área de ciências políticas.

---

<sup>27</sup> Também consultamos os artigos, as teses e dissertações nas diversas bases de dados acadêmicos, como Plataforma Sucupira (CAPES); BDTD IBICT - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; CLASE- *Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidade*; LILACS - Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde; MedLINE(MEDlars onLINE) literatura internacional na área da saúde; SciELO - *Scientific Electronic Library Online*; SCOPUS (ELSEVIER)- Base de dados multidisciplinar de resumos e citações da literatura científica e de fontes de informação de nível acadêmico; SocINDEX (EBSCO) - Base de dados da literatura sobre Sociologia.

Ressalta-se que fizemos um exame criterioso nas teses e dissertações e nas revistas (Apêndice A) mais proeminentes da área de educação física, esporte e lazer.

Esse processo demandou uma análise mais acurada, e a condensação passou a formar as categorias para compor o Modelo de Análise. Mais do que isso, conforme percebíamos a carência de fundamentos sistematizados para embasar um conceito teórico sobre as políticas de Estado, maior o nosso ímpeto de contribuir, pelo menos com um conjunto categórico que aprofundasse a compreensão científica, desse tipo especial de política.

A partir desse passo, elegemos categorias que poderiam delinear uma política de Estado, como eram muitas tivemos que partir para a escolha daquelas que seriam as centrais para fundamentar o conceito. O referencial teórico foi decisivo nesse processo, principalmente, os autores da área de políticas sociais, em especial os indicativos para o processo de avaliação de políticas sociais, desenvolvido por BEHRING, 2008, mas outros também foram relevantes, nessa fase de formulação do Modelo (BOSCHETTI, 2011; PEREIRA, 2011; MONTAÑO, 2008; CUETO & GUARDAMAGNA, 2012).

A partir desse material inicial, selecionamos 357 publicações que continham indicações de atributos que consideramos próprios de uma política de Estado, conforme demonstrado na Tabela 1, que tipifica e quantifica as publicações empregadas no Modelo de Análise, separadas por área do conhecimento.

Tabela 1 - Tipos e quantidade de publicações adotadas na pesquisa

Áreas/ Tipos	EDF Esporte	Ciências sociais	Ciência política	Admin.	Ciências da Saúde	Ciência Jurídica	Ciência Econômica	Educação	Total
Artigos Cientif.	86	21	10	11	06	04	9	03	141
Artigos Opinião	04	10	03	02	02				21
Capit. de Livro	31	10	04	05			4		50
Livros	56	25	19	04	03	03		01	111
Tese	12			04	01	01		02	20
Dissert.	11			02		01	3		14
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>66</b>	<b>36</b>	<b>28</b>	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>16</b>	<b>06</b>	<b>357</b>

Fonte: Elaborada pela autora

Após essa leitura flutuante, sistematizamos as ideias-força e a sua incidência das mesmas, refinando a busca a partir das referências citadas nas bibliografias.

Ampliamos a consulta às publicações dos principais autores selecionados pelo critério de maior ocorrência de citações sobre o tema central da pesquisa e/ou pela contribuição inédita sobre a conceituação de uma política de Estado.

Reproduzimos o procedimento anterior para a análise dos artigos das principais revistas científicas, correlatas às áreas supracitadas, e abrimos para novas áreas que apresentaram publicações sobre as políticas de Estado e políticas de governo, como foi o caso da área de Segurança e de Relações Internacionais (RUDZIT; CASARÕES, 2015; SILVA; PEDONE, 2017).

Ressalta-se que fizemos um exame criterioso nas teses e dissertações e nas revistas mais proeminentes da área de educação física, esporte e lazer.

Esse processo demandou uma análise mais acurada, e a condensação passou a formar as categorias para compor o Modelo de Análise. Mais do que isso, conforme percebíamos a carência de fundamentos sistematizados para embasar um conceito teórico sobre as políticas de Estado, maior o nosso ímpeto de contribuir, pelo menos com um conjunto categórico que aprofundasse a compreensão científica desse tipo especial de política.

A partir desse passo, elegemos categorias que poderiam delinear uma política de Estado, partimos para a escolha daquelas que seriam as centrais para fundamentar o conceito. Guiados pelo problema da pesquisa, a revisão da literatura foi decisiva nesse processo, sobretudo os autores da área de políticas sociais, em especial os indicativos para o processo de avaliação de políticas sociais, desenvolvidos por BEHRING (2008), embora outros também tiveram relevantes contribuições, nessa fase de formulação do Modelo de Análise (BOSCHETTI, 2011; PEREIRA, 2011; MONTAÑO (2008, 2010); CUETO & GUARDAMAGNA, 2012).

A Tabela 2 demonstra a síntese da sistematização das ideias-força e suas interrelações, presentes na literatura selecionada, apresentando a regularidade e a maior ocorrência<sup>28</sup>, das mesmas, por área do conhecimento, das indicações ou

---

<sup>28</sup> Os procedimentos adotados, nessa fase, foram os indicados por Bardin (2016) para análise de conteúdo, sendo que em cada texto, uma ideia-força quando identificada, fora registrada uma única vez, embora houvesse repetição dos termos.

quesitos referentes às categorias que compõem as condições necessárias à instituição de uma política de Estado.

Tabela 2 – Incidência das categorias nas áreas das publicações

Área/ Categoria	EDF Esporte	Ciências Sociais	Ciência Política	Admin Públic.	Ciências Saúde	Direito	Econôm ia	Educa ção	Total
Relevante	21	64	30	22	12	9	10	6	174
Permanente	51	52	36	9	10	1		5	164
Contínua	189	66	35	22	12	7	15	6	352
Sustentável	52	50	32	24	10	9	16	6	199
Democrática	83	66	20	6	9	6	5	6	195
Abrangente	111	42	6	10	11	2	5	6	193
Estruturada	9	6	8	25	12	9		4	73
<b>Total</b>	<b>556</b>	<b>346</b>	<b>169</b>	<b>118</b>	<b>76</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>1384</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Como podemos analisar, as maiores incidências, quanto à política relevante e política democrática, deram-se nas áreas de ciências políticas (x%) e ciências sociais (x%). Todas as áreas abordaram fortemente as categorias política permanente (x%) e política contínua (x%). A área de administração pública abordou com maior ênfase a categoria política estruturada (x%). Na área de educação física e esporte, a maior incidência foi sobre as categorias política permanente (x%), contínua (x%) e abrangente (x%), sendo significativa, junto com as ciências econômicas, a abordagem de vários quesitos que compõem a categoria de política sustentável (x%). Embora que, as áreas de Saúde (x%) e Educação (x%) os quesitos tenham ocorrido com menor incidência, encontramos importantes contribuições sobre as categorias de política contínua, democrática e abrangente<sup>29</sup> que foram fundamentais para a formulação do Modelo de Análise para uma política de Estado de esporte.

Quanto aos conteúdos, o conceito de “Estado” que assumimos na pesquisa, tendo como base a concepção marxista, o expoente autor Antonio Gramsci, os autores, por nós, abordados foram Simionatto (1997), Gramsci (2002, 2000a, 2000b, 2001, 2011); Lenin, (2007, 2021), Netto (2008), Melo (2007, 2012), Behring (2008, 2016), Pereira (2011), Montañó (2008, 2010) Marx e Engels (2017), Azevedo (2020).

<sup>29</sup> A categoria de política sistêmica (x%) também apareceu nas áreas de saúde e educação, embora ela não tenha constado na apresentação e discussão dos resultados, desta pesquisa.

Por se tratar de políticas públicas de esporte assumimos, dentre diversos, o conceito de “Esporte” que foi reconhecido, nesse trabalho. As principais referências analisadas foram as da base legal, encontrada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei Nº 9.615 (BRASIL, 1998) e no seu Decreto de regulamentação (BRASIL, 2013c), bem como a de autores que trataram do tema, sendo os mais relevantes, Magnane (1969), Brohm (1982), Tubino (1984, 2002, 2010), Bourdieu (1990), Elias e Dunning (1995), Schmitt (1996), Proni (2000), Mezzadri (2000), Coakley (2007), Pimentel (2007), Bueno (2008), Castellani Filho (2008), Taffarel e Escobar (2009), Freitas (2011), Dias Junior (2011), Melo (2013), Marchi Júnior (2015), Athayde (2016), Oliveira (2018), Pinali (2019), Taffarel e Lira (2019).

Destes autores, nos aproximamos do conceito de Taffarel e Escobar (2009), Freitas (2011) e Oliveira (2018) que compõe um campo com algumas afinidades, junto à Pimentel (2007), Bueno (2008), Castellani Filho (2008), Athayde (2016), Pinali (2019).

Em relação ao conceito de “política de Estado”, assunto central da pesquisa, destamos na pesquisa um conjunto de autores que abordaram essa questão, mesmo que de forma tangencial e foram estudados (FRAGA, 1998; LIMA, 2000; HÖFLING, 2001; BEHRING, 2006; RULLI, 2006; MELO, 2007; BOTTINELLI, 2008; CANSINO, 2008; CASTRO, 2010; BOSCHETTI, 2011; DI GIOVANNI, 2010; OLIVEIRA, 2011; GUARDAMAGNA; CUETO, 2013; ROCHA, 2014; ALMEIDA, 2018; ROJO *et al.*, 2019; AZEVEDO, 2020).

Desses autores, ressaltamos os afeitos à área de ciências políticas, ciências sociais e administração pública (BEHRING, 2008; NETTO, 2008; BOSCHETTI, 2011; PEREIRA, 2011; MONTAÑO, 2010; OLIVEIRA, 2011; FOLLARI, 2010; CUETO; GUARDAMAGNA, 2012; ALMEIDA, 2018), que apresentam elementos e concepções diferentes das políticas de Estado, como, por exemplo, o atributo de política permanente e contínua, ou de uma política relevante, por expressar um consenso nacional, ou por outra perspectiva, por reconhecer um direito de cidadania.

Como tratado na revisão da literatura, a temática do financiamento de políticas públicas de esporte encontra-se em desenvolvimento e traz poucos estudos com dados empíricos que possam constituir, de maneira sistematizada, os fundamentos do conjunto de determinantes que possam definir em sua complexidade uma política de Estado de esporte.

Podemos considerar, a partir de alguns apontamentos na literatura, que uma política de Estado tem propriedades que podem caracterizá-la como perene, contínua, reconhecida como direito, que seja ampla e atenda às necessidades básicas humanas. Atributos que suscitam um conceito da política de conteúdo democrático. Ocorre que esse conceito está em permanente disputa, por isso, uma política de Estado, antes de resultar de um consenso nacional, está condicionado às determinações sociais, culturais, econômicas e políticas, presentes na sociedade de classes. Institucionalizada em determinações legais, de financiamento e de gestão que garantam sua operacionalização, contínua e sustentável. Contudo, tais indicadores são apresentados de forma segmentada, o que também nos impulsionou a sistematizá-los em um Modelo de Análise (TEIXEIRA *et al.*, 2015; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016; GUIMARÃES, 2017, PEREIRA *et al.*, 2020).

Outros atributos foram adicionados, mesmo que não constassem com certa regularidade, mas foram captados na literatura de diversas áreas do conhecimento, como indicativo de características de uma política de Estado.

Identificamos elementos referentes à relação entre a constitucionalização dos direitos e a inserção dos movimentos sociais para a sua garantia (SANTOS, 2011; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016; DI GIOVANNI, 2008); a questão da abrangência e da gestão democrática (BEHRING, 2006; BOSCHETTI, 2011); a questão de a política pública estar sob um comando único, justaposta a um Sistema Nacional (VASCONCELLOS, 2007; SANTOS, 2013); a relevância de uma política democrática (CALDERÓN *et al.*, 2011; OLIVEIRA, 2011); a importância de a política estar sustentada em uma estrutura organizacional própria (SANTOS, 2013; MENDES; CODATO, 2015; ALMEIDA, 2018).

Compreendemos que tais indicativos de uma política de Estado careciam de sistematização para compor um todo complexo que deveria ser aprimorado e validado, a fim de se reconhecer e fundamentar quais categorias seriam condição *sine qua non* para uma política de Estado.

Para o processo de elaboração e de validação do Modelo de Análise, desenvolvemos procedimentos metodológicos exclusivos para tal fim à parte, mas que compõem esta pesquisa em sua totalidade.

Da mesma maneira, realizamos um estudo exploratório, específico, com abordagem qualitativo-quantitativa, conforme Triviños (1987), por ser o tipo de estudo

apropriado para complementar as lacunas encontradas na literatura que permite maior familiaridade com antecedentes e excertos teóricos, em torno do problema da pesquisa, visto que o tema tratado ainda é pouco explorado.

Sistematizamos os atributos encontrados, na análise de conteúdo realizada, a partir da leitura flutuante, para se tornar parte indispensável do Modelo que formaram as bases para um conjunto de elementos que sustentaram teoricamente as categorias, tidas como condições necessárias à política de Estado de esporte.

Isso nos possibilitou formular, validar e empregar tal Modelo na análise das políticas instituídas pelo ME, no período de 2003 a 2015. A aplicação desse Modelo proporcionou a análise e as inferências sobre tais políticas públicas de esporte de apresentarem ou não atributos de políticas de Estado.

O Modelo de Análise foi composto por dois domínios: as Condições Necessárias e os Âmbitos Empíricos.

#### 3.3.1.1.1 Condições Necessárias à política de Estado de esporte

As Condições Necessárias para se constituir uma política de Estado são aquelas condições que estão de fato presentes em certos fenômenos que ampliam a sua capacidade de fornecer altos graus de rigor e exatidão conceitual aos argumentos nas áreas examinadas.

Para especificar as Condições Necessárias para uma política de Estado, foi preciso tipificar várias condições que compõem tal política, sendo que, se qualquer uma das condições for falsa, a proposição sobre a política de Estado examinada também será falsa (BRENNAN, 2011).

As Condições Necessárias que tratamos, de forma detida, no referencial teórico desta pesquisa foram sintetizadas da seguinte forma:

a) *Relevante* – quando a política reconhece o direito ao esporte dentre os valores mais caros e predominantes da sociedade, como uma necessidade humana intermediária a ser satisfeita pelo Estado (SANTOS, 2011; OLIVEIRA, 2011; ALMEIDA, 2018).

b) *Permanente* – quando demonstra perenidade com garantias constitucionais e legais do direito ao esporte, transpondo as alternâncias de poder de governos (ALMEIDA, 2018; CASTELLANI FILHO, 2019; ROJO, *et al.*, 2019).

c) *Contínua* – quando as propriedades dos programas, projetos e ações são ininterruptas e constantes, asseguradas por meio de mecanismos democráticos e intersetoriais com outras políticas sociais e entes federados, garantidos por lei (OLIVEIRA, 2011; ALMEIDA, 2018; CASTELLANI FILHO, 2019).

d) *Sustentável* – quando as fontes são diversificadas e com fluxo incessante de recursos, cuja ordem de grandeza seja suficiente para contemplar a execução da política, garantindo a distribuição equânime para o alcance universal do direito ao esporte (BOSCHETTI, 2009; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016; GUIMARÃES, 2017; CASTRO, MEZZADRI, 2019; PEREIRA, 2020).

e) *Abrangente* – quando o programa ou ação contempla o acesso ao universo estimado, da população ou segmento específico que seja alvo da política, bem como garante capilaridade e extensão aos entes federativos (BEHRING, 2006; BOSCHETTI, 2011; ATHAYDE, 2020).

f) *Democrática* – quando a política está organizada de forma multidimensional que abrange diversos segmentos e a diversidade humana com relações intercomunicantes, além de incorporar mecanismos de interlocução e participação da sociedade para o estabelecimento de políticas, assegurando o controle social (DI GIOVANNI, 2010; CALDERÓN, *et al.*, 2011; OLIVEIRA, 2011).

g) *Sistêmica* – quando, à luz de um conceito de esporte como direito, atua intencionalmente para articular a unidade da variedade existente no esporte, guardando coerência interna e externa na organização da entrega do direito ao esporte (VASCONCELLOS, 2007; SANTOS, 2013).

h) *Estruturada* – quando está assentada no comando único de um órgão público próprio, com estrutura administrativa e quadro de servidores bastantes para formular, implementar e acompanhar a política pública, e detém planejamento que garanta a sua continuidade ao longo do tempo (SANTOS, 2013; MENDES; CODATO, 2015; ALMEIDA, 2018; TAFFAREL; LIRA, 2019).

### 3.3.1.1.2 Âmbitos Empíricos de análise da política nacional do esporte

Com relação à definição dos itens que compõem os Âmbitos Empíricos do Modelo de Análise, retornamos à Boschetti (2011), que afirma como fundamental, ao exame das políticas sociais, levar em conta os aspectos analíticos, definidos a partir

de elementos empíricos de análise para a demarcação do quadro institucional que conforma a política ou programa social estudado.

Os aspectos analíticos para avaliação das políticas públicas consideram: a) sistematizar os atributos necessários à constituição de uma política de Estado; e b) identificar os elementos empíricos capazes de delinear a situação institucional que determinada política pública está inserida (BOSCHETTI, 2011).

Essas duas condições devem estar articuladas e estruturadas em um modelo de análise como requisito imprescindível para examinarmos se, nas políticas públicas do ME, entre 2003 a 2015, houve elementos indicativos da transição de uma política de governo para uma política de Estado. Para isso, Boschetti (2011) aponta aspectos que designam elementos empíricos de análise para o delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado.

A autora considera três aspectos analíticos empíricos sobre o quadro institucional em que determinada política está inserida:

1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos; e 3) a gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação (BOSCHETTI, 2011, p. 11).

O esquema analítico, quanto aos aspectos empíricos, consubstancia-se, desse modo, no conjunto de quesitos relacionados aos aspectos do direito, do financiamento e da gestão – forma de organização e controle social –, que orienta o conteúdo e o percurso do processo de análise de acordo com as características particulares de cada política ou programa.

Os aspectos aludidos por Boschetti (2011) caracterizam as propriedades e os indicadores importantes a serem reconhecidos nas análises de políticas públicas:

Nesta pesquisa, embasamo-nos nesses aspectos analíticos apresentados por Boschetti (2009) para estruturar os “Âmbitos Empíricos”, já que arrazoam o *lócus* em que intercorrem as políticas públicas de esporte, sendo analisadas com a seguinte correspondência:

a) quanto aos “direitos estabelecidos e assegurados”, com o âmbito empírico, Legislação do esporte como o aparato legislativo e as normas, tocantes à política de esporte (refere-se à natureza, função, abrangência e critérios de acesso e

permanência e formas de articulação com as demais políticas sociais) –, âmbito que enuncia e reconhece o direito ao esporte (BRASIL, 2015d);

b) quanto à “gestão com a forma de organização e o controle social democrático” como a PNE, a gestão dos programas, projetos e ações (refere-se à relação entre as esferas governamentais; descentralização na formulação e execução da política; relação entre o Estado e as ONGs e; participação e controle social democrático) –, âmbito que materializa o direito (BOSCHETTI, 2011; MASCARENHAS, 2015; DAMIANI; REPPOLD FILHO, 2016).

c) quanto ao “financiamento, suas fontes e nos montantes e gastos”, como o financiamento público do esporte (refere-se às fontes de recursos; magnitude e o direcionamento dos gastos públicos do esporte) –, âmbito que assegura o alcance do direito (BOSCHETTI, 2011; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016; FRIZZO, 2017) e;

d) quanto ao SNE<sup>30</sup>, que envolve a estrutura, a organização dos papéis e a relação público-privada da gestão de pessoas e financeira do esporte –, âmbito que sistematiza o direito (GODOY, 2011; VASCONCELLOS, 2011, SANTOS, 2013).

Boschetti (2011) pondera que cada um desses aspectos tratados pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da análise da política em voga.

Consequentemente, ao se definirem os passos metodológicos do exame a ser feito na PNE, sentiu-se a necessidade de se estabelecer, em correspondência aos aspectos mencionados, recortes empíricos próprios para a análise dos diversos aspectos em relação à atuação no ME na construção de uma PNE.

Com base nesse referencial teórico, os **Âmbitos Empíricos para análise da política de esporte**, propostos nesta pesquisa, estão constituídos da seguinte maneira:

### **i Âmbito da Política Nacional do Esporte**

Esse âmbito reporta aos princípios, às diretrizes e aos objetivos da política federal (2005), aos planos, programas, projetos e ações dessa política, esfera que materializa o Direito. Têm como referência documental os planos setoriais, as normas

---

<sup>30</sup> Apresentamos uma adaptação à proposta de Boschetti (2011), incluindo a conformação nacionalmente articulada dessa política, em um novo aspecto analítico a ser perscrutado, o sistema nacional em que se insere tal política.

próprias dos programas, o balanço de gestão do ME, os relatórios de avaliação do esporte dos PPA de 2004-2007; de 2008-2011 e de 2012-2015 e as mensagens presidenciais de 2004 a 2015.

No âmbito empírico da PNE (2005), envolve os fundamentos da política expressos nos princípios, nas diretrizes e nos objetivos aprovados na I CNE (2004) e reiterados pelo Conselho Nacional do Desporto (CND) (2005), quanto aos elementos operacionais das políticas finalísticas, das políticas transversais e das políticas para os grandes eventos, tendo sido realizadas pelo ME no período de 2003 a 2015. Os programas, os projetos e as ações, de forma operacional, estão constituídos, fundamentalmente, por normas, finalidade, abrangência, gestão, financiamento e impacto social, componentes que caracterizam as políticas públicas de esporte.

## **ii Âmbito do Financiamento do Esporte**

No âmbito empírico do financiamento, fizemos a análise das fontes dos recursos, bem como o montante dos gastos nas políticas federais de esporte e o direcionamento dos gastos contidos nas edições seriadas das leis dos PPAs (2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015), das correspondentes LOAs, dos Relatórios de avaliação das políticas do ME, nos respectivos PPA, da LDO de 2004, dos relatórios do SIAFI e SIOP, emitidos durante o período de 2003 a 2015.

Tal âmbito empírico nos permitiu compreender até que ponto o movimento do financiamento do esporte, proposto e realizado pelo ME, no período de 2003 a 2015, garantiu a continuidade, a autossuficiência e o equilíbrio da PNE para a satisfação das condições necessárias à instituição de uma política de Estado do esporte.

## **iii Âmbito da Legislação do esporte**

Esse âmbito empírico envolveu a regração do esporte, diante do direito positivo formal que o reconhece como um direito estabelecido no art. 217 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Esse dispositivo enuncia o esporte como “direito de cada um”, sendo devido ao Estado fomentar as práticas esportivas formais e não formais.

Coube também o exame da Lei nº 9.615 de 1998, conhecida como Lei Pelé (BRASIL, 1998), que trata da finalidade e objetivos do esporte, do conceito de esporte, da estrutura organizacional e das fontes de financiamento do esporte brasileiro.

Abrangeu, ainda, a análise das leis que foram editadas no período que abrangeu este estudo (2003 a 2015) e modificaram a Lei Pelé, como a lei que institui o programa Bolsa Atleta (BRASIL, 2004), e o Decreto Regulamentação da Lei Pelé (BRASIL, 2013). Entre outras, como a Lei de Incentivo ao Esporte (BRASIL, 2006a). Compreendemos que nesse âmbito trouxe elementos que contribuíram para explicar as contradições e as tendências das políticas instituídas pelo ME.

#### **iv Âmbito do Sistema Nacional do Esporte**

Esse âmbito trata da estrutura, da organização, da definição de papéis e da relação público-privada, da gestão de pessoas e financeira do esporte, âmbito que sistematiza o Direito ao esporte. Tem como referência documental a Lei Geral do Esporte (BRASIL, 1998); as Resoluções das três edições da CNE (BRASIL, 2009; 2009a; 2011) e as Propostas do SNE (BRASIL, 2015).

Os atributos que compõem os eixos estruturantes do SNE consistem em sua: a) concepção do esporte, b) estrutura organizativa, c) gestão e d) financiamento. A visão sobre um sistema ultrapassa o âmbito jurídico, embora este seja imprescindível para revelar a intencionalidade e o sentido que lhe é inerente. Contudo, no âmbito político, o sistema revela-se de forma mais completa.

O SNE, então, concretiza-se por meio das políticas públicas de esporte, seja na tomada de decisão sobre o lugar do esporte na macropolítica, sobre as prioridades da ação política e da escolha das ações estratégicas governamentais, seja sobre quem participa e como é realizado o ciclo dessas políticas, objetivando-se atender às necessidades intermediárias em complemento à satisfação das necessidades básicas, que contribuem com o efetivo exercício da cidadania.

As categorias que compõem as condições necessárias para a constituição de uma política de Estado e os âmbitos empíricos adequados à sua análise integram um Modelo de Análise que deve ser entendido como um conjunto de parâmetros teórico-metodológicos e empíricos, os quais foram sistematizados com o intuito de enfrentar a problemática desta pesquisa. Em vista disso, apresenta uma estratégia para

examinarmos as políticas públicas de esporte, desenvolvidas pelo ME, para entender se houve algum indicativo de transição de uma política de governo para a política de Estado, inferindo como ocorreram, caso apresentem algum indício de mudança qualitativa.

O Quadro 1, a seguir, sistematiza os âmbitos empíricos em que foram analisadas tais políticas públicas e as condições necessárias para a constituição de uma política de Estado do esporte.

Quadro 16 – Condições Necessárias e Âmbitos Empíricos da política pública de esporte

CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	ÂMBITO EMPÍRICO	REFERÊNCIAS
1. Relevante	Legal e político: enuncia e regulamenta o direito, estabelece consensos.	Constituição Federal, 1988
2. Permanente		Lei Pelé (9.615/98) e suas Modificações, até 2015
3. Sustentável	Financiamento público perene: garante o alcance do direito	PPA, LDO e LOA, o, relatórios de acompanhamento orçamentário e financeiro do ME dos SIAFI e SIOF (2003-2015)
4. Sistêmica	SNE: forma de organização e gestão	Lei Pelé, Resolução das três edições da CNE e Proposta do SNE (2015)
5. Contínua	Gestão da PNE: materializa o direito	Planos, programas e ações federais do esporte (2003-2015)
6. Abrangente		Legislação, normas e termos de pactuação da execução, PPA, Planejamento Estratégico do ME, Mensagem Presidencial
7. Democrática	Gestão da PNE: assegura a participação da sociedade na concreção do direito	Termos de pactuação, normas de adesão sobre a descentralização entre União, Estados e municípios (alcance nacional e igualdade regional)
		Normas de sistemas internos (intrassistêmicas) e normas da relação com a sociedade
8. Estruturada	Estrutura e funcionamento com órgão próprio do esporte	Lei Geral do Esporte, Decreto de criação do ME e decretos da estrutura organizacional do órgão

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto aos procedimentos deste estudo específico para elaborar e validar o Modelo, acordamos, com CANO (2012), que o concerto das abordagens “qualitativo-quantitativas” garante uma complementaridade indispensável no trabalho de análise do objeto de estudo – se as condições necessárias e os âmbitos de análise propostos são adequados à análise de uma política de Estado.

Empregamos a análise qualitativa, também, no processo de validação de conteúdo do Modelo de Análise quando se mostrou necessário explicar os resultados obtidos na pesquisa quantitativa.

O estudo foi desenvolvido em duas etapas. A primeira etapa, já abordada, contendo a revisão de literatura sobre políticas públicas, de onde extraímos a variedade dos domínios e a formação dos itens correspondentes. A segunda etapa fixou-se na validação do conteúdo, por um painel de juízes, especialistas em políticas públicas.

Lembrando, sinteticamente, dos domínios deste Modelo: as Condições Necessárias e os Âmbitos de Pesquisa.

Os itens que compõem as Condições Necessárias para a constituição de uma política de Estado de esporte são os atributos de uma política: a) *Relevante*; b) *Permanente*; c) *Contínua*; d) *Sustentável*; e) *Abrangente*; f) *Democrática*; g) *Sistêmica*; e h) *Estruturada*. Todos os itens foram limitados ao período da pesquisa (2003-2015).

Os itens que compõem os Âmbitos Empíricos referem-se: a) à PNE; b) à Legislação do esporte; c) ao financiamento público do esporte; e d) ao SNE.

Com base nisso, elaboramos dois instrumentos (APÊNDICE F e G): um relativo às Condições Necessárias e outro referente aos Âmbitos Empíricos.

A realização da validação do conteúdo do Modelo de Análise, perante a avaliação de um painel de juízes, foi considerada a recomendação feita por Dempsey e Dempsey (1995 *apud* ALEXANDRE, 2011).

Um dos pontos relevantes nesta avaliação foi definir o número e a qualificação dos avaliadores, em que se levou em conta a recomendação de Lynn (*apud* ALEXANDRE, 2011), que indica compor o painel de juízes com no mínimo de cinco e no máximo de dez pessoas. A decisão balizou-se pela complexidade do instrumento, pela formação e qualificação e pela disponibilidade dos avaliadores selecionados para participar da pesquisa.

Utilizamos a técnica Delphi<sup>31</sup> para selecionar e convidar doze especialistas; entretanto, o painel de juízes selecionados foi constituído por nove especialistas em políticas públicas, tanto na área do esporte quanto em outras áreas, a fim de ampliar a diversidade na área de conhecimento estudada.

---

<sup>31</sup> A técnica Delphi visa à obtenção de opiniões e critérios de um conjunto de especialistas a partir da análise dos instrumentos de forma individual.

Em sua composição, contamos com duas professoras doutoras na área de educação, sendo uma com experiência em gestão no Ministério da Educação (MEC); uma professora doutora na área de políticas sociais; três professores doutores na Educação Física, sendo um voltado às políticas públicas de saúde, e os demais com conhecimentos na gestão do esporte; e dois gestores públicos especializados em gestão de políticas públicas com mais de dez anos de experiência em gestão do esporte.

O processo foi iniciado com o convite aos membros do comitê de juízes. Esses especialistas receberam uma Carta Convite (APÊNDICE B) e dois instrumentos/formulários desenvolvidos especificamente para essa avaliação (APÊNDICE E;F), as orientações para o preenchimento dos formulários (APÊNDICE D) e um documento com o Modelo de Análise (APÊNDICE C).

Conforme orientação de Alexandre (2011), a carta expôs as razões da escolha de cada especialista como juiz e a relevância dos conceitos envolvidos e do instrumento como um todo. No documento contendo o Modelo de Análise, incluímos o objetivo do estudo, a descrição do instrumento e a sua marcação e interpretação e uma explicação sobre a forma de resposta com um espaço para acolher justificativas, complementações e sugestões. Colocamos também as definições conceituais que deram origem ao instrumento e as dimensões envolvidas. Foram fornecidas as bases conceituais e teóricas do instrumento, em documento próprio.

Nos procedimentos de **validação quantitativa**, os especialistas avaliaram cada item dos domínios quanto à *pertinência* de aplicação, ao grau de *importância* e à *clareza* de linguagem.

Assim, responderam a uma escala de dois níveis de concordância:

a) *pertinência* e *clareza* (0 = não / 1 = sim) e

b) *importância* (sendo 0 = secundária e 1 = imprescindível).

Foi incluído, em cada item, um espaço para coletar sugestões e comentários dos juízes.

Com os resultados obtidos pelos juízes, iniciamos a validação de conteúdo, que tem como função analisar se as proposições eram consistentes com aquilo que se pretendeu desvendar. Segundo Herminda (2006), esse é um passo essencial no desenvolvimento de novos modelos e instrumentos avaliativos, pois associa conceitos abstratos com indicadores observáveis e mensuráveis.

Baseamo-nos em Cassepp Borges *et al.* (2010), para realizar os cálculos dos Coeficientes de Validade de Conteúdo (CVC), quanto às variáveis de **pertinência**, de **importância** e de **clareza** nas duas etapas realizadas.

Este cálculo foi feito pela média ponderada das avaliações de cada item, dividida pela maior nota possível ao mesmo item, conforme Figura 1. Sua aplicação permitiu a identificação de itens adequados e/ou não adequados aos objetivos do Modelo de Análise.

Figura 12 – Fórmula do Coeficiente Validação de Conteúdo

$M_x = \sum x / J$	Média de cada item: soma dos valores obtidos na escala binária (x) pelo número de juízes (J);
$CVC_i = M_x / V_{máx}$	CVC do item: média do item pelo valor máximo que o item pode alcançar;
$CVC_c = CVC_i - (1/J)^j$	CVCc: CVC do item subtraído da constante (Pei) da fórmula;
$CVC_t = M_{cvc_i} - M(1/J)^j$	CVC total: média do CVC do item subtraído da média da constante.

Fonte: Elaborada pela autora com base em (CASSEPP BORGES *et al.*, 2010).

Para Cassepp Borges *et al.* (2010), o ponto de corte para aceitação é  $CVC > 0,80$ . Nesses cálculos, o item que se apresentou com pontuação média geral inferior a 80% foi excluído.

A avaliação qualitativa foi realizada somente naqueles itens que apresentaram índices diretos abaixo do estabelecido ( $CVC_i$  e  $CVC_c < 0,80$ ) pelos autores referidos.

### 3.3.1.1.3 Validação quantitativa das Condições Necessárias

Com os resultados obtidos junto aos especialistas, foi realizado o cálculo do CVC dos oito itens referentes às Condições Necessárias.

Podemos observar, na Tabela 3, que, na maioria dos oito itens, o CVC foi considerado satisfatório ( $CVC_i > 0,80$  e  $CVC_c > 0,80$ ). Houve algumas exceções: a) política “Relevante” – quesitos *importância* e *clareza*; b) política “Contínua” – quesito *importância*; c) política “Democrática” – quesito *importância*; e d) política “Sistêmica” – quesito *importância*.



Política nacional do esporte	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Sistema nacional de esporte	1,0	1,0	1,0	0,88	0,88	0,89	1,0	1,0	1,0	1,0
MÉDIA CVC <sub>t</sub>	1,0			0,917			1,0			
CVC <sub>t</sub>	1,0			0,97			1,0			

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Na avaliação quantitativa dos itens que compõem os Âmbitos Empíricos, ficou perceptível a existência de congruência, de acordo com o julgamento dos especialistas, o que significa que tais itens têm consistência e são válidos para compor o Modelo de Análise de uma política de Estado do esporte.

Em que pese o item “SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE” ter sido considerado secundário, no quesito *importância*, conforme citação de um dos juízes, a sua pontuação, na validação quantitativa, não foi inferior à média estipulada, significando que todos os itens inicialmente propostos nesse instrumento foram validados.

Levando-se em conta os requisitos da literatura sobre o painel de juízes, acredita-se que a validação de conteúdo atingiu seus objetivos. Conforme recomenda Lynn (apud ALEXANDRE, 2011), participaram nove especialistas em políticas públicas, tanto na área do esporte quanto em outras áreas de políticas sociais. Tal aspecto foi favorável, pois possibilitou a utilização da escala de dois níveis de concordância, aplicadas ao instrumento de avaliação dos itens (CARDOSO, 2011).

Após esse processo de avaliação pelos juízes, a validação qualitativa sobre os dois domínios foi realizada somente nos itens que apresentaram índices acima do estabelecido. Esse processo foi essencial, por considerar aspectos subliminares e interpretações a respeito de determinados sinais que não são evidentes, mas que requerem compreensão do tema e domínio do processo de validação de conteúdo de modelos para que sejam percebidos (HERMINDA, 2006).

### 3.3.1.1.5 Validação qualitativa das Condições Necessárias

Assimilamos questões importantes na **validação qualitativa das Condições Necessárias** para a constituição de uma política de Estado que interferiram no conteúdo dessas categorias.

No que concerne aos resultados do processo de validação quantitativa, no quesito de avaliação **importância**, quatro itens foram tidos como sendo “secundários”, perfazendo médias individuais com valores abaixo de 80%, sendo eles: “relevante”, “contínua”, “democrática” e “sistêmica”. Tal resultado poderia, à primeira vista, suscitar suas exclusões do Modelo de Análise. Sem embargo, entendemos que, ao mantê-los, estamos elevando o crivo das exigências na análise de uma política pública sem deixar de atingir os objetivos da análise. Sendo assim, decidimos preservar quase todos eles.

Com relação ao item “relevante”, reescrevemos o enunciado “o esporte reconhecido como expressão da vontade nacional”, pois havia sido questionado quanto ao quesito **clareza**. Acatamos as críticas dos juízes quanto à imprecisão e falta de clareza em relação ao termo “vontade nacional” para se constituir uma política de Estado de esporte. Dessa forma, adotamos a abordagem mais adequada, com o esporte sendo considerado como um direito, reconhecido como uma necessidade humana que é materializada por uma política pública. Uma política que reflete um consenso, forjado no conflito, na perspectiva de uma possível coesão, e não a expressão de uma vontade nacional, deslocada dos interesses antagônicos da luta de classes e das frações de classes (PEREIRA, 2011; MELO, 2012; ATHAYDE, 2015).

Destacamos ainda a sugestão dos julgadores de serem incluídos mecanismos em que os cidadãos e as cidadãs possam acompanhar e pleitear a execução da política. A pressão da sociedade poderia garantir o fluxo incessante na execução de políticas públicas, mesmo que haja algumas alterações em sua configuração. Esse aspecto é fundamental e está relacionado com a questão do grau de institucionalização da política pública na sociedade para garantir uma política “contínua”, conforme afirmam Santos (2011) e Di Giovanni (2010).

Em relação à categoria “democrática”, houve a sugestão de acrescentar critérios para a manutenção dos processos democráticos, quando houver troca de governantes. Essa é uma condição precípua da política pública de cunho permanente, seja por meio de conselhos, conferências ou de fóruns de comunicação direta (BEHRINGER, 2006; OLIVEIRA, 2011; CASTELLANI FILHO, 2019).

A respeito da necessidade de a política estar imbricada no Sistema Nacional, entendida como condição “Sistêmica”, houve recomendações no sentido de exclusão desse item do Modelo de Análise. Identificamos também que, nos Âmbitos Empíricos,

o item a obter o menor índice (CVCt 0,88), na avaliação do painel de juízes, embora mantendo-se dentro da média geral, foi o “Sistema Nacional do Esporte”. Ao analisarmos os resultados dos dois instrumentos combinados sobre essa questão, percebemos que tais itens foram considerados dispensáveis, tanto como Condição Necessária quanto como um Âmbito Empírico. Por isso, decidimos excluir a condição “Sistêmica” do rol das Condições Necessárias para se constituir uma política de Estado.

Sendo assim, após a avaliação qualitativa, concluímos que o Modelo de Análise ficou composto por sete das Condições Necessárias para constituir uma política de Estado no âmbito esportivo: **Relevante** – reconhecida como direito; **Permanente** – perene com garantias constitucionais e legais; **Contínua** – dotada de mecanismos de regularidade; **Sustentável** – financiamento estável, suficiente e constante; **Abrangente** – extensivo conforme a natureza focal/universal; **Democrática** – multidimensional com controle social; e **Estruturada** – assentada em uma instituição.

#### 3.3.1.1.6 Validação qualitativa dos Âmbitos Empíricos

Em relação à validação qualitativa dos Âmbitos Empíricos adequados ao exame das políticas públicas de esporte e lazer, houve alterações substanciais.

Na análise dos Âmbitos Empíricos, embora não tenha havido pontuações inferiores à média estipulada para os itens validados (Tabela 4), houve considerações sobre o item “Sistema Nacional do Esporte” ser secundário no processo.

Vale considerar que a referência como “secundário” foi em relação ao caso particular à área do esporte, podendo sinalizar que, caso exista em outra área um Sistema Nacional estável e consistente, seria possível validar esse item. Por exemplo, se o Modelo de Análise fosse empregado à avaliação do SUS (VASCONCELLOS, 2007; SANTOS, 2013) ou do SUAS (BOSCHETTI, 2009, BEHRINGER, 2006; MONTAÑO, 2010; PEREIRA, 2011.), sistemas esses consolidados, tal item seria “imprescindível”.

Essa premissa nos levou a entender que o “Sistema Nacional” é um Âmbito Empírico válido para compor o Modelo de Análise que estamos propondo, para avaliar políticas de Estado, desde que, na referida área, o sistema nacional esteja consolidado, o que não ocorre no esporte.

Quando analisamos a concepção de um sistema nacional (SAVIANI, 2014), constatamos que, no Brasil, não há um SNE, pois o que existe é uma estrutura organizacional formal do esporte. Tais evidências levaram à exclusão desse Âmbito Empírico do Modelo de Análise, no contexto do esporte brasileiro. Como ainda não há um SNE desenvolvido e concretamente constituído no país, não teríamos elementos empíricos para analisar seu desempenho.

Os Âmbitos Empíricos validados e que compõem o Modelo de Análise de uma política de Estado de esporte são: a) a PNE, seus programas e ações; b) a Legislação esportiva; e c) o Financiamento federal do esporte. Isso reforça as indicações encontradas em Behringer (2006).

Concluimos, com isso, que a validação do instrumento empregado e a coerência nas etapas, a fim de atingir maior rigor metodológico, asseguraram a construção de um novo Modelo de Análise válido, legítimo e cientificamente reconhecido.

Demonstrados os nexos lógico-históricos, estabelecidos na fase da pré-análise da pesquisa, referentes aos parâmetros empregados na metodologia, partimos aos procedimentos, que seguimos na fase da Descrição Analítica da pesquisa, ao empregarmos o Modelo de Análise no exame das políticas públicas instituídas pelo ME.

### **3.3.2 Fase da descrição analítica**

Essa fase consistiu-se em uma análise aprofundada do *corpus* erigido na pré-análise da pesquisa, constituído a partir do referencial teórico e dos parâmetros analíticos do Modelo de Análise, no sentido de evidenciar e validar a tese inicial, ou as suposições apresentadas a respeito do objeto da pesquisa.

Essa fase foi composta, conforme Molina Neto e Triviños (2017), pelas codificações, classificações e categorizações, as quais possibilitaram elaborar as sínteses coincidentes e divergentes de ideias que constituem uma política de Estado de esporte.

Na descrição analítica, efetuamos a análise dos documentos oficiais, correlatos a cada Âmbito Empírico e do referencial teórico, de forma mais intensa, em que a reflexão e a intuição com base no material empírico estabeleceram relações entre o

particular e o geral, ampliando as conexões e ideias, chegando a propostas de transformação nos limites das estruturas específicas e gerais.

A seguir, apresentamos a representação da relação dos Âmbitos Empíricos da Política com as categorias que se constituem nas Condições Necessárias para uma política de Estado de esporte, que foram cotejados nos procedimentos de análise.

### 3.3.2.1 A Política Nacional do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado

Nos procedimentos sobre o Âmbito Empírico da PNE, confrontamos tal política com os programas, os projetos e as ações implementados pelo ME, em cada PPA, com as categorias previamente definidas como marcadores de uma política de Estado, para encontrar indícios indicativos de uma política relevante, permanente, sustentável, contínua, abrangente, democrática e estruturada, conforme mostra o Quadro 2.

Quadro 17 – Relação do Âmbito da Política Nacional do Esporte com as Condições Necessárias

ÂMBITO DE ANÁLISE	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
<b>POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE:</b> <b>Caracteriza, distribui, quantifica e apraza as entregas à sociedade: materializa o direito</b>	Relevante
	Permanente
	Sustentável
	Contínua
	Abrangente
	Democrática
	Estruturada

Fonte: Elaborado pela autora.

No Âmbito Empírico da PNE, foram explorados tanto os aspectos axiológicos e dos fundamentos da política, com aprovação na I CNE, realizada em 2004 (BRASIL, 2009 e reiterados pelo Conselho Nacional do Esporte, em 2005, quanto a política em sua base legal e/ou normativa, com finalidade, capilaridade, gestão e, no financiamento, contido nos programas, projetos e ações do esporte realizado pelo ME, no período de 2003 a 2015.

Tais procedimentos possibilitaram examinar se as políticas finalísticas, transversais e para os grandes eventos apresentavam atributos de uma política de Estado.

As **políticas finalísticas** caracterizam-se pela sua implementação, em que são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição por indicadores. As **políticas transversais** são iniciativas de caráter continuado que contribuem com os objetivos e estratégias definidas na política nacional, tendo programas de caráter mais permanente que não são de responsabilidade exclusiva de uma determinada unidade, perpassando por setores, relações com diversos temas e âmbitos, podendo ser revisados e readequados a cada período definido.

As **políticas para os grandes eventos** tratam do conjunto de ações temporárias para a preparação e realização dos eventos, igualmente, de ações duradouras que permanecem na PNE, como um benefício, um legado de determinado megaevento<sup>32</sup>.

Nessa fase, o conjunto das políticas do ME foi classificado por semelhança de acordo com suas características. As políticas finalísticas englobaram: a) políticas de esporte, educação, lazer e inclusão social (Programa Segundo Tempo e Programa Esporte e Lazer da Cidade); b) políticas de esporte de alto rendimento (Bolsa Atleta e Rede Nacional de Treinamento). As políticas transversais envolvem: a) políticas de infraestrutura (Implantação e Modernização de Infraestrutura de Esporte e Lazer – Ação 5450); b) políticas de ciência e tecnologia (Rede CEDES). As políticas para os grandes eventos esportivos englobam os Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio-2007; Copa do Mundo de Futebol FIFA-2014; Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

Considerando-se o procedimento metodológico adotado para a análise da PNE, em sua totalidade, levamos em conta os principais aspectos que a compõem (natureza, finalidade, capilaridade, gestão e recursos) e suas determinações. Identificamos, demonstramos as categorias nela presentes, reconhecidas como as condições necessárias de uma política de Estado de esporte, de acordo com o Modelo de Análise que construímos para esta finalidade. Isso pode revelar o caráter

---

<sup>32</sup> A categorização e a classificação desse tipo de política e seus programas afins foram propostas pela autora, tendo como base os três PPAs analisados na fase da Descrição Analítica desta pesquisa.

contraditório, existente nessa política, em relação aos interesses antagônicos das classes sociais e frações de classes, na disputa pelo fundo público do esporte, bem como pôde identificar as características de uma política de Estado presentes em cada política analisada.

Tais procedimentos de análise foram realizados de forma mais detida e detalhada nas políticas executadas no interregno do PPA 2004-2007, cujos resultados obtidos passaram a ser uma referência de partida para as análises posteriores sobre os outros demais PPAs.

Na análise do PPA 2008-2011, repetimos os procedimentos anteriores, cotejando as políticas com as propriedades que constituem as condições necessárias para instituir uma política de Estado de esporte e, nesse processo, quando identificamos as características similares àquelas presentes no PPA anterior, na mesma política, programa ou projeto, não nos detivemos, apenas informamos que a tendência já reconhecida na política se confirma também no exercício deste PPA. Quando identificamos alguma modificação ocorrida na política, identificamos e demonstramos as características, correlatas a cada categoria, que apontaram diferentes tendências, no exato período em que intercorreu.

Dessa forma, diferente do primeiro, nos PPAs de 2008-2011 e de 2012-2015, destacamos com maior fôlego, apenas, **as características referentes às mudanças promovidas** nas políticas Finalísticas, nas políticas Transversais e nas políticas para os Grandes Eventos.

### *3.3.2.2 O Financiamento do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado*

O Quadro 3 demonstra a articulação dos determinantes do Financiamento do Esporte com as categorias predefinidas para análise da política. Além disso, nos procedimentos, abordaram-se as forças sociais e políticas que agiram na aprovação e na execução do orçamento do ME, levando-nos a compreender suas implicações para o alcance, ou não, de cada programa analisado dentro de uma política de Estado de esporte.

Quadro 18 – Relação do Âmbito do Financiamento do esporte com as Condições Necessárias

ÂMBITO DE ANÁLISE	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
<b>FINANCIAMENTO DO ESPORTE: Público, perene e suficiente: assegura o alcance do direito</b>	Relevante
	Permanente
	Sustentável
	Contínua
	Abrangente
	Democrática
	Estruturada

Fonte: Elaborado pela autora.

No Âmbito Empírico do Financiamento, foi explorada a análise das fontes dos recursos, bem como o montante dos gastos nas políticas federais de esporte e o direcionamento dos gastos contidos nas edições seriadas dos PPAs de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015; das LDOs; das LOAs e dos relatórios de avaliação dos PPAs, dos relatórios orçamentários e financeiros do ME extraídos do SIAFI e do SIOP, emitidos durante o período de 2003 a 2015. Tal análise permitiu averiguar até que ponto o movimento do financiamento do esporte, proposto e realizado pelo ME, no período de 2003 a 2015, possibilitou a constituição de uma política de Estado de esporte.

Dessa forma, foi possível identificar e demonstrar se as políticas anunciadas como prioridades, nos PPAs, LDOs e Mensagens Presidenciais, foram confirmadas na execução das LOAs, quanto à ordem de grandeza e distribuição do gasto. Isso as caracteriza como política relevante. Também propiciou identificar se o fluxo dos recursos foi ininterrupto ou descontínuo, como oscilou e quando ocorreu em determinada política, deixando-nos perceber características de uma política sustentável. Permitiu ainda que identificássemos se a distribuição ocorreu de forma concentrada ou distribuída, junto às unidades federativas e/ou em relação às dimensões esportivas, para entendermos se elas decorreram de forma democrática.

E, por fim, possibilitou entender quais eram as diversas fontes que originaram o financiamento do esporte, como foram sendo constituídas e quais os segmentos foram mais beneficiados, demonstrando como a disputa pelos fundos públicos do esporte ocorreu e se materializou.

Para tal, o procedimento metodológico adotado partiu da análise do financiamento federal do esporte e dos principais atributos que o constituem, a partir das fontes orçamentárias que financiam o esporte no Brasil; b) o montante de recursos

movimentados pelo ME; c) a distribuição do gasto realizado pelo ME no período analisado, distinguindo os orçamentos gerais, das políticas financiadas, em cada PPA.

Ressalvamos que os recursos federais, referentes às fontes extraorçamentárias, e das fontes indiretas, além dos recursos dos entes federados, realizados pelos Estados e municípios, e dos recursos privados das entidades esportivas, empresas e famílias, foram apresentadas, nesse Âmbito Empírico, para que se conheça a magnitude e a distribuição dos gastos.

O passo consecutivo revelou o caráter contraditório existente entre as determinações advindas do financiamento na execução dessa política, para atender aos interesses da classe subalterna e suas frações, oportunizando-nos verificar até que ponto o financiamento do esporte, aprovado e executado pelo ME, garantiu uma política de Estado de esporte.

O procedimento de análise foi realizado pelo cruzamento da atuação do ME sobre o financiamento do esporte e as categorias previamente definidas como marcadores de uma política de Estado, para encontrar indicativos de uma política Relevante, Permanente, Sustentável, Contínua, Abrangente, Democrática e Estruturada, conforme mostrou o Quadro 3.

### 3.3.2.3 A Legislação do Esporte e as Condições Necessárias à política de Estado

O Âmbito Empírico, demonstrado no Quadro 4, figura a articulação, tanto dos determinantes estruturais, constantes no conjunto da legislação, que conformam essa política em análise, quanto das forças sociais e políticas que agiram na sua formulação e execução.

Quadro 19 – Relação do Âmbito da Legislação do esporte com as Condições Necessárias

ÂMBITO DE ANÁLISE	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS
<b>LEGISLAÇÃO DO ESPORTE:</b> Constitucional e leis ordinárias: enuncia e regulamenta o direito	Relevante
	Permanente
	Sustentável
	Contínua
	Abrangente
	Democrática
	Estruturada

Fonte: Elaborado pela autora.

No Âmbito de Análise da Legislação, foram explorados os aspectos do direito ao esporte, instituídos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 217, além da Lei Geral do Esporte (9.615/98), para averiguar se consta, no teor das propostas de alteração dessas leis ou de novas leis correlatas, indicativos de atributos constitutivos de uma política de Estado do esporte.

O procedimento metodológico adotado partiu de uma análise da legislação em sua totalidade, a partir da incorporação analítica dos principais aspectos que as constituem (princípios, finalidades, abrangência, dispositivos disciplinadores). Em seguida, buscou revelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais e a operacionalização dessa política, o que possibilitou examinar até que ponto os conceitos fundantes e os dispositivos das normas legais propostas pelo ME, no período analisado, contribuíram para transformar a política de esporte em uma política de Estado.

O procedimento ocorreu por meio de um cotejamento entre as leis citadas, que estiveram sob a influência do ME, e as Condições Necessárias para a instituição de uma política de Estado, a fim de reconhecer limites e possibilidades para atender a tais condições.

Feita a análise das políticas em cada Âmbito Empírico, obtivemos resultados significativos para a pesquisa, acerca das determinações que foram possíveis de serem exploradas sobre a totalidade da PNE, do Financiamento do Esporte e da Legislação Esportiva, circunscritos no período de 2003 a 2015, que estiveram sob a influência do ME.

### **3.3.3 Fase da Interpretação Inferencial**

Nessa fase, partimos dos resultados obtidos na pesquisa, cujos procedimentos foram descritos detalhadamente nas fases anteriores.

Resumidamente, expusemos as formas de construção do desenho metodológico da pesquisa documental e a escolha dos procedimentos que implicaram a análise de conteúdo. Na pré-análise, fizemos a exploração dos documentos e da literatura nacional e internacional sobre o Estado e sobre as políticas públicas de esporte com uma leitura rápida e uma análise textual.

Traçamos um planejamento para a pesquisa, o que incluiu alguns objetivos que queríamos alcançar com o estudo, sobre a política nacional do esporte instituída pelos Governos Lula e Dilma.

Na fase da descrição analítica, exploramos o material, dando seguimento à fase anterior, e de forma determinada e gradativa, retomamos a leitura mais aprofundada com uma análise interpretativa.

### *3.3.3.1 Reflexões sobre as múltiplas determinações advindas da PNE, do Financiamento e da Legislação do esporte*

Guiados pelo problema da pesquisa, dialogamos com as informações escritas pelos teóricos e as que constavam nos documentos do ME, já informados.

Procedemos com a reflexão e análise do conteúdo da PNE e dos programas selecionados: esportivos sociais, de esporte de alto rendimento, transversais de C&T e infraestrutura, finalizando com os grandes eventos esportivos e do financiamento.

Fizemos a contextualização e a contemporização, do material, o que nos levou a um novo levantamento e revisão. Nessa fase, perscrutamos, classificamos e sistematizamos os atributos presentes na PNE, esquadrimos em seus pormenores, procurando analisar as diferentes formas em que se desenvolveram à luz de categorias previamente definidas que compuseram as condições necessárias à política de Estado de esporte (política relevante, permanente, contínua, sustentável, abrangente, democrática e estruturada). A partir desse vasto material tratado, procuramos investigar, por aproximações sucessivas, as determinações históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais e as relações existentes entre a política de esporte concreta e as categorias.

No ensejo de apreender e esgotar todos os aspectos que viriam a caracterizar o desenvolvimento das forças que movimentam a PNE, fizemos um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material e os autores, considerando que a flexibilidade na apreensão dos dados garante o movimento dialético no qual o objeto de estudo pode ser constantemente revisto.

Diante das informações obtidas na pesquisa, realizamos o tratamento dos resultados e a interpretação, momento em que passamos a expor como chegamos ao entendimento do conteúdo, para convalidarmos aos seus significados.

### 3.3.3.2 Procedimentos para a exposição dos resultados

Na fase da exposição, quando já detínhamos a visão de totalidade da PNE e do acúmulo das determinações e conexões advindas das contradições exploradas, momento em que foi possível partir do pensamento concreto ao abstrato, a fim de se apreender, o mais próximo possível do real a essência da PNE.

Conhecendo a sua essência, é cabível traçar caminhos para superar as suas principais contradições, que a impedem de satisfazer as necessidades humanas por esporte e lazer. A partir disso, vislumbramos a oportunidade de construirmos uma nova prática com possíveis avanços qualitativos que assegurem e universalizem o direito ao acesso ao esporte e que, junto com outras políticas sociais, contribuam com a emancipação humana, respondendo, assim, aos objetivos traçados.

O Quadro 5 sistematiza os indicadores que utilizamos para analisar e cotejar as Políticas Finalísticas, Transversais e as Ações para os Grandes Eventos, em relação a cada quesito necessário à constituição de uma política de Estado ou de uma política de governo.

Quadro 20 – Indicadores de políticas de Estado e políticas de governo

POLÍTICA DE GOVERNO	POLÍTICA DE ESTADO
<p><b>1) Relevante: (Não consta/Constituição) não consta em Leis (Até consta, mas não funciona).</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- É relativamente importante, a depender do público.</li> <li>- Não há acordo geral sobre a importância de política para todos = natureza “funcionalista” focal (mecanismos restritos)</li> </ul> <p>Atende a interesses particulares do governante</p> <p><b>2) Permanente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Foi interrompido ou “relativizado”, reduzido em algum governo.</li> </ul>	<p><b>1) Relevante: (consta Constituição) consta em Leis</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Seu reconhecimento é resultante de “consenso ativo” entre a sociedade política e a sociedade civil</li> <li>- Há um entendimento geral de que é um bem, um direito para todos</li> <li>- Natureza emancipatória</li> <li>- Atende a interesses da maioria da população, os trabalhadores</li> </ul> <p><b>2) Permanente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Permaneceu durante governos diferentes</li> <li>*Foi “valorizado” pelos governos</li> </ul>

<p>*Teve suas condições administrativas e financeiras prejudicadas em governos</p> <p>*Não foi debatido publicamente ou foi debatido e não foi considerado importante como objeto de política pública</p> <p>*Estudado na academia e considerado pouco relevante (que não deve ser prioridade)</p> <p>*Correlação de forças/pode ser reconhecido pelos dois meios/não recebe recursos/não tem estrutura</p> <p><b>3) Contínua:</b></p> <p>*Passa por descontinuidades e interrupções</p> <p>*Gestão não tem planejamento</p> <p>*Pode até conter um plano, mas não é efetivado</p> <p>*Não oferece cursos de formação, ou, quando realiza, são esporádicos</p> <p>*Não tem sistemas de acompanhamento</p> <p>*Não tem indicadores de avaliação</p> <p>*Não tem laços com outras áreas e órgãos</p> <p><b>4) Não é abrangente:</b></p> <p>*É focal e não atinge o público-alvo (pode atingir, mas não garante a permanência)</p> <p>*É universal e não atende um percentual mínimo da população ou os mecanismos de acesso são restritivos.</p> <p>*Não tem plano que escalone a margem de crescimento do acesso</p> <p>*Não tem mecanismos para reter os beneficiados durante o funcionamento</p> <p><b>5) Democrática:</b></p> <p>* Não tem Políticas Afirmativas (mulheres, PcD, indígenas, negros)</p> <p>*Há condições para o acesso, mas não há recursos para permanência</p> <p>*Não tem mecanismos para reduzir desigualdades entre as pessoas, entre os Estados e municípios ou tem, mas não consegue atender às demandas</p> <p>*Não tem processos de escuta, opinião dos beneficiários e da sociedade ou tem escuta, mas não realiza as decisões</p> <p>*Não foi citado nas conferências</p> <p>*Não tem capilaridade nos Estados e municípios</p> <p><b>6) Sustentável:</b> Fontes restritas ao orçamento</p>	<p>*Manteve com regularidade as condições administrativas e financeiras</p> <p>*Foi debatido e afinado em instâncias de participação (afirmado como objeto de políticas públicas)</p> <p>*Criticado</p> <p>*Foi estudado na academia e considerado prioritário, importante como objeto de política pública</p> <p><b>3) Contínua:</b></p> <p>*Funcionamento sem interrupção</p> <p>*Tem equipes de acompanhamento</p> <p>*Gestão possui relações intersetoriais com outras áreas de políticas</p> <p>*Oferece cursos de formação contínua para o setor</p> <p>*Relação com outros órgãos estatais (ministérios, universidades, Estados e municípios)</p> <p>*Planejamentos</p> <p><b>4) É abrangente:</b></p> <p>*É focal e atende a maioria do público-alvo</p> <p>*É universal e atende parte relevante do público (população em geral)</p> <p>*Tem mecanismos que permitem o acesso irrestrito</p> <p>*Tem mecanismos de retenção e permanência dos beneficiários</p> <p>*Tem plano escalonado, gradual e crescente, para ampliar o acesso aos serviços ofertados</p> <p><b>5) Democrática:</b></p> <p>*Tem políticas afirmativas e inclusivas</p> <p>*Tem mecanismos e critérios diferenciados para reduzir as desigualdades (entre as pessoas, os Estados e os municípios mais pobres)</p> <p>*Desenvolve processos de escuta dos beneficiários e/ou da sociedade. Enquetes, pesquisas, encontros e reuniões</p> <p>*Consta como objeto de debate e deliberação nas CNE</p> <p>*Possui grande capilaridade nos Estados e nos municípios.</p> <p><b>6) Sustentável:</b> Tem fontes diversificadas Orçamentária, extraorçamentária, indireta</p>
--	---

<p><b>Recursos dependentes da discricção do gestor ou dependente da Lei de Incentivo</b></p> <p><b>Recursos insuficientes para atender a demanda apresentada</b></p> <p><b>Aplicação da maior parte dos recursos concentrada em uma política ou conjunto de políticas</b></p> <p><b>Aplicação da maior parte do recurso em políticas não planejadas como prioritárias</b></p> <p><b>Ausência de mecanismos compulsórios para execução do orçamento e das finanças</b></p> <p><b>Dotação orçamentária menor do que as demandas</b></p> <p><b>Contingenciamentos restritivos</b></p> <p><b>Falta de limites financeiros</b></p> <p><b>7) Estruturado:</b></p> <p><b>Sem órgão próprio para gestão</b></p> <p><b>Gestão feita em órgão junto com outras ações de igual complexidade</b></p> <p><b>Estrutura física inadequada, sem equipamentos</b></p> <p><b>Quadro de pessoal inadequado, insuficiente</b></p> <p><b>Quadro de pessoal despreparado sem treinamento (baixa formação)</b></p> <p><b>Ausência de carreira própria do órgão</b></p> <p><b>Vínculos precários de trabalho</b></p> <p><b>Quantidade de trabalho superior às condições das equipas/indivíduos</b></p> <p><b>Ausência de equipamentos/sistemas informacionais para gestão das políticas</b></p>	<p>Tem fundo público</p> <p>A ordem de grandeza dos recursos é suficiente, diante das demandas, de acordo com a natureza da política</p> <p>A prioridade na aplicação dos recursos coincide com as previsões em planejamento e/ou leis</p> <p>Há distribuição equilibrada de recursos entre as ações, projeto e programadas</p> <p>Dispositivos impositivos à execução dos limites orçamentários e financeiros</p> <p>Orçamentos suficientes</p> <p>Recursos financeiros suficientes</p> <p>Sem restrições (contingenciamentos ou quando houve, liberação a tempo para execução).</p> <p><b>7) Estruturada:</b></p> <p>*Possuí um órgão gestor próprio</p> <p>*Possuí um setor do órgão dedicado à política</p> <p>*Estrutura física adequada</p> <p>*Tem quadro de pessoal suficiente para desenvolver as atividades previstas</p> <p>*Quadro de pessoal qualificado/capacitado para formular, executar e avaliar as políticas</p> <p>*Quadro de pessoal com plano de carreira, vínculo por concurso</p> <p>*Quantidade e fluxo de trabalho, adequados à funções e setores</p> <p>*Equipamentos e instrumentos informacionais adequados aos desafios da política</p>
---	---

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 5 esquematiza os critérios, possibilitando apontar alguns indicadores, e não os esgotar ou mensurá-los, a partir dos quesitos abordados na pesquisa. No momento de perscrutar cada programa ou ação da política em foco, faz-se necessário refletir acerca de todos os componentes e os seus nexos internos, podendo-se combinar várias categorias, entre si, e ainda permite que cada política seja vista e entendida no seu próprio curso e processo de desenvolvimento.

A perspectiva metodológica adotada não permite padrões estandartes, ainda que, para o exame das políticas inerentes a cada categoria, sejam seguidos determinados procedimentos. O movimento do pensamento é conduzido pelas determinações, e condições particulares, do movimento do real, de política.

Os quesitos a serem observados que apresentamos requerem a formulação de indicadores mais precisos, a serem apurados.

### **i Categoria política relevante**

A análise, em relação a uma política relevante, como condição necessária à instituição de uma **política de Estado**, pode ter como principais quesitos: a) constar na Constituição Federal, b) ser objeto nas Leis infraconstitucionais, c) ser considerada importante e valorizada pelos governos; d) possuir reconhecimento como um bem social, como um direito; e) sua natureza é emancipatória, que atenda aos interesses da maioria da população, os trabalhadores.

Para uma **política de governo** ser relevante não significa, necessariamente, que precise constar na Constituição ou em Leis, mesmo que conste, isso pode ser inócuo. Nem sempre corresponde aos interesses da população, pois os critérios empregados na formulação da agenda são mais atinentes aos interesses particulares dos governantes do que resultante de consensos ativos. Portanto, não há acordo geral sobre a importância de política como um direito, mas é caracterizada como uma “vontade nacional”. Detém natureza “funcionalista” e focal com mecanismos restritos. Podem ser relativamente consideradas como importantes, a depender do público-alvo a ser contemplado.

### **ii Categoria política permanente**

A política permanente é uma das principais características na constituição de uma **política de Estado**, sendo que os quesitos que podem gerar indicadores abordam: a) manter-se ininterrupta, durante e para além de governos diferentes e de forças políticas também diversas; b) terem mantidas, com regularidade, as condições administrativas e financeiras; c) resultar de “consensos ativos” entre a sociedade política e a sociedade civil, próprios das contradições de uma sociedade de classes; d) ter sido debatida e confirmada como objeto de políticas públicas, pelas instâncias de participação social; e e) ter passado pelo crivo da crítica de estudos acadêmicos e considerado prioritário, importante como objeto de política pública.

De forma diversa, para uma **política de governo**, interessa como permanente o programa ou ação, durante a sua gestão ou que siga à frente, caso a mesma seja reconhecida pela sociedade ou por determinadas frações de classes que lhes

interessem. A política pode ser interrompida ou “relativizada”, conformando-se a duração de algum mandato governamental. Tais políticas podem ser caracterizadas pelas sanções em suas condições administrativas e financeiras, prejudicando sua existência plena em dado governo. Também não resultou de debates públicos ou se foi debatido, não foi considerado pela maioria da sociedade, tratar-se de objeto necessário como política pública. Quando estudado pela academia foi considerado pouco relevante, diante das demandas prioritárias, na área. Por outra ótica, uma política de governo, embora seja reconhecida pela maioria da sociedade como uma prioridade, e que deve ser permanente, pode perder na correlação de forças e ter esgotados os meios administrativos e políticos, como a redução de recursos, de pessoal e da estrutura.

### **iii Categoria política contínua**

Em uma **política de Estado**, os mecanismos de gestão devem garantir: a) funcionamento de programas e ações, sem haver sua interrupção; b) planejamento, feito com equipes de acompanhamento e avaliação; c) desenvolvimento e implantação de sistemas informacionais de monitoramento, com indicadores de avaliação; d) relações intersetoriais com outras áreas de políticas; e) realização de cursos de formação contínua para os envolvidos no setor; e f) relação com outros órgãos estatais (ministérios, universidades, Estados e municípios).

Na **política de governo**, os programas e ações podem passar por descontinuidades e interrupções, devido à ausência de planejamento ou quando possuem um plano, e este não é efetivado. O seu acompanhamento é feito de forma deficitária, sem equipe própria e capacitada. Não há investimento em sistemas de monitoramento e não tem indicadores de avaliação. Se houver formação, a oferta de cursos é esporádica e sazonal. Não primam por laços ou integração intersetorial com outras áreas e órgãos governamentais.

### **iv Categoria política abrangente**

A abrangência de uma **política de Estado** tanto pode ser focal quanto universal; a) se for uma política de natureza focal, ela atende à maioria do público-

alvo, aproximando-se relativamente do universo das demandas; c) se for universal, atende parte relevante do público aberto à população em geral, pois possui mecanismos que permitem o acesso irrestrito; d) promove, também, estratégias de retenção e permanência dos beneficiários, evitando a evasão; e e) implementa um plano escalonado, gradual e crescente, para ampliar o acesso aos serviços ofertados.

Na **política de governo**, a maioria dos programas e ações possui uma natureza focal, com abrangência restrita e que não atinge o mínimo necessário do público-alvo. Mesmo quando atinge um número significativo de beneficiários, não garante a sua permanência. Quando a natureza da política for universal, também não atende um percentual mínimo da população, por conter mecanismos de acesso restritivos, sem propor ações para reter os beneficiados durante o seu funcionamento, bem como não implementa planos que escalonem a margem de crescimento do acesso.

#### **v Categoria política democrática**

As características de uma **política de Estado** democrática são percebidas por meio de a) ações afirmativas e inclusivas; b) mecanismos e critérios diferenciados para reduzir as desigualdades entre os Estados e os municípios e as pessoas mais pobres; c) processos de escuta dos beneficiários e/ou da sociedade, em especial da classe subalterna e as frações de classe, por ser a maioria da população que precisa de políticas sociais; d) realização de enquetes, pesquisas acadêmicas, encontros e reuniões, de âmbito nacional ou subnacional; e) reconhecimento como objeto de debate e deliberação nos processos de conferência; e f) grande capilaridade nos Estados e nos municípios.

A **política de governo**, mesmo que tenha alguns aspectos democráticos, não prima por ações afirmativas (mulheres, Pessoas com Deficiência (PCDs), indígenas, negros). Embora possam ter condições para o acesso, não propõe estratégias para permanência dos beneficiados. Prescinde de mecanismos que reduzam as desigualdades entre as pessoas, entre os Estados e municípios ou, se tiver algum, são insuficientes para atender às demandas. Também apresenta processos de escuta, opinião dos beneficiários e da sociedade ou, mesmo que tenha, não realiza

as propostas e decisões apresentadas. Essa política não foi objeto de debates nas conferências nacionais, tendo uma reduzida capilaridade nos Estados e municípios.

#### **vi Categoria política sustentável**

A **política de Estado** busca a sua sustentabilidade para garantir a existência, a manutenção e a sua ampliação, tendo algumas características dispostas nos seguintes quesitos: a) apresenta fontes de origem diversificada para suprir o orçamento (fonte direta, extraorçamentária, indireta); b) dispõe de fundo público setorial. A ordem de grandeza dos seus recursos orçamentários e financeiros é suficiente diante das demandas, de acordo com a natureza da política; c) prioriza a aplicação dos recursos para as previsões em planejamento e/ou leis; d) a distribuição de recursos apresenta equilíbrio entre as ações, o projeto e o programa; e) possui dispositivos impositivos à execução dos limites orçamentários e financeiros; f) não sofre restrições, como contingenciamentos, ou, quando acontece, os limites são liberados a tempo para realizar a execução.

Uma **política de governo** dispõe de fontes restritas e instáveis para o orçamento, tornando insegura a sua sustentabilidade. Os recursos são dependentes da discricção do gestor ou dependente de captação de leis de incentivo fiscal. Os recursos, via de regra, são insuficientes para atender às demandas apresentadas. A aplicação, da maior parte dos recursos, concentra-se em uma política ou conjunto de políticas de interesse do gestor ou, ainda, esses recursos são canalizados para políticas não planejadas como prioritárias. Os mecanismos compulsórios para execução do orçamento e das finanças são ausentes. A dotação orçamentária é menor do que as demandas que sofrem com constantes contingenciamentos restritivos e com limites de recursos financeiros impactantes.

#### **vii Categoria política estruturada**

Uma **política de Estado** mostra-se estruturada: a) por dispor de um órgão gestor próprio ou de um setor do órgão dedicado à política; b) sua estrutura física é adequada ao conjunto de demandas e acomodação das pessoas; c) o quadro de pessoal é suficiente para desenvolver as atividades previstas; d) seu pessoal é

qualificado/capacitado para formular, executar e avaliar as políticas; e) o órgão tem política de pessoas, plano de carreira com vínculos por concurso público para o ingresso; f) a quantidade e fluxo de trabalho são adequados às funções do pessoal e dos setores administrativos; g) os equipamentos e instrumentos informacionais são adequados aos desafios da política.

A **política de governo** pode ser estruturada em aspectos particulares, mas não prima por um órgão próprio para gestão, podendo ser feita em um órgão conjunto com outras ações de igual complexidade. A gestão ocorre em estrutura física inadequada, sem equipamentos ou obsoletos. O quadro de pessoal é inadequado e insuficiente, pode apresentar-se despreparado ou sem treinamento (baixa formação). Há ausência de carreira própria do órgão com vínculos precários de trabalho. A quantidade de trabalho é superior às condições das equipes/indivíduos. Apresenta ausência de equipamentos/sistemas informacionais para gestão das políticas.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, foram apresentados os resultados obtidos na fase da descrição analítica dos Âmbitos Empíricos estudados à luz das categorias que compõem as condições necessárias para uma política de Estado de esporte, conforme o Modelo de Análise proposto nesta pesquisa. Portanto, constam os resultados referentes às políticas de esporte instituídas pelo ME, contendo as informações advindas do exame dos Âmbitos Empíricos do Financiamento do Esporte e da Legislação Esportiva, no período de 2003 a 2015.

A análise parte da criação do ME, em 2003, entrelaçando as dimensões históricas, políticas, econômicas e sociais que envolvem tais políticas.

Luís Inácio Lula da Silva foi eleito Presidente da República do Brasil na terceira tentativa das forças políticas progressistas alçarem o governo central. Isso foi possível devido à acumulação de forças dos setores sociais, populares e democráticos, os quais se organizaram para enfrentar as consequências da crise internacional do capitalismo, que agudizara em 2008<sup>33</sup> e assolara duramente o país.

Quando assumiu, Lula encontrou o país em uma situação lastimável, com limites econômicos gerados, dentre outras coisas, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelas dívidas públicas, que produziram uma enorme demanda social.

O novo governo encontra o país dilacerado com uma série de armadilhas econômicas – com destaque a bomba de juros em combinação com o endividamento externo e interno, somando as atitudes predatórias dos especuladores – amarras jurídicas [...] para que o Estado possa cumprir um papel estruturante e redistributivo (BEHRING, 2008, p. 23).

O desafio foi enorme no sentido de se reconstruir as bases econômicas e sociais que foram destruídas pela política neoliberal, implantada pelo governo anterior, cujo legado foi, entre outros, a privatização desenfreada e o endividamento achapante, agudizando a desigualdade, a pobreza e a violência.

---

<sup>33</sup> O mercado de Wall Street dava mostras de que seria insustentável conter a denominada crise das hipotecas *subprime*, o que desencadeou, em momento posterior, a ruína de um conjunto de bancos de investimentos. A falência do banco Lehman Brothers, em setembro de 2008, promoveu uma estagnação na movimentação de empréstimos para o mundo, causando um grande colapso nos mercados de créditos. A suposta estabilidade do mercado mundial demonstrava fragilidade diante de um dos maiores temores na economia dos últimos 60 anos. A queda das exportações de matérias-primas nos ditos países em desenvolvimento e as grandes taxas de desemprego nos Estados Unidos, na China e na Espanha deflagraram a agudez do momento de recessão (ESPÍRITO-SANTO, 2013, p. 30).

Com tamanho desafio, o governo Lula arrefeceu nas reformas mais profundas. Para garantir a governabilidade, devido à correlação de forças presentes na sociedade política, o governo recém-eleito, de feição democrática e popular, precisou submeter-se às armadilhas jurídicas e políticas, mantendo o tripé macroeconômico sob o controle da inflação, o câmbio flutuante e a geração do superávit primário, durante a sua primeira gestão.

É nesse cenário contraditório que o ME foi gestado, em 2003, em cumprimento à promessa de campanha do Presidente Inácio Lula da Silva, por compreender que o esporte serviria de instrumento para promover a inclusão social e, assim, afastar crianças e adolescentes da violência e das drogas. Esta visão funcionalista prevaleceu nas políticas sociais nessa primeira gestão.

Sem embargo, Sterapravo e Mezzadri (2015 p. 222) entendem que “o esporte e lazer no Brasil tem historicamente se desenvolvido com base no uso do esporte para o acúmulo de capital político por parte dos agentes envolvidos na gestão pública do esporte e lazer”. Esse também foi o entendimento de outros autores que buscaram explicar a motivação política para a criação do ME.

Bueno (2008) depreende que, quando o governo compartilhou com a base aliada – PT, PCdoB, PSB e PL – o comando dos ministérios, Lula ofereceu o ME para o PCdoB e, ao perceber que o partido tencionava outra Pasta, valeu-se do interesse de um deputado daquele partido em ocupar o cargo de ministro, deliberando pela criação do novo ME. Nessa interpretação, o ME foi criado devido à acomodação política de um partido aliado, em detrimento da relevância do preceito constitucional do esporte como direito social.

Caso essa compreensão do autor perdurasse, poderíamos aludir que cai em descrédito a afirmação de que o ME foi criado como a materialização de uma proposta de campanha feita pelo Presidente Lula. Do mesmo modo, se assim fosse, poderíamos ignorar as intenções explícitas do então Presidente em promover o esporte como uma política importante para a inclusão social de crianças e jovens, bem como promover a imagem do país pelos eventos esportivos. Ainda mais, seria negar o seu desejo precípua de melhorar, no país, a gestão do futebol – uma paixão sobre a qual apregoava publicamente<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Embora reconheçamos com Freitas (1994) que essa compreensão sobre o esporte como instrumento de justiça social seja superficial, mistificadora e utilitarista, ainda assim foi esse corolário que motivou a instituição do ME, e não a mera acomodação de forças.

Compreendemos que o esporte ganhou relevância política quando o governo democrático e popular de Lula instituiu o ME por meio da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, com as seguintes atribuições:

a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes; b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte; c) estímulo às iniciativas públicas e privadas, com incentivo às atividades esportivas; d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte (BRASIL, 2003).

A pauta da PNE (BRASIL, 2005) emerge na esteira dessas transformações políticas e sociais, o que deflagrou uma mudança no curso das políticas de esporte até então implementadas no país.

Desde a Constituição Federal de 1988, as Unidades Gestoras Federais, como o ME, foram regidos por instrumentos legais de gestão que implicam o planejamento governamental, o financiamento e os relativos à participação e ao controle social.

Esses instrumentos foram cruciais para compreendermos como a “máquina pública” operou, quais foram os seus limites e mudanças, resultantes dos modelos de Estado assumidos durante o período definido nesta pesquisa.

A Constituição Federal, de 1988, estabelece, em seu Art. 165, o PPA, a LDO e a LOA como instrumentos legais a serem estabelecidos pelo poder Executivo.

A LOA obedece às diretrizes anuais aprovadas na LDO, assim como ao planejamento de médio prazo estabelecido no PPA.

No mesmo Art. 165, o parágrafo primeiro dispõe que

[...] a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, GN).

A regionalização citada imputa ao PPA reconhecer, ao longo do ciclo de gestão, na formulação, na apresentação, na implantação e na avaliação, as diferenças e as desigualdades existentes no território brasileiro. Busca explicitar as diferentes formas de atuação do governo, em decorrência das diversidades regionais, e promover a redução das suas desigualdades.

As desigualdades existentes entre os Estados e dentro de cada Estado decorreram da grave crise política, social e econômica que assolaram o Brasil nas décadas anteriores. Tal crise, prolongada e profunda, fez aprofundar as contradições sociais do capitalismo, que passou a substituir o modelo do Estado de Bem-Estar social, introduzindo nova agenda aos países periféricos e de economia dependente, principalmente na América Latina.

Em meados dos anos de 1980, o país estava vivenciando a experiência de redemocratização, após a superação de mais de vinte anos de ditadura civil militar, fruto de uma coalisão composta por forças políticas do campo popular e progressista, porém, hegemônicas por liberais que sustentaram as influências internacionais da concepção de Estado neoliberal, adotada pelos governantes após a Constituição Federal, de 1988.

A importância dessa questão é que o PPA foi instituído em um cenário contraditório, assim como foi contraditória a própria Carta Magna, pois o ideário neoliberal apregoa, entre outras, a redução dos direitos sociais e o Estado mínimo, o que é incompatível com a presença estatal para reduzir as desigualdades regionais, como consta na Constituição de 1988. Considerando que os preceitos neoliberais atribuem ao mercado e às habilidades individuais dos cidadãos a solução de problemas econômicos e sociais, com o intento claro de redução da presença estatal.

Esses foram os fundamentos da atual fase do capitalismo, que pode ser compreendida como uma

[...] teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano só pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio (HARVEY, 2008, p. 12).

Tal visão impactou as formulações das políticas sociais que compuseram os PPAs e, conseqüentemente, influenciaram as políticas públicas de esporte, pois o ideário neoliberal apregoa que o esporte tem certa “propriedade” de promover o bem comum e a justiça social.

Além de falaciosa, tal assertiva abstrai o esporte das determinações políticas, econômicas e sociais, advindas das contradições presentes na luta de classes, presentes nas relações sociais concretas. Resulta de tais contradições o esporte com as características ligadas aos interesses dominantes, as quais não são estáticas,

movem-se constantemente, conforme o momento histórico, os retrocessos ou avanços da classe subalterna e das frações de classe.

Em última instância, é nesse cenário de disputas que vigoram as concepções de esporte na formulação das políticas que o Estado implementa.

Freitas (1994), ao analisar a concepção da política de democratização do esporte para todos, assumida pelo Estado, no período da Constituição de 1988, ressalta seu caráter ideológico. Nas décadas de 1980 e 1990, aproximadamente, 80% da população estavam desprovidas de acesso aos direitos sociais, adverte o autor sobre a ideia de que a democratização do esporte pode gerar, entre outros efeitos, a justiça social. Na prática, está servindo apenas ao ajustamento das crianças e dos jovens à perspectiva de liberdade e democracia burguesas que propaga a ilusão sobre a ascensão social pelo esporte.

Nesse diapasão, também é mítico que o esporte voltado às populações em “vulnerabilidade social” tem o atributo de afastar a violência ou gerar saúde e qualidade de vida, sendo que os filhos da classe subalterna e suas frações mais empobrecidas estão submetidos às contingências do crime organizado e da fome. Não podemos pensar em saúde e em qualidade de vida, por meio do esporte, em cenários de fome e de guerra, condições reais enfrentadas nesses espaços. A única forma de se admitir tal intento é concebendo a intervenção do Estado para humanizar as mazelas do capitalismo, com políticas públicas, sem alterações estruturais e subjetivas. Esse pode ser um caminho de partida a ser seguido para a acumulação de forças do proletariado, por uma sociedade justa e pela emancipação humana.

A nosso ver, nos instrumentos de planejamento do atual Estado, devem transparecer a disputa por outro horizonte histórico que supere os descabros do capitalismo.

Cardoso Junior e Santos (2018) abordam essa questão tratando da distância existente entre o anúncio e a objetividade do planejamento e da materialização da ação governamental, muitas vezes ocasionada por limites contraditoriamente impostos pela própria burocracia estatal ao seu avanço.

Nosso entendimento sobre a questão considera que os conflitos e as contradições são limites inerentes à sociedade de classes. Se resgatarmos a noção de hegemonia trazida por Gramsci (2000a), as classes dominantes unem-se ao

Estado, sua máquina política, para manter a hegemonia, seja pelos aparelhos coercitivos, seja pelos mecanismos de convencimento.

Mesmo a partir de 2003, sob a direção de governo democrático-popular, com os dois mandatos do presidente Lula, que buscaram atender às demandas sociais, o governo não conseguiu superar a agenda macroeconômica neoliberal<sup>35</sup>.

Entendemos que conquistar o poder governamental não significa manter o poder do Estado, ou o poder político. As classes dominantes e suas frações garantiram uma parte significativa dos seus interesses em confronto com os interesses das classes subalternas. Dessa forma, o planejamento governamental, que buscou cumprir os preceitos constitucionais, na gestão democrática e popular, revelou profundas contradições políticas, sociais e econômicas, pois tais contradições são a essência do modo de produção capitalista ao qual o Estado está condicionado.

Em nossa compreensão, fazem parte do processo de superação de tais contradições instrumentos formais – mesmo que limitados e, às vezes, incongruentes – capazes de regular e dar transparência à gestão estatal, a fim de se assegurar, minimamente, os interesses da classe trabalhadora. Esses instrumentos são mecanismos imprescindíveis para que se estabeleçam o planejamento, o acompanhamento e o controle das políticas e dos recursos públicos, discriminando-se o rol de responsáveis pelas diversas etapas da execução e que prestem contas e respondam pelos resultados da execução das políticas públicas.

O PPA é um desses instrumentos de planejamento de maior alcance temporal no assentamento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, estando previsto na Constituição Federal<sup>36</sup>. Ele estabelece para a administração pública, em geral de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas que orientarão a aplicação dos recursos, que podem ser públicos ou privados, no caso de parcerias, no período decorrente ao do mandato do chefe do poder executivo, deslocado em um ano à frente do exercício financeiro.

Para um período de quatro anos, consta no instrumento o conjunto das políticas públicas do governo e os mecanismos para viabilizar as metas estabelecidas. A forma

---

<sup>35</sup> Para Espírito-Santo Filho (2013), na década de 1990, ocorreu uma reorganização do Estado, pois se tomou o consenso neoliberal da Terceira Via como eixo articulador de sua intervenção. Foi sob esse arranjo que derivou a plataforma política do projeto neodesenvolvimentista assumido pelos governos Lula e Dilma.

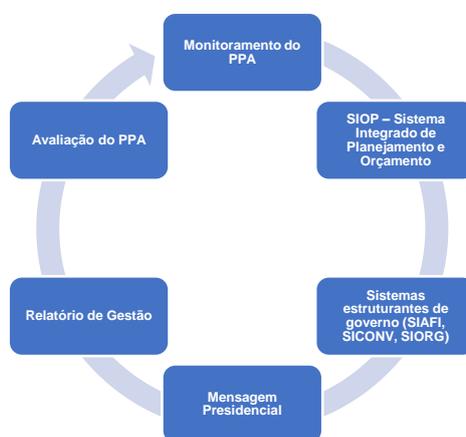
<sup>36</sup> Isso se espelha nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios.

em que o PPA está organizado induz a continuidade no processo de planejamento do setor público.

Um novo governante, ao assumir, executa durante um ano o PPA aprovado no governo anterior, período que dispõe para preparar um novo PPA como uma maneira de manter o fluxo contínuo das políticas públicas em desenvolvimento.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, a lei do PPA, conforme mostra a Figura 2, passa a ser acompanhada por diversos instrumentos de gestão, que documentam, monitoram e avaliam as informações de cada Unidade Gestora nos aspectos da execução física e financeira estabelecidos no Plano.

Figura 13 – Monitoramento do PPA do governo federal



Fonte: Elaborada pela autora com base em Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013).

Esse tipo de “atividades-meio”, ou atividades que dão sustentação administrativa e financeira à gestão política, sustenta a realização das políticas de cada Pasta do governo federal, ou seja, as estruturas que alocam esses sistemas federais de orçamento e planejamento<sup>37</sup>.

Outro mecanismo contra-hegemônico empregado foi a adoção de mecanismos de participação e controle social como um aspecto relevante para a formação da agenda política dos governos petistas, os quais foram incorporados ao processo de elaboração dos instrumentos de gestão governamental, como o PPA (GUIMARÃES, 2017).

<sup>37</sup> Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Ao longo do período estudado (2003 a 2015), o esporte esteve presente na agenda governamental, mas nem sempre com a mesma configuração, devido às disputas e às tensões de grupos corporativos e conservadores<sup>38</sup> com expressiva influência política na área, tais como CBF, FIFA, COB, CPB, CONFEF, FIEP e associações médicas. Analisar essas disputas pelos fundos públicos, bem como a correlação de forças dos segmentos presentes na execução das políticas públicas de esporte nos permitiu identificar as contradições presentes e apontar as tendências emergentes.

Para Guimarães (2017), a participação social foi um diferencial na formação da agenda governamental em relação ao esporte. No primeiro PPA, elaborado pelo Governo Lula, foram apresentados os programas considerados estratégicos e seus objetivos, conforme demonstra o Quadro 6. Constam, também, o público-alvo, os indicadores, os projetos em que o programa se desdobra e as atividades, sendo ou não ações orçamentárias, expressando o programa de governo instituído em lei.

Quadro 21 – Programas do esporte no PPA 2004-2007

PROGRAMAS	OBJETIVOS
<b>Brasil no Esporte de Alto Rendimento</b>	Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais, bem como promover a imagem do país no exterior
<b>Esporte e Lazer da Cidade</b>	Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer
<b>Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer</b>	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais, bem como a avaliação e o controle dos programas na área do esporte
<b>Inserção Social pela Produção de Material Esportivo</b>	Produção de Material Esportivo por Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social – Pintando a Cidadania, pela comunidade vulnerável e Pintando a Liberdade, por Detentos
<b>Rumo ao Pan-2007</b>	Realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro
<b>Segundo Tempo</b>	Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior
<b>Esportes de Criação Nacional e Identidade Cultural</b>	Incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e identidade cultural, possibilitando a difusão e o conhecimento da sua história

<sup>38</sup> Entendemos tais grupos compostos pelos “setores ligados à dita aristocracia esportiva, sedimentada pelos dirigentes de federações e confederações; um segundo grupo ligado aos clubes responsáveis pelo processo de empresariamento do esporte; e, no ápice da pirâmide, encontram-se os setores do capital financeiro nacional e internacional, os maiores interessados no processo de abertura comercial do esporte nacional e na mudança de natureza organizacional dos clubes sociais para empresas esportivas” (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 62).

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Avaliação do PPA (2008).

#### 4.1 ÂMBITO DA POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE

A PNE se constitui por preceitos, diretrizes e objetivos, os quais nortearam os programas, os projetos e as ações<sup>39</sup> realizados pelo ME, com a finalidade de materializar o acesso ao direito ao esporte pela população, na perspectiva universal ou focal, a depender da natureza do programa.

Em seus preceitos, a PNE indica a necessidade de garantir o acesso à prática do esporte como direito social, tendo a escola pública como instituição primordial para o desenvolvimento de ações e a valorização do esporte, no Brasil. Também acena para deflagração de um esforço coletivo para o avanço de políticas na área do esporte, por meio da formação de uma rede de colaboração composta por um conjunto de instituições e entidades que atuam no setor.

A PNE, em seus preceitos, aponta para a superação das fragmentadas e imprecisas manifestações esportivas presentes na Lei Pelé. Assume, ainda, como atribuição do governo a ampliação da democratização do acesso ao esporte às crianças e adolescentes combinando programas e ações com características educacionais e do rendimento esportivo que previam o conhecimento e a prática das modalidades esportivas, em geral e, as olímpicas e paraolímpicas, em particular.

Uma das indicações progressistas contidas na PNE é a gestão democrática, na condução política do esporte, nas diferentes instâncias federativas, por meio de mecanismos de participação social popular com três edições da CNE e da instituição de conselhos de esporte, nos Estados e municípios, para garantir a institucionalidade do esporte junto à sociedade. Mecanismos previstos para que as políticas públicas de esporte fossem difundidas de forma mais segura, participativa e autônoma, no país, tornando longevas as diretrizes e ações da PNE, como demonstração do empenho do ME em instituir uma política de Estado.

---

<sup>39</sup> Em termos técnicos, Programa é um instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido; a Ação é um instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não orçamentária; e o Projeto é instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo (BRASIL, 2007).

As três edições da CNE indicaram e aperfeiçoaram propostas para a composição, a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL), considerando que o SNE presente na Lei de Normas Gerais do Desporto, a Lei Pelé, não se constitui em um sistema nacional, tratando-se de uma estrutura formal, expressão do sistema organizativo do esporte de alto rendimento com excertos pontuais, referentes a questões gerais do esporte, no Brasil.

Para a preparação do SNEL, com novos fundamentos teórico-metodológicos, a PNE destaca a premência de se conhecer a fundo o setor, por meio de pesquisas e estudos diagnósticos realizados por instituições governamentais, como o IBGE. Um diagnóstico possibilitaria o conhecimento sobre as reais condições em que cada região apresenta e demonstraria quais as políticas, de esporte e lazer, deveriam ser realizadas prioritariamente pelos governos, no Brasil.

Na PNE, também consta a participação do esporte como estratégia para o desenvolvimento econômico, por meio da realização dos grandes eventos esportivos, que poderiam potencializar as cadeias produtivas com a produção de materiais ligados às competições, além da indústria da construção civil com as reformas ou novas edificações de instalações esportivas e outras reformas urbanas.

Esse aspecto da política esteve diretamente ligado aos objetivos estratégicos do governo federal e vários governos estaduais e municipais que passaram a aderir à realização de grandes eventos, conforme expõe ESPÍRITO-SANTO FILHO (2013), visando a incrementar:

atividades do setor de serviços, atração de investidores para o esporte, desenvolvimento das mídias nacional e internacional, e da chamada “indústria do turismo” no período de suas competições. No que se refere ao esporte como fator de desenvolvimento e de paz, o país, ao tomar uma posição clara de se lançar candidato à sede dos megaeventos, poderia demonstrar ao mundo o suposto exemplo do poder exercido pelo esporte na aproximação dos povos (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 86).

Os resultados sobre o âmbito da PNE correspondem à análise das políticas que selecionamos conforme os critérios apresentados na metodologia da pesquisa, com o objetivo de identificar a existência de atributos característicos de uma política de Estado de esporte, segundo o Modelo de Análise desenvolvido neste estudo.

Organizamos e classificamos as políticas realizadas pelo ME, de acordo com as similaridades, e as ordenamos em conjuntos, em âmbitos denominados:

- i. **políticas finalísticas**<sup>40</sup> que envolvem a) as políticas esportivas sociais e b) as políticas de esporte de alto rendimento;
- ii. **políticas transversais**<sup>41</sup> em que constam a) as políticas de infraestrutura e b) as políticas de ciência e tecnologia e;
- iii. **políticas dos grandes eventos**<sup>42</sup> esportivos de maior relevância que ocorreram em cada PPA.

Os programas analisados, referentes às **Políticas Finalísticas**, são o PST, o PELC e o Bolsa Atleta; as **Políticas Transversais** são a Rede CEDES e os CIE, e as **Políticas dos Grandes Eventos** são os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio-2007, a Copa do Mundo de Futebol FIFA-2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

Em que pesem as análises feitas quanto à realização dos eventos, entendemos que suas características, se vistas de forma segmentada, não condizem com os quesitos de políticas de Estado. Por isso, elas serão vistas em conjunto, como um ciclo que se propôs a construir legados com políticas públicas que se propuseram a permanecer para além dos eventos.

As políticas de esporte foram descritas de forma global e, em seguida, examinamos, de forma detida, aquelas selecionadas por terem informações factíveis de serem analisadas, tanto pela relevância social, pelo universo de beneficiados, pela duração, como pelo volume do investimento, conforme foram apresentadas e avaliadas nos PPAs, respectivamente, 2004-2007.

Ao considerarmos que a crítica seja inerente à metodologia adotada nesta pesquisa, aceitamos a impossibilidade de apreendermos a totalidade do movimento histórico e as peculiaridades, das políticas aqui delineadas, mesmo concordando com Di Giovanni (2009, p. 19), que a “observação histórica das políticas públicas possibilita a identificação de elementos invariantes em todas elas, embora cada uma delas tenha ocorrido de maneira singular e única”.

---

<sup>40</sup> Programa que pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores.

<sup>41</sup> Programa que formam um conjunto de iniciativas continuadas que perpassam todos os demais programas e visam a contribuir com os objetivos e estratégias definidos numa política pública, concentrando esforços e recursos institucionais, com caráter mais permanente a serem revisados e readequados a cada período definido. Não são programas sob a responsabilidade exclusiva de determinado órgão ou entidade; seus objetivos requerem a relação com diversos temas e âmbitos.

<sup>42</sup> Conjunto de ações sob a responsabilidade do ME, realizadas para preparação e realização dos grandes eventos esportivos, durante o período de 2003 a 2015.

Quando nos deparamos com as contradições e a correlação de forças existentes na sociedade de classes, refletidas nos processos de disputa por acesso às políticas analisadas, procuramos entender, a cada momento, as razões de suas alterações e suas determinações para apontar as tendências que delas afloram.

#### **4.1.1 Resultados do PPA 2004-2007**

O Presidente Lula foi eleito em 2002, realizou o último ano do PPA do governo de FHC, em 2003, com o intento de instaurar uma política social que superasse as mazelas advindas das desigualdades sociais.

Ao assumir, o Presidente Lula instaurou um concerto para, de um lado, priorizar políticas sociais e enfrentar os problemas sociais advindos da enorme desigualdade (patrimonial e de renda) e o elevado grau de pobreza existente e, por outro, suportar a política econômica neoliberal ortodoxa, adotada pelo governo antecessor. Esse foi um grande desafio, dado que tratou de uma condição para garantir a governabilidade, por meio de acordos com uma frente ampla de partidos políticos heterogêneos, enfrentando os desafios advindos da gestão anterior e desencadeando um conjunto articulado de políticas. Como abordado, esse arranjo significa uma condição real da luta de classes presentes na sociedade, o qual reflete na formação do Estado ampliado (GRAMSCI, 2000a).

Nossa análise foi pautada a partir da unidade entre trabalho e política social, como acentuou Behring (2016), a separação de tal unidade metodológica traria consequências desastrosas à análise da política e à própria ação política do esporte, posto que, se apartando desse par dialético, tal política poderia ser entendida como boa em sua essência. As políticas de esporte, ou de qualquer outro setor, não podem ser consideradas boas simplesmente por existirem e por alcançarem parcelas pobres da classe subalterna.

A política de esporte é o que se faz dela, em uma sociedade de classes, se a separarmos da relação com o trabalho, pois o que resta é uma visão ingênua, como se o esporte fosse uma panaceia para os “males do capitalismo” e pudesse afastar as crianças da violência, mesmo as que vivem no mundo do tráfico, e promovesse saúde aos que têm fome:

quando se acredita que a mera luta distributiva soluciona as “falhas” do capitalismo, ilusão muito acalentada no campo da política social [por conseguinte, no campo das políticas públicas de esporte]; e que a política social tem uma espécie de natureza “do bem”, sendo um “lado de fora” do capitalismo (BEHRING, 2016, p. 14).

O governo Lula partiu do reconhecimento do esporte como um direito, conforme consta na Constituição Cidadã de 1988, e como um direito deveria ser acessado por todos e todas. Em seu governo, no campo das políticas sociais, focou nas frações mais pobres da classe subalterna, sem livrar-se da concepção funcionalista do esporte, reafirmando certos poderes abstratos do esporte, herdados dos governos anteriores, como uma política que veio para o “bem”, somada a uma cesta de políticas sociais emergenciais destinadas a resgatar a cidadania dos excluídos. Essa concepção foi sendo alterada ao longo das duas gestões.

Sem aprofundarmos o mérito da Carta Magna (BRASIL, 1988), o consenso possível, na época, resultante da correlação de forças que se instaurou no debate sobre o esporte, no final dos anos 1980, redundou no esporte como direito individual, não como um direito de todos. O esporte esteve submetido aos limites dos preceitos neoliberais e das forças hegemônicas do esporte que abraçavam a concepção minimalista de Estado. Não entendendo, portanto, o esporte como uma necessidade humana que deve ser reconhecida pelo Estado como um direito e materializada por meio de políticas públicas.

No desfecho da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), deveria constar que é dever do Estado garantir o esporte, levando-se em consideração “os princípios e as diretrizes constitucionais sociais, do Direito de Todos e Dever do Estado, da Relevância Pública, da Universalidade, Igualdade, Integralidade, Descentralização, Regionalização e Participação da Comunidade”, que embasaram as políticas públicas estratégicas, como as de saúde e assistência social (SANTOS, 2013, p. 274).

Embora entendamos que não basta constar na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais para que uma política seja considerada relevante, é preciso, também, que haja o reconhecimento e a institucionalização na sociedade sobre a relevância do esporte, ao ponto de se lutar por sua existência como política pública. Em razão disso, existe a constatação, pela sociedade civil, de que o esporte é uma política relevante. A classe dominante e suas frações já reconhecem o esporte como um importante instrumento para o mercado e para a reprodução do seu pensamento.

O primeiro ministro do recém-criado ME usou meios que o Presidente considerou alvissareiros para suplantar a restrição orçamentária que se anunciava para o ano de 2003, por um lado sobre o possível déficit de infraestrutura para a realização dos projetos esportivos sociais. Um desses meios foi uma investida junto ao Congresso Nacional para que os parlamentares destinassem suas emendas às ações orçamentárias do ME, assim como foi dada ênfase à aprovação de leis de incentivos fiscais às empresas interessadas em investir no esporte. Por fim, aprofundou as relações junto aos setores privados, na intensificação da realização de convênios com a então Confederação Brasileira de Clubes (CBC), o Sistema S e ONGs, uma vez que estas instituições já teriam trabalhos realizados neste setor.

Por outro lado, o Presidente abraçou a agenda do esporte para o desenvolvimento humano e para a promoção da paz entre os povos, sendo pautada pelos organismos internacionais,<sup>43</sup> com a “intensificação de ações no combate à violência e no trato do esporte como uma ferramenta de inclusão social. Tais ações se tornariam experiências exitosas para a potencialização de um projeto que se voltasse para a perspectiva da educação em tempo integral” (ESPIRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 79).

Encontramos nos estudos de Melo (2018) considerações importantes de como os organismos internacionais do chamado sistema ONU contribuíram para o reposicionamento político e a unificação de frações do conjunto da burguesia mundial, frente à contradição de consolidar a dominação do projeto neoliberal com o desmedido crescimento da desigualdade social e aprofundamento da pobreza.

As contradições entre o capital e o trabalho exigem esforços da classe dominante, inclusive para enfrentar uma conjuntura, na América Latina, em que vários “partidos com algum passado progressista venceram eleições, sem contar partidos com forte compromisso com os mais pobres e, políticas abertamente anti-imperialistas, como a Venezuela, o Equador e a Bolívia [Brasil]” (MELO, 2018, p. 3). Isso demandava relativo sacrifício do conjunto da classe burguesa em assumir novos

---

<sup>43</sup>Conforme MELO (2011), as agências do sistema ONU que abordam o esporte são: PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), UNHCR (Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados), UNICEF (Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância), UNODC (Escritório das Nações Unidas para o Combate às Drogas e ao Crime), UNV (Voluntários das Nações Unidas), OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho).

papéis políticos para educar o consenso dos trabalhadores, considerando que os rumos das políticas públicas, inclusive as de esporte, necessitariam ser enquadradas aos mecanismos de controle e de convencionamento internacionais.

Melo (2018) acrescenta como esse processo foi instaurado no setor esportivo.

Nos anos finais do século XX e nos anos iniciais do século XXI, o conjunto da burguesia não se descuida em conferir um papel central para os esportes no seu projeto de dominação de classe, redefinindo, no entanto, suas proposições, diretrizes e práticas. Há uma ação orgânica capitaneada pelo Sistema ONU buscando estruturar suas ações no campo dos esportes e educação física com base em um programa político que traz em seu bojo as determinações pedagógicas do projeto capitalista neoliberal para o século XXI (MELO, 2018, p. 3).

O sistema ONU passou a conquistar os governos e as organizações esportivas, por meio de financiamentos de projetos e políticas, consultorias, cooperação internacional e outras formas, a aderirem às Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM)<sup>44</sup> e a “trabalharem coletivamente e formar alianças baseadas na solidariedade e na cooperação; e a fortalecer a colaboração com os atores da sociedade civil”, no âmbito dos esportes e da educação física (MELO, 2018, p. 3).

Tal colaboração junto aos “atores da sociedade civil” são parcerias com instituições, associações e ONGs sem fins de lucrativos nas políticas governamentais. Essa foi a principal forma em que a gestão do Ministro Agnelo Queiroz conseguiu concretizar a diversificação do financiamento dos programas, por meio de parcerias com Estados e municípios – que estivessem em condições administrativas e fiscais para realizar convênios – e/ou com instituições sem fins lucrativos, cujos estatutos abarcassem o esporte como uma das finalidades, os quais, nessa gestão, perfizeram a maioria dos programas.

Melo (2007, p. 22) adverte que outra forma de diversificação das fontes de financiamento, admitida pelo ME, foi pela transferência da atribuição da “autonomia organizacional e a descentralização operacional” das políticas públicas de esporte para o órgão conveniente “como responsabilidades dos organismos governamentais e ONGs a mobilização dos estabelecimentos e organismos locais para o envolvimento ao Programa”. Parecendo que o ME esteve indiferente, ao aquiescer que a execução

---

<sup>44</sup> Metas de Desenvolvimento do Milênio instituídas pelo sistema ONU para amenizar a exploração capitalista e cobrar do conjunto da classe burguesa mundial um papel maior na obtenção do consenso dos dominados em nível global (MELO, 2018).

das políticas de esporte poderia ocorrer, tanto pelo poder público (estadual ou municipal) quanto por uma ONG, ou, ainda, uma fundação empresarial. Assim, esses segmentos assumiriam uma parte significativa dos custos da parceria.

Essas referências balizaram a gestão do Ministro Agnelo e refletiram nos documentos da I CNE, realizada em 2004, e, por consequência, também formaram as bases das ações do PPA a partir da ressignificação de alguns programas que estavam em andamento e posterior criação de novos.

Guimarães (2017) analisa de que forma o esporte figura entre as ações do primeiro PPA do governo democrático e popular. Para tal, destaca que as ações estratégicas de caráter progressista desse PPA foram voltadas para a segurança alimentar e nutricional, de difusão do esporte, promoção da igualdade racial, promoção da igualdade de gênero, desenvolvimento urbano, racionalização de recursos públicos e promoção de reformas estruturais. No entanto, houve retrocessos com as reformas da previdência e tributária, presentes em agendas anteriores, que foram mantidas na agenda do governo Lula, o que promoveu resistências de parte da base de apoio do governo.

Presidente Lula programou e executou o primeiro PPA 2004-2007, em sua integridade, por ter sido reeleito em 2006.

Os programas do esporte no PPA 2004-2007 foram: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Esporte e Lazer da Cidade”, “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer”, “Inserção Social pela Produção de Material Esportivo”, “Rumo ao Pan 2007”, “Segundo Tempo” e “Esportes de Criação Nacional e Identidade Cultural” (BRASIL, 2003a).

#### *4.1.1.1 Políticas Finalísticas*

Os programas que compõem este item são “Segundo Tempo”, “Esporte e Lazer da Cidade”, “Esportes de Criação Nacional e Identidade Cultural” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (BRASIL, 2003a).

## i Programa Segundo Tempo – PST

O Programa Segundo Tempo (PST) busca promover a inclusão social à população que historicamente esteve à margem de seus direitos de cidadania. É destinado a oferecer o acesso à prática e à cultura do esporte educacional e do esporte escolar com múltiplas modalidades esportivas, da vivência ao aprendizado. Seus núcleos funcionam em turnos opostos aos das aulas nas escolas.

Ao longo de sua consolidação no PPA, implantou ações estratégicas para:

I – qualificar e ampliar a abrangência do PST com Governos estaduais e municipais. Seu destaque foi a maior articulação com o Programa Mais Educação (PME), do Ministério da Educação (MEC), bem como o estabelecimento dos Ciclos Pedagógicos Anuais;

II – assegurar a oferta do PST voltado ao público do ensino médio e superior e o desenvolvimento de um modelo específico para atendimento;

III – oportunizar eventos: elaboração da proposta do Projeto Recreio nas Férias e dos festivais internúcleos;

IV – qualificar e aprimorar a gestão do Programa: instituição de processos gerenciais e início da implantação de um sistema de controle e monitoramento do PST;

V – habilitar o processo de capacitação de gestores do Programa, professores e monitores: reformulação da capacitação;

VI – ampliar ações intersetoriais do PST no sentido de criar o que se está denominando Rede Criança.

O lançamento do PST ocorreu em abril de 2003 como uma oportunidade de acesso ao esporte pela população que historicamente esteve à margem de seus direitos de cidadania.

Esse programa esteve organizado sob a gestão da SNEED, em que o seu primeiro Secretário Nacional foi Ricardo Leyser Gonçalves, quadro do PCdoB, de São Paulo, onde trabalhou na gestão municipal de Marta Suplicy, administrando o Autódromo de Interlagos nos anos de 1990. Em 2005, houve uma alternância na condução da SNEED, Rafael de Aguiar, ligado ao mesmo partido, no Distrito Federal, ocasião que o seu antecessor passou a ocupar a Secretaria Extraordinária dos Jogos Pan-Americanos de 2007.

Quando, em 2006, o novo ministro do esporte, Orlando Silva, tomou posse, um novo secretário, João Ghizoni, ex-presidente da Fundação de Esporte de Santa Catarina, assumiu a SNEED. Além de mudanças de alguns dirigentes, essa transição redundou em alterações na gestão do PST, que refletiram o ambiente de preparação dos Jogos Pan-Americanos Rio-2007, que considerou o PST no projeto de legados sociais, repercutindo na ampliação do número de convênios e beneficiados nas regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nas comunidades da cidade do Rio de Janeiro.

Outra mudança no comando da SNEED ocorreu no interregno de 2007, na segunda gestão do Presidente Lula, quando assumiu a pasta Júlio Cezar Monzú Filgueira, quadro do PCdoB, então Secretário de Esporte e Lazer do Município de Guarulhos. O novo Secretário realizou um realinhamento estratégico, o que Kravchychyn e Oliveira (2016) denominaram “choque de gestão”. Isso impactou na qualidade interna dos trabalhos da SNEED e nos resultados do PST.

O objetivo do PST, no PPA 2004-2007, foi “Democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando ao desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2008, p. 43). Para tal fim, propõe democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior.

Em sua constituição original, o recém-criado PST, para se viabilizar durante a vigência do PPA de 2000-2003, enfrentou um dilema sob duas direções possíveis.

[...] Um caminho é o de investir um pouco mais de tempo e esforço na estruturação do próprio órgão, no diálogo prioritário com as universidades e com as experiências de gestão pública, visando à elaboração de programas novos, sem vínculos ou semelhanças com a herança encontrada. Outro caminho, efetivamente escolhido, é o de produzir alguma ação pública imediata em nome do Ministério, aproveitando os formatos e redes existentes, remetendo para o período seguinte, no processo de consolidação do órgão, as necessidades e possibilidades de reformulação (OLIVEIRA, A. S., 2009, p. 134. *apud* KRAVCHYCHYN; OLIVEIRA, 2016, p. 02).

Tendo em conta a prioridade social presente no governo recém-eleito e a demanda reprimida que imprimia emergência na adoção de programas de esporte sociais, isso levou o ME a criar o PST, adotando uma estratégia que fosse breve, mas que alterasse a concepção dos programas anteriores.

O ME propôs um reposicionamento estratégico, buscando avançar no trato conceitual, em uma tentativa de superar a concepção de política compensatória, mas absorveu alguns componentes operacionais e as parcerias predominantes dos dois programas relacionados ao esporte educacional e à inclusão social, quais sejam: Esporte na Escola e Esporte Solidário<sup>45</sup>.

Assim, o PST partiu do pressuposto de que o acesso ao esporte é um direito que deve ser assegurado às crianças e aos adolescentes, sendo obrigatório a todos os brasileiros em idade escolar estarem matriculados em uma instituição de ensino, da educação básica. Por isso, optou por definir como público-alvo as crianças e os adolescentes escolares, priorizando aqueles que se encontram em estado de vulnerabilidade social, ou seja, os pobres.

Embora seja entendida como uma política de natureza restrita a um determinado segmento, ele partiu de um universo bem amplo, que visa à vivência e ao aprendizado do esporte.

### **O PST como uma Política Relevante**

A política é tida como relevante quando reconhecida como direito ao esporte dentre os valores mais caros e predominantes da sociedade, como uma necessidade humana intermediária a ser satisfeita pelo Estado (SANTOS, 2011; OLIVEIRA, 2011; ATHAYDE, 2017; ALMEIDA, 2018).

Sendo uma das condições necessárias à política de Estado, consideramos que na análise realizada sobre o PST, durante esse PPA, encontramos diversos indícios que indicam a sua relevância.

Um deles foi o PST aparecer como um dos programas destacados na primeira LDO do Governo Lula, reforçando seu caráter de política estratégica para o governo central.

Além disso, ele seguiu presente nos instrumentos formais do governo, aparecendo nominalmente nos quatro anos do PPA 2004-2007, com metas a serem alcançadas (BRASIL, 2003). Também teve orçamento ininterrupto, presente nas LOAs

---

<sup>45</sup> Programas de caráter assistencialista (VERONEZ, 2005; MELO, 2005; GUIMARÃES, 2017).

de 2004 a 2007<sup>46</sup>. Sobre isso, o estudo realizado por Athayde (2015) reconhece que o PST, até 2007, foi o principal programa realizado pelo ME.

Outro indício identificado sobre a importância do Programa para o ME decorre da proposta feita, por meio da SNEED, de um protocolo de intenções com o MEC para tratar da versão do “PST escolar” e que foi lançada em conjunto.

A outra versão do Programa – o “PST comunitário” – firmado junto às ONGs, foi tratado pelo próprio Gabinete do Ministro. Ambas as versões tiveram o tratamento de política estratégica e apresentaram uma atividade esportiva orientada no contraturno escolar, o que inspirou o nome Segundo Tempo.

Embora o espaço escolar tenha inspirado a concepção do programa, a maioria das escolas funciona em pelo menos dois turnos. Destarte, a parceria com o MEC não foi suficiente para viabilizar núcleos escolares, com o PST tendo de ser direcionado para outros espaços comunitários. Já os convênios firmados com ONGs, instituições e órgãos públicos, na versão comunitária, utilizaram estruturas diversas, mantendo a exigência do vínculo do aluno com a escola, o reforço alimentar e a possibilidade de oferta de atividades complementares (KRAVCHYCHYN; OLIVEIRA, 2016, p. 09).

O MEC não possibilitou o prosseguimento do PST escolar, por razões para além daquelas relacionadas ao tempo e ao espaço de organização da escola. A essência da questão residiu nas divergências políticas dos membros da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade Social (SECAD) do MEC com o ME.

Disputas políticas que foram cruciais e determinaram os desdobramentos do PST, nesse PPA, pois a SECAD era a responsável, na época, pelas relações entre o MEC e o ME. Embora as disputas fossem pelo protagonismo nas políticas públicas e por espaço político entre o MEC e o ME, eram apresentadas como se residissem nas diferenças sobre a concepção do PST na escola.

A SECAD entendia que a interferência de um programa de esporte educacional, no interior das escolas e, ainda, fora da disciplina de educação física, seria uma intervenção junto ao projeto político-pedagógico de cada unidade escolar. Entendia, ainda, que a concepção do ME era conservadora e que iria introduzir uma espécie de “esportivização” nas escolas.

---

<sup>46</sup> BRASIL, 2004a; BRASIL 2005c; BRASIL, 2006c; BRASIL, 2007c.

Percebemos que desse problema desponta uma contradição que não tem origem na luta de classes, mas reside em uma luta interna realizada entre pastas pelo protagonismo em relação ao trato do esporte na escola. Algo que à primeira vista pode parecer secundário, mas, nesse caso, foi decisivo quanto ao desenvolvimento do PST.

De um lado, o governo defendia, por meio do ME, a democratização do acesso ao esporte educacional para todas as crianças e adolescentes brasileiras, em um espaço estruturado em relações estáveis e passíveis do controle social.

E, de outro, uma força contrária, exercida pelo MEC – uma das Pastas com maior destaque e responsável pela universalização do acesso à educação, sendo uma das instâncias governamentais consideradas mais avançadas e comprometidas com a formação de crianças e adolescentes –, obstou um processo que poderia ter consolidado uma relação intersetorial fundamental para ampliar a democratização do acesso ao esporte por milhares de brasileiros em todo o país.

A superação dessa tensão foi dada pelo ME, que, para garantir a continuidade do PST, foi compelido a seguir por um caminho mais frágil – similar ao adotado pelo governo anterior –, por meio de parcerias com ONGs e outros órgãos públicos, na versão do PST comunitário.

Logo que o PST foi implantado, teve de buscar saídas para enfrentar os limites do orçamento. Sem apoio do MEC, recebeu o apoio de muitos parceiros por meio de relações público-privadas, estabelecidas com instituições das mais diversas naturezas<sup>47</sup>.

Essa mobilização assentiu com a própria lógica do presidente Lula, ao defender uma “cultura da solidariedade” ao PST e da necessidade do “estabelecimento de um novo pacto entre governo e sociedade civil”, para que essa política esportiva fosse instrumentalizada como uma ferramenta eficaz de combate à criminalidade.

Espírito-Santo Filho evidencia como no ideário do governo estava engendrada a concepção neoliberal, ao resgatar uma fala do Presidente, em 2003.

Em seu discurso, Lula convocou a sociedade brasileira a fazer uma revolução silenciosa: “Revolução da Oportunidade”, para tornar o “Brasil mais solidário”. Disse, ainda, que graves problemas que o País enfrenta nas áreas da educação, cultura, esporte e lazer não serão resolvidos apenas pelo governo institucional, mas com o apoio decisivo da sociedade “que deve vestir a camisa da solidariedade”. Lula foi além. Garantiu que competir com o

---

<sup>47</sup> ONGs, fundações, clubes sociais, entidades esportivas, associações comunitárias, movimentos sociais, sindicatos, empresas.

narcotráfico, com o crime organizado, é ganhar o jogo investindo nas crianças. “O Estado pode ser o indutor, mas a sociedade tem que chamar para si o que tem que se fazer”, reforçou o convite (LULA..., 2003, s/p apud ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 82).

Nesse caso, nessa sociedade, além de ser vista como um todo harmônico, sem contradições de classe, o governo admite claramente que o Estado, por não ser capaz de oferecer políticas sociais, clama à sociedade que assuma a responsabilidade, junto com o Estado, de realizar tais políticas.

Para o citado autor, esses arranjos ocorrem da seguinte maneira:

enquanto a ONG, o Instituto e a Fundação se responsabilizavam pela gestão do projeto, os poderes públicos municipal, estadual e federal articulados com empresas se encarregavam de assegurar o financiamento para a sua viabilização mediante convênio. Dessa forma, este modelo se destacou como uma perspectiva de descentralização das responsabilidades na formulação dos projetos esportivos no país (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 81).

O ME manteve sua relevância estratégica, mas a tendência que se apresentou foi de retrocesso, aproximando o PST da versão compensatória, engendrada pelo governo anterior, distanciando-se dos propósitos de uma política emancipatória. Isso impactou tanto nos aspectos qualitativos, devido à natureza do programa, quanto nos aspectos quantitativos, pela dificuldade em estabelecer convênios com as ONGs que não detinham condições administrativas para suportar as exigências da burocracia estatal para firmar os convênios, garantir a sua execução e, ao final, prestar contas do trabalho realizado – o mesmo ocorreu com pequenos municípios –, reduzindo o número de beneficiados no programa durante o PPA.

Em que pese tais características, o PST, ao longo desse período, sofreu mudanças, estabelecendo novas relações com os governos estaduais e municipais, e adquiriu novas características, em um movimento que o faria migrar de política emergencial para uma política redistributiva, ou seja, alcançou maior amplitude, estando em sintonia com o primeiro megaobjetivo do Governo Federal de “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais”, no PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003).

Para Montaño (2021, p. 200), as demandas advindas da classe subalterna pela inclusão social “são reivindicações históricas das lutas de classes e são certamente importantes como *meios*, mas elas são destotalizadas pela ‘pauta’ [...] pós-moderna, que retira a condição de classe das demandas relativas à “distribuição/redistribuição”

da riqueza, dissociando-a da questão da exploração e, conseqüentemente, da totalidade social, transformando as demandas de *meios* em *fins* da ação política.

Nesse paradigma, a inclusão<sup>48</sup> social é a resolução da exclusão de qualquer forma de desigualdade, dentro da ordem social vigente, de forma autônoma e independente, das contradições fundamentais do processo de produção capitalista. A resposta a essa exclusão reside na adoção de políticas orientadas para incluir – pelo esporte, pelo lazer, pela dança etc. – o que, de fato, lhe pertence e já se encontra incluído. Essa antinomia exclusão/inclusão refere-se à integração do indivíduo ao sistema, portanto, não se trata de uma contradição.

Compreendemos que essa referência teórica denominada neodesenvolvimentista embasa a luta política que, ao constar no governo democrático e popular, foi tida como *meio* para a acumulação de forças para a transformação social, como superação estrutural da ordem burguesa.

Advertimos que, mesmo sendo considerada uma política prioritária na agenda estratégica do Governo Federal, por ser a única política de esporte a constar na LDO de 2004, ela não foi reconhecida em lei ordinária como uma política social esportiva. A ausência dessa constatação legal relativiza a sua relevância como categoria necessária a alçar uma política de governo à condição de política de Estado.

Há uma interface entre a relevância e a permanência de uma política. Uma delas é o reconhecimento, pela sociedade civil, de que os preceitos do PST são meritórios, quando apareceram em vários excertos das resoluções da I e da II edições da CNE.

## **O PST como uma Política Permanente**

A política é considerada permanente quando demonstra perenidade com garantias constitucionais e legais do direito ao esporte, transpondo as alternâncias de poder de governos, por ser resultante de um consenso ativo entre a sociedade política e a sociedade civil (ALMEIDA, 2018; CASTELLANI FILHO, 2019; ROJO *et al.*, 2019).

Uma das propriedades de uma política permanente é o aprofundamento do seu grau de institucionalidade na sociedade. No caso particular, o reconhecimento pela

---

<sup>48</sup> Significa incluir plenamente o que já está incluído “parcialmente”, sem superar a subordinação e a opressão estrutural.

população de que o PST compõe o rol de direitos que expressam as necessidades humanas.

A forma que elegemos para examinar a expressão da sociedade quanto a esse quesito são as resoluções das edições das I e II CNEs, realizadas em 2004 e 2006, respectivamente, com a participação de vários segmentos do esporte e da sociedade, em geral, inclusive com a participação da classe trabalhadora, durante o processo de debates e deliberações, sobre as temáticas apresentadas à apreciação de milhares de pessoas, nas etapas municipais e estaduais, em todo o território nacional.

Corroborando com Mascarenhas (2008), a CNE trouxe novos ares ao campo do esporte, que sempre foi demarcado por forças conservadoras, trazendo uma alteração na correlação de forças, “pois em sua organização acaba dialogando com a sociedade civil e atinge as associações de bairro, as instituições acadêmicas, as instituições esportivas e de lazer comunitárias” (MASCARENHAS, 2008, p. 111).

Encontramos, nas resoluções da I CNE, no item sobre o Esporte Educacional, propostas de ação que demonstram o interesse dos delegados por políticas com as características do PST, políticas que buscassem “Possibilitar a ampliação da prática pedagógica no contraturno escolar, orientada no esporte educacional escolar, enquanto atividade extracurricular”; a “Potencialização do desenvolvimento do Esporte Educacional [...] promovendo o aprofundamento da articulação com ações conjuntas entre o Ministério do Esporte, o Ministério da Educação, outros Ministérios afins e as secretarias estaduais e municipais” (BRASIL, 2009, p. 18).

Além de reivindicarem a democratização do acesso ao esporte educacional.

A Política de Esporte e Lazer desenvolvida nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, deverá garantir a ampliação, desenvolvimento e aperfeiçoamento dos Programas já existentes no âmbito do Esporte e Lazer, beneficiando o maior número de crianças, jovens [...] que estejam incluídos no ensino regular, ou não, bem como as pessoas com necessidades especiais, garantindo a organização de espaços, com acessibilidade universal, onde estes possam ter participação, conduzidos por profissionais qualificados (BRASIL, 2009, p. 18).

Na II CNE, especificamente, no Eixo I – Estrutura: organização, agentes, competências –, que versa acerca das atribuições do ME, os delegados apresentaram indicações que se assemelham aos preceitos do PST, presentes nas resoluções:

b) Buscar parceria com o Ministério da Educação para o planejamento da formação profissional e garantir de forma efetiva e permanente da esfera estadual e federal as condições necessárias à produção e à disseminação do conhecimento técnico-científico relacionado ao esporte, ao lazer e à atividade física (BRASIL, 2009a, p. 54).

Outra resolução que evidenciou a vontade da sociedade civil, resultante da correlação de forças presentes nessa edição, consta no Eixo IV: Financiamento, em dois itens da proposta número 10.

10 – A utilização dos recursos federais, estaduais e municipais para a implementação de políticas públicas deverá priorizar Programas e Ações nas diferentes dimensões de esporte e lazer, tais como: a) Programas de Inclusão Social; [...] i) Programas de esporte e lazer voltados para grupos sociais historicamente marginalizados [...] que oportunizem as manifestações particulares desses grupos (BRASIL, 2009a, p. 61).

As abordagens focais, voltadas para os mais pobres, tão criticadas pela academia (FERNANDES; COELHO, 2009; MASCARENHAS, 2008), tiveram as duas edições da CNE, que ocorreram na primeira gestão do presidente Lula, conduziram a uma ressignificação do PST e influenciaram nas alterações conceituais (OLIVEIRA; PERIM, 2008) e operacionais, conforme aponta o Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2008), como demonstraremos.

Esse esforço para aproximação entre os interesses do governo e da sociedade civil, que participou de várias etapas das conferências, apresentou uma disputa de concepções sobre o esporte educacional.

As abordagens acadêmicas e dos parceiros sobre o PST foram bastantes críticas, nos primeiros anos do Governo Lula, relativas ao PPA em análise. Algumas versam sobre a prevalência das parcerias com o terceiro setor, abordada por Melo (2005), mostrando que o Estado, ao transferir a responsabilidade da oferta dos serviços públicos à sociedade por meio de entidades não governamentais, deixa de garantir a continuidade da política pública, fragiliza a gestão, prescinde do controle e da transparência no emprego dos recursos públicos.

Outro conceito do programa, sob a concepção desenvolvimentista, que tem como matriz teórica a pirâmide esportiva, em que o PST passa a ser, dentro da escola, a “base” do esporte de alto rendimento, herdado dos programas anteriores. Esse discurso sofreu críticas, pois surgiram outras perspectivas legitimadoras das políticas de esporte.

Quanto a isso, Melo (2005) afirma: “Se a promessa de formação de novos talentos perde força, embora ainda se faça presente em algumas políticas, nota-se a emergência da vinculação entre as políticas esportivas e o discurso da promoção da cidadania” (MELO, 2005, p. 79).

A promoção da cidadania traz consigo uma perspectiva que se conecta ao acesso de direitos. Assim, a relação entre Estado e cidadania constitui-se em uma falácia na sociedade capitalista, se levarmos em conta que, no modelo neoliberal, o Estado é incapaz de garantir os direitos previstos na Constituição Federal, de 1988, aos cidadãos.

Na sociedade contemporânea, “há uma retirada da cidadania do espaço público para o âmbito privado, dificultando ao cidadão comum conciliar sua vontade individual com o projeto coletivo” (HOPENHAYN, 2002 apud FERNANDES; COELHO, 2009, p. 33).

Sendo assim, a cidadania, como promotora da relação entre a sociedade civil com o Estado, torna-se cada vez mais dinâmica e sujeita às mudanças que resultam de todo tipo de pressão sobre o Estado atual. Temos, nessa perspectiva, que a ausência de direitos pode também externar a vulnerabilidade.

Tais constatações podem ser evidenciadas com as alterações conceituais as quais passou o PST, ao longo de sua trajetória, conforme síntese a seguir:

[...] como manifestação esportiva teoricamente capaz de concretizar o esporte educacional como meio para consecução de objetivos como inclusão social, desenvolvimento integral e a educação para a cidadania de crianças, adolescentes e jovens de comunidades pobres e expostas a riscos sociais. O PST, por sua vez, assume a condição plena de programa social esportivo – não mais de esporte escolar – já em seu segundo ano. [A proposta acadêmica enfrentou a questão do] ensino do esporte que não se caracterize como ‘de base’, referência à pirâmide esportiva tão criticada e que parecia, em tese, retomar força (KRAVCHYCHYN; OLIVEIRA, 2016, p. 13).

Se, por um lado, a natureza do programa foi alterada e enfrentou as limitações referentes à pirâmide esportiva, por outro, parece-nos que o PST passou a assumir, preferencialmente, a concepção de uma política focada na inclusão social daqueles considerados vulneráveis no que tange aos aspectos sociais, econômicos e culturais, em sintonia com a agenda política do Governo Lula.

Vale a compreensão de Fernandes e Coelho (2009) que a vulnerabilidade está associada às desvantagens sociais que produz e, ao mesmo tempo, é um reflexo a

caracterizar um produto da pobreza e das desigualdades, provenientes do modelo perverso do sistema e da sociedade capitalista. Portanto, mesmo estando sob a égide de um governo democrático e popular, a vulnerabilidade e a exclusão não se resolvem, isoladamente, com políticas públicas de esporte e lazer, nem sob o repertório macroeconômico neoliberal.

Parece ter havido uma tênue fronteira entre uma visão neoliberal, que tem a cidadania como responsabilidade do indivíduo e o Estado como o beneficente, e a visão contra-hegemônica, que vê o esporte como direito social a ser reconhecido pelo Estado e materializado como política pública na perspectiva da emancipação humana. Esse aspecto define a natureza do PST, o que Behring (2008) também define como importante na avaliação de políticas sociais.

Nos momentos em que se apresentam conflitos de ordem política, como esse em que há choque entre a concepção neoliberal de política pública e a visão da política social garantidora de direitos e como expressão das necessidades humanas em uma perspectiva emancipatória, as contradições das classes sociais e das frações de classes, em relação à disputa do acesso ao esporte e ao fundo público, são reveladas.

Vimos, no primeiro Governo Lula, quando tal contradição apareceu. Diante da correlação de forças presentes, foi sendo construído um consenso ativo, em que tanto o governo democrático e popular quanto a classe subalterna<sup>49</sup> cederam, formando uma coesão, diante do possível e nos momentos determinados, e resultando em mudanças que o PST passou a incorporar em cada fase de consolidação dessa política finalística.

Esse processo se referiu à formação de um consenso ativo, estabelecido entre os diversos segmentos do esporte. Foi um dos atributos que fizeram do PST uma política relevante, sendo reconhecida pelos gestores de esporte nos Estados e municípios, pelos críticos acadêmicos, que, com ressalvas, admitem sua importância, pelos estudantes e pela população, reivindicando-a nas escolas, e pelos, não menos importantes, órgãos do governo federal que decidem pela liberação orçamentária.

## **O PST como uma Política Contínua**

---

<sup>49</sup> O conceito de “classe subalterna”, ou “classe e grupos subalternos”, encontra-se em Gramsci (2011).

A política é considerada contínua quando as propriedades dos programas, dos projetos e das ações são ininterruptas e constantes, asseguradas por meio de mecanismos democráticos de gestão e relações intersetoriais com outras políticas sociais e entes federados, garantidos por lei (OLIVEIRA, 2011; ALMEIDA, 2018; CASTELLANI FILHO, 2019).

Em termos operacionais, ao que se refere às condições de acesso e permanência no PST, os parceiros emitiram críticas sobre a complexidade das exigências para formalização dos convênios e da curta duração de suas vigências, compreendendo-se em um ano. Além disso, elas apontam para a dificuldade na prestação de contas, devido à reduzida capacidade administrativa das ONGs e dos municípios menores, o que limitava o prosseguimento no PST, fator que obstaculiza a realização de uma política contínua.

No ano final do PPA analisado, conforme Oliveira e Perim (2008), o PST passou por uma avaliação e um reposicionamento conceitual e metodológico, com mecanismos de gestão voltados à democratização e ao aperfeiçoamento teórico como forma de torná-lo enraizado na sociedade e na administração pública. Essas mudanças repercutiram na execução do PPA seguinte.

No ano de 2007, a SNEED concentrou esforços na revisão das diretrizes operacionais e no processo de construção de sua proposta pedagógica, concebida a partir dessa compreensão de esporte educacional, visando ao estabelecimento de uma identidade nacional para o programa e ao desenvolvimento de um novo modelo de capacitação. Esse modelo está mais adequado à sua realidade, em função das dificuldades identificadas no decorrer do processo de capacitação na modalidade de Educação à Distância, desenvolvido nos anos de 2004 a 2006 (OLIVEIRA; PERIM, 2008, p. 9).

Tanto a questão conceitual quanto a operacional elucidam como ocorreu o processo de aperfeiçoamento da gestão, que, para superar os limites impostos pela natureza das frágeis parcerias realizadas com as instituições do terceiro setor, foram iniciadas novas parcerias e a formação de redes para assegurar o PST como uma política contínua.

Para tanto, a SNEED buscou apoio nas universidades, entendendo que era preciso pautar-se no conhecimento e na experiência de estudiosos da área, não apenas para colocar em prática mais uma política pública, mas essencialmente para dar um novo significado à política de esporte educacional, promovendo discussões conceituais e a produção coletiva de sua **nova concepção** (OLIVEIRA; PERIM, 2008, p. 9).

Como parte dos mecanismos de gestão adotados pelo PST para assegurar a sua continuidade, houve o prolongamento da vigência dos convênios, antes com duração apenas de um ano. Foi preciso alterar normatizações e procedimentos administrativos para garantir que os convênios passassem a ter duração plurianual, admitindo-se renovações de vários deles, antes inadmissíveis (BRASIL, 2008).

Embora vários mecanismos fossem instituídos para consolidar o programa e torná-lo contínuo, como prolongar a vigência dos convênios, não havia garantias de que todos os convênios seriam continuados, sendo que tais demandas, somadas aos pedidos de novos convênios, excederiam a limitada capacidade orçamentária, a qual não comportava tal volume.

Nos primeiros anos de gestão, a maioria dos convênios do PST foi realizada com ONGs, considerando que a parceria com o MEC não prosperou, sendo que grande parte dos municípios não apresentava condições administrativas e de saúde fiscal, necessárias para a formalização de convênios com a União.

Uma decisão que demonstrou a preocupação com a continuidade e a permanência do PST foi a formalização da maioria dos convênios com o poder público, devido ao aumento do número de convênios, a cada ano, que exigiu maior controle sobre os resultados do programa. No entanto, esse aumento do volume de convênios impactou na capacidade administrativa de execução do PST, devido ao reduzido quadro de servidores da SNEED.

Enquanto o PST se expandia e tinha suas ações mais diversificadas, exigindo um sistema de controle e avaliação próprio, o ME não detinha uma estrutura de tecnologia de informação que comportasse o crescente volume e complexidade requeridos pelo conjunto de ações do PST. Para enfrentar esse problema, a SNEED contratou o desenvolvimento de um Sistema de Acompanhamento e Avaliação (SAA) do Programa para tornar o PST mais seguro e transparente. Mesmo o processo tendo sido deflagrado em 2007, o SAA esteve ativo em sua plenitude no PPA de 2008-2011.

O processo de formação continuada do PST é mais uma das características de uma política contínua.

No início do PST, constava a formação para os coordenadores e os professores que nele atuavam,

as diretrizes do programa anunciam uma formação continuada (não obrigatória) em parceria com o Centro de Ensino à Distância (EaD) da Fundação Universidade de Brasília (UnB), pretendendo formar 2.500 professores em nível de especialização, primeira ação concreta nessa perspectiva. A formação foi concluída por 181 professores, nos anos de 2006 e 2007 (KRAVCHYCHYN; OLIVEIRA, 2016).

Diante dos baixos resultados apresentados por esse processo de formação continuada em EaD, em parceria com a UnB, e perante o desafio de alcançar um milhão de beneficiários do PST, a SNEED realizou, em 2007, a reformulação do processo de formação continuada.

A constituição de uma Equipe Formadora (EF) foi o início da estruturação de uma Rede que, inicialmente, se deu por meio de treze consultores e quarenta e dois professores-formadores da área de Educação Física e esporte, vinculados a Instituições de Ensino Superior de todas as regiões do país.

Essa equipe elaborou um material inicial baseado nas vivências individuais e nos resultados obtidos nos experimentos de capacitação desenvolvidos nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tal material formativo inaugurou um novo modelo para a capacitação do pessoal do PST (OLIVEIRA; PERIM, 2008).

Essa iniciativa foi outra alteração na formação, em meados de 2007. Se, por um lado, houve um avanço quando a SNEED previa, para o início de 2008, um processo nacional de capacitação com mais de dez mil dos coordenadores de núcleos e monitores do PST, combinando momentos presenciais e momentos em ensino a distância (EaD), por outro, consideramos um retrocesso no campo conceitual do PST, quando executou a formação sob os fundamentos e a metodologia de trabalho em parceria com o Instituto Ayrton Senna<sup>50</sup>. Concepção de formação entendida como funcionalista e de cunho assistencialista, desenvolvida sob a lógica dos organismos internacionais, baseados na filantropia, visando a enfrentar os desafios impostos na fase neoliberal do capitalismo.

O aumento do número de convênios e de participantes no Programa, que envolveram novos municípios de diversos Estados, evidenciou as fragilidades e

---

<sup>50</sup> Segundo Espírito-Santo Filho (2013), os profissionais envolvidos na capacitação aprenderam a metodologia do programa Educação pelo Esporte (PEE) que o Instituto Ayrton Senna (IAS) desenvolve dentro de universidades há mais de doze anos, em projetos que atendem crianças em períodos complementares ao da escola. Caberia ao IAS, junto com agentes técnicos e formadores credenciados, fazer o acompanhamento dos núcleos cujos coordenadores participaram da formação no projeto-piloto. Além das visitas de campo, o acompanhamento do planejamento e dos relatórios de atividades dos núcleos do PST.

inconsistências no acompanhamento de milhares de convênios, realizados por meio de visitas presenciais amostrais, sendo que o controle era feito de forma manual, por meio de instrumentos e programas elementares.

A solução operacional dada pela SNEED, ao final de 2007, foi uma nova sistemática de acompanhamento, tanto pedagógico quanto administrativo dos convênios, com a formação de uma rede de universidades, ancorada na parceria com a UFRGS, com dezenove Equipes Colaboradoras (EC), compostas por cento e noventa professores, de trinta e três Instituições de Ensino Superior, de todas as regiões do país (CASTRO; SCARPIN; SOUZA, 2017).

Conforme consta no Relatório (BRASIL, 2008), a instituição da equipe de formadores, para atuar como multiplicadores da política pública de esporte e lazer, significou uma medida positiva conforme o entendimento do ME. Da mesma forma, a expansão do PST permitiu a ação de “ampliar ações intersetoriais do PST”, que passou a compor a Rede Criança,<sup>51</sup> embora tais medidas tenham sido consolidadas apenas no PPA seguinte.

Percebemos que as características que identificamos e demonstramos sobre os atributos do PST como uma política contínua apresentaram grandes limitações. Entretanto, o ME adotou medidas para enfrentá-las por meio de mecanismos que permitissem manter o PST como uma política ininterrupta e mais qualificada.

Não obstante, o principal atributo que faz uma política pública tornar-se contínua é a magnitude de recursos orçamentários e financeiros suficientes, atribuídos às ações correlatas, capazes de satisfazer as demandas advindas das atividades administrativas, para suportar os novos instrumentos e mecanismos garantidores do funcionamento do programa, e, ao mesmo tempo, para sustentar o funcionamento com qualidade dos núcleos vigentes e absorver o crescente volume de novos convênios.

---

<sup>51</sup> A Rede Criança foi criada em 2006 com o objetivo de fazer a integração, a mobilização, a articulação e o fortalecimento institucional dos atores que atuam no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA) local, em trabalho conjunto e inteirado com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), que elabora as políticas públicas e controla as políticas em execução. O trabalho em rede é o princípio que norteia a Política de Atendimento, conforme previsto no artigo 88 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e consiste em um “conjunto articulado de ações”. Cf. Publicação: REDE Criança Prioridade 1 SBC e Fundação Criança de São Bernardo do Campo/SP (BRASIL, 2008).

Isso não ocorreu no ritmo e na quantidade suficiente para que o PST se consolidasse plenamente como política contínua, no interregno do PPA, como será abordado adiante.

### **O PST como uma Política Abrangente**

A política é considerada abrangente quando o programa ou ação contempla o acesso ao universo estimado da população ou segmento específico que seja alvo da política, bem como garante capilaridade e extensão aos entes federativos (BEHRING, 2006; BOSCHETTI, 2011; ATHAYDE, 2020).

Identificamos que o PST teve como público-alvo previsto os estudantes do ensino fundamental, médio e superior, o que o caracteriza como uma política de abrangência focal, por consubstanciar um segmento social previamente definido e não estar aberto ao acesso da sociedade como um todo. Ainda mais, por ter se concentrado nas crianças e adolescentes do ensino fundamental e na inclusão social desse público, nos segmentos considerados vulneráveis.

O indicador do PPA foi o índice apurado em 2007 sobre: a) Taxa de atendimento a alunos de instituições públicas de ensino fundamental com práticas esportivas, em percentual; b) Taxa de atendimento a alunos de instituições públicas de ensino médio com práticas esportivas, em percentual; c) Taxa de atendimento a alunos de instituições públicas de ensino superior com práticas esportivas, em percentual.

A avaliação dos indicadores e índices alcançados pelo Programa Segundo Tempo, ao final do período 2004-2007, foi feita em relação à taxa de atendimento do Segundo Tempo a crianças e adolescentes, sucessivamente, de 1,31, em 2006, de 1,55, em 2007, sendo 9,00 o índice previsto ao final do período. Dessa forma, o percentual de alcance da meta foi de, apenas, 17,22%, ao final do Período de 2004-2007.

Quanto à Taxa de atendimento do Segundo Tempo a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, os resultados foram 3,39%, em 2006, e 2,73%, em 2007. Levando em conta que o índice previsto para o final do período era de 20%, mas o Programa obteve o percentual 13,65%, ao final do Período de 2004-2007 (BRASIL, 2008).

Mesmo o programa tendo abrangência focal, apresentou reduzida capilaridade e baixos índices em relação às metas previstas diante do universo dos segmentos-alvo. Isso nos fez entender que o desempenho do PST foi insuficiente para alcançar a pretensão de democratizar o acesso ao esporte educacional para estudantes da Educação Básica e superior no país.

Atendendo ao que consta no Relatório (BRASIL, 2008) citado no documento do PPA (BRASIL, 2003b) e na literatura (MELO, 2007; OLIVEIRA e PERIM, 2009; STAREPRAVO, 2012; ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013; ATHAYDE, 2016), tais resultados foram importantes para consolidar o PST e assegurá-lo como política pública contínua, sendo consolidado no campo das políticas de caráter social, que embora não tenha abrangência universalizante, busca ampliar e democratizar o acesso ao esporte no Brasil.

Os gestores do PST, na apresentação da publicação sobre os fundamentos pedagógicos do PST, afirmaram que

o programa atende simultaneamente em torno de um milhão de crianças, adolescentes e jovens distribuídos em torno de 1.300 municípios de todas as regiões do país. São números expressivos, mas ainda longe de serem significativos no universo de 35 milhões de potenciais beneficiados, considerando-se o total de alunos matriculados em 2008 na Educação Básica, segundo dados do IBGE [no Censo de 2008] (FILGUEIRA; PERIM; OLIVEIRA, 2008, p. 10).

No Relatório (2008), houve, ainda, destaque para a estratégia de assegurar a oferta do PST voltado ao público do ensino médio e superior com o desenvolvimento de um modelo específico para atendimento desses participantes.

### **O PST como uma Política Democrática**

A política é considerada democrática quando se organiza de forma multidimensional e abrange diversos segmentos e diversidade humana, com relações intercomunicantes, além de incorporar mecanismos de interlocução e participação da sociedade para o estabelecimento de políticas, assegurando o controle social (DI GIOVANNI, 2010; CALDERÓN *et al.*, 2011; OLIVEIRA, 2011).

Ao abordarmos a democratização do PST, encontramos elementos que abarcaram segmentos específicos quanto à diversidade de gênero e sexualidade e às

pessoas com deficiência. Para tal, ainda em 2007, foram feitas orientações pedagógicas específicas que possibilitaram o acesso e o acolhimento das diferenças no Programa (FILGUEIRA; PERIM; OLIVEIRA, 2008, p. 14).

No Relatório (BRASIL, 2008), constam como principais resultados do Programa, no item “qualificar e ampliar a abrangência do Programa Segundo Tempo (PST)”:

a) a formalização de convênios voltada à renovação de convênios e à prioridade de novas parcerias com governos estaduais e municipais;

b) a ampliação da relação com o Programa Mais Educação, do MEC, com a instauração dos Ciclos Pedagógicos Anuais.

Esse esforço corrobora com a instituição de uma política democrática com a ampliação da capilaridade e da descentralização junto às unidades federativas, o que pode concorrer para a equidade regional.

Todos esses atributos citados – amplitude no atendimento das diversidades, prioridade nas relações com órgãos estatais, vínculos intersetoriais – são características de uma política democrática.

Na execução física do PST, mesmo sendo considerados apenas os beneficiados de convênios pagos, não estando computados os empenhos de 175 convênios, obteve-se 17 com Governos estaduais, 115 com prefeituras e 43 com ONGs, dos quais 20 são termos aditivos e destaques.

Os resultados demonstraram uma inversão na tendência de realizar convênios do PST majoritariamente com o terceiro setor, havendo um processo de migração da maioria dos convênios para o setor público. Caracterizou-se, também, um esforço quanto à descentralização de convênios para diferentes unidades da federação de diferentes segmentos.

Para o ME, essa medida foi necessária para dar maior segurança e continuidade na execução e prestação de contas dos convênios, devido às dificuldades apontadas no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008), na operacionalização de convênios e seus trâmites administrativos, por parte dos parceiros não governamentais devido à falta de profissionalização das equipes.

Com referência ao quantitativo de beneficiados, tem-se que, em relação aos convênios formalizados, foi de 916.160, dos quais 841.060 são de convênios firmados em 2007, e 75.100 de convênios são termos aditivos dos exercícios anteriores,

constantes em 4.045 núcleos<sup>52</sup> esportivos, situados em mais de 800 municípios, nos diversos Estados do país (BRASIL, 2008, p. 44-45). Isso denota o alcance de menos de 10% da população de crianças e adolescentes, compreendida no público-alvo, com acesso ao PST, resultado que nos impede de entendê-lo, nesse PPA, como uma política social, voltada ao interesse público, mas como um programa focal e restrito, com um desenho a ser desenvolvido e ampliado para todo o país, em condições de acesso para a maioria do universo previsto como público-alvo.

Observamos, porém, que essa forma de avaliação do PPA está sustentada pela lógica gerencial, em que se busca atender às metas de médio prazo, relacionadas aos produtos (quantidade de convênios efetivados, de beneficiários atendidos, de núcleos implantados), e não aos resultados relativos aos impactos sociais, à qualidade das aulas, aos aprendizados alcançados.

Considerada, também, como característica democrática foi a realização de chamada pública para seleção de pleitos, colocando em condições iguais de concorrência todos os entes federados interessados no Programa. A seleção, anteriormente, era feita apenas pelo estudo de viabilidade dos parceiros, realizados pelo corpo de funcionários responsáveis pela formalização e pelo gestor.

Percebemos um esforço quanto à descentralização de convênios para diferentes unidades da federação e de diferentes segmentos, uma das propriedades que pode caracterizar uma política democrática. Em todo caso, esse esforço ainda denota um resultado ínfimo diante do universo das unidades federativas e da população potencial para o PST.

## **O PST como uma Política Sustentável**

A política é considerada sustentável quando as fontes são diversificadas e com fluxo incessante de recursos, cuja ordem de grandeza seja suficiente para contemplar a execução da Política, garantindo a distribuição equânime para o alcance universal do direito ao esporte (BOSCHETTI, 2009; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2016; GUIMARÃES, 2017; CASTRO, MEZZADRI, 2019; PEREIRA, 2020).

---

<sup>52</sup> O núcleo é caracterizado pela composição de um grupo de 100 crianças, adolescentes e jovens que, sob a orientação de profissionais, desenvolvem atividades esportivas e complementares (BRASIL, 2011).

Os recursos consolidados no PPA 2004-2007, tendo como origem o OGU, no âmbito da esfera fiscal e da seguridade social, constam na Tabela 5.

Ao compararmos os recursos previstos no PLOA com os valores aprovados na LOA, identificamos que o poder legislativo acrescentou 132% ao PST. Foram injetados no programa R\$ 190,6 milhões em emendas. Ocorre que nem todo esse recurso orçamentário será liberado para a execução durante o ano, geralmente, os valores oriundos de emendas parlamentares sofrem contingenciamentos.

Do total da LOA (mais créditos), R\$384,4 milhões, o programa pagou 41,4%, deixando a diferença entre os valores empenhados e os valores pagos, inscritos em restos a pagar, no exercício seguinte.

Tabela 5 – Valores previstos e realizados no PST – PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
2004	0,00	R\$44.140.000,00	R\$50.823.850,00	R\$28.817.756,78
	\$0,00	\$16.634.006,63	\$19.152.792,43	\$10.859.872,17
2005	R\$31.975.729,00	R\$66.831.738,00	R\$111.331.738,00	R\$50.271.490,89
	\$13.665.425,45	\$28.561.792,38	\$47.579.699,13	\$21.484.461,25
2006	R\$36.341.549,00	R\$107.326.841,00	R\$105.326.841,00	R\$51.789.051,73
	\$17.004.280,83	\$50.218.435,80	\$49.282.631,95	\$24.232.197,14
2007	R\$76.340.000,00	R\$116.960.000,00	R\$116.960.000,00	R\$28.336.664,98
	\$43.117.763,34	\$66.060.434,91	\$66.060.434,91	\$16.004.894,09
Total	R\$144.657.278,00	R\$335.258.579,00	R\$384.442.429,00	R\$159.214.964,38
	\$73.787.469,62	\$161.474.669,73	\$182.075.558,42	\$72.581.424,65

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial. (valores à época da execução convertidos em dólar estadunidense na data 31/12 – IPEADData).

Ao compararmos os limites orçamentários liberados pelo governo federal para realizar os empenhos, com os valores efetivamente empenhados, encontramos o tamanho do contingenciamento<sup>53</sup> orçamentário sofrido pelo programa a cada ano.

Os baixos valores orçamentários e financeiros do PST, como programa prioritário do ME, relativiza a relevância do esporte na agenda do governo federal, por representar 0,02%, figurando entre os últimos ministérios no *ranking* geral na distribuição de recursos no PPA 2004-2007.

<sup>53</sup> Contingenciamento é o corte de valores da LOA que seriam executados nas políticas públicas para cobrir o déficit fiscal para o pagamento da dívida pública (BEHRINGER, 2008).

Os cortes realizados prejudicaram a execução plena das atividades previstas para o Programa, mas não sinalizam uma interrupção do fluxo de recursos orçamentários e financeiros durante o PPA analisado.

O fluxo constante de recursos do PST, mesmo com oscilações, ao longo desse PPA, demonstrou que o programa se manteve presente, embora não tenha sido editada nenhuma norma ou se instituído qualquer mecanismo que assegurasse a execução compulsória dos limites aprovados nas LOAs correspondentes. O que foi feito em relação à sua manutenção, como visto, foi uma tentativa de diversificação de fontes orçamentárias por meio de arranjos público-privados.

Melo (2007, p. 22) adverte que as diretrizes do PST indicam a “autonomia organizacional e a descentralização operacional”, bem como “as responsabilidades dos organismos governamentais e ONGs à mobilização dos estabelecimentos e organismos locais para o envolvimento ao Programa”, pois se trata de uma diversificação das fontes de financiamento.

O que pode ser entendido também quanto às diretrizes citadas, é que houve, no regime de colaboração entre os organismos governamentais ou com o terceiro setor, uma contrapartida.

A essência da crítica feita pelo autor arrazoa sobre a naturalização da lógica de execução do PST, que pode ser feita tanto por uma ONG, uma fundação empresarial, quanto por um governo municipal. E isso seria indiferente para o governo federal, desde que os mesmos cumprissem os normativos procedimentais, financeiros e legais específicos.

O autor compreende essas relações como indicativos da disseminação “dos preceitos neoliberais de novo tipo expostos em documentos dos organismos internacionais [...] que ganham o cotidiano político sem questionamento” (MELO, 2007, p. 23). Segue reiterando essa percepção, ao analisar o Manual de Diretrizes e orientações do PST (BRASIL, 2006c, p. 5).

Não por acaso uma das linhas estratégicas para o desenvolvimento do Programa é a integração das “ações de Programas e Projetos do Ministério do Esporte e estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas sem fins lucrativos que reconheçam sua responsabilidade social” (MELO, 2007, p. 23).

A característica do PST e de outros que seguem a mesma lógica consiste em repassar recursos estatais às entidades privadas que – investidas pelo papel de

entidades sem fins de lucrativos – assumem o papel do Estado na realização de políticas públicas não estatais. Conclui Melo (2007) que nem assim há garantia de repasse dos recursos necessários, uma vez que há dubiedade a esse respeito no item “Atribuições de Responsabilidades” das Diretrizes do PST (BRASIL, 2006c, p. 10).

No que tange ao papel do Ministério do Esporte cabe, “**quando necessário e possível**: a) o pagamento de monitor; b) material esportivo [...] c) Material didático suplementar/complementar; d) reforço alimentar no contraturno escolar”. Essa dimensão tem impacto central na dinâmica de financiamento do programa (MELO, 2007, p. 24).

O Relatório (2008), quanto ao desempenho do Programa, confirmou que estas restrições foram significativas e recorrentes, prejudicando a execução prevista, tais como: o orçamento insuficiente para o atendimento das demandas e a descontinuidade no fluxo orçamentário.

Além disso, o contingenciamento promoveu o congestionamento de processos que foram aglutinados no último trimestre do ano, no momento da formalização de novas parcerias, promovendo um grande acúmulo de procedimentos administrativos a serem feitos e, ao mesmo tempo, garroteando os empenhos e restringindo a capacidade da execução orçamentária e o cumprimento da meta física de beneficiados.

O contingenciamento orçamentário redundou no atraso na liberação dos recursos e revelou a priorização dos jogos Pan-americanos e Parapan-americanos e o atraso da prestação de contas, por parte dos estados e dos municípios, foram fatores que contribuíram para a redução da meta física do PST (BRASIL, 2008).

O PST foi anunciado como uma política estratégica, nos instrumentos formais do governo Lula – LDO e PPA –, contraditoriamente, esse intento não se confirmou de forma plena durante a sua execução.

Identificamos isso tanto pelas restrições orçamentárias e financeiras impostas pelo governo, na repartição dos fundos públicos, restando ao ME as últimas posições em relação aos demais ministérios, quanto pelo processo de contingenciamentos, nas LOAs, deliberados pelo governo central que restringiram os parques recursos autorizados para o esporte, pelo Congresso Nacional, que ditou limites para a realização das políticas esportivas. E mais, quando da distribuição dos recursos, internamente no ME, observamos que a maior parte dos recursos foi atribuída à

realização dos Jogos Pan-americanos e Jogos Parapan-americanos, que foram realizados no ano final desse PPA.

Essa decisão de envidar grandes esforços governamentais nesses eventos pautou-se na visão estratégica da Presidência da República, por entender que, primeiro, a realização de tais Jogos era imperativa, por se tratar de compromisso assumido pelo Estado, junto às entidades nacionais e internacionais de administração esportiva, e, segundo, por supor que a realização desses grandes eventos poderia trazer legados ao País, como estratégia de *soft power* e para potencializar a economia nacional.

Para o ME, seria uma oportunidade de dar visibilidade nacional às políticas públicas de esporte, e promover legados em particular, relativas à infraestrutura esportiva que estava dilacerada e à *expertise* na organização e na realização de grandes eventos esportivos.

Ao mesmo tempo em que os recursos para o PST não eram suficientes para universalizar o acesso ao esporte educacional para as crianças e adolescentes escolares, no país, devido ao enorme volume de recursos dirigido aos Jogos Pan e Parapan, contrariando a priorização constitucional e do PPA, foram tais eventos que garantiram a manutenção das políticas esportivas sociais, fundamentalmente, o PST.

A contradição que foi resolvida pela afirmação do polo do esporte como mercadoria, dirigido pelos setores historicamente dominantes, o que expôs duas tendências que foram se afirmando, na PNE, ao longo dos PPAs.

Uma foi quanto à viabilidade da existência e continuidade do PST e das demais políticas de esporte e, provavelmente, a permanência do próprio ME, no governo federal durante o período examinado.

A outra foi quanto à ênfase dada pelo governo federal na captação e realização de grandes eventos esportivos, subsequentes, que perdurou mais de uma década, caracterizando-se como uma política contínua do ME.

Em ambas as tendências, de formas diferentes, percebemos a existência de traços que podem ter contribuído com a democratização do acesso ao esporte como um direito ofertado pelo Estado para a classe trabalhadora e suas frações de classe, que antes não detinham de tal oportunidade. Embora reconheçamos que a classe dominante foi a que mais se beneficiou com esse processo, o que avançou e foi se confirmando, ao que se refere tanto às frações relacionadas ao esporte como às

entidades de administração e prática, em relação às frações relacionadas à indústria e serviços de outra natureza.

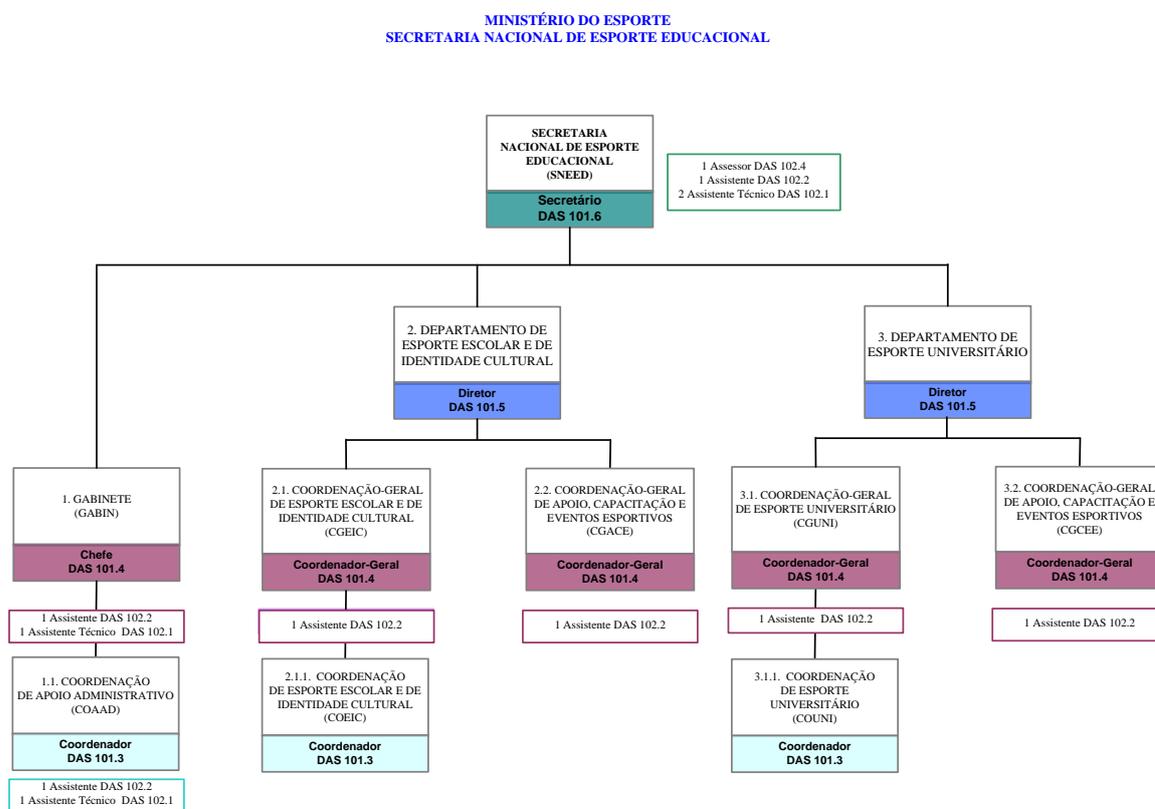
### **O PST como uma Política Estruturada**

A política é considerada estruturada quando está assentada no comando único de um órgão público próprio, com estrutura administrativa e quadro de servidores bastantes para formular, implementar e acompanhar a política pública, e detém planejamento que garanta a sua continuidade ao longo do tempo (SANTOS, 2013; MENDES; CODATO, 2015; ALMEIDA, 2018; TAFFAREL; LIRA, 2019).

No caso do PST, a ampliação crescente do número de convênios e a diversidade das ações na área da gestão do PST justificaram a exigência de uma estrutura adequada e própria no ME.

A SNEED era composta, no período, por dois departamentos e seis coordenações-gerais, conforme demonstra a Figura 3.

Figura 14 – Organograma da SNEED – 2003-2011



Fonte: Elaborada pela autora conforme Balanço de Atividades 2015 e Desafios 2016 (BRASIL, 2016a).

A SNEED possuía quadro próprio de servidores, ocupantes de cargos de confiança e outros com vínculo terceirizado, que, sob um comando de gestão único, eram responsáveis pelos procedimentos administrativos, orçamentários e financeiros do PST. Isso abrangia a totalidade do ciclo dessa política pública – desde a proposição, a planificação, a formalização, o acompanhamento até a avaliação.

A estrutura constituída para gerir o esporte educacional, em especial, seu principal Programa, enfrentou desafios significativos nos anos iniciais desse PPA.

Alguns deles se devem tanto à inconstância do quadro pessoal, pela falta de estabilidade no serviço público, quanto à limitada qualificação das equipes para executarem atividades mais complexas do ciclo da política, considerando que tais funcionários não passaram por cursos preparatórios ou treinamentos específicos para executar as várias fases do PST, inclusive em suas alterações procedimentais e ajustes requeridos pelos órgãos de controle interno.

Também consta no Relatório (BRASIL, 2008) que o impacto do baixo desempenho do PST se deu devido aos aspectos de ordem operacional que ocorreram até o último ano do PPA, tais como a ausência de sistema informatizado e infraestrutura tecnológica, em especial a limitação de capacidade do provedor existente no ME, incluindo os equipamentos e *softwares*, bem como a insuficiência de recursos humanos no setor de tecnologia de informação.

Identificamos, demonstramos e discutimos que, dentre as principais restrições para que o PST se concretizasse como uma política contínua, abrangente o suficiente, democrática e sustentável, houve a questão do direcionamento e da limitação dos recursos públicos a ele destinados. Tratamos as tendências que surgiram desses resultados.

## ii Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC

Com a criação do ME, em 2003, uma das suas decisões marcantes foi desenvolver uma proposta de política pública e social que atendesse às necessidades de esporte recreativo e de lazer da população.

O programa foi gerido na SNDEL, que teve como primeiro secretário nacional Lino Castellani Filho, professor da UNICAMP, com experiência na gestão pública quando atuou na secretaria municipal de esporte e lazer, em São Paulo (1989/1990), na administração da prefeita Luiza Erundina. Ele contava com relativa influência política na direção nacional do PT.

Sua gestão perdurou até o início de 2006 como secretário que conduziu a equipe da SNDEL no processo de criação do PELC e da Rede CEDES, e entre outras atividades, participou da elaboração do primeiro PPA do governo Lula.

Sua saída do ME se deu no auge de duas crises deflagradas no interior do ME. Uma ocorreu devido às discordâncias do Secretário quanto à condução dada, pelo Ministro, às políticas públicas de esporte e lazer, e outra se deu por questões de divergências internas com os quadros de diferentes tendências políticas que atuavam na própria SNDEL.

Diante das circunstâncias, a setorial de esporte e lazer do PT indicou Rejane Penna Rodrigues como titular da SNDEL. Ela havia sido secretária de esporte e lazer de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, por doze anos, durante as gestões petistas,

quando a cidade foi reconhecida como um modelo de gestão nesse setor, no âmbito nacional e da América Latina.

Nomeada em 2006, a secretária propiciou, conseqüentemente, trocas de alguns de seus dirigentes, promovendo quadros que tinham maior experiência na execução de políticas municipais de esporte e lazer, para que, assim, implementassem mecanismos sob critérios mais democráticos e transparentes na condução do PELC e, singularmente, da rede CEDES.

No PPA 2004-2007, o PELC teve por objetivo “Promover a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, da população em situação de vulnerabilidade social, visando à melhoria de sua qualidade de vida” e, para tal, pretende promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer (BRASIL, 2008, p. 27).

O programa proporciona prática de atividades físicas, culturais e de lazer, estimulando a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, favorece a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e lazer sejam tratados como políticas e direitos de todos (TEIXEIRA *et al.*, 2017).

### **O PELC como uma Política Relevante**

Políticas públicas, como o PELC, foram demandadas pela sociedade antes da Constituição Federal, de 1988, quando contemplou o lazer como direito social, como trataram Santos e Amaral (2010).

Santos (2011), em seus estudos, diz que houve uma pressão, embora insuficiente, por meio da reivindicação popular para que o lazer constasse na Constituição Federal de 1988 como um direito social. Em que pese a apresentação de emendas no relatório final da Assembleia Nacional Constituinte, o tema apareceu de forma tangencial, junto com o esporte. Foi preciso um esforço dos deputados Constituintes para que o lazer figurasse aliado ao tema trabalho, no artigo 6º, como um dos direitos sociais. Depois disso, foram necessários quinze anos de pressão para que o Estado reconhecesse esse direito, promovendo políticas públicas de lazer, embora circunscritas ao campo do esporte.

Sendo o lazer um campo mais amplo do que o esporte, foi necessário construir um consenso ativo para que fosse assegurado, de alguma forma, à população

brasileira. Foi um avanço, em que tanto o Estado quanto a classe subalterna e frações de classe cederam, para incorporá-lo tangencialmente no ME.

Essa provisoriedade das políticas públicas de lazer, decorrente do fato de elas serem políticas de governo e não de Estado, expressa o lugar ocupado por ele na sociedade brasileira e evidencia o seu desenvolvimento no atual momento histórico (SANTOS; AMARAL, 2010, p. 07).

O PELC foi formulado a partir das experiências originárias dos “círculos populares de lazer” do Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC), apresentados por gestores públicos municipais, sob a administração do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>54</sup>. O que fez do programa uma iniciativa inovadora, por ter articulado à experiência da gestão popular o conhecimento científico da área da Educação Física e das Ciências do Esporte (SUASSUNA, 2009), bem diferente dos programas socioesportivos realizados na gestão de FHC, cujos referenciais eram assistencialistas e focais (VERONEZ, 2005).

No entanto, o programa teve de absorver a forma operacional herdada do Programa Esporte Solidário (PES), devido à necessidade de se agilizar a deflagração do programa, apresentada pela primeira gestão do ME.

O PELC tinha como finalidade:

suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica, reforçadoras das condições de injustiça e exclusão social a que estão submetidas (BRASIL, 2008, p. 28).

Compreendemos que a vulnerabilidade envolve, principalmente, a deterioração das condições de vida daqueles que não detêm os meios de produção<sup>55</sup> e o cerceamento de direito garantido em lei como um contraste que afeta, além do Brasil, a América Latina.

---

<sup>54</sup> Referimo-nos às experiências desenvolvidas em Recife (PE), Belém (PA) e Porto Alegre (RS), conforme relataram Ferreira (2016) e Rodrigues (2016).

<sup>55</sup> Os meios de produção são compostos pelo conjunto dos instrumentos de trabalho (ferramentas) mais os meios de trabalho (infraestrutura, como edifícios, terra), ambos indispensáveis à produção. Também são imprescindíveis à produção os produtores – os trabalhadores – que correspondem à força de trabalho. Esta força, mais os meios de produção, constituem as forças produtivas (MARX, 2011).

O esporte e o lazer como direitos sociais e vinculados à questão social, desde a Constituição de 1988, consubstanciaram-se com tendência neoliberal, assistencialista e filantrópica.

Havia uma disputa de concepção do PELC, segundo o entendimento de Tondin (2011), já que o PELC foi forjado com uma perspectiva contra-hegemônica, que vê a sociedade civil como aquela que gera demandas e críticas, comprometidas com a classe subalterna, e passa a ver os problemas do Estado como problemas de todos. Ele tem a participação social como um dos seus preceitos.

Espírito-Santo Filho (2013) concorda que o PELC se propunha a articular a política de esporte e lazer com a perspectiva de gestão participativa. No entanto, afirma que, ao ser lançado em outubro de 2003, teve como finalidade principal:

substituir o Programa Esporte Solidário, desenvolvido no governo FHC. Além de apresentar um novo modelo para a política de esporte e lazer, através da coordenação de ações esportivas em diálogo com o Estatuto das Cidades, o PELC deveria estar empenhado no desenvolvimento do potencial cultural e turístico das cidades envolvidas (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 82).

Cogitamos como um avanço a configuração conceitual do PELC que relacionou os núcleos de esporte e lazer com a produção científica, e essas com a formação de agentes sociais de esporte e lazer, de lideranças comunitárias e do pessoal envolvido na execução do PELC, com acompanhamento e avaliação.

### **O PELC como uma Política Permanente**

Percebemos uma determinada institucionalidade estatal quando o ME reconheceu o PELC como uma política relevante.

Como demonstração proveu-lhe com estrutura própria, a SNDEL, para geri-lo, procedeu para que o PELC figurasse, nominalmente, em todos os anos do PPA, bem como nas ações orçamentárias das LOAs, afirmando-se, assim, a sua institucionalidade na máquina governamental, mas sem a garantia necessária ao reconhecimento de uma política permanente.

Isso porque o governo federal não encaminhou um projeto ao Congresso Nacional para constituir o PELC em lei, deixando-lhe suscetível ao arbítrio do gestor de plantão.

De outra forma, o programa obteve reconhecida institucionalidade na sociedade, expressa nas deliberações presentes nas resoluções da I e da II CNE.

As resoluções da I CNE, que orientaram a formulação da PNE (BRASIL, 2005), dialogam com a concepção do PELC.

Uma consta no primeiro objetivo da resolução do SNDEL, que trata de “Promover a cidadania esportiva e de lazer, na sua dimensão científica, política e tecnológica, com ênfase nas pesquisas referenciadas socialmente” (BRASIL, 2009, p. 15).

A outra consta no eixo “Esporte, Lazer e Qualidade de Vida”, que aborda a abrangência e as relações intersetoriais, ambas apregoadas pelo programa.

Propor, formular, implantar, apoiar, executar e financiar ações intersetoriais, envolvendo os ministérios, secretarias estaduais e municipais do esporte, saúde, cultura, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e turismo. Ações estas de promoção do esporte e do lazer, articuladas pelo princípio da inclusão social, envolvendo governos estaduais e municipais e organizações da sociedade civil, direcionadas à população, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade ou de exclusão social. Estas ações, portanto, devem valorizar as práticas do esporte e do lazer, da educação ambiental, a promoção da saúde, a educação para a formação cidadã e a qualidade de vida (BRASIL, 2009, p. 20).

Essa política finalística também foi considerada relevante pela sociedade civil, na II CNE. Em suas resoluções sobre as atribuições dos órgãos gestores estaduais e municipais de esporte lazer, constam características similares às do PELC. Quando trata da atuação em parceria com as unidades federativas para: “i) Produzir e difundir os conhecimentos específicos de esporte e lazer junto aos segmentos organizados para a elaboração de políticas específicas”.

Consta, além disso, o item:

m) Implementar programas, projetos e eventos esportivos nas diferentes modalidades, incluindo modalidades não populares e esportes radicais, de aventura e ligados à natureza, esporte adaptado, indígenas e tradicionais, bem como programas de lazer para crianças, adolescentes, adultos e idosos, pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais, comunidades quilombolas e indígenas (BRASIL, 2009a, p. 53).

As resoluções da I CNE indicam, no “Eixo IV Financiamento do Esporte”, quanto ao direcionamento dos gastos públicos do SNDEL, dois itens na proposta nº

10 que estão relacionados ao PELC: “d) Capacitação, atualização e especialização de Gestores e profissionais que atuam na área do Esporte e do Lazer;” e

i) Programas de esporte e lazer voltados para grupos sociais historicamente marginalizados (indígenas, idosos, pessoas com deficiência e com necessidades especiais, quilombolas, ribeirinhos, assentados da reforma agrária e outros) oportunizem as manifestações particulares desses grupos (BRASIL, 2009, p. 61).

Na academia, o PELC também é reconhecido como uma política pública socialmente relevante para promover a democratização do esporte e do lazer para a população. Ele se tornou objeto de estudos de inúmeros autores, tais como Mascarenhas (2008); Pinto *et al.* (2011); Souza (2010), que apontaram elementos próprios da concepção, da organização e das atividades do PELC que ajudaram a consolidar o esporte e o lazer como direitos sociais.

Como resultante da 1ª Reunião Nacional dos Agentes do PELC, realizada em 2006, com mais de quatrocentas pessoas envolvidas com o programa – gestores, professores, coordenadores, pesquisadores – a SNDEL publicou o livro *Brincar, Jogar, Viver: Programa Esporte e Lazer da Cidade*, com dois volumes densos (FERREIRA; MARCELINO, 2007), contendo as palestras, os debates e vários relatos de experiências dos participantes sobre diversos aspectos que implicam o programa em inúmeros núcleos, implementados em municípios dos Estados brasileiros. Esse se constituiu em um conjunto significativo de artigos que demonstram a relevância do PELC, sob o ponto de vista dos seus participantes, aprofundando e mostrando, a partir da relação teórico-prática, a importância do programa.

Significou também uma forma mais autônoma de gestão estatal que possibilitou, à luz dos problemas e demandas reais, e facilitou o enraizamento do PELC junto às comunidades, ampliando sua institucionalidade na sociedade. Consideramos este um dos atributos importantes para se construir uma política de Estado. Significa o que Höfling (2001) e Guimarães (2017) indicaram como o processo de coesão que atribui à política pública uma relevância socialmente reconhecida.

Retomando Di Giovanni (2010), uma política, quanto mais estiver entranhada aos processos da estrutura estatal e/ou às formas organizativas da sociedade, mais forte é a sua institucionalização em uma sociedade, pois mesmo que se troquem os governos, ela permanecerá.

Ao longo do período analisado, o PELC figurou com todos os requisitos necessários para a sua permanência, sendo aperfeiçoado, a cada período, mas esse quesito, sem os demais, não é uma garantia para sua existência futura, principalmente porque não constou na lei infraconstitucional.

Cabe-nos compreender as razões que levaram as sucessivas gestões do ME a procederem dessa forma. Extrair das relações de forças naquele momento histórico as explicações que obstaram que os programas esportivos sociais não fossem encaminhados como projetos de lei ao Congresso Nacional.

Como visto, o PELC não foi uma política prioritária para o ME, mas teve garantida uma estrutura completa, em nível de secretaria nacional, e permaneceu no aparato administrativo, o que assegurou o seu funcionamento. Se observarmos do ponto de vista da disputa dos fundos públicos, essa tese não se sustentaria, porque o PELC, embora com restrições, permaneceu durante a gestão do PPA suprido pelo orçamento federal.

Tal explicação talvez se encontre, em parte, na motivação do poder legislativo para deliberar sobre políticas públicas de esporte e lazer, voltadas para a classe subalterna, pois a pauta hegemônica e que motiva o parlamento federal corresponde aos temas sobre o futebol profissional, devido à força da denominada “bancada da bola”, cujos interesses são mercadológicos quando se trata do esporte.

De outro ângulo, o governo federal também não enfrentou essa pauta conservadora junto ao parlamento, uma vez que não trouxe uma proposta contra-hegemônica. Por suposição, pode ter sido a necessidade de preservar as relações amistosas com tais parlamentares para não ter prejuízos ainda maiores, no orçamento do ME, nos períodos de votação das LOAs.

Aos segmentos da sociedade, interessados nas políticas esportivas sociais, da mesma forma o governo não se manifestou, junto ao parlamento ou ao ME, reivindicando que as políticas sociais fossem perpetradas em lei.

Lembrando Gramsci (2000), a hegemonia de uma classe ou fração de classe se vale do Estado para se consolidar, também por meio das ideias, da cultura, do convencimento. Estimamos que a sociedade, sobretudo a classe subalterna, ainda não reconheça o esporte e o lazer como seu direito a ser efetivado pelo Estado.

Decerto, as políticas de esporte e de lazer ainda não galgaram a institucionalidade suficiente na sociedade para que ela se rebelasse em defesa desse direito.

### **O PELC como uma Política Contínua**

Com um traço diferente dos demais programas do ME, a implementação dos núcleos privilegiou, desde o início, convênios com órgãos públicos, pretendendo tornar autônomos os municípios participantes que, após a vigência da parceria na decorrência de dois anos, obteriam autossuficiência para estruturar e conduzir suas próprias políticas de esporte e de lazer.

Para o funcionamento dos núcleos, o ME financiava a contratação e a formação continuada de agentes sociais do lazer, a aquisição de material de consumo e permanente, além de eventos de esporte e lazer.

Os núcleos do PELC eram compostos por um Coordenador Geral – de responsabilidade da entidade; um Coordenador Pedagógico com Formação em Educação ou Educação Física; um Coordenador Setorial – (para convênio ou termo de execução descentralizada a partir de 20 núcleos); Formação em Educação Física; um Coordenador de Núcleo com Formação em Educação Física; seis Agentes Sociais de Esporte e de Lazer (por núcleo) com experiência na área de atuação (BRASIL, 2016b).

Em 2006, houve movimentos para tornar o PELC uma política contínua com a instituição de um Grupo de Formadores para atuar como multiplicadores da política pública de esporte e lazer. Esse foi um fator que qualificou a gestão do programa, no sentido de elevar o patamar dos conhecimentos pedagógicos e científicos, tendo o PELC como objeto de investigação.

O envolvimento de universidades, nesse processo de formação e de pesquisas, contribuiu sobremaneira para a formação de uma rede, conferindo condições para a continuidade do PELC.

Outra ação destacada como um resultado assertivo foi a realização das 1ª e 2ª Reunião Nacional dos Gestores e Agentes do Programa, demonstrando a opção pelas decisões coletivas sobre a sondagem dos problemas que afligem a execução do

PELC e a busca de soluções para aperfeiçoamento da gestão do programa, como mecanismos para garantir uma política contínua.

Outro fator considerado profícuo no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008) foi o desenvolvimento do sistema de monitoramento dos convênios do PELC. Tendo em conta o aumento do volume de parcerias celebradas e a complexidade do processo de gestão e acompanhamento do PELC em um número crescente de municípios, isso foi uma exigência que solucionou problemas enfrentados no início da implementação do programa.

As ações de gestão compartilhada, com a definição de parcerias com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), do Ministério da Justiça (MD), e com o PME (MEC), foram iniciativas que impulsionaram as relações intersetoriais do PELC, sendo mais um indicativo de que o programa satisfaz as condições de uma política contínua.

### **O PELC como uma Política Democrática**

Nesse PPA, o programa se divide em três tipos de ação: “PELC – Todas as Faixas Etárias”, “PELC – Vida Saudável”, além de “Eventos Interdisciplinares de Esporte Recreativo e de Lazer”. Este último consiste no apoio à realização de projetos e eventos relacionados a ações transversais que envolveram temas como meio ambiente, educação, cultura e saúde.

Vieira, Silveira e Almeida Junior (2009) abordam que as duas primeiras ações tiveram como público-alvo, respectivamente, indivíduos de todas as faixas etárias e pessoas acima de quarenta e cinco anos, incluindo em seu escopo as pessoas com deficiência, e propõem atividades de esporte, dança, ginástica, teatro, música, dentre outras dimensões da cultura local, por meio do estabelecimento de Núcleos de esporte recreativo e de lazer.

A realização da “IX Edição dos Jogos dos Povos Indígenas”<sup>56</sup> não foi objeto de análise desta pesquisa, mas consideramos como um evento muito importante dos povos indígenas neste país.

---

<sup>56</sup> Os Jogos dos Povos Indígenas estavam vinculados às ações em programas multissetoriais, do Ministério da Justiça, Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas.

As ações educativas, com o funcionamento de 548 núcleos do Programa Esporte e Lazer da Cidade e Vida Saudável, em 400 municípios, em quase a totalidade dos Estados, beneficiaram quase dois milhões de indivíduos e demonstraram diversidade e capilaridade na descentralização do PELC.

Dentre os resultados do PELC foi ressaltada, no Relatório de Avaliação (2008), a chamada pública que resultou em 172 pedidos de convênios e de 136 eventos de formação de agentes sociais de esporte e lazer, o que demonstrou a preocupação, da gestão, com a igualdade de condições, com um mecanismo democrático de acesso à concorrência dos parceiros que pleitearam participar do PELC.

Ainda que a chamada pública tenha sido um grande salto qualitativo na gestão da SNDEL quanto à forma de democratizar o acesso, e pela diversificação dos entes federados, a demanda total da chamada pública foi de 1.624 pleitos, que, por falta de recursos orçamentários, a maioria absoluta não pode ser atendida. A redução de recursos se deveu ao contingenciamento que o ME sofreu.

Se forem considerados os recursos empenhados, a execução física do programa foi de 93,38% em relação ao previsto na LOA 2007. Porém, em relação aos valores efetivamente pagos, a execução é reduzida para 6,36%.

A SNDEL aportou no Relatório de Avaliação (2008) que o resultado físico é superior à execução financeira, por fatores como:

o aumento da contrapartida dos parceiros, ações consorciadas que permitem economia de recursos e ampliação do atendimento. Esses aspectos dizem respeito apenas ao funcionamento de núcleos, que é uma parcela das ações da Secretaria. Cabe informar que, se considerados os valores pagos, o alcance das metas físicas é bem inferior ao previsto, por problemas na organização e tramitação dos pleitos (BRASIL, 2008, p. 29).

Outra questão que influenciou positivamente o programa foi a realização dos primeiro e segundo encontros de formadores do PELC, que demarcaram a produção do material instrucional do programa. Houve uma mudança operacional no programa, que passou a ser executado, predominantemente, por meio de arranjos regionais, o que gerou mudanças conceituais no PELC. Por essas razões, o PELC, bem como a Rede CEDES passaram por alterações na condução da gestão pela SNDEL.

## O PELC como uma Política Abrangente

Consta no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008) que o PELC é uma política de caráter universal, mesmo que busque atingir pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Observamos que o PELC apresenta um caráter ambíguo, pois, como vimos em Mezzadri (2011), a abrangência de uma política é determinada pela sua principal finalidade, como focal ou universal.

Embora tenha sido anunciado como um programa de natureza universal, no PPA, ao considerar como público-alvo, a sociedade em geral, formando relações intergeracionais, apresenta uma ambiguidade que o identifica como política emergencial e focal, quando direciona as suas ações à população em situação de vulnerabilidade social. Tal ambivalência não reduz a sua relevância, mas evidencia uma distância entre o conceito avançado com que o PELC se apresentou e a forma real e concreta com que foi implantado.

Sobre essa percepção, Castelan (2011, p. 61) afirma que “o PELC mostrou ter o desenho de uma política de abrangência maior e mais democrática, ainda que não seja de caráter universalista, pois define um público-alvo específico”.

Encontramos elementos sobre o caráter socioeconômico e sociodemográfico, relacionados a fatores sociais, culturais, políticos e econômicos, que refletem “desigualdade, entendidas como condições sociais que afetam negativamente pessoas, comunidades ou lugares” (FERNANDES; COELHO, 2009, p. 32). Esses elementos passaram a balizar a caracterização das vulnerabilidades que deveriam ser enfrentadas pelo programa.

Ao direcionar essa política às pessoas em situação de vulnerabilidade social, sua abrangência caracteriza-se como focal, pois há um recorte demográfico que define o acesso prioritário de um determinado segmento populacional. Entretanto, essa pode ter sido uma estratégia adotada pelo ME, com o PELC, por meio de um escalonamento que, a partir desses segmentos considerados vulneráveis, poderia futuramente democratizar o esporte e o lazer para toda a população.

A confirmação dessa suposição requereria uma ampliação significativa, a cada ano do PPA, tanto do quantitativo de núcleos do PELC quanto da capilarização do PELC nos municípios, em todos os Estados do país, para que isso refletisse no

aumento do número de pessoas beneficiadas. Isso deveria ser feito em grandes escalas de atendimento, até que o programa suportasse – administrativa, operacional e financeiramente – a oferta do esporte e lazer para toda a sociedade.

Nos resultados que seguem (BRASIL, 2008) sobre o alcance do PELC, medido pelos indicadores apresentados no PPA, mesmo com crescimento anual, essa postulação não se confirma satisfatoriamente.

Para avaliar o PELC, foi apresentado como indicador o índice calculado pela “Taxa de cobertura da população em situação de vulnerabilidade social com esporte recreativo e lazer”, mensurada em percentual.

As ações do orçamento fiscal da seguridade têm como projetos a “Implantação de núcleos de esporte recreativo e de lazer” e a “Modernização de núcleos de esporte e lazer”, sendo que as atividades previstas eram: a) o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer, c) a gestão e administração do programa, e) a promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer (BRASIL, 2003b).

Seguem os resultados relativos aos indicadores e o índice previsto, ao final do período 2004-2007, tendo como ano-base 2007:

a) Quanto ao “Número de atendimentos nos núcleos de esporte e lazer”, foi de 9.076.455, em 2005; de 109.630.800, em 2006; e de 3.010.566, em 2007.

O índice previsto ao final do PPA era de 103.040.000 atendimentos, no entanto, a forma de aferir o indicador foi alterada, o que fez com que o percentual de alcance do índice fosse, apenas, de 2,92%. Visto que se passou a desconsiderar o número de atendimentos, multiplicado pelo número de inscritos nas atividades sistemáticas e nos eventos, o que vigorou foi o número de pessoas beneficiadas, ou seja, as pessoas inscritas. Mesmo assim, os resultados demonstram que o número foi crescente.

b) Quanto à “Taxa de atendimento da demanda de esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social”, foi de 2.11, em 2005, e de 14.39, em 2006, sem previsão de meta ou apuração ao final do PPA. Igualmente, a justificativa referiu-se à mudança da forma de apuração do índice (BRASIL, 2008).

Esses resultados, mesmo que crescentes, são inferiores aos necessários, representando uma parcela exígua da população brasileira, diante do desafio, por se tratar de um programa de abrangência universal, mesmo quando procura abarcar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Na visão de Castellani Filho (2008), embora o conceito do PELC seja uma grande inovação, em particular, “pela necessária ressignificação conceitual do esporte”, na prática, devido a restrições orçamentárias, sua capilaridade foi mais tímida do que a do PST, não podendo, assim, ser considerada uma política social voltada ao atendimento do interesse público (CASTELLANI FILHO, 2008, p.139).

O Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008) apontou os principais resultados positivos do PELC. Esses foram obtidos a partir de indicadores sob uma visão gerencial, que foca a medição nos insumos e produtos sob a lógica neoliberal que sustentou a Reforma do Estado, implementada nos anos de 1990 pelos governantes de plantão e que não foi alterada pelo governo democrático e popular. Consideramos que mudanças dessa natureza demandam tempo e enfrentamentos.

Por isso, pressupomos que o tempo seria um fator determinante para a construção de novos paradigmas a serem adotados pela gestão pública, no marco de um governo democrático e popular, que objetivem mudanças no papel do Estado nacional, que não seja o de reproduzir os interesses da classe burguesa, mas que atenda às necessidades e direitos da classe subalterna e as frações de classe, em uma sociedade mais justa.

### **O PELC como uma Política Sustentável**

O financiamento do programa teve como fonte o orçamento da esfera fiscal, na categoria econômica: seguridade social, o OGU.

A Tabela 6 demonstra o valor do orçamento aportado no PELC, sem incluir a ação de infraestrutura (5450), e as ações relacionados à ciência e Tecnologia, Rede CEDES que foram tratados separadamente nas Políticas Transversais. Nos quatro anos, o PELC recebeu um total de R\$153.613.610,00, de LOA, mais créditos. Destes valores, R\$ 136,5 milhões resultaram de emendas parlamentares. Após a execução orçamentária dos limites concedidos pelo governo federal, conseguiu realizar o pagamento de R\$33.553.535,22, acumulando em torno de 80% valores inscritos em restos a pagar, para outro exercício fiscal.

Se observado o valor planejado pelo ME para o PELC, de R\$23.660.000,00, na PLOA de cada ano do PPA, percebe-se que o Congresso Nacional direcionou um montante significativo de recursos em Emendas Parlamentares para o PELC.

Tabela 6 – Valores previstos e realizados no PELC – PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
2004	0,00	R\$51.409.398,00	R\$49.799.410,00	R\$15.828.589,86
	\$0,00	\$19.373.454,18	\$18.766.735,76	\$5.964.949,45
2005	R\$5.560.000,00	R\$33.018.800,00	R\$43.339.000,00	R\$5.362.855,54
	\$2.376.169,92	\$14.111.201,33	\$18.521.731,70	\$2.291.916,55
2006	R\$5.050.000,00	R\$16.835.000,00	R\$24.105.200,00	R\$7.844.077,42
	\$2.362.904,74	\$7.877.128,95	\$11.278.869,55	\$3.670.258,95
2007	R\$13.050.000,00	R\$35.350.000,00	R\$36.370.000,00	R\$4.518.012,40
	\$7.370.799,21	\$19.966.111,27	\$20.542.219,71	\$2.551.828,52
TOTAL	<b>R\$23.660.000,00</b>	<b>R\$136.613.198,00</b>	<b>R\$153.613.610,00</b>	<b>R\$33.553.535,22</b>
	<b>\$12.109.873,87</b>	<b>\$61.327.895,73</b>	<b>\$69.109.556,71</b>	<b>\$14.478.953,47</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial.  
(valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEAData)

Houve elevados contingenciamentos de recursos, durante a execução orçamentária e financeira do PELC, mas nem por isso, as restrições de limites obstaram a execução da meta física que ficou acima do previsto, no período de apuração do PPA. O resultado foi superior à execução financeira, em função do aumento da contrapartida dos parceiros que garantiram o funcionamento do PELC.

Na avaliação do desempenho, a principal restrição apontada foi a organização e a tramitação dos pleitos.

O Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2008) traz considerações sobre as restrições dos limites financeiros que foram insuficientes para pagar os convênios, com valores substancialmente inferiores aos previstos.

Outra conclusão fundamental para a análise dos recursos trata da continuidade no fluxo dos investimentos que fluíram durante todo o período analisado. Sem que tenhamos identificado quaisquer instrumentos que incumbisse o ME de executar os limites autorizados ao PELC, o que facultou ao gestor, como ato discricionário, a decisão de poder migrar limites orçamentários, internamente, caso assim o quisesse. O fato de não haver dispositivos que obriguem a execução dos limites autorizados fragilizam um dos indicadores do PELC.

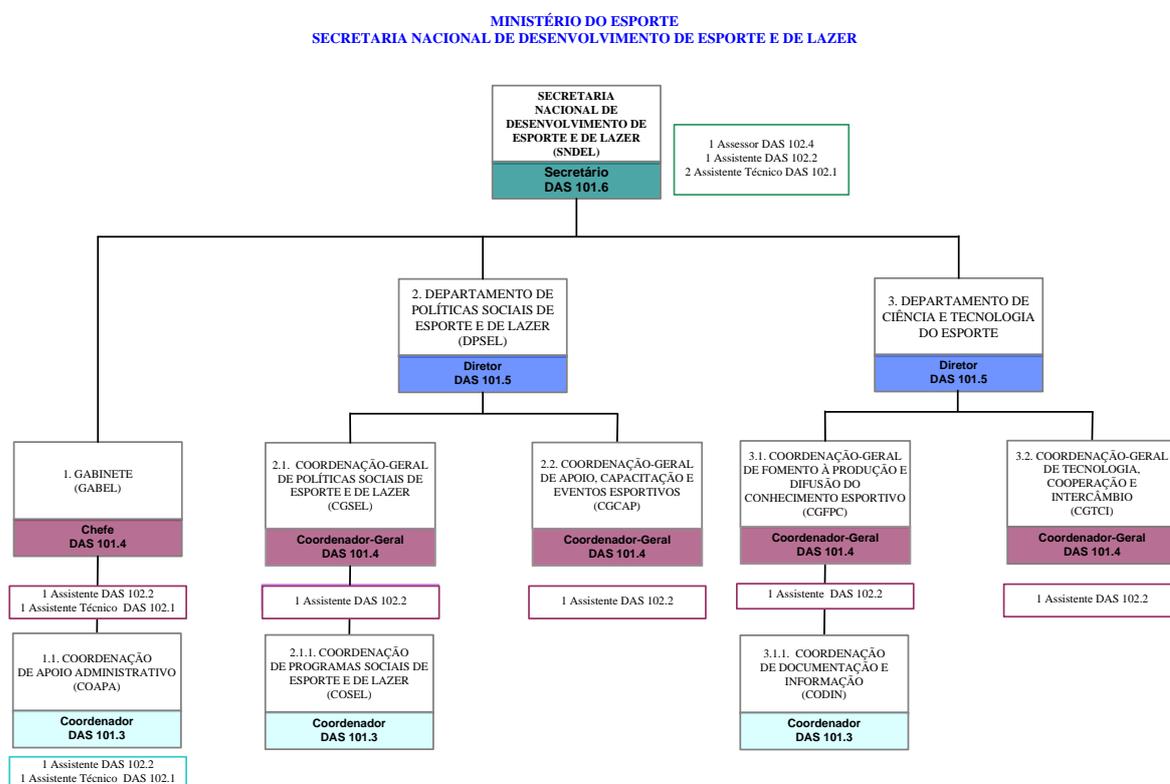
Ao examinar o PELC, em características principais, entendemos que se trata de uma política com razoável relevância pelo Estado, e sua permanência é resultante de um consenso ativo entre a sociedade política e sociedade civil, sendo que os

setores mais críticos da sociedade civil tiveram um papel decisivo para a sua existência.

## O PELC como uma Política Estruturada

O PELC possuía como estrutura própria a SNDEL, dedicada às atividades previstas para a sua execução, contendo uma estrutura enxuta (Figura 4), com dois departamentos, quatro coordenações gerais, com chefia de gabinete e assessoria, mais três coordenações além de onze assistentes, portadores de Cargo de Direção Superior (DAS), ou seja, cargos de confiança que não eram servidores públicos da carreira do órgão. Um dos departamentos dedicava-se às ações de C&T, ligadas à Rede CEDES, e o outro era responsável pelos núcleos com os programas sociais de esporte e lazer do PELC.

Figura 15 – Organograma da SNDEL – 2003-2011



Fonte: Elaborada pela autora conforme Balanço de Atividades 2015 e Desafios 2016 (BRASIL, 2016a).

Na avaliação (BRASIL, 2008), foram destacados aspectos como as dificuldades na operacionalização de convênios com os trâmites administrativos, dos parceiros não governamentais, por falta de profissionalização das equipes, o que denota uma dificuldade nos processos de acesso e permanência na política e demonstra a instabilidade do quadro de funcionários da SNDEL, composta, na maioria, por trabalhadores terceirizados que eram impedidos de participar de cursos de capacitação e de assinarem documentos, convênios e prestação de contas.

Trata-se, ainda, de uma política estruturada, sendo esses indícios significativos e que atendem, relativamente, aos critérios de uma política de Estado, embora com ínfima cobertura em relação aos recursos, à população e às unidades federativas.

O PELC constitui-se em uma política com mecanismos democráticos, cuja abrangência, embora pretendida universal nesse PPA, constou como política focal, voltada para pessoas em vulnerabilidade.

Para Behring (2006) e Boschetti (2011), a avaliação de uma política abrangente refere-se a quanto ela consegue atingir em relação ao universo a ser alcançado. Os resultados do PELC demonstraram que o seu alcance foi pífio diante da totalidade que pretendia alcançar.

Trouxe artifícios que buscaram torná-la política contínua, teve o fluxo incessante de financiamento, embora reduzidos e contingenciados, sem dispositivos que imputassem a execução orçamentária e financeira compulsória.

Entretanto, ao considerarmos que o alcance do PELC é exíguo diante do desafio da abrangência universal e que a fonte principal de financiamento é o OGU, tornando-o dependente do poder discricionário dos gestores de plantão, o programa esteve sob o risco e insegurança, sem quaisquer mecanismos que garantissem a sua sustentação e permanência.

Nos resultados das políticas esportivas sociais, o PST e o PELC, no PPA, foram identificados, demonstrados e discutidos os atributos, particulares a cada uma, necessários à constituição de uma política de Estado, como forma geral. Foram expostas suas determinações e contradições, principais e secundárias, que apontaram as tendências do PST e do PELC no período.

Uma das contradições principais figurou nas contenções orçamentárias e financeiras, impostas pelo próprio governo federal, na repartição dos fundos públicos, restando ao ME as últimas posições em relação aos demais ministérios (CARNEIRO;

MASCARENHAS, 2018), uma vez que havia concebido ao PST o *status* de programa estratégico em sua agenda política. Apresentou-se, também, uma contradição no processo de contingenciamentos anuais, deliberados pelo governo central que restringiram os já poucos recursos autorizados ao esporte, pelo Congresso Nacional, nas LOAs. O resultado de ambos os indicadores não confirmou a prioridade anunciada na LDO e no PPA.

Tal processo ditou limites para a realização das políticas esportivas, sobremaneira ao PST, que repercutiu na distribuição interna dos recursos, pelo ME, aprofundando ainda mais a sua fragilização, ao destinar a maior parte dos recursos para a preparação e a realização dos Jogos Pan-americanos e Jogos Parapan-americanos, que ocorreram no último ano do PPA (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013). Esse processo repetiu-se nas políticas finalísticas – inclusive nos programas do esporte de alto rendimento<sup>57</sup> – e nas políticas transversais, conforme se apresentam os resultados do exame que realizamos.

A vazão de recursos orçamentários para garantir os grandes eventos esportivos significou que, na decisão do governo democrático e popular, teve o esporte como um dinamizador do desenvolvimento econômico do país no tocante à indústria da construção civil, na área de serviços relacionados ao turismo, à segurança, servindo aos interesses do mercado, mas, ao mesmo tempo, acelerou a implementação de políticas, por exemplo, nas áreas de infraestrutura urbana e segurança pública, requeridas há décadas pela sociedade (DAMIANI *et al.*, 2020).

Conforme afirmaram Montañó (2008) e Fagnani (2009), os mecanismos adotados foram inerentes ao Estado capitalista, que, sob a égide de um governo democrático e popular, buscou produzir dividendos sociais e incrementar as políticas públicas, mesmo que agindo contraditoriamente ao preceito neoliberal do Estado mínimo. Entretanto, não conseguiu reduzir o impacto assolador da política fiscalista, que realizou cortes profundos nos recursos das políticas sociais para gerar superávit primário e garantir o pagamento da dívida pública.

Com outra interpretação, para autores como Teixeira *et al.* (2014) e Athayde *et al.* (2015), era irreconciliável esse arranjo que o governo Lula procurou tecer, que, por

---

<sup>57</sup>Isso se justifica porque, nesta pesquisa, foram separadas as políticas do esporte de alto rendimento das políticas dos grandes eventos. Entendendo que os recursos carreados para a preparação e realização dos grandes eventos esportivos nem sempre repercutiram na ampliação de recursos desses programas, inclusive o PST.

um lado, visou à promoção de direitos sociais e, por outro, manteve a política fiscalista. Afirmaram que a superação dessa contradição se deu com a fragilização cada vez maior das políticas sociais com a tendência do fortalecimento das políticas sob os interesses dos setores dominantes da economia, e não da classe subalterna.

Vale considerar que, paradoxalmente, a realização desses eventos, ao mesmo tempo em que consumiram a maior parte dos recursos orçamentários e financeiros do ME, influenciaram, de forma determinante, para a elevação gradual e relativa dos recursos globais do ME, viabilizando a permanência das políticas esportivas sociais, sobretudo as políticas de alto rendimento. Sem engano, refletiram na permanência das políticas transversais, de ciência e tecnologia e infraestrutura.

A tendência que emergiu das contradições expostas foi uma garantia da permanência e da continuidade, de forma limitada, implicando a redução da abrangência e da democratização das políticas sociais esportivas. Mantiveram-se em funcionamento, adotando-se medidas que qualificaram e aperfeiçoaram sua gestão e funcionamento, porém com restrições à quantidade de beneficiários, de convênios com as unidades federativas, municipais e estaduais e com outras instituições.

Ao fim, indicamos, mostramos e argumentamos que, dentre as limitações que o PELC sofreu, para que se efetivasse como uma política suficientemente contínua, abrangente, democrática e sustentável, constou os reduzidos recursos públicos a ele dirigidos.

### iii Programa Bolsa Atleta – PBA

A política de esporte de alto rendimento esteve sob a responsabilidade da Secretaria de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), que foi ocupada, inicialmente, pela ex-atleta de basquetebol Maria Paula Gonçalves da Silva, conhecida como “Magic Paula”, que logo se desincompatibilizou do cargo, afirmando que não se adaptara à experiência da gestão federal do esporte, “por completa falta de autonomia e planejamento para desenvolver o seu trabalho”<sup>58</sup>.

Com a sua saída, a secretaria foi assumida por André Arantes, que já atuava em outro cargo na secretaria. Professor da rede pública do Distrito Federal e filiado

---

<sup>58</sup> Diário do Grande ABC, 2003.

ao PCdoB, ele atuou nessa função até 2007, mas permaneceu na Secretaria como diretor do Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento.

Em 2007, na gestão do Ministro Orlando Silva, quem assumiu a secretaria foi o nadador Djan Madruga, que ocupara a presidência da Associação Nacional das Academias. Com vasta experiência no campo empresarial, Djan Madruga teve de se adaptar aos ritos da gestão pública e administrar as ações da SNEAR, até 2009.

No PPA 2004-2007, o “Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento” teve como objetivo “diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, melhorando o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais, e promover a imagem do país no exterior” (BRASIL, 2008, p. 21).

Visando a melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e incrementar a imagem do país no exterior, teve como público-alvo atletas das diversas modalidades esportivas de alto rendimento.

Dos diversos programas e ações desenvolvidos nesse PPA, selecionamos o programa Bolsa-Atleta, por cumprir os critérios estabelecidos na metodologia da pesquisa.

O Programa Bolsa-Atleta (PBA) ainda não havia sido implementado quando o PPA 2004-2007 foi elaborado. O PBA foi instituído em lei<sup>59</sup> em 2004, e em 2005, passou a constar no PPA como um projeto a partir da revisão anual do PPA, compondo o rol das ações orçamentárias nas LOAs, de 2005 a 2007.

Conforme explica Corrêa *et al.* (2014), o PBA foi instituído com o intuito de auxiliar, financeiramente, os atletas brasileiros de alto rendimento, de uma forma inovadora até então no Brasil, pois o atleta passa a gerir o benefício financeiro recebido por meio da bolsa, sem a necessidade de agentes ou intermediários.

O Projeto de Lei sobre o PBA, que redundou na Lei 10.891, de 2004, foi proposto inicialmente pelo deputado federal Agnelo Queiroz, à época, que se tornou o primeiro ministro do esporte, em 2003. O PL foi enviado à Câmara dos Deputados no final de 2000 e foi efetivado, somente, quatro anos depois.

O Programa foi implementado pelo ME, sendo regulamentado em 2005, pelo Decreto nº 5.342/05 e pela Portaria ME nº 164, de 6 de outubro de 2011, que define

---

<sup>59</sup>Lei Nº 10.891, de 09 de julho de 2004.

as fases do pleito, os procedimentos de inscrição, os critérios para indicação de eventos esportivos e os critérios objetivos para concessão da Bolsa-Atleta.

Sobre o PBA apresentar atributos que satisfaçam às condições necessárias para a constituição de uma política de Estado de esporte, expomos os resultados e argumentos quanto a cada categoria selecionada e as determinações que foram possíveis de ser extraídas nesta pesquisa.

### **O PBA como uma Política Relevante**

Em sua origem, o debate iniciou-se a partir dos interesses do segmento de atletas, com a instituição da Comissão de Atletas, no final dos anos de 1990. A grande polêmica travada ao longo da instituição do PBA foi sobre o perfil de atletas – que a definição das categorias ajudou a solucionar – e a necessidade de se mensurar a demanda e os valores a serem investidos no programa, para que o governo pudesse analisar as possibilidades de cobertura do direito e, assim, não se tornar inatingível.

Tal polêmica ainda perdura, podendo o governo federal concentrar uma quantidade maior de bolsas em uma determinada categoria, tendo a descrição sobre a quantidade de bolsas a serem concedidas para as demais categorias. Isso ocorre porque não há limite mínimo de bolsas a serem concedidas, por categoria, previsto na lei que obrigue o governo federal a executá-lo, nem há uma quantidade determinada de bolsas, nem limites orçamentários e financeiros sobre o PBA.

Ademais, a responsabilidade pela indicação anual dos eventos esportivos válidos para cada pleito da Bolsa-Atleta são as Entidades Nacionais de Administração de Esporte, o Comitê Olímpico do Brasil e o Comitê Paralímpico Brasileiro, que participam de forma determinante na implementação do Programa (RODRIGUES, 2016).

### **O PBA como uma Política Permanente**

Com referência aos atributos de uma política relevante, encontramos referências importantes, além dessas relacionadas aos interesses dos atletas e parlamentares, aludidos, mas as duas primeiras edições da CNE, ocorridas respectivamente em 2004 e 2006, abordaram a demanda pelo PBA de forma mais

ampla e participativa, uma vez que diversos segmentos estiveram presentes, reconhecendo e deliberando sobre a necessidade de uma política com essas características.

Nas resoluções da I CNE, consta como um dos objetivos do SNE “Detectar e desenvolver talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas (sic!) de rendimento” (BRASIL, 2009, p. 15).

Posteriormente, essa ideia foi incorporada pela PNE (BRASIL, 2005) como um dos seus objetivos, atribuindo ao ME a responsabilidade de apoiar atletas, em várias fases de formação, com a seguinte redação: “Incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas (sic!) de alto rendimento, promovendo a democratização dessa manifestação esportiva” (BRASIL, 2009, p. 44).

Vale considerar que, em 2005, quando a PNE foi elaborada e aprovada pelo CND, o PBA já estava instituído em lei e passava a constar no PPA, naquele ano.

A demanda por apoio direto a atletas também apareceu entre as deliberações dos participantes da II CNE.

Em suas resoluções, constaram, no item 5.1, no ‘Eixo I – Estrutura: organização, agentes, competências’ – como uma das atribuições dos órgãos gestores Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer: “c) Estimular a criação de programas similares ao bolsa atleta também no âmbito estadual e municipal e outros programas de apoio financeiro ao atleta” (BRASIL, 2009a, p. 53). E no Eixo IV Financiamento, como se lê no item 10:

A utilização dos recursos federais, estaduais e municipais para a implementação de políticas públicas deverá priorizar Programas e Ações nas diferentes dimensões de esporte e lazer, tais como: no rol de ações aparece no item ‘g’, a Bolsa Atleta (BRASIL, 2009a, p. 61).

Na academia, há alguns questionamentos sobre a necessidade do PBA. Um deles é levantado por Almeida (2010), quando afirma que se pode supor que exista duplicação de um mesmo produto final no financiamento público a atletas em relação à ação orçamentária de “apoio e manutenção de atletas de modalidades Olímpicas e Paralímpicas”, e discorre sobre o assunto:

[...] há a indicação de recursos na Lei Agnelo-Piva para apoio de atletas pelo COB (apesar da cessão dessa responsabilidade às confederações); três anos

após a aprovação dessa lei, é aprovada a Bolsa-Atleta, durante a gestão do ministro Agnelo Queiroz, tido como um dos idealizadores da lei anterior (Agnelo-Piva).

No entanto, observando que essa ação não recebe recursos do COB, mas somente das confederações, parece que com a Bolsa-Atleta houve uma transferência de responsabilidade anteriormente atribuída ao COB (Lei Agnelo-Piva) para o ME, que é responsável pelo gerenciamento desse programa (ALMEIDA, 2010, p. 58).

Rodrigues (2016) afirma, em sua pesquisa, que os argumentos de Almeida (2010), antes de refutarem a necessidade do PBA, reforçam a sua necessidade, pois a amplitude da ação “apoio a atletas” pode suscitar, ou não, transferência de recurso financeiro aos atletas. Considerando que

o debate sobre a aplicação dos recursos da Lei Agnelo/Piva parece reforçar o papel de um Programa Governamental que viabilize a transferência direta de recurso financeiro, ao atleta de alto rendimento, sem a necessidade de intermediários, característica precípua do Programa Bolsa-Atleta (RODRIGUES, 2016, p. 29).

Para esse autor, o PBA justificava-se, devido à necessidade de se ampliar o financiamento governamental para fomentar o desenvolvimento do esporte, atendendo ao preceito de dever constitucional que o país efetivava de maneira residual.

Essa política de apoio aos atletas se propõe a garantir condições mínimas para que atletas de alto rendimento se dediquem, com exclusividade, ao treinamento e às competições nacionais e internacionais, por meio de transferência direta de recursos financeiros aos contemplados (RODRIGUES, 2016, p. 27).

O autor cita outros questionamentos relacionados à priorização do esporte de alto rendimento, em vez da formação esportiva ou do esporte educacional, o que contraria a indicação de preferência constitucional.

Camargo (2020) concorda com a relevância do PBA em relação ao financiamento direto ao atleta, que ampara o seu processo de formação, transição ou de desenvolvimento. No entanto, adverte-nos que

[...] o financiamento, ou em outras palavras, a renda do atleta, se caracteriza como o insumo primário que viabiliza o alcance do sucesso esportivo individual e, por consequência, de uma nação. Todavia, ponderado que a parcela majoritária de atletas beneficiados pelo Bolsa Atleta recebe um valor atualmente inferior a um salário mínimo, a capacidade de alcance dos

objetivos propostos pelo Programa Bolsa-Atleta poderia ser comprometida pela limitação do subsídio oferecido pela política de financiamento ao atleta brasileiro (CAMARGO, 2020, p. 163).

## O PBA como uma Política Contínua

Observamos que o programa, desde 2005, recebeu recursos e teve os números e as regras aperfeiçoadas para garantir a sua continuidade. Porém, o PBA não apresenta uma avaliação sobre a permanência dos atletas com o benefício ao longo de suas carreiras, podendo ocorrer a descontinuidade para atletas que iniciam com uma determinada categoria e não conseguem manter-se dentro dos critérios do programa e param, ou sobre a evolução anual dos resultados dos atletas bolsistas (CAMARGO, 2020). Há a continuidade do programa, assegurada em lei, mas não há a garantia de continuidade de cada atleta individual ao programa.

Nesse PPA, da forma que a peça foi elaborada, não nos permitiu analisar os índices relativos ao desempenho do PBA na política de esporte de alto rendimento, porque o ME não conseguiu apurar tais índices.

Mesmo que o ME levantasse os indicadores do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, presentes no Quadro 7, e os índices alcançados ao final do período 2004-2007, ainda não conseguiríamos analisar os resultados do Programa, pois não estão relacionados diretamente aos atletas que participam do PBA, mas trata dos resultados do conjunto de atletas do país, conforme segue:

### Quadro 22 – Indicadores do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento

1. Taxa de medalhas conquistadas nos Jogos Olímpicos – não houve apuração de percentual em 2007, devido à realização quadrienal dos Jogos Olímpicos, o próximo seria realizado somente em 2008
2. Taxa de medalhas conquistadas nos Jogos Pan-americanos – durante a vigência do PPA, ocorreram os XV Jogos Pan-americanos Rio-2007, em que o Brasil alcançou o índice de 14,23, superando a meta prevista no Programa, que era 14,23, totalizando o percentual de 101,64% de alcance do índice, ao final do PPA
3. Taxa de medalhas conquistadas nos Jogos Parapan-americanos – nos III Jogos Parapan-americanos Rio-2007, em que pese o Brasil tenha sido o primeiro colocado em número de medalhas, a minoria dos atletas obteve resultados. Isso contribuiu para que o índice de 30 ficasse aquém da meta prevista no Programa que era de 50. Atingiu 60% de alcance do índice, ao final do PPA
4. Taxa de medalhas conquistadas nos Jogos Paralímpicos – não houve apuração de percentual em 2007, devido à realização quadrienal dos Jogos Paralímpicos, o próximo seria realizado somente em 2008

5. Taxa de medalhas conquistadas nos Jogos Sulamericanos – em 2006, ocorreram os VIII Jogos Sul-americanos em Buenos Aires, Argentina, quando obteve o índice de 20,90 de aproveitamento, como esse índice não tinha sido apurando antes, não se propôs uma meta no referido PPA

6. Taxa de colocação entre os 20 primeiros colocados nos Jogos Olímpicos – não houve apuração de percentual em 2007, devido à realização quadrienal dos Jogos Olímpicos, o próximo seria realizado somente em 2008

7. Taxa de colocação entre os cinco primeiros classificados nos Jogos Pan-americanos – nos Jogos Pan-americanos Rio-2007, o Brasil alcançou um índice de 69,28%, quase atingindo a meta prevista para o Programa, que era de 70,00. A apuração final do PPA, 98,97%

8. Taxa de colocação entre os três primeiros classificados nos Jogos Sul-americanos – nos VIII Jogos Sul-americanos em Buenos Aires, Argentina, o Brasil obteve o índice de 57,85, e não havia meta prevista pelo Programa, nesse PPA

9. Taxa de colocação entre os 20 primeiros classificados nos Jogos Paralímpicos – não houve apuração de percentual em 2007, devido à realização quadrienal dos Jogos Paralímpicos, sendo que o próximo seria realizado, somente, em 2008

10. Taxa de colocação entre os cinco primeiros classificados nos Jogos Parapan-Americanos – embora houvesse a meta prevista com o índice de 75, não houve apuração do percentual de alcance desse índice, em relação à meta proposta, nos III Jogos Parapan-americanos Rio-2007

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório de Avaliação PPA 2004-2007 (Brasil, 2008).

Tais reflexões impactaram nos resultados esperados sobre a implementação do Programa e nos levam a pensar a respeito do tipo de avaliação que esse programa deveria implementar, para além de indicadores baseados em insumos e produtos.

Foi possível analisar, no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008), que, na percepção do ME, esta ação, especialmente em 2007, contribuiu diretamente para o resultado brasileiro nos Jogos Pan e Parapan-Americanos do Rio de Janeiro, com 79 participantes nos Jogos Pan-Americanos, sendo 24 medalhistas, e 109 participantes nos Jogos Parapan-Americanos, sendo 75 medalhistas.

A metodologia de avaliação do PBA nos faz questionar a análise empregada, com paradigma gerencial que aborda os insumos, como o volume de recurso investido, e os produtos, como o número de modalidades atendidas.

Seria importante para o gestor, pois a avaliação do impacto produzido por essa política pública deve respeitar o critério de adesão ao programa, ou seja, o ME deveria monitorar os resultados esportivos do atleta contemplado. O que pretendeu alcançar, posteriormente, com o Projeto Inteligência Esportiva e o Projeto Referências do Esporte, encomendados pelo ME e desenvolvidos pelas UFPR e UFRGS, respectivamente.

## O PBA como uma Política Abrangente

O PBA é uma forma particular de organização do esporte que não é afeita a participação universal, mas se restringe à prática, sob as regras nacionais e internacionais, *per se* restritas, como tratamos neste estudo ao abordarmos o conceito de esporte. Apreendemos que o PBA é uma política de abrangência focal, voltado ao apoio financeiro mensal, sem qualquer vínculo entre os beneficiados e a administração pública federal, tendo como público-alvo atletas de destaque nas categorias previstas na Lei 10.891/04.

Identificamos (Tabela 7) que, com a abrangência do PBA, ao final do PPA, tendo financiamento público foi possível contemplar, em 2007, 2.171 atletas, incluindo 25% de atletas de modalidades paraesportivas, sendo um indicador importante sobre a diversidade dos segmentos de atletas, mas insuficiente.

Tabela 7 – Quantitativo de bolsistas contemplados no PBA – PPA 2005-2007

<b>ANO</b>	<b>TOTAL DE BOLSAS</b>
2005	975
2006	854
2007	2.171
<b>TOTAL</b>	<b>4.000</b>

Fonte: Mezzadri (2014).

Informações do DIESPORTE (BRASIL, 2015a) demonstraram que o universo de 7% da população que pratica esporte no Brasil o faz, pois está ligada a entidades esportivas. Isso significa um potencial relativo de sete mil atletas que devem ser analisados pelas federações esportivas quanto ao cumprimento dos critérios de acesso à Bolsa-Atleta.

A questão a ser apreciada versa sobre a capacidade de análise e dos limites financeiros do ME para abarcar um universo maior de bolsistas, no período analisado, mesmo que o número de bolsas tenha sido crescente ao longo dos PPAs.

## O PBA como uma Política Democrática

O auxílio financeiro é dado pelo governo aos atletas durante doze meses, sem desvios ou intermediações, sendo que o atleta pode requerer novamente a sua bolsa enquanto obtiver resultados previstos nos editais.

Reis e Capraro (2020) comentam que, diferente de outras leis de incentivo ao esporte que fomentam as entidades esportivas, o PBA atende diretamente às necessidades dos atletas, visto que esse é um modo de democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento que sempre foi restrito àqueles que prescindem de apoio público.

Os quesitos sobre o acesso e a permanência são determinantes para garantir a democratização às políticas públicas (BEHRING, 2008). Para nós, as categorias do PBA que constam na legislação (Quadro 8) compõem um dos critérios de acesso que regulam a participação dos atletas no programa.

### Quadro 23 – Categorias do PBA

**Atleta Estudantil:** destinada aos estudantes que tenham participado com destaque dos Jogos Escolares e Universitários brasileiros

**Atleta Nacional:** relativa aos atletas que tenham participado com destaque de competição esportiva em âmbito nacional

**Atleta Internacional:** referente aos atletas que tenham participado com destaque em competição esportiva internacional

**Atleta Olímpico e Paralímpico:** relacionada a atletas que tenham participado de Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos<sup>60</sup>

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 10.891 (BRASIL, 2004).

Outro critério de acesso dos atletas candidatos ao benefício se refere às exigências que constam nos procedimentos a serem seguidos para que os atletas sejam considerados contemplados:

1. Atletas Inscritos – consideram-se inscritos os atletas que preencheram o formulário de inscrição online corretamente e receberam notificação do Ministério do Esporte contendo *login* e senha para acesso à área restrita do

<sup>60</sup> Atleta Estudantil = R\$300,00; Atleta Nacional = R\$750,00; Atleta Internacional = R\$1.500,00; Atleta Olímpico e Paralímpico = R\$ 2.500,00 (valores referentes ao ano de 2007 sem deflacionar).

sistema bolsa atleta; 2. Atletas Aptos – aqueles atletas que encaminharam toda documentação exigida na legislação e normativos vigentes dentro do prazo estabelecido para o pleito; e 3. Atletas Contemplados – aqueles atletas que cumpriram as etapas anteriores e tiveram seus nomes publicados no Diário oficial da União (RODRIGUES, 2016, p.30).

Diante disso, ao observarmos os resultados apresentados no período analisado, o PBA abrangeu, majoritariamente, as categorias iniciais que são de acesso mais amplo, em detrimento do apoio, da promoção, do desenvolvimento e do aprimoramento de atletas destacados, enquadrados nas categorias mais elevadas, do esporte de alto rendimento.

Enquanto aparece como mais democrático, por se responsabilizar pelo apoio de bases mais amplas, recebe a crítica acadêmica de que lhe falta foco, pois nem todos os atletas de ponta são contemplados pelo PBA (CAMARGO; MEZZADRI, 2017).

Dada à variedade de categorias, percebemos que a política apresenta possibilidade de relativa capilaridade e pode democratizar o acesso de atletas ao fundo público de forma diferente de concessão de auxílios de forma indiscriminada ou clientelista, posto que

cria oportunidade para que atletas de modalidades com menos visibilidade e apelo popular possam dar continuidade ao desenvolvimento de sua carreira esportiva, aumentando a chance de conquistas e diminuindo a diferença daquelas modalidades mais praticadas e mais apoiadas no Brasil (BRASIL, 2008).

No entanto, o mapeamento geográfico da distribuição dos atletas beneficiados (Tabela 8), realizado por Corrêa *et al.* (2014), mostra-nos uma concentração na região Sul e Sudeste, e a região Nordeste, na terceira ordem de contemplados, evidenciando que a configuração do campo esportivo segue a mesma do campo econômico, ao compararmos com o PIB<sup>61</sup> das regiões brasileiras.

Esse resultado espelha as condições de desenvolvimento do esporte de alto rendimento, pois nas regiões Sul e Sudeste estão concentrados os equipamentos, os técnicos e os treinadores das principais modalidades olímpicas e paralímpicas no país.

---

<sup>61</sup> PIB das Regiões Norte, 5,30%; Nordeste, 13,50%, Centro-Oeste, 9,30%, Sudeste, 55,40%, Sul 16,50% (CORRÊA *et al.* 2014).

Tabela 8 – Atletas contemplados pelo PBA por região no PPA 2004-2007

Ano	Total	N %	N	NE %	NE	CO %	CO	SE %	SE	S %	Sul
2005	493	1,22	6	11,16	55	5,68	28	62,47	308	19,47	96
2006	379	1,06	4	11,35	43	7,12	27	62,01	235	18,47	70
2007	948	2,37	19	12,59	115	7,74	74	56,35	541	20,95	199

Fonte: Elaborada pela autora com base em Corrêa *et al.* (2014).

A opção pela realização dos grandes eventos esportivos, nos anos seguintes, pelo governo federal, procurou enfrentar essas questões, constituindo a Rede Nacional de Treinamento (RNT), a fim de distribuir centros de treinamento nacionais, regionais e locais em diversos Estados e implantar os Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) em mais de duzentos municípios com baixo IDH.

Nesse diapasão, o PBA teve a preocupação de envolver a diversidade dos atletas paralímpicos, com 25% das bolsas, e esse também conseguiu progredir na participação de atletas mulheres contempladas pelo benefício, 40% do total de bolsas, nesse PPA. Um resultado que consideramos promissor para um programa que estava iniciando e que impunha critérios rígidos previstos em lei, com disputa de livre acesso, sem reserva de vagas para esse segmento (DAMIANI, 2014).

### **O PBA como uma Política Sustentável**

A fonte do financiamento do PBA foi originária dos recursos do OGU (Tabela 9). A consolidação dos valores totais do PBA de R\$102.599.410,00, desde 2004, quando foi criado. Observamos que, na partida, o PBA recebeu um aporte de R\$ 49,7 milhões, para execução orçamentária, e deste montante pagou R\$15,8 milhões no mesmo exercício. No ano seguinte apresentou um refluxo porque ainda estava em implantação e dependia do ingresso dos atletas e análise da documentação, processo moroso, devido à reduzida equipe de trabalho.

Nos anos seguintes, manteve regular o fluxo de recursos, que dobraram em 2007.

Tabela 9 – Valores previstos e realizados no PBA – PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>2004</b>	0,00	R\$51.409.398,00	R\$49.799.410,00	R\$15.828.589,86
	\$0,00	\$19.373.454,18	\$18.766.735,76	\$5.964.949,45
<b>2005</b>	R\$4.700.000,00	R\$4.916.000,00	R\$13.200.000,00	R\$1.518.000,00
	\$2.008.632,85	\$2.100.944,48	\$5.641.266,72	\$648.745,67
<b>2006</b>	R\$13.200.000,00	R\$13.200.000,00	R\$13.200.000,00	R\$1.358.750,00
	\$6.176.305,45	\$6.176.305,45	\$6.176.305,45	\$635.761,74
<b>2007</b>	R\$13.200.000,00	R\$13.200.000,00	R\$26.400.000,00	R\$366.660,72
	\$7.455.521,04	\$7.455.521,04	\$14.911.042,08	\$207.094,45
Total	<b>R\$31.100.000,00</b>	<b>R\$82.725.398,00</b>	<b>R\$102.599.410,00</b>	<b>R\$19.072.000,58</b>
	<b>\$15.640.459,33</b>	<b>\$35.106.225,15</b>	<b>\$45.495.350,00</b>	<b>\$7.456.551,31</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial.  
(valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData)

As principais dificuldades estiveram relacionadas com o contingenciamento na maior parte do ano e a disponibilização da maioria dos recursos no final do exercício.

Camargo (2020) levanta outros problemas enfrentados pelo PBA que impactam nos processos de acesso e de permanência, quando aborda que

a autonomia das entidades de administração das modalidades (Federações e Confederações) em indicar as competições válidas como critério de seleção [...] tende a influenciar o processo de seleção e indicação de atletas na concessão de bolsas. Por consequência, essa interferência acaba por corromper a transparência e a isonomia do processo seletivo, já que essa autonomia poderia beneficiar determinados atletas, Estados ou modalidades (CÔRREA, 2016 apud CAMARGO, 2020, p. 80).

Santos *et al.* (2012), Teixeira *et al.* (2017) e Camargo (2020) asseveram que o método que fundamenta o Bolsa Atleta não garante a continuidade do processo de desenvolvimento dos atletas, a despeito de considerarem que o financiamento a atletas seja um passo importante para o desenvolvimento esportivo brasileiro.

Para os autores, sintetiza Camargo (2020):

o caráter imediatista e de curto prazo em beneficiar apenas atletas 'prontos', sem que seja desenvolvida uma política que abranja o processo de detecção e desenvolvimento de novos talentos, pode afetar a perenidade do programa e impedir que o Bolsa-Atleta atinja os objetivos previstos (CAMARGO, 2020, p. 81).

Rodrigues (2016) reforça que é imprescindível agilizar o processo de avaliação das inscrições e do pagamento das bolsas, reduzindo o prazo médio de espera, que foi moroso, em torno de 350 dias, nos anos de 2005 a 2007. Adverte em seus estudos que os valores das bolsas devem ser reavaliados e atualizados.

A pesquisa de Almada (2016) abordou também a questão da insuficiência dos valores do Programa, concluindo que os valores disponibilizados pelo PBA não permitem que sejam asseguradas condições mínimas para que atletas se dediquem, com exclusividade e tranquilidade, ao treinamento e às competições.

Camargo (2020), ao analisar dois vetores específicos do Programa: a) o número majoritário de atletas beneficiados, concentrado na categoria Bolsa Nacional – atletas intermediários e b) o valor das bolsas frente ao valor do salário mínimo federal vigente, pareceu-lhe inevitável assegurar os propósitos do PBA em beneficiar prioritariamente o atleta de alto rendimento, para que, com a “concessão da bolsa [...] permita ao atleta ter tranquilidade financeira e tempo disponível para treinar” (BRASIL, 2004).

A partir desses estudos, antes de se refutar o apoio aos atletas brasileiros, seja pela justiça dos critérios de acesso ao PBA, ou pela insuficiência dos valores para sustentar o atleta, devemos discutir a questão central: se a fonte de recursos para o PBA deve ou não partir dos fundos públicos.

A reflexão nodal a ser feita é se, em um país como o Brasil, detentor de uma desigualdade socioeconômica brutal, com muitas das necessidades básicas, desprovidas de políticas públicas que as satisfaçam e em luta constante pelo orçamento público – mesmo em um governo democrático e popular, submetido à lógica macroeconômica neoliberal –, seria possível equilibrar a produção e a distribuição da riqueza entre as classes sociais que elevem as condições de vida da classe subalterna e frações de classe, para aplacar as desigualdades, por meio da entrega de variadas políticas públicas, e se caberia no rol de tais políticas de responsabilidade do Estado o PBA.

O esporte de alto rendimento tem várias fontes de financiamento públicas, legalmente, asseguradas, fontes indiretas e extraorçamentárias. Por isso, é compreensível questionar se a política de apoio aos atletas, como o PBA, poderia ser realizada por meio de outra fonte pública que não a orçamentária. Consideramos legítima a demanda pelo apoio público para a manutenção dos atletas, principalmente

aqueles oriundos da classe subalterna e aqueles que estão em formação e desenvolvimento. Além do que é legítima a luta dos atletas, e de outros segmentos, pelo desmonte dos privilégios aos quais os aparelhos privados de hegemonia<sup>62</sup> do esporte galgaram junto ao Estado.

Não percebemos, no decurso do PPA analisado, quaisquer mecanismos de planejamento conjunto entre o governo e as entidades de administração do esporte, inclusive o COB e o CPB. Houve apenas um frágil movimento inicial, com a preparação de atletas de ponta, em decorrência dos Jogos Pan e Parapan-americanos. Tais entidades são comprometidas com a administração e a organização, o que implicaria um plano de preparação dos atletas brasileiros para competições, nacionais e internacionais. Em que pese recebam recursos públicos, não assumem a formação dos atletas e não criam meios para a sua manutenção, criando um hiato entre a formação de base e o alto desempenho. Uma tentativa de suprimir tal lacuna foi pelo PBA e pelo repasse de recursos às federações e clubes esportivos, concorrendo com os poucos recursos do ME para a realização de toda a PNE.

A resolução decorrente dessa tensão pela disputa dos fundos públicos foi dada pela mudança dos dispositivos da Lei Pelé, feita em 2011, que rezam sobre a partilha e os percentuais dos recursos oriundos da loteria federal, incluindo o CBC como beneficiário desse fundo, com a função de tratar da formação esportiva, nos clubes brasileiros.

Pensamos que essa alteração de ordem legal seria oportuna para se introduzir a mudança contra-hegemônica. Nesse sentido, seria oportuno incluir um dispositivo em que o PBA tivesse uma fonte extraorçamentária como sua origem de recursos. Esse movimento daria certa estabilidade e permanência ao PBA, e seus limites não seriam dados pela discricção dos gestores, uma vez que esses fundos são compulsórios.

Como o enfrentamento não foi posto, apesar de o PBA constar em lei, os seus recursos entram no rateio do orçamento discricionário, aprovado anualmente nas LOAs do ME, cujos limites são definidos conforme a decisão dos gestores vigentes, fragilizando-o como uma política sustentável.

---

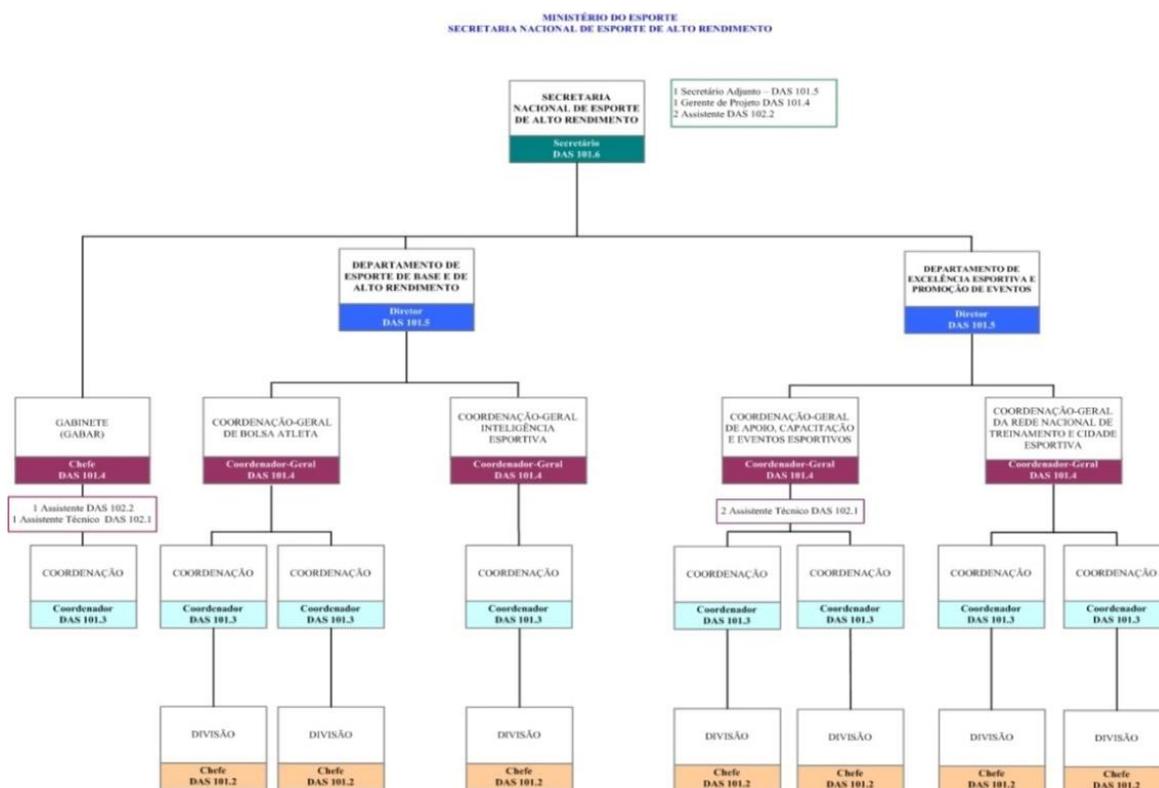
<sup>62</sup> Cf. Gramsci (2002).

## O PBA como uma Política Estruturada

O PBA era gerenciado pela Coordenação-Geral de Excelência Esportiva (CGEXE), que contava com um quadro reduzido formado por pessoal terceirizado para atender a principal ação da SNEAR com o maior orçamento da área, onde tramitava mais de dois mil processos por ano (BRASIL, 2008).

A seguir (Figura 5), apresentamos o organograma da SNEAR, vigente no período do PPA, contendo a referida coordenação responsável pelo PBA.

Figura 16 – Organograma da SNEAR



Fonte: Elaborada pela autora conforme Balanço de Atividades 2015 (BRASIL, 2016a).

A SNEAR apontou, no Relatório de Avaliação (2008), dificuldades relacionadas às questões que envolvem as limitações estruturais e de pessoas que impactam na gestão do PBA, tais como os recursos materiais, a falta de equipamentos de informática atualizados, de recursos para acompanhamento, avaliação e fiscalização

das ações. Além disso, faltavam programas informacionais de gerenciamento interno, de fluxos dos procedimentos e de documentos que fossem padronizados.

A maior demanda, além dos instrumentos de gerenciamento, se relaciona às equipes executoras, com limitados “recursos humanos”, preparadas para gerenciar os projetos (BRASIL, 2008, p. 25).

Destacaram que a demanda apresentada à SNEAR era

muito superior à capacidade de execução da equipe gerencial, o que causa uma sobrecarga de trabalho e a priorização de determinados processos em detrimento de outros.

À deficiência da quantidade, soma-se a qualificação muitas vezes inadequada da equipe, algo difícil de ser corrigido, visto que não há tempo disponível para capacitação. Constata-se o problema de capacidade para desenvolver determinadas rotinas pelas equipes executoras, em função da característica do próprio setor, que ainda é pouco profissionalizado (BRASIL, 2008, p. 25).

Produções científicas também citaram alguns pontos problemáticos identificados no PBA, os quais corroboram Mendes e Codato (2015), ao destacarem que o ME não detinha as condições estruturais para gerenciar o programa, tendo em vista as falhas no controle dos atletas beneficiados, bem como a fragilidade em identificar atletas flagrados no exame antidoping, que, por vezes, seguem beneficiados pela bolsa. Dificuldades que levaram o ministério a adotar outras formas de aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento e controle do PBA, como o desenvolvimento de projetos em parcerias com IES.

Ao examinar o PBA, quanto aos seus traços centrais, podemos perceber que se trata de uma política com grande relevância pelo Estado. Sua permanência é resultante de um consenso ativo entre a sociedade política, inclusive previsto em lei, e a sociedade civil, sendo que os setores mais críticos da sociedade civil tiveram papel decisivo para a sua existência.

#### *4.1.1.2 Políticas Transversais*

As políticas transversais englobam os programas relativos à infraestrutura esportiva e C&T aplicadas ao esporte, bem como ações de gestão institucional.

i Infraestrutura esportiva

No PPA 2004-2007, a principal ação de infraestrutura consta como projeto no PELC, na ação “Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer (5450)”.

A ação objetiva ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.

Tem como descrição a

construção, ampliação, reforma e modernização da infraestrutura esportiva, para o desenvolvimento do esporte educacional, recreativo e de lazer, mediante disponibilização de equipamentos e instalações esportivas, tais como: quadras poliesportivas, campos de futebol, ginásios de esporte, complexos esportivos, pistas de atletismo, equipamentos e bens permanentes, entre outros (BRASIL, 2016f).

Buscam-se disponibilizar e modernizar áreas para a prática de esporte e lazer, assim como instalações e equipamentos adequados à prática esportiva, contribuindo para reduzir a exclusão e o risco social e para melhorar a qualidade de vida, mediante garantia de acessibilidade a espaços esportivos modernos.

A base legal encontra-se no Art. 6º e Art. 217 da Constituição Federal, na Lei nº 9.615/98 (modificada pela Lei nº 10.672/03), no Decreto nº 4.668/03.

Têm como beneficiários as crianças, os jovens, os adolescentes, sendo ou não atletas.

Sua implantação se dá pela realização de transferência de recursos mediante celebração de Convênios, Termo de Colaboração<sup>63</sup> ou Contrato de Repasse<sup>64</sup>. Em relação às transferências voluntárias aos entes federativos para obras de infraestrutura esportiva, a formalização do repasse, a execução e a fiscalização das obras são realizadas por intermédio da Caixa Econômica Federal, na condição de entidade mandatária do ME, conforme permitido em dispositivo da LDO vigente.

---

<sup>63</sup> Termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolva a transferência de recursos financeiros (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

<sup>64</sup> Contrato de Repasse – instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013).

## **A Infraestrutura esportiva como uma Política Relevante**

Dos recursos alocados na ação (5450), a maioria absoluta foi definida pelo Congresso Nacional, em decorrência de emendas parlamentares<sup>65</sup> dirigidas à implantação de infraestrutura de esporte e lazer, como uma extensão ao orçamento nos Projetos das LOAs, na vigência do PPA.

Vale considerar que, sem uma análise detida, poderia sugerir que uma grande convergência de recursos estaria destinada ao programa finalístico PELC, e não à infraestrutura esportiva. Mesmo levando em conta que o investimento em infraestrutura possa concorrer para a democratização do acesso ao esporte à população, não se atém ao PELC apenas.

Por isso, a análise da infraestrutura de esporte, recreação e lazer é feita em separado, para conseguirmos ponderar o seu desempenho como ação transversal na política, servindo a vários objetivos do esporte e lazer.

A defasagem de infraestrutura esportiva no Brasil foi constatada por meio de um levantamento encomendado pelo ME ao IBGE, em 2003. Essa pesquisa foi conduzida pela SNDEL na ação “Gestão das Políticas de Esporte e Lazer”, apresentando informações importantes sobre a gestão (perfil da infraestrutura, legislação, programas e financiamento) de municípios e Estados, nos suplementos de esporte e lazer que constam na MUNIC (BRASIL, 2006), incluindo informações sobre as escolas de Educação Básica.

A pesquisa registrou, em 2003, as instalações esportivas que se encontravam em funcionamento em todo o país com a seguinte tipologia: 28 pistas de atletismo, 31 quadras de tênis, 412 quadras esportivas, 41 complexos esportivos, 127 Ginásios, 72 campos de futebol, 29 piscinas recreativas, 33 piscinas olímpicas e semiolímpicas, 14 complexos aquáticos, 3 autódromos, 3 kartódromos e 40 estádios de futebol.

Um enorme déficit de instalações esportivas foi identificado em escolas públicas estaduais, das 35,5 mil que funcionaram, naquele ano, pouco mais da metade possuía infraestrutura destinada à prática esportiva. Em dezessete Estados, a metade das unidades escolares não tinha qualquer instalação esportiva,

---

<sup>65</sup> As emendas de parlamentares ao orçamento federal são apresentadas por Deputados e Senadores, na fase de análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), encaminhado pelo Poder Executivo, podendo ampliar, suprimir ou alterar determinados itens (rubricas).

demonstrando uma situação de extrema fragilidade, em especial nos Estados da Região Norte e Nordeste do país.

Esse quadro desafiou o ME a tentar resolver essa defasagem, intensificando a ação de “Implantação e Modernização de Infraestrutura de Esporte e Lazer” (Ação 5450), para atender às comunidades e escolas públicas que apresentam necessidade destes equipamentos, como um programa com normatizações e fluxos regulares, com previsão de metas, acompanhamento da execução, com chamadas públicas regulares para democratizar o acesso ao fundo público. Entretanto, conforme analisou Teixeira *et al.* (2015, p. 42), devido a reduzidos limites orçamentários frente à tamanha demanda, essa ação “ficou mercê dos humores de parlamentares e seus interesses particulares, a denominada pequena política”, sendo o principal atrativo para o aporte de emendas parlamentares e chegando a representar dois terços do orçamento ministerial.

A insegurança na execução da ação causou uma debilidade à gestão da infraestrutura esportiva, no ME, tendo em conta que não havia controle sobre esses recursos. Assim, a natureza e o funcionamento dessa política reforçaram a lógica paternalista e assistencialista, que, conforme Melo (2005), Behring (2009) e Athayde *et al.* (2020), são traços que comprometem a relevância social da política. Isso porque, em vez de sua execução coincidir com as demandas identificadas nos diagnósticos, elas foram realizadas de acordo com os interesses particulares de cada parlamentar que define a emenda de infraestrutura esportiva.

A política de infraestrutura, que deveria ser entendida como relevante, da forma como é realizada, se revela uma política trivial – nem sempre conveniente, por falta de planejamento e acordo com a comunidade onde é inserida – e imposta pela vontade do Estado, do parlamento, sem resultar de um consenso ativo construído entre o Estado e a sociedade civil, afastando-a de uma concepção de política de Estado.

Quando realizada por meio de demandas por emendas parlamentares, não se tem controle sobre o local e o tipo de equipamentos a serem construídos, não podendo caracterizar-se como uma política que tenha regularidade no fluxo.

## A Infraestrutura esportiva como uma Política Permanente

Uma das indicações que entendemos ter sido essa política, destacada por parte do ME, foi o fato dela constar, nesse PPA, compondo um dos objetivos setoriais, como segue: “ampliar e qualificar a infraestrutura (sic!) de esporte e do lazer no País” (BRASIL, 2008, p. 10).

Ao analisarmos o entendimento da sociedade a respeito da importância da uma política de infraestrutura esportiva de lazer, nas escolas e nas comunidades, identificamos que a mesma esteve fortemente recomendada em quase todos os eixos das resoluções da I CNE, realizada em 2004. Cada uma delas trata de um aspecto particular que deveria ser observado pelo ME na formulação de uma política de infraestrutura para o setor.

No eixo “Esporte Educacional”, ela aparece em dois itens:

b) construção, restauração, manutenção, ampliação e conclusão de infraestrutura (sic) necessária à educação física, ao esporte educacional e ao lazer, nas escolas e em espaços municipais urbanos e rurais com a consulta ao profissional de educação física [e] d) aproveitamento de espaços físicos já existentes nos municípios e Estados, com parcerias públicas e privadas que promovam a ampliação da oferta da prática esportiva para os alunos das escolas públicas e comunidade em geral no país com a consulta ao profissional de Educação Física (BRASIL, 2009, p. 17).

Ao deliberarem sobre o eixo “Esporte, Lazer e Qualidade de Vida”, apontam a necessidade de estudos diagnósticos sobre a infraestrutura.

Realizar diagnóstico da estrutura esportiva e de lazer e propor ações articuladas entre os diversos níveis da administração pública e ou em articulação com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil, para construção, modernização, revitalização, preservação, otimização e maximização de espaços e equipamentos para o esporte e lazer com segurança e qualidade, visando ao interesse e às necessidades da população, contemplando a acessibilidade de pessoas com deficiência e idosos, flexibilidade de horários e utilização, descentralização e desconcentração dos espaços e equipamentos públicos e privados, tais como escolas, passeios, parques, ginásios, entidades esportivas, sem fins lucrativos e/ou econômicos, estádios, creches e universidades, instituições de longa permanência, priorizando comunidades com populações em situação de vulnerabilidade ou exclusão social. Estas ações devem ser promovidas por profissionais, agentes sociais, animadores culturais e voluntários da sociedade civil, capacitados e qualificados (BRASIL, 2009, p. 20).

Outra resolução a respeito da infraestrutura constou no eixo “Direito ao Esporte e ao Lazer”

Criação, construção, revitalização, ampliação, reestruturação, reforma e manutenção de espaços para a prática do esporte e do lazer baseadas no Estatuto das Cidades que definiu o plano diretor do esporte e do lazer a todos os municípios, independentemente do número de habitantes, respeitando as diferenças regionais. Garantir a utilização dos prédios de escolas e universidades públicas, levando-se em conta a acessibilidade e adaptabilidade para as pessoas com deficiência, pessoas idosas e mulher mãe, para quem a prática do esporte e do lazer demanda uma estrutura paralela de atendimento aos seus filhos (as), além da participação popular na discussão e formulação das ações a serem executadas na utilização desses espaços (BRASIL, 2009, p. 22).

Por fim, no eixo “Esporte e Conhecimento”, reivindicam fomento à infraestrutura de centros de pesquisa.

Essas políticas deverão contemplar a iniciação científica, a criação e manutenção da infraestrutura (sic!) e modernização de equipamentos para o desenvolvimento de centros, núcleos e grupos de pesquisa, preferencialmente em universidades (BRASIL, 2009, p. 24).

Em relação à II CNE, realizada em 2006, que deliberou sobre a constituição do SNE, o tema aparece no eixo 1, na definição dos Agentes e Competências como uma das atribuições dos órgãos gestores estaduais e municipais de esporte e lazer:

l) Construir, reformar, implantar, ampliar, adaptar e modernizar a infraestrutura (sic) esportiva pública existente no meio urbano e no meio rural dentre elas: escolas, ginásios, piscinas, campos, praças, pista de atletismo e outros agrupamentos, parques e jardins, em articulação entre as entidades privadas e as três esferas de governo, considerando a intersetorialidade (BRASIL, 2009a, p. 53).

No Eixo 3, “Gestão e o Controle Social”, a infraestrutura aparece como uma ação que deve ser realizada por meio de parcerias técnicas e financeiras, convênios, consórcios e cooperações.

Devem promover a elaboração e gestão de programas e projetos de esporte e lazer, bem como para a construção, revitalização e manutenção de espaços e equipamentos, além de subsidiar a formulação dos planos diretores municipais, adequando-os ao Sistema Nacional de Esporte e Lazer, na perspectiva do exercício pleno da cidadania e da inclusão social (BRASIL, 2009a, p. 57).

Quanto ao Eixo 4, “Financiamento do Sistema Nacional do Esporte”, o tema aparece no item 10, que define a utilização dos recursos federais, estaduais e

municipais para a implementação de políticas públicas, devendo priorizar Programas e Ações nas diferentes dimensões de esporte e lazer, dentre elas, no subitem c) “Construção, reforma e adaptação (manutenção) de Infraestrutura (sic!) esportiva e de lazer (espaço físico e equipamentos)” (BRASIL, 2009a, p. 61).

A PNE também apresenta, dentre as suas ações estratégicas, a terceira, que trata da “Ampliação e modernização de infraestrutura esportiva, contemplando a diversidade das práticas” (BRASIL, 2005).

Entendemos a infraestrutura como uma Política Transversal, por perpassar quase todas as demais políticas de esporte (educacionais, de lazer, de alto rendimento e grandes eventos).

Essa é uma das políticas que surgem como maior potencial de consenso entre os diversos segmentos do esporte que compõem a sociedade civil e fazem coro com as intenções do Estado como política pública. Mas esse potencial não se concretizou nas relações de poder entre as classes sociais, em especial sobre os interesses das classes subalternas e os interesses do Estado.

O que deveria, e deve ser observado, quanto à natureza da política de infraestrutura é a decisão estratégica planejada que considere os interesses da comunidade implicada e a realidade local que seja vista em conjunto, articulada com uma política de gestão e ocupação das estruturas, adequadas ao acesso público e com segurança, após a sua edificação.

### **A Infraestrutura como uma Política Abrangente**

O caráter da política de infraestrutura é universal, considerando que as instalações construídas ou reformadas, em municípios e Estados, devem ser de acesso público, em geral.

Nesse PPA, já havia a preocupação do governo federal em regionalizar as metas para que o acesso às políticas sociais ocorresse de forma descentralizada e que a democratização do esporte e do lazer se efetivasse.

Embora essa a Ação 5450 possa ter alcançado todas as regiões do país, durante os anos que compreendem esse PPA, houve descontinuidades na execução da política, o que apareceu agravado no último ano, conforme consta na Tabela 10.

Tabela 10 – Metas previstas e realizadas na Ação 5450

Região	Metas	2004	2005	2006	2007
Centro-Oeste	Previstas	166	477	107	05
	Realizadas	01	71	56	69
<b>Nacional</b>	Previstas	36	949	211	187
	Realizadas	01	97	122	78
Nordeste	Previstas	373	2.680	814	62
	Realizadas	03	364	477	414
Norte	Previstas	192	600	169	147
	Realizadas	00	102	100	59
Sudeste	Previstas	287	1.252	732	62
	Realizadas	05	323	423	275
Sul	Previstas	145	406	423	320
	Realizadas	03	118	269	282

Fonte: Elaborada pela autora com base no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008, p. 61)

Porém, as metas regionalizadas demonstraram que existiu capilaridade na execução da implantação ou modernização de infraestrutura. Contudo, como são demandas oriundas de emendas parlamentares, a expectativa de realização da meta pode ser frustrada pela baixa capacidade dos municípios eleitos que não conseguem atender as exigências da Entidade Mandatária (Caixa Econômica Federal), não efetivando os contratos de repasse apresentados.

### **A Infraestrutura como uma Política Democrática**

Além do que foi tratado acerca dos interesses que se sobressaem na realização dessa ação, houve agravantes identificados na execução física e financeira que repercutiram na redução da capacidade de implantar ou modernizar as infraestruturas esportivas. O principal obstáculo na execução orçamentária da ação de infraestrutura foi a postergação da liberação das emendas parlamentares, que ocorria apenas no final do exercício de cada ano, quando muitos convenientes estavam inadimplentes, o que impedia a realização dos contratos de repasse e representava o maior volume de processos pendentes no ME.

Concordamos com Teixeira *et al.* (2018), que, baseado em estudos de Veronez (2005), Castelan (2011), Castro, SCARPIN, SOUZA . (2017), Mascarenhas (2016) e Guimarães (2017), ao ressaltarem que a atuação do Poder Legislativo influencia, sobremaneira, a aplicação dos recursos destinados ao esporte. Conforme abordamos,

tal interferência se dá na fase de análise e aprovação da LOA, em especial quando apresentam emendas parlamentares que

invariavelmente culminam com projetos clientelistas responsáveis por uma pulverização dos recursos públicos, ou seja, pela distribuição por inúmeras obras, geralmente com recursos insuficientes para a conclusão dos projetos e ainda por sua destinação “carimbadas”<sup>66</sup> (TEIXEIRA *et al.*, 2018).

Vale registrar que vários foram os esforços por parte do ME, com atuação direta da ASPAR/GAB, para sensibilizar os parlamentares a destinarem as suas emendas aos programas consolidados pelo ME. Inclusive, anualmente, eram apresentados Manuais de orientação para emendas parlamentares das ações do ME<sup>67</sup> contendo todas as informações necessárias aos parlamentares para fazer a sua escolha.

Uma das ações programáticas que promoveram maior resposta dos parlamentares, a partir da indução às atividades organizadas do ME, foi a construção de Praças da Juventude, que eram alocadas na ação orçamentária 5450 e estavam sob a responsabilidade da Secretaria Executiva<sup>68</sup> do ME.

A Praça da Juventude é um projeto destinado a comunidades situadas em espaços urbanos com reduzido ou nenhum acesso a equipamentos públicos de esporte e lazer que alia saúde, bem-estar e qualidade de vida a atividades socioeducativas diversificadas. O projeto, além de buscar a democratização do acesso ao esporte e ao lazer, incentiva a inclusão digital e a produção cultural. Ao oferecer à população um equipamento público e qualificado de esporte e lazer, a Praça da Juventude constitui-se em um amplo espaço de convivência comunitária (RANGEL, 2011).

Essas ações programáticas do ME – as Praças da Juventude e os Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer (PELC) –, implantados em diferentes localidades do Brasil, por meio de parcerias entre os governos federal, distrital, estaduais e municipais, constituíram uma política intersetorial junto com o PRONASCI, do

---

<sup>66</sup> A aplicação vem previamente especificada, podendo ser destinada somente a um município ou região, ou ainda marcada quanto à natureza de despesa e ao tipo de ação à qual se destina (TEIXEIRA *et al.*, 2018).

<sup>67</sup> A produção desse material iniciou-se no segundo ano de gestão do Governo Lula, 2004, e consta no acervo particular da pesquisadora.

<sup>68</sup> A Secretaria Executiva tem como objetivo supervisionar e coordenar as atividades dos sistemas federais, planejamento, orçamento e inovação institucional, além de gerir atividades consideradas estratégicas para o ME, tais como CNEs; Lei de Incentivo ao Esporte; Praça da Juventude, que compuseram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), posteriormente denominadas Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

Ministério da Justiça, viabilizando o fomento de espaços urbanos de convivência comunitária.

O PRONASCI possibilitou a consolidação das Praças da Juventude como organizações efetivas e integradas à vida comunitária. Conforme consta em seu relatório: “existe uma forte complementaridade entre esses dois programas quanto aos seus objetivos de educar, ressocializar e apoiar jovens em situação de vulnerabilidade social” (RANGEL, 2011, p. 5).

Mesmo com esse programa qualificado, a “Ação 5450” permaneceu como prioridade dos parlamentares para alocarem suas emendas, devido à liberdade que a ação lhes proporcionava.

Em 2003, com a chegada ao poder da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), tinha-se a expectativa da priorização de políticas que garantissem os direitos sociais, bem como a materialização do rompimento da lógica da pequena política (MATIAS, 2013 apud TEIXEIRA *et al.*, 2018).

Se a expectativa era essa, a realidade demonstrou uma tendência inversamente proporcional, reforçando o traço da chamada pequena política no orçamento do ME. Considerando que nesse primeiro PPA, do governo Lula, os recursos oriundos de emendas parlamentares, praticamente, dobraram de 2004 a 2007, perfazendo quase dois terços do orçamento da Pasta.

As críticas emitidas nos estudos de Veronez (2005), Castelan (2011), Espírito-Santo Filho (2013), Castro, SCAPIN, SOUZA (2017), Carneiro e Mascarenhas (2018) e Guimarães (2017), Teixeira *et al.* (2018) são pertinentes quanto às consequências negativas ao planejamento e à continuidade dos recursos oriundos das emendas parlamentares, mesmo quando tratam do trato assistencialista com os recursos públicos. Todavia, esses recursos foram canalizados para construção e reforma de infraestrutura escolar e de lazer e majoraram a capacidade de suprir o déficit de espaços mais qualificados para a democratização do acesso ao esporte e ao lazer.

Se, por um lado, a ação 5450 transcorreu de forma duradoura e mobilizou um enorme volume de recursos orçamentários, durante o PPA analisado, por outro, não apresentou nenhum dispositivo que exigisse de forma compulsória a execução financeira dos limites autorizados, ou que garantisse a sua continuidade, ou investimentos sustentáveis, considerando a volatilidade dessa fonte de financiamento, que é discricionária dos parlamentares e do executivo federal.

## A infraestrutura como uma Política Sustentável

Para o PPA 2004-2007, a execução física dessa ação contou com a contratação de 1.478 obras de infraestrutura esportiva, por meio da Entidade Mandatária, CEF, para a construção e/ou reforma de ginásios, praças esportivas, quadras e estádios (BRASIL, 2008).

Quanto à execução orçamentária da ação 5450 (Tabela 11), a previsão no PLOA era decrescente, porque a ação era preferencial para destinação de emendas parlamentares que, logo no primeiro ano, representou um acréscimo de R\$ 370 milhões ao orçamento do ME. Em compensação, os limites impostos pelo governo para esse tipo de orçamento eram substanciais. Nos quatro anos, essa ação recebeu um orçamento total de R\$1,4 bilhão. Ao analisarmos a execução financeira, encontramos um total ínfimo de R\$63,1 milhões de valores pagos. Isso decorreu devido aos cortes orçamentários feitos pelo governo federal para realizar a meta fiscal e porque as obras não eram entregues no ano da contratação.

Tabela 11 – Valores previstos e realizados na infraestrutura de esporte e lazer (Ação 5450) – PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>2004</b>	R\$0,00	R\$166.844.521,00	R\$166.744.521,00	R\$23.570.115,35
	\$0,00	\$62.874.781,81	\$62.837.097,15	\$8.882.316,61
<b>2005</b>	R\$8.815.000,00	R\$379.398.799,00	R\$368.894.599,00	R\$4.923.515,72
	\$3.767.255,01	\$162.143.168,08	\$157.654.001,88	\$2.104.156,47
<b>2006</b>	R\$3.500.000,00	R\$372.977.025,00	R\$382.839.125,00	R\$21.348.997,63
	\$1.637.656,75	\$174.516.669,01	\$179.131.164,61	\$9.989.237,15
<b>2007</b>	R\$2.160.000,00	R\$413.507.500,00	R\$507.107.500,00	R\$13.305.000,00
	\$1.219.994,35	\$233.554.080,77	\$286.420.502,68	\$7.514.826,32
<b>Total</b>	<b>R\$14.475.000,00</b>	<b>R\$1.332.727.845,00</b>	<b>R\$1.425.585.745,00</b>	<b>R\$63.147.628,70</b>
	<b>\$6.624.906,11</b>	<b>\$633.088.699,66</b>	<b>\$686.042.766,32</b>	<b>\$28.490.536,54</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial. (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData)

Outro impacto se deveu aos escassos limites financeiros recebidos do Tesouro Nacional, pelo ME, para efetuar o pagamento da infraestrutura para aqueles que cumpriam a meta física de construção prevista, no período.

Levando-se em conta o fluxo dos valores financeiros, excetuados, a Ação 5450 sofreu descontinuidade, prejudicando a execução programada.

Identificamos no Relatório (BRASIL, 2008, p. 30) a justificativa que “o limite financeiro demorou a ser liberado, o que gerou grande acúmulo de pleitos tramitando nos últimos dias e muitos processos empenhados e não pagos”. Além disso, informou que diversos pleitos não puderam ser empenhados, pois nos últimos dias do ano não havia mais limite financeiro para tanto no Ministério.

Isso pode ser justificado, conforme o Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008), pelos atrasos na formalização dos processos pelo ME e de outras instâncias do governo federal, como a casa civil, quando se refere às emendas parlamentares, bem como a inadequação dos projetos e documentos por parte das entidades executoras, conforme os quesitos legais. Sem contar a descontinuidade da movimentação financeira, o que atrapalhou as ações previstas com os contingenciamentos feitos durante a gestão.

Outro fator que influencia na redução da execução financeira é porque os valores pagos ocorrem, conforme os percentuais das obras construídas, após medidas e constatadas pelos engenheiros fiscais da Caixa Econômica Federal (Entidade Mandatária), que administra os recursos por meio de contratos de repasse.

### **A infraestrutura como uma política Estruturada**

A restrição dos recursos humanos também foi um problema que acompanhou os óbices no alcance dos objetivos de várias ações do ME, que, além de poucos, apresentavam baixa qualificação na área de atuação. Além da alta rotatividade de funcionários, o que dificultou a continuidade dos trabalhos, denotando, mais uma vez, a fragilidade estrutural da política.

Durante o PPA 2004-2007, não houve uma estrutura própria para a gestão da infraestrutura esportiva, já que cada secretaria nacional assumia os trâmites para a execução dos processos até o encaminhamento à Caixa Econômica Federal. A infraestrutura do esporte educacional era parte do PST, sendo executada pela SNEED, a de alto rendimento compunha o Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento e era gerida pela SNEAR.

Em relação à infraestrutura advinda das emendas parlamentares, a maioria absoluta das demandas tinha a gestão dos contratos de repasse e era realizada pela Assessoria Parlamentar – ASPAR/GAB – ligada ao Gabinete do Ministro. O relatório

de Avaliação do PPA (2008) faz menção a esta questão, admitida como um problema a ser superado na estrutura do ME.

Subsiste ainda na Pasta uma desvinculação; uma incompatibilidade entre o modelo de gestão atual, em que os projetos estão concentrados sob a gestão do Gabinete Ministerial, enquanto as demandas nascem no âmbito das atuações das secretarias finalísticas. O ideal seria que existisse uma programação de obras ligada a cada Secretaria finalística, pois o acompanhamento da ação seria realizado por aqueles responsáveis pela interlocução da demanda, o que propiciaria melhor controle do projeto, na questão física e financeira (BRASIL, 2008, p. 15).

Essa ausência de estrutura própria, no ME, responsável pela gestão das ações de infraestrutura, indica que essa política não se adequa ao atributo de uma política estruturada. Por tais características, apreendemos que a política de infraestrutura prescinde dos quesitos de uma política permanente, contínua, sustentável e estruturada para ser considerada uma política de Estado.

## ii Políticas de Ciência e Tecnologia do esporte

As ações do orçamento fiscal da seguridade social para as políticas transversais encontram-se inseridas em diversos programas de esporte e lazer, no PPA 2004-2007.

Dentre eles constavam, no Programa Esporte e Lazer da Cidade, os projetos de “Implantação de centros de desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer – Rede CEDES”, de “Atividades de Funcionamento de centros de desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer – Rede CEDES”, de “Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados para o desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer” (BRASIL, 2003b, p. 279-280).

Constavam, também, no Programa Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer, os projetos do “Diagnóstico da estrutura nacional esportiva e de lazer”, de “Implantação do sistema centro de documentação e informação do Ministério do Esporte CEDIME”.

O Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte (CEDIME) é responsável pelo suporte ao repositório da Rede CEDES, pelo fomento a Centros de Memória e Museus, pela produção e divulgação de publicações ou apoio aos

periódicos desenvolvidos nas áreas de educação física, esporte e lazer (BRASIL, 2018).

Embora a Política do Esporte de Alto Rendimento também apresente ações relativas à ciência e tecnologia, em especial sobre os Centros de Excelência do Esporte, assim como a Política para os Grandes Eventos apresenta ações relacionadas à tecnologia de informação e integração com as telecomunicações e transmissão dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007– da mesma forma, nos PPAs seguintes e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 –, elas não foram tratadas nesta pesquisa por não terem se enquadrado nos critérios seletivos previamente estabelecidos na metodologia.

### **A Rede CEDES como uma Política Relevante**

A Rede Cedes – Centro de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer – foi criada em 2003, inicialmente inspirada “na compreensão do papel estatal na efetivação do direito ao esporte e ao lazer e, ao mesmo tempo, no reconhecimento da necessidade de construção de uma base teórica para qualificação da formulação e gestão de políticas públicas” (ATHAYDE, 2019, p. 14).

Para Bonalume (2011, p. 67), um dos motivos foi o reconhecimento da SNDEL de ver a “pesquisa como uma aliada indispensável a uma política social de qualidade alicerçada por estudos que se inserem nos territórios vivos das ações políticas de esporte e lazer”.

A autora, baseada em pesquisa documental e depoimentos, alude que a Rede CEDES é uma política pública que surge para organizar uma ação já existente – os grupos de pesquisa na área de esporte recreativo e de lazer – devido à necessidade governamental de articular o conhecimento produzido para utilizá-lo na construção da política nacional de esporte e de lazer. O horizonte era superar as ações fragmentadas, burocráticas e centralizadoras da gestão que, historicamente, ocorriam na área.

A rede foi instituindo-se aos poucos, conforme as novas necessidades foram surgindo, modificando-se, criando novos laços e complexificando suas ações.

O reconhecimento dessa Rede não se restringe ao entendimento do governo federal. Para os autores Castellani Filho, Veronez e Liao Junior (2008), uma das principais motivações para a materialização da Rede CEDES foi:

pela sintonia com a necessidade, cada vez mais reconhecida, dos partidos políticos com aspiração de ascensão a instâncias de governo, por um lado, e da necessidade concreta de administrarem a máquina pública nas esferas municipais e estaduais, de outro, de se colocarem em campo na formulação de pressupostos orientadores de políticas públicas para o setor” de esporte e lazer, o que já vinha acontecendo na gestão de outras áreas “sensíveis à lógica da gestão pública (CASTELLANI FILHO, VERONEZ; LIAO JUNIOR, 2008, p. 67).

Os autores abordam, ainda, que havia a necessidade dos acadêmicos se “colocarem em campo na formulação de pressupostos orientadores de políticas públicas para o setor, a par do que já acontecia em outras áreas sensíveis à lógica da gestão pública” (idem, ibidem).

Em 2004, a SNDEL, unindo as ações “Estudos e Pesquisas Científicas e Tecnológicas para o Desenvolvimento do Esporte” com a de “Edição e Distribuição de Material Técnico e Científico Relacionados ao Esporte Recreativo e de Lazer”, criou a ação “Implantação e Funcionamento de Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer – Rede Cedex”, que se integrava ao conjunto de ações do PELC, voltadas para a produção e a difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e do lazer.

À busca de superar limites das práticas tradicionais da área, no início, não significou algo avançado. Conforme Bonalume (2011) e Ewerton *et al.* (2011), a institucionalização da Rede CEDES ocorreu mais por meio de financiamentos a alguns grupos de pesquisa de cursos de Educação Física de universidades públicas do que pelo estabelecimento de conexão entre diferentes estudiosos para qualificar e aprofundar as relações das políticas públicas de esporte e lazer, distante de cumprir o trabalho em rede conforme indicava a premência do ME, o que começou a ser resolvido nos anos finais do PPA.

O objetivo da Rede, no PPA 2004-2007, visava à promoção do desenvolvimento de atividades científico-acadêmicas, fundamentadas nas áreas de Humanidades e articuladas em nível local, estadual, regional, nacional e internacional e, também, territorial. Ainda previa que as pesquisas visassem à formação e ao

assessoramento de pessoas e instituições, contribuindo com a formulação de políticas e o debate sobre o aparato legal (BRASIL, 2008).

À Rede Cedes caberiam papéis relativos: à avaliação, de forma concreta, das necessidades dos segmentos e contextos ligados ao PELC e das políticas públicas, preocupadas com a compreensão e o realinhamento dos processos; à ação educativa, comprometida com o aprimoramento da gestão das políticas públicas de esporte e lazer pela educação de sujeitos críticos, criativos, capazes de agir conscientemente e com autonomia, em sua realidade; e à comunicação para estabelecer o diálogo sobre a realidade de diferentes formas e a inter-relação da teoria e prática.

Tais ações relacionam a Rede CEDES com o PELC e proporcionam: a) o fomento a pesquisas desenvolvidas por Núcleos Temáticos; b) o apoio à publicação e distribuição de materiais técnico-científicos; c) o apoio à realização de eventos nacionais e internacionais, como congressos, seminários; d) a criação de um Sistema de gestão Compartilhada para consolidar as redes nacionais; e) a Cessão do Prêmio Brasil de Esporte, Lazer e Inclusão Social; e f) a implementação do CEDIME.

A Rede CEDES é uma política relevante devido à maneira com que ela foi instituída, tendo vínculos com a comunidade acadêmica. Ela não foi inserida em nenhum dispositivo legal, figurando apenas em dispositivo normativo discricionário do ministro do esporte, o que lhe atribui enorme fragilidade. Embora se deva considerar que os grupos de pesquisa vinculados à Rede receberam suporte para se consolidarem e, principalmente, para aqueles vinculados às IES públicas darem continuidade ao trabalho, caso não houvesse mais apoio à Rede, por parte do governo federal.

### **A Rede CEDES como uma Política Permanente**

Essa demanda presente além do poder público aflorou também nos debates e deliberações da sociedade civil, em especial durante os processos preparatórios e finais das duas edições da CNE, ocorridas nesse PPA.

Na I CNE, constou a demanda por políticas relacionadas à produção de conhecimento e a publicações sobre políticas de esporte e lazer,

Uma das deliberações dos delegados, no eixo “Esporte e Conhecimento”, abordou a necessidade de:

implementar ações de políticas públicas de difusão de conhecimento em Educação Física, esporte e lazer, através do financiamento de eventos científicos e culturais em âmbito nacional e internacional e de publicação de periódicos científicos e livros na área, bem como apoiar e incentivar a implantação de cursos de mestrado e doutorado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, na área de Educação Física, esporte e lazer (BRASIL, 2009, p. 24).

Essa deliberação reforçou a política que estava sendo gestada pelo ME com o PELC que compôs a Rede CEDES.

Na II CNE, em 2006, os delegados deliberaram o que caberia como responsabilidade ao ME, no desenho do Sistema Nacional do Esporte e Lazer, quanto ao tema da ciência e tecnologia, aperfeiçoando as ações da Rede CEDES, que se encontrava em pleno funcionamento, e indicando a necessidade de:

b) Buscar parceria com o Ministério da Educação para o planejamento da formação profissional e garantir de forma efetiva e permanente da esfera estadual e federal as condições necessárias à produção e à disseminação do conhecimento técnico-científico relacionado ao esporte, ao lazer e à atividade física; [...] d) Ampliar parcerias que incentivem as pesquisas científicas na área da Educação Física/Ciências do Esporte (BRASIL, 2009a, p. 54).

No âmbito acadêmico, Athayde, Stigger e Myskiw (2019), ao tratarem da experiência da Rede CEDES, no Rio Grande do Sul, falam da importância da formação e da qualificação dos agentes sociais de esporte e lazer para o planejamento, a implantação e a avaliação de plano, programas e projetos que se pautam pelos propósitos de educação, de lazer e de inclusão social, considerando a melhoria na compreensão e na qualificação da intervenção dos mesmos.

Destacam, ainda, que as interfaces de alguns trabalhos da Rede CEDES podem ampliar o conhecimento e a compreensão das políticas públicas, relacionadas aos: a) direitos sociais em processos políticos (trata de processos nas arenas de disputas); b) direitos sociais, emancipação e apropriação (experiências coletivas, vividas de tensões e conflitos, desenvolvem visão de mundo e de cidadania); e c) direitos sociais, educação e formação (condições de trabalho na educação e na formação para atuar em políticas públicas).

Esse e os demais estudos citados demonstram que a Rede CEDES tem relevado valor nos estudos de políticas públicas de esporte e lazer.

Segundo Schwartz (2010), a Rede, além colaborar para o fomento e a difusão do conhecimento em diferentes instâncias, contribui com a melhoria dos programas e com a qualificação dos gestores e pesquisadores que integram esses grupos.

Para Bonalume (2008), a Rede CEDES significa uma política pública que pretende articular o conhecimento produzido para empregá-lo na instituição de uma política nacional de esporte e lazer. No entanto, Schwartz *et al.* (2010) ressaltam que a Rede CEDES tem apoiado muitos pesquisadores de diversas instituições, mas não conseguiu realizar a gestão do conhecimento produzido.

### **A Rede CEDES como uma Política Abrangente**

As características da política de Ciência & Tecnologia é focal, voltada aos pesquisadores da área das ciências humanas e sociais de esporte e lazer.

A Rede CEDES é composta por grupos de pesquisadores vinculados a diversas Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas sem fins lucrativos, incentivando a produção e a difusão de conhecimentos voltados para o monitoramento e a avaliação dos programas de esporte e de lazer. Seu propósito era estimular grupos de pesquisa a produzirem e a difundirem conhecimentos, a fim de aperfeiçoarem e qualificarem projetos e programas pertinentes às políticas públicas de esporte recreativo e de lazer (SCHWARTZ *et al.*, 2010, p. 43).

Foram apoiadas 15 publicações relacionadas com a inclusão social, tematizando o esporte e o lazer, e distribuídas 3.279 publicações para disseminação do conhecimento produzido pela Rede em todo o país. Os resultados estiveram muito aquém do potencial da produção do conhecimento dos pesquisadores desse campo (BRASIL, 2008).

A SNDEL apoiou 136 eventos de formação de agentes do Programa e a Realização da 2ª Reunião Nacional de Coordenadores da Rede CEDES, além de apoiar oito eventos científicos e tecnológicos de esporte e lazer.

A avaliação de desempenho apontou que os resultados mais importantes estão relacionados à meta física alcançada com os empenhos emitidos pela Secretaria.

### **A Rede CEDES como uma Política Democrática**

Em 2003, o pensamento originário do ME sobre a nova Rede CEDES, voltada às ciências humanas e sociais, e a existente Rede CENESP, voltada às ciências biológicas e ao esporte de alto rendimento, previa que tais redes seriam

constitutivas de polos facilitadores do diálogo entre os segmentos envolvidos no processo de produção do conhecimento e, destes, com aqueles que se valeriam do conhecimento produzido, na ação de gestão, tendo ela mesma também como polo produtor e difusor de conhecimento (CASTELLANI FILHO, VERONEZ; LIAO JUNIOR, 2008, p. 68).

No entanto, isso não se efetivou na prática. As atividades previstas, no PPA, para Rede CEDES foram o Funcionamento de centros de desenvolvimento do esporte recreativo e de lazer, em uma ação orçamentária, e, em outra, a promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados para o desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer.

O repasse de recursos para concretizar essa atividade foi realizado por meio de descentralização de recursos entre órgãos federais e por convênios quando se trataram de instituições privadas.

Os principais resultados obtidos nas ações de pesquisa com o funcionamento de 37 Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer (Rede CEDES) em quase todos os Estados.

### **A Rede CEDES como uma Política Contínua**

As realizações da primeira e segunda Reunião Nacional de Coordenadores da Rede CEDES demarcaram alterações importantes na gestão da Rede, como a deflagração de chamadas públicas para democratizar o acesso ao Programa.

Assim, a Rede CEDES passou por diversas mudanças de gestão na concepção desde a sua criação. No início, o processo de ingresso ocorria por meio do aceite, pela SNDEL, das propostas apresentadas pelos pesquisadores, mas a partir de 2006, com a mudança na gestão e o aumento das demandas, as chamadas foram instituídas por meio de editais públicos.

O Edital definiu algumas diretrizes, dentre as quais se destacam a coincidência com os objetivos do Ministério e a necessidade de os projetos possuírem metodologia integrada a esses objetivos, além de serem propostas latentes que ainda não foram tratadas.

Os eixos temáticos que constaram no Edital foram definidos com a seguinte configuração:

1. “Memória do esporte e do lazer”;
2. “Perfil do esporte e lazer”;
3. “Programas integrados de esporte e lazer”;
4. “Desenvolvimento de programas sociais de esporte e de lazer”;
5. “Observatório do esporte”;
6. “Gestão de esporte e de lazer”;
7. “Avaliação de políticas e programas de esporte e de lazer”;
8. “Infraestrutura de esporte e de lazer”;
9. “Sistema Nacional de Esporte e Lazer”.

Segundo Ewerton (2011), essa inovação qualificou, democratizou e diversificou a participação dos pesquisadores participantes da Rede, por ter conferido transparência ao processo seletivo, sob as mesmas regras, os mesmos temas, igualando as condições de participação dos pesquisadores das diferentes regiões do país.

Para Bonalume (2011), as diretrizes estabelecidas a partir da auto-organização comunitária, o trabalho coletivo, a intergeracionalidade, o fomento e difusão da cultura local, o respeito à diversidade e a intersetorialidade são inovações que o PELC traz à gestão de políticas públicas de esporte e lazer.

A autora explica que a auto-organização do trabalho coletivo está ligada aos traços da intersetorialidade e, assim, “a lógica intersetorial pode ser mais permeável à participação do cidadão” (BONALUME, 2011, p. 106).

Nesse rol de argumentos, ela diz que, quando se atuar na garantia de direitos, deve-se pensar na intergeracionalidade como a característica que toma as pessoas em todas as suas fases de vida e diferentes demandas.

Portanto, todas as idades precisam ser pensadas e contempladas na garantia de políticas públicas, no fomento e na difusão da cultura local, assim como no respeito à diversidade que dialoga com a característica da gestão matricial e em rede que a intersetorialidade apresenta e, por fim, a diretriz da intersetorialidade que então se configura como eixo norteador, como meio e fim de todas as outras já apontadas (BONALUME, 2011, p. 107).

No PPA 2004-2007, a Rede CEDES manteve a articulação com o fomento de eventos científicos e tecnológicos e com as ações do CEDIME, possibilitando o

fomento de Centros de memória e museus, periódicos, publicações e do Repositório da Rede Cedes – espaço dedicado à preservação da produção da Rede<sup>69</sup>.

Essa articulação poderia deflagrar o processo de gestão da informação do esporte e lazer no ME (SCHWARTZ, 2010).

No Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008), destacaram-se as visitas institucionais para o acompanhamento na “Ação Funcionamento de Centros da Rede CEDES”, o que combinou com uma iniciativa importante, a criação do sistema de monitoramento dos convênios, do funcionamento dos núcleos e dos centros da Rede CEDES, com previsão para ser implementado em 2008.

Em relação aos mecanismos de monitoramento [foram] realizadas reuniões de trabalho, como a reunião anual dos agentes do Programa, tanto das ações de funcionamento de núcleos quanto da Ação de Funcionamento de Centros [da Rede CEDES] (BRASIL, 2008, 31).

### **A Rede CEDES como uma Política Estruturada**

Em relação à estrutura, consideramos importante que, na SNDEL, havia um departamento exclusivo para gerir os Centros da Rede CEDES.

Conforme demonstramos no organograma da SNDEL (ver Figura 4), no início deste subcapítulo, no Departamento de C&T do Esporte, existiam, além da direção (DAS 5), dois cargos de coordenação geral (DAS 4), dois de assistente (DAS 2) e um de coordenação (DAS 3), ocupado por pessoas responsáveis pelo ciclo de gestão da Rede CEDES.

A equipe era exígua para suportar a grande demanda dessas atividades, conforme trouxe o Relatório de Atividades (BRASIL, 2008).

A maior parte dos funcionários possui pouca qualificação profissional na área de atuação. Apesar do grande investimento em formação, percebe-se que a qualidade poderia ser melhor. As trocas constantes de agentes dificultam o processo de formação (BRASIL, 2008).

### **Programa Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer**

---

<sup>69</sup> Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/cedes/apresentacao.jsp>. Acesso em: 10/06/ 2021.

Esse programa também ficou sob a responsabilidade da SNDEL, embora tenha sido compartilhada com as demais secretarias finalísticas do ME, tendo como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte.

O público-alvo do programa é o Governo, por se tratar de ações de natureza institucional.

As ações do programa eram: a realização das atividades de avaliação das políticas públicas e de programas de esporte e de lazer; a capacitação de gestores de esporte e de lazer; a capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação; a ação de gestão e administração do programa; a promoção da cooperação e intercâmbio internacional; o sistema do centro de documentação e informação CEDIME do ME. Além da realização das edições da CNE em que pese essa ação não se trate de Ciência e Tecnologia (C&T) (BRASIL, 2003b, p. 342).

Esse programa não foi selecionado como objeto de análise desta pesquisa, pelo caráter sazonal da realização de suas ações. Mesmo assim, mantivemos esse programa dentre as políticas transversais, para justificar as inter-relações entre as diversas ações nesse campo.

Isso também se deu em sintonia com as resoluções da II CNE, no Eixo 'Gestão e Controle Social', que orientou os conselhos estaduais e municipais de esporte e lazer, o "i) Estímulo à pesquisa sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer" (BRASIL, 2009a, p. 59).

Além disso, sobre ações similares ao CEDIME, definiu que o ME deveria:

Criar, implementar e manter um Sistema Nacional de Informação e Documentação em Esporte e Lazer, a fim de fazer interagir organismos e redes nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais (sítios, portais, bibliotecas virtuais, bancos de dados, museus, centros e institutos de pesquisa, universidades, secretarias estaduais e municipais, entre outras), visando a subsidiar a pesquisa e a formulação de programas e projetos, e o aperfeiçoamento contínuo da gestão em todas as instâncias do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (BRASIL, 2009a, p.60).

Com relação a essa demanda, deliberaram que o ME deveria se preocupar com a gestão do conhecimento sobre as políticas públicas de esporte e lazer, devendo

elaborar, fomentar, apoiar e incentivar políticas públicas de informação e documentação, visando à socialização do conhecimento, ao aperfeiçoamento da gestão pública e ao desenvolvimento científico e tecnológico da Educação

Física, do esporte e do lazer. Estas políticas deverão contemplar a criação de uma rede nacional de documentação e informação, um diagnóstico do esporte e do lazer, apoio à preservação de documentos, formação de recursos humanos, a criação de listas de discussões técnico-científicas e de um banco de dados de informações do esporte e do lazer e, finalmente, apoio à criação de bibliotecas virtuais que disponibilizem a produção científica e o acervo literário (BRASIL, 2009a, p. 24).

As resoluções obtidas nas duas edições da CNE, durante o PPA, demonstraram a relevância atribuída pela sociedade sobre as políticas de esporte e lazer realizadas pelo ME.

A CNE também expôs as contradições existentes entre as prioridades da PNE, estabelecidas pela classe subalterna e frações de classe, e aquelas vinculadas aos interesses da classe dominante, sendo que esse espaço de tensões e disputas, algumas vezes, possibilitou a conquista de avanços nas políticas públicas de esporte e lazer.

A CNE figurou de forma recorrente como uma reivindicação das duas edições desse fórum deliberativo.

Na II CNE, Eixo III Gestão e controle social, constam:

4 – Prever e garantir legalmente, nos âmbitos Municipal, Estadual e Federal, a realização de Fóruns periódicos e Conferências bienais realizadas em anos ímpares que abordem as temáticas do Esporte e do Lazer para analisar e discutir as Políticas Públicas do setor, ampliar o controle social sobre elas e apontar diretrizes que as orientem. Tais conferências deverão ser viabilizadas com recursos financeiros das três esferas mencionadas e a participação dos delegados nas etapas Estadual e Nacional ficará condicionada à eleição dos mesmos na etapa municipal e/ou regional (BRASIL, 2009a, p. 58).

## **A Rede CEDES como uma Política Sustentável**

A Rede CEDES e o CEDIME têm como origem dos recursos a fonte Orçamentária do ME, pois não há qualquer mecanismo compulsório para determinar a execução dos limites orçamentários, nem qualquer dispositivo que garanta o atendimento das demandas por acesso às políticas.

As políticas de C&T envolvem ações sistemáticas relativas ao esporte e lazer, publicações, pesquisas, eventos científicos.

Na Tabela 12, constam os valores totais no PPA, e os executados a cada ano nessas ações. O valor total de recursos orçamentários, nessas ações, foi de R\$6,6 milhões, dos quais foram pagos R\$1,7 milhão.

Tabela 12 – Ações referentes à C&amp;T de esporte e lazer no PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>2004</b>	0,00	R\$1.655.000,00	R\$1.455.000,00	R\$355.861,39
	\$0,00	\$623.681,04	\$548.311,73	\$134.105,14
<b>2005</b>	R\$1.970.000,00	R\$1.970.000,00	R\$1.470.000,00	R\$325.158,26
	\$841.916,32	\$841.916,32	\$628.231,98	\$138.962,46
<b>2006</b>	R\$1.840.000,00	R\$2.040.000,00	R\$2.040.000,00	R\$733.567,34
	\$860.939,55	\$954.519,93	\$954.519,93	\$343.237,57
<b>2007</b>	R\$1.690.000,00	R\$1.690.000,00	R\$1.690.000,00	R\$313.794,72
	\$954.532,62	\$954.532,62	\$954.532,62	\$177.235,09
<b>TOTAL</b>	<b>R\$5.500.000,00</b>	<b>R\$7.355.000,00</b>	<b>R\$6.655.000,00</b>	<b>R\$1.728.381,71</b>
	<b>\$2.657.388,49</b>	<b>\$3.374.649,91</b>	<b>\$3.085.596,25</b>	<b>\$793.540,26</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial. (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

#### 4.1.1.3 Ações para os Grandes Eventos Esportivos

Nesta pesquisa, compreendemos que as políticas para os grandes eventos esportivos, por ocorrerem de forma sazonal, prescindem de atributos próprios de uma política de Estado, porém, da forma encadeada como ocorreram no Brasil, planejadas para produzir impactos e legados positivos, trouxeram elementos importantes a serem perscrutados à luz das categorias que compõem as condições necessárias de uma política de Estado de esporte.

Desde o início, o governo Lula pretendia enveredar pelos grandes eventos, na tentativa de projetar o esporte como “questão de Estado”. Nossos achados coincidem com os de Espírito-Santo Filho (2013), ao reconhecer que essa pauta foi a que consolidou de forma mais intensa a agenda interministerial com longa duração e que envolveu setores estratégicos do governo federal.

Em 2003, quando o Brasil foi eliminado na disputa para sediar os Jogos Olímpicos de 2012, o COB reagiu e procurou o apoio do presidente Lula para apresentar informalmente a intenção de sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

Lula viu os grandes eventos como uma oportunidade para projetar a imagem do país no exterior, a fim de atrair novos negócios, do exterior, e dinamizar a economia, atraindo recursos novos da iniciativa privada, para acelerar políticas públicas em setores cruciais para as cidades. Dessa forma, envidou esforços para realizar os Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007 como um ensaio sobre a

capacidade do Brasil para a realização de uma cadeia de outros eventos, como os Jogos Mundiais Militares Rio-2011, a Copa das Confederações FIFA-2013, a Copa do Mundo FIFA-2014 e os cobiçados Jogos Olímpicos e os Paralímpicos Rio-2016.

Espírito-Santo Filho (2013) assevera que as prioridades do governo Lula para abraçar tal agenda foram: “a projeção do país como potência esportiva olímpica e fortalecimento do futebol como identidade cultural; a capacidade de modernização das cidades integrantes e seus serviços; e projeção do país no cenário internacional” (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 113).

Sobre essa concepção de promover eventos esportivos que produzem legados e que realizam a diplomacia pública, o Brasil absorveu como inspiração dois exemplos de sucesso: a) a realização dos Jogos Olímpicos em Barcelona, em 1992, que inaugurou o conceito de legados dos megaeventos esportivos para o país-sede; b) a política de diplomacia pública da China, impulsionada pela realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2008.

Quando Barcelona realizou os Jogos Olímpicos, em 1992, neles refletiram-se os interesses do Estado Catalão em fazer do evento uma ferramenta propulsora da economia nacional, em um momento de crise do capitalismo, em sua fase imperialista<sup>70</sup>, por meio da transformação da cidade e da propulsão do turismo internacional.

Diante dessa decisão unilateral, aquele Estado procurou configurar essa política como vontade “comum”, para a qual foi necessário construir um consenso ativo. Como o Estado resguardara os interesses econômicos dos setores da construção civil e do turismo, que representam frações da burguesia catalã ou internacional, por indução, poderia, inclusive, beneficiar as condições gerais da população.

Ainda sobre esse assunto, ao analisarmos o caso da China, ao sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2008, além de buscar a integração dos atletas chineses com a comunidade esportiva mundial, procurou empregar o *soft power* com características muito peculiares, que visaram a demonstrar concretamente aos visitantes como o país funciona para além da propaganda da mídia ocidental.

---

<sup>70</sup> Na obra *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, Lenin (2005) não faz uma abordagem puramente econômica, mas busca apresentar – por trás do advento dos monopólios e do capital financeiro, da concentração bancária, da exportação de capitais e da partilha do mundo em áreas de influência – a dinâmica concreta das classes sociais. Foi esse pensamento que determinou o seu conceito teórico-econômico e político da questão nacional (AZEVEDO, 2020, p. 167).

Segundo Paulino (2015) e Villanova (2017), a diplomacia pública da China, com a realização dos Jogos de 2008, por um lado, teve como objetivo promover e divulgar a legitimidade do governo do Partido Comunista da China e, por outro, foi responsável pela construção da imagem “sociedade harmônica” e do “surgimento suave” da segunda maior economia mundial que não pretendia ameaçar as demais potências, mas, ao contrário, apregoava a paz.

Por meio dos megaeventos esportivos e o clima de conagração deles derivado, a China procurou apresentar a sua perspectiva de Estado que:

quer ser vista como um país que se esforça por garantir a seu povo um futuro melhor e quer fazer o mundo entender o conjunto de políticas que desenvolve e implementa com tal fim: por um país emergente em meio a longo e demorado processo de transformação, peculiar pelas características geográficas, históricas e ideológicas, mas seguro e definitivo (VILLANOVA, 2017, p. 99).

O *soft power* é uma política de longo prazo, deflagrada na China, no início dos anos 2000, e, em 2007, se tornou uma das mais relevantes dimensões da sua política externa. Logo, colocou em prática essa política, experimentando uma das suas formas mais eficazes, que foi a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Pequim, em 2008. Embora essa decisão tenha sido exclusiva do Estado chinês, a população entendeu como uma questão nacional que projetaria uma nova visão sobre a população chinesa, no mundo.

Um renomado estudioso da área, Nicholas Cull, reconheceu o sucesso na investida do Estado, afirmando que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, de 2008, “foram o exemplo mais bem-acabado, a síntese mais completa, das ambições da diplomacia pública chinesa” (VILLANOVA, 2017, p. 107).

A China, após realizar esses Jogos, tornou a diplomacia uma política pública relevante para o país, de longo prazo, com fluxo contínuo e estável, que permanece e se renova até a atualidade. Ampliou o investimento na formação de diplomatas com ideias mais avançadas, decisões em que se percebem sinais de maior diálogo entre a sociedade política e a sociedade civil, processo que, em nossa compreensão, adveio de um consenso ativo.

O entendimento de consenso, em nome do interesse nacional nos exemplos apresentados, seja para realizar os jogos olímpicos e tornar Barcelona, na Espanha, um centro turístico mundial, seja para expor ao mundo a imagem positiva da China,

por meio dos grandes eventos esportivos, não isenta o Estado das transformações da sociedade decorridas dos conflitos de interesses das classes sociais. São importantes indicações para caracterizar políticas de Estado, mas que atendem a uma determinada concepção de Estado e de política correlata.

### **Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio-2007**

O Programa Rumo ao Pan-2007, que teve por objetivo “Realizar os Jogos Pan-americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro” (BRASIL, 2008, p. 37), as ações do orçamento fiscal e de seguridade social, as atividades foram a “Gestão e Administração do Programa Realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro” com o projeto Implantação de Infraestrutura para a Realização dos Jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro.

Em entrevista<sup>71</sup>, em 2006, o então, ministro do esporte, Orlando Silva Junior, abordou pontos que expunham o significado e a importância dos investimentos nos Jogos Pan-americanos para o país.

É uma oportunidade de investimento na cidade do Rio de Janeiro e no país e temos várias metas a buscar nesse evento: – Melhoria do resultado técnico, visto que o Brasil vai perseguir o terceiro lugar no pódio de medalhas; nas últimas edições, foi o quarto atrás de Estados Unidos, Cuba e Canadá. – Criar uma infraestrutura (sic!) de ponta na cidade do Rio de Janeiro, dando condições para que ela seja forte candidata a outros eventos de ponta, a partir de então. – Difundir uma imagem positiva do Brasil no exterior, contribuindo para outras ambições esportivas do País, como sediar Copas do Mundo e Olimpíadas. – Gerar uma agenda positiva para a sociedade, passando mensagens antiviolença e de promoção da saúde (GURGEL, 2007, p. 9).

Com essas intenções, reuniram-se esforços do governo federal, do governo estadual e da prefeitura do Rio de Janeiro para a realização desses eventos.

Houve um embate midiático, encontrado nas reportagens e nos artigos publicados sobre o assunto que Gurgel (2007) analisou e identificou, em um confronto de argumentos sobre:

o fato de o evento ser uma competição menor, já que a potência olímpica da região, os Estados Unidos, historicamente, não têm por hábito contar com seus melhores atletas nas edições Panamericanas. Os críticos também apontam o inexpressivo número de recordes mundiais e olímpicos atingidos

---

<sup>71</sup> Gurgel, A. “Jogos de Expectativa”. In: *Revista Forbes*, Brasil. Edição 140. 13/09/06. P. 33-6.

no evento e o pouco apelo que ele tem fora da região Panamericana. Além disso, outro ponto muito discutido envolve os custos da organização (...) a grande questão, nesse quesito, é que há menos de um ano do início do evento, os investimentos necessários já passavam de R\$ 3 bilhões, valor mais de quatro vezes superior aos 700 milhões de reais previamente propostos (GURGEL, 2007, p. 7).

Quanto à crítica relativa à discrepância de valores previstos e executados, o ME explica, no Relatório dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio-2007 (BRASIL, 2008c), que o Comitê de Gestão para os Jogos Pan-americanos levantou a defasagem dos recursos previstos para realização dos Jogos previstos no processo de candidatura.

Nessa previsão, não estavam incluídos o revezamento da tocha pan-americana pelo país, as tecnologias de integração de sistemas e resultados, muito menos a segurança dos eventos fora dos locais de competição. Ademais, as instalações propostas eram de padrão mediano, sem observar as exigências olímpicas, e as cerimônias de abertura e encerramento não condiziam com a qualidade de eventos dessa envergadura (BRASIL, 2011f).

Em agosto de 2002, quando foi oficializada a candidatura brasileira, a previsão de custos do evento, para o governo federal, era de R\$562,9 milhões (U\$186,2 milhões), valor revisto em fevereiro de 2003, e após a atualização do planejamento para as condições em que os jogos foram realizados, os custos passaram a R\$776,4 milhões (U\$224,5 milhões), quando aplicada ao valor inicial, a tabela de correção inflacionária, em junho de 2007, o valor final aprovado pelo Congresso Nacional foi de R\$980,7 milhões. Os ajustes passaram a ser em moeda nacional.

O valor revisto, com a execução de todos os ajustes de custos na infraestrutura e itens não previstos inicialmente, no dossiê de candidatura foi de R\$1,6 bilhão, do custo total dos eventos que foram de R\$3,09 bilhões (BRASIL, 2008c).

Embora o compromisso de realização dos Jogos Pan-americanos seja herança do governo anterior, percebemos que ela foi absorvida com bastante entusiasmo por parte do governo Lula, redimensionado e valorizado pelo ME, pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Além dos segmentos diretamente relacionados com o esporte de alto rendimento, em especial atletas e dirigentes esportivos, não observamos nenhuma manifestação que reivindicasse a realização desses eventos esportivos, e com essa dimensão em fórum ou movimento coletivo, no período que antecedeu o evento. As

duas edições da CNE (2004 e 2006) não se pronunciaram, em resoluções específicas, sobre a realização dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos, em 2007.

O ME defendia que os Jogos Panamericanos Rio-2007 seriam a ocasião ideal para a obtenção de investimentos nos atletas e nos projetos esportivos, porque os empresários teriam assegurado o retorno em *marketing*, bem como apresentaria ao mundo que a cidade do Rio de Janeiro estaria preparada a receber outros eventos, como as Olimpíadas.

A defesa da realização dos megaeventos esportivos, anunciando que não se perderia de vista o horizonte da inclusão social através da ampliação do PST [...] possibilitou ao Ministro Agnelo Queiroz o índice de 53% de aprovação de sua pasta 33, concluindo o ano de 2003 como o Ministério, do Governo Lula, com o maior grau de popularidade (ESPÍRITO-SANTO, 2013, p. 83).

O apoio popular para essa estratégia, desde os Jogos Pan-americanos, em que pesem o posicionamento dos setores críticos, da academia e dos movimentos sociais, coaduna-se com a função educadora do Estado (GRAMSCI, 2000a), em que, embora o governo progressista, democrático e popular, buscasse enfrentar a correlação de forças com os setores conservadores do esporte, não detinha condições suficientes para vencer a concepção hegemônica do esporte, em relação à contradição posta entre a universalização do acesso ao esporte para atender aos interesses da sociedade – em especial da classe subalterna – e a sua instrumentalização para os interesses do mercado.

O Estado moderno torna-se educador, ao subordinar os grupos sociais à hegemonia ativa do grupo dominante e dirigente, redefinindo suas práticas, sobretudo ao manipular e diluir as contradições, inclusive as mais agudas e antagônicas, entre a sociedade civil e a sociedade política. Esse consenso obtido pelo Estado, no processo de hegemonia, diferencia-se da cooptação ou da passividade, mas torna-se o que Gramsci (2000a, p. 42) denominou “consenso ativo”.

A tendência que perdurou para a resolução dessa tensão foi que o Estado não apenas assimilou, mas também assumiu a lógica da realização dos grandes eventos, ao longo das gestões futuras sob essas forças políticas, como o conjunto de dispositivos governamentais com a finalidade de impulsionar a economia e potencializar as políticas sociais, funcionando como um paliativo à crise do capitalismo que agudizava, a partir de 2008, nos países centrais.

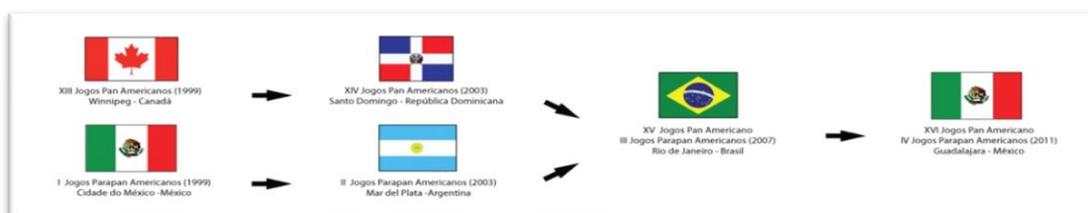
## Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Relevante

Inicialmente, essa política pode ser reconhecida como relevante pelo governo e por parte ínfima da sociedade civil, por frações da classe dominante, dos setores da indústria de serviços relacionados à construção civil, à hotelaria e ao esporte. Ainda que o impacto dos jogos tenha sido importante para dinamizar a economia antes e durante a sua realização.

Em sintonia com os objetivos estratégicos do governo do Presidente Lula, o ME desafiou-se a deixar uma marca distinta das edições anteriores desses eventos. Na perspectiva da inclusão, conquistou a candidatura dos III Jogos Parapan-americanos, junto aos XV Jogos Pan-americanos, utilizando as mesmas condições de infraestrutura esportiva e não esportiva da Vila Pan-americana, da estrutura de comunicação e da empolgação da sociedade com esses megaeventos (Figura 6).

O Parapan 2007 foi marco de igualdade nas Américas, pela primeira vez, um país realizou, na mesma cidade e data, os dois maiores eventos multiesportivos das Américas. Pelo êxito, a iniciativa tem hoje a obrigatoriedade de reproduzir as condições de simultaneidade de realização (BRASIL, 2011a).

Figura 17 – Histórico de realização dos Parapan-americanos até 2007



Fonte: Elaborada pela autora.

Em 2007, o Governo Federal encampou e venceu o desafio de realizar os Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007.

Algumas perspectivas atribuíram relevância a esses eventos, como: a construção de instalações esportivas; a modernização de laboratório para controle de doping dos atletas; a compra de materiais esportivos integrantes das competições de diversas modalidades. Essas demandas passaram a constar no PPA, em uma ação separada, das demais políticas discricionárias do ME.

Constava nas melhorias propostas a projeção internacional do país como referência na realização de futuros eventos por meio da modernização das instalações esportivas, das alterações na infraestrutura urbana, na movimentação da economia nacional, principalmente na construção civil e serviços, e a ampliação de projetos de inclusão social. Também foi prevista e edificada a Vila Pan-americana, para alojar mais de 6.000 atletas, que, ao término do evento, se constituiu em um conjunto residencial com infraestrutura privilegiada no seu entorno.

Outro legado planejado nos preparativos e na execução do Pan-2007, como colaboração do Governo Federal, foi o plano de segurança pública para a cidade do Rio de Janeiro, tendo como responsável o Ministério da Justiça, composto pelo PRONASCI e pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), nas comunidades. O autor (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013) também emite críticas a respeito das UPPs como forças repressivas para garantir o disciplinamento em favelas, que resultaram em atos de violência contra os moradores e moradoras, durante e posteriormente aos Jogos.

Além de reestruturar a infraestrutura e materiais esportivos, o empenho do governo federal era o de melhorar os resultados esportivos, o que repercutiu nas conquistas dos atletas brasileiros.

Quanto aos resultados esportivos, os atletas brasileiros alcançaram a meta expressa pelo Ministro Orlando Silva (*op. cit.*) de ficar na terceira colocação.

Há contestação sobre a possibilidade de que, nos países-sedes, os níveis elevados de resultados apresentados nesses grandes eventos serão longevos, afirmando que

não há dados concretos que evidenciem que um país sede, seja dos Jogos Olímpicos, ou da Copa do Mundo de Futebol, tenha dado um salto esportivo pelo único fato de ter sediado um evento desta natureza. Os países que já eram potências esportivas, e que sediaram esses eventos, continuaram mantendo sua hegemonia, porém, no caso inverso, os países com pouca ou nenhuma expressão esportiva continuaram no mesmo patamar. Portanto, não existem provas de que eventos desta natureza impulsionam o esporte local (NOZAKI; PENNA; 2007, s/p).

Esse pode ser um ângulo importante para se avaliarem os resultados esportivos dos atletas de países que sediam grandes eventos esportivos. No entanto, essa afirmação não se confirmou, no caso do Brasil, que alcançou a meta estabelecida para os Jogos Pan-americanos, ficando na terceira colocação no pódio e na primeira

nos Jogos Parapan-americanos Rio-2007<sup>72</sup>, mantendo-se em colocações aproximadas nas edições posteriores desses eventos e avançando em muitas posições nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos subsequentes.

### **Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Contínua**

A continuidade da política de grandes eventos não se esgotou nos Jogos Pan e Parapan-americanos, pela obviedade de que as atividades a eles correlatas cessaram com o fim dos jogos e com as ações de desmonte das estruturas temporárias e gestão dos legados. Nossa análise sobre esse quesito refere-se à continuidade da política de grandes eventos pelo Estado brasileiro.

Além dos resultados esportivos, a realização do Pan com sucesso credenciou o Brasil para receber outros grandes eventos. A experiência adquirida com o Pan e o Parapan, o apoio dos três níveis de governo e um projeto técnico eficiente foram fatores decisivos para a vitória do país nas candidaturas da Copa do Mundo de Futebol (FIFA), em 2014, e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, Rio-2016.

Uma das inovações no campo da gestão pública ocorreu com a formação dos comitês interministeriais e dos comitês gestores intergovernamentais, uma experiência que se iniciou com o Comitê Gestor das Ações Governamentais dos Jogos Pan e Parapan Rio-2007. Criado em 2003, passou a ser coordenado pela SEPAN, em 2005, envolvendo mais de dez setores do governo<sup>73</sup>, além de relacionar-se com os governos estadual e municipal do Rio de Janeiro e com o Comitê Organizador dos Jogos. Essa experiência seguiu ao longo dos demais eventos, sendo aperfeiçoada com ações cada vez mais complexas, as quais permitiram um acompanhamento e controle cada vez mais qualificado, incidindo no planejamento, na preparação e na execução dos eventos esportivos de grande porte.

Embora não tenham sido propostos indicadores para o Programa Rumo ao Pan-2007, na avaliação do ME, foram destacados como principais resultados

---

<sup>72</sup> Atletas brasileiros conquistaram 157 medalhas no Pan 2007, atingindo a terceira posição no quadro geral. No Parapan 2007, foram 228 medalhas, obtendo a primeira colocação (BRASIL, 2008c).

<sup>73</sup> Sob a presidência do ME, integraram a composição do Comitê de Gestão do Pan-2007: Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

alcançados os referentes à infraestrutura física para o evento, tais como: a conclusão do Complexo Esportivo de Deodoro; a contratação de todas as instalações temporárias e dos serviços logísticos dos Jogos; a compra da pista do velódromo; a suplementação dos equipamentos do Complexo Esportivo do Maracanã; e, por fim, a conclusão do sistema viário da Vila Pan-americana (BRASIL, 2008, p. 38).

Nozaki e Penna (2007) destacam que houve claro descontentamento dos trabalhadores envolvidos com as obras do Pan em relação às suas condições de trabalho, o que os levou a fazer três paralisações durante a execução das obras do Pan.

Eles reivindicavam, centralmente, o aumento salarial e melhores condições de trabalho, seguindo a cartilha do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Pesada. No que diz respeito aos salários e rendimentos, reivindicaram adicionais de horas extras e vale-refeição. Entre as reivindicações das condições de trabalho configuram itens básicos, tais como a melhoria da limpeza e higiene dos banheiros e dos refeitórios, água suficiente para banho e melhoria das refeições servidas (JC ONLINE apud NOZAKI; PENNA, 2007, s/p).

A força de trabalho nos jogos foi composta, basicamente, de dois grandes grupos, mais de 1.500 funcionários do Comitê Organizador e 20 mil voluntários que receberam treinamento sobre diversas áreas de funcionamento de um grande evento esportivo.

O Ministério avalia que “sem esse contingente de pessoal voluntário, a realização dos Jogos seria inviável”. Ele reconheceu, também, que essas pessoas “doaram tempo, talento e trabalho para que o melhor acontecesse” nos Pan e Parapan-americanos (BRASIL, 2007, p. 243).

As relações estabelecidas na participação dos voluntários suscitaram críticas severas de autores como Melo (2007) e Espírito-Santo filho (2013), com argumentos similares aos da citação a seguir.

O mote central é o trabalho voluntário, como nova forma, consentida, de exploração do trabalho para o aumento dos lucros privados, seja a partir do discurso ideológico atrelado ao ganho de experiência, à valorização ao altruísmo, seja pelo simples fato de que é a única forma em que o trabalhador pode ficar mais próximo deste evento. A expectativa é de 15 mil voluntários, o que seria mais que o dobro dos que trabalharam no Pan de 2003, em Santo Domingo, na República Dominicana, o qual envolveu 7 mil trabalhadores (NOZAKI; PENNA, 2007, s/p).

Para garantir a comunicação necessária para o evento, foi implantada a infraestrutura tecnológica, em 2007, com a contratação do Integrador dos Sistemas de Tecnologia da Informação, a contratação dos sistemas de áudio e vídeo e a conclusão da contratação dos serviços de telecomunicação dos Jogos.

Citamos outros resultados relacionados aos serviços para a realização dos Jogos, como: os de hotelaria e a efetivação do restaurante da Vila Pan-americana; as cerimônias de abertura e encerramento e as de premiação dos atletas; além do financiamento de todo o percurso da Tocha Pan-americana e dos recursos humanos do Comitê Organizador dos Jogos (CO-RIO), do transporte e da hospedagem das delegações; da contratação dos seguros dos Jogos (BRASIL, 2008, p. 39).

Na percepção dos setores críticos aos grandes eventos, como Athayde (2015), Mascarenhas G. *et al.* (2011), entre outros, desconsideram a relação entre o investimento em grandes eventos esportivos e o desenvolvimento do país e do próprio esporte.

A média de 2004-2007 [...] demonstra que neste período houve uma priorização dos investimentos na promoção dos Jogos Pan-Americanos, vinculado ao esporte de alto rendimento ou espetáculo, uma vez que a média de recursos destinados ao programa “Rumo ao Pan 2007” supera a somatória da média dos demais programas (ATHAYDE *et al.*, 2015, p. 7).

Por outro prisma, as críticas recaem sobre o significado desses eventos para o país e para o governo federal, entendimento que,

o empenho para realizar os Jogos Pan e Parapan-americanos no país tem muito mais relação com o desenvolvimento das forças produtivas atreladas à maximização do lucro da classe burguesa. Pouco ou nada tem com a possibilidade de socialização do seu objeto, o esporte, à população brasileira em geral, portanto, pouco ou nada tem com o próprio desenvolvimento do esporte no país (NOZAKI; PENNA, 2007).

De fato, o governo federal esteve empenhado no desenvolvimento econômico do país, sendo que os grandes eventos foram um mecanismo de aceleração de políticas relacionadas à infraestrutura esportiva e reforma urbana.

Em uma sociedade de classes, as frações da classe dominante, ligadas à indústria da construção civil e aos serviços de hoteleira, foram favorecidas com a dinamização dada pela realização dos eventos esportivos. Essa potencialização no mercado, no entendimento do governo federal, fez parte de uma estratégia que

repercutiu na geração de empregos e renda para os trabalhadores, como uma forma de inclusão e de acesso aos bens de consumo.

Sob uma visão avançada de inclusão social e de desenvolvimento, as condições de desigualdade social do país, mesmo que exíguas, nem se comparam ao momento anterior, considerando que a situação socioeconômica e política do país, auferida pelo governo Lula – patrimonialista burocrática –, investiu e distribuiu muito mais recursos do que os governos neoliberais, anteriores.

Sobre esse arranjo de economia política, Sadi (2017) confere que “os programas e as ações aparecem como medidas democráticas e, apesar de suas contradições, realizam o esforço de compensação das desigualdades”, como comprovam os programas de transferência de renda, fortalecimento de empresas estatais, programas de aceleração do crescimento, facilidades de crédito e pacotes de renúncia fiscal. No caso do esporte, os programas e ações destinados à educação, lazer e inclusão social surgem como dispositivos democráticos, em que pese sejam contraditórios, junto às demais políticas sociais, exercem o papel de compensação das desigualdades sociais.

Na lógica exposta pelo autor, políticas apresentadas pelo governo federal, tendo impacto ou sendo legado dos Jogos Pan-americanos Rio-2007, são compensatórias, devido às medidas voltadas ao

crescimento do emprego e da renda do trabalho, conferem legitimidade popular, acomodando os diversos interesses burgueses, combinando e equilibrando produção, especulação, marketing e desobrigação fiscal. O discurso da conciliação de classes desloca, portanto, o centro nervoso do dinheiro para os mecanismos legais que oferecem suporte aos diferentes recursos controlados pelo Estado (SADI, 2017, p. 84).

### **Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Abrangente**

Podemos entender que essa política, ao não se circunscrever apenas ao campo do esporte, mas também concorrer no alcance dos objetivos estratégicos do governo federal, carregava, no tocante aos seus impactos e legados, uma abrangência ampla. Em relação às políticas esportivas, era uma política de abrangência focal, com reduzida capilaridade, restrita ao universo dos atores envolvidos no evento, em si, e outro contingente como espectador, não praticantes.

Para Mascarenhas, G. *et al.* (2011, p.17), os investimentos bilionários para receber os megaeventos esportivos se justificam pela possibilidade de atrair investimentos privados e de melhorar a infraestrutura local.

A perspectiva de organizar tais eventos se anuncia como uma oportunidade ímpar de reaquecer a economia e de reforçar a imagem internacional da cidade que os abriga, posto que “a dimensão simbólica adquirida por tais eventos, capazes de atrair as atenções em todo o planeta, promovendo fantásticos rituais periódicos, sem parâmetros de comparação com nenhum outro fenômeno social”, caracterizando tais eventos como mecanismos privilegiados para o exercício de *city marketing* no contexto atual competitivo.

Mascarenhas *et al.* (2011) analisaram que a realização e os legados dos Jogos Pan-americanos de 2007 para o Rio de Janeiro repetem o urbanismo olímpico dos Jogos de Barcelona, 1992, que reflete, de modo geral, a nova era:

articulação de interesses privados, monumentalidade e projeção urbana. O Rio de Janeiro, por sua vez, a partir da organização dos Jogos Pan-americanos, traçaria o caminho de Barcelona em vista de um “urbanismo mercadófilo” (MASCARENHAS *et al.*, 2011p.50).

Por fim, ao discutirem o caráter dos Jogos Pan-Americanos Rio-2007, sob um aspecto multidimensional – política, institucional, simbólica, arquitetônico-urbanística, fundiária, socioambiental e econômico-financeira –, concluem que

as intervenções realizadas para o Pan-Americano de 2007 mostraram-se pontuais e fragmentárias, sem apresentar uma visão global do espaço urbano nem a pretensão de reestruturá-lo com algum objetivo [...]. Sendo que os maiores beneficiados foram certamente as empresas de construção civil e os incorporadores imobiliários (MASCARENHAS *et al.*, 2011, p.119).

Tais estudos levantam a questão das reformas urbanas e os conflitos de interesses, inclusive com os moradores, a comunidade e os movimentos sociais. Considerando que as intervenções públicas e dos respectivos conflitos sociais por eles provocados, para os autores, põem em xeque que o Pan-2007 tenha sido uma iniciativa inclusiva voltada para todos:

Isso desconstrói o aparente consenso e constrói uma ideia de cidade justa, voltada para a construção da cidadania, o que gera uma reivindicação por espaços de expressão de conflitos e faz os processos decisórios em nossa

cidade serem mais flexíveis e democráticos (MASCARENHAS *et al.*, 2011, p. 234).

O Relatório dos Jogos (BRASIL, 2008c) traz que “O Legado Social pode ser definido como um conjunto de ações estruturantes, materiais e simbólicas que contribuam para a efetivação de um projeto de cidade mais humana, fraterna, sustentável economicamente e socialmente e capaz de imprimir novas possibilidades de relações entre seus moradores” (BRASIL, 2008c, p. 116). Os objetivos específicos visavam a: a) Fortalecer a participação dos moradores da cidade nos Jogos Pan-Americanos de 2007, em particular os dos espaços populares; b) Estimular a oferta de equipamentos culturais, esportivos e de infraestrutura nas comunidades populares; c) Contribuir na redução da violência, em particular contra crianças, adolescentes e jovens cariocas, na perspectiva da construção da cultura de paz; d) Integrar as ações resultantes das organizações dos Jogos com as necessidades da população da cidade do Rio de Janeiro, sobretudo as empreendidas pelo Governo Federal em termos de estruturas esportivas e ações sociais.

Para atingir tais objetivos, foi criado o Observatório de Favelas (2007), que mapeou projetos, por meio de um diagnóstico em 53 favelas na cidade do Rio de Janeiro, os quais foram incrementados pelos governos federal e municipal do Rio em todas as favelas.

### **Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Democrática**

Ao levantarmos esse conjunto de reflexões sobre a natureza dos Jogos e a forma com que foram concebidos, os beneficiados diretos e sua abrangência, podemos entendê-los como uma política sem os atributos de uma política democrática. Contraditoriamente, se pensarmos nos impactos e legados, como a geração de empregos, a infraestrutura esportiva construída para melhorar as condições de acesso à iniciação e ao treinamento esportivo dos atletas e futuros atletas do Rio de Janeiro, parecem-nos características democráticas.

No Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008), o ME aponta que os Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio-2007 foram realizados por completo, alcançando 98% do índice de execução, considerando a dotação disponível. Além disso, as ações previstas foram plenamente implementadas com 2% da economia

orçamentária sobre o total disponível. Não constam, entretanto, respostas para tais questionamentos, por não se tratarem de responsabilidade direta do governo federal. Os possíveis conflitos com a comunidade foram tratados em nível de Ministério Público, na Prefeitura do Rio de Janeiro, que esteve responsável pela mudança das famílias nos casos de construção no entorno dos equipamentos esportivos.

As principais restrições que constam na avaliação do desempenho foram a falta de confluência temporal na liberação de recursos dos diferentes financiadores do evento, como a Prefeitura do Rio de Janeiro (PCRJ) e o Governo do Estado do Rio de Janeiro (GERJ) (BRASIL, 2008).

Soma-se a isso o fato de o Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro (CO-RIO), entidade privada parceira na operacionalização do evento, não possuir recursos humanos qualificados e suficientes para a consecução das tarefas exigidas pelo evento (BRASIL, 2008).

A inadequação dos recursos humanos para a implementação do Programa exigiu a contratação de consultorias especializadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A iniciativa que pareceu democrática foi o plano de Legado Social, previsto na matriz de responsabilidades que o ME e a prefeitura municipal do Rio de Janeiro e o Comitê Organizador dos Jogos Pan e Parapan Rio-2007 executaram na cidade.

Constavam no plano de Legado Social, a partir do mapeamento do Observatório de Favelas (2007), os seguintes programas, projetos e ações:

O PST, programa do ME em parceria com os ministérios da Educação e de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que possibilita o acesso à prática de esportes aos alunos dos ensinos fundamental e médio da rede pública. Das 53 favelas, 15 (28,3%) eram atendidas pelo PST, seis delas estavam localizadas no eixo zona oeste I, cinco no eixo norte e centro, duas na zona oeste II e outras duas na zona sul.

Milhares de crianças de algumas cidades fluminenses que participam do PST acompanharam de perto provas dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007. Foi uma iniciativa conjunta do Comitê Organizador com o ME que tiveram como objetivo, além de oferecer lazer às crianças, incentivá-las a praticarem modalidades esportivas. Com isso disponibilizaram, gratuitamente, 300 mil ingressos sociais, do total de 1,9

milhão disponíveis para compra, dando acesso às provas colocadas à disposição dos torcedores.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade, “um dos mais importantes e abrangentes do Ministério do Esporte”, voltado a garantir a prática de esportes e o acesso ao lazer como direitos sociais, utilizando, o máximo possível, os espaços alternativos para este fim, desenvolve atividades para crianças, jovens, adolescentes, idosos, adultos, pessoas com deficiência. Consta no Relatório Oficial (2008c) que, durante os XV Jogos Pan e III Parapan-Americanos Rio-2007, o governo federal aproveitou para investir na inclusão de alunos do PELC no Rio de Janeiro, sendo todos estudantes de escolas públicas cariocas, levando-os para assistir a competições do evento.

O Programa Escola Aberta foi criado por um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Educação e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Esse Programa promovia a abertura das escolas públicas de ensino fundamental e médio, em geral, nas áreas de risco e vulnerabilidade social, aos finais de semana, para a participação da comunidade em atividades de cultura, esporte, lazer, geração de renda, formação para a cidadania e ações educativas complementares. Na época, trinta e quatro escolas participavam do projeto na cidade do Rio de Janeiro, sendo trinta municipais e quatro estaduais, atendendo mais de vinte e cinco mil pessoas. Dez escolas que integravam o projeto estavam situadas em nove bairros que concentram 15 das 53 favelas. Nestas, foram atendidas 7.212 pessoas, 28,6% do total.

O projeto “Movimento de Esporte e Lazer” (MEL), da Fundação Rio Esportes, da Prefeitura do Rio de Janeiro, envolvia um conjunto de ações em áreas diversas, entre elas educação ambiental e prática de esportes. Atuava em 29 (54,7%) das 53 favelas: seis no eixo zona oeste I (37,5%), seis na zona oeste II (42,9%), 10 na zona norte e centro (62,5%) e todas as sete comunidades selecionadas do eixo zona sul.

Fora do campo do esporte, constou no plano de legado social o programa Bolsa Família – a política social mais importante do governo federal –, que promove a inclusão e a emancipação social de famílias em situação de extrema pobreza. Na época, estava presente em 41 das 53 favelas. Era o mais abrangente dos programas diagnosticados pelo relatório do Observatório das Favelas (2007).

Outros projetos também compunham a cesta de políticas sociais, no plano de legados dos Jogos Pan Rio-2007, os quais são: Agente Jovem, Brasil Alfabetizado, Cozinhas Comunitárias, Guias Cívicos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Pontos de Cultura, Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Pró-Jovem, além do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) dessas localidades.

Em relação aos Jogos Parapan Rio-2007, o ME, em parceria com o Comitê Organizador dos Jogos Rio-2007, incluiu a visita de atletas paralímpicos a trinta escolas e entidades da cidade do Rio de Janeiro, com a distribuição de cartilhas para professores e estudantes, e garantiu a presença de alunos das escolas às competições do Parapan.

Esse projeto de cunho educacional pretendia deixar como legado o envolvimento da comunidade com o Parapan e constava do contrato assinado entre o Comitê Paralímpico das Américas e os organizadores dos Jogos – ME, prefeitura do Rio de Janeiro e CO-Rio.

Para estimular a prática de atividades físicas no ambiente escolar por crianças e adolescentes com deficiência, a SNEED, do ME, investiu na formação de professores e profissionais de educação. Durante o Parapan, realizou um seminário com a temática do desporto adaptado e o esporte como instrumento de inclusão social, voltado para professores das redes públicas municipais e estaduais do Rio de Janeiro e para integrantes de projetos sociais e membros de ONGs (BRASIL, 2008c, p. 128).

### **Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Sustentável**

Consideramos essa política sustentável quanto à constância e suficiência, inclusive com atualização e majoração de aportes dos recursos aprovados e executados, pela fonte do OGU, para realização dos Jogos Pan e Jogos Parapan-americanos, em 2007.

Para a execução do Plano de Ações Governamentais (PAG) dos Jogos, houve pleno apoio do governo Lula, que investiu, na preparação, na realização e na finalização do evento, o aporte de 52,3% (R\$1,3 bilhão) do total de recursos investidos nos Jogos (R\$3,09 bilhões).

Os primeiros recursos federais a serem investidos no evento foram aprovados pelo Congresso Nacional no Plano Plurianual (PPA) de 2004 a 2007. Eles previam a construção do Complexo Esportivo de Deodoro, centro de nível internacional que se tornou uma das principais sedes olímpicas para 2016. Contemplava também a modernização do LADETEC,<sup>74</sup> Laboratório de controle de dopagem da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com aquisição de equipamentos tecnológicos de ponta e suporte ao programa antidoping dos Jogos, e ainda a compra de materiais esportivos de primeira linha para diversas modalidades do evento (BRASIL, 2011, p. 152).

Com base nos dados da pesquisa, basicamente 50% dos recursos orçamentários previstos para os Jogos foram executados no ano do evento.

Na LOA de 2007, foi autorizado o orçamento de R\$775.280.000,00, com o pagamento dos empreendimentos, no próprio ano, no valor de R\$ 653.227.054,51. Uma execução financeira de 84%, o que significa que as obras foram entregue próximo da abertura dos Jogos.

Conforme consta no Relatório (BRASIL, 2008), os recursos orçamentários executados foram suficientes.

Os recursos foram liberados ao longo do exercício, em fluxo compatível com a programação. Os gastos não orçamentários estão relacionados principalmente ao pagamento das consultorias especializadas (agências implementadoras), que auxiliaram o ME no planejamento, monitoramento, controle e construção do legado de conhecimento do evento (BRASIL, 2008, p. 40).

Se abordarmos os legados de infraestrutura esportiva dos Jogos, não identificamos, por parte do ME, nenhuma ação orçamentária ou aporte relativos à gestão ou à manutenção dos equipamentos recém-construídos. Isso porque, de um lado, a responsabilidade de gestão de parte do legado constava à prefeitura do Rio, e, de outro, porque o Complexo Esportivo de Deodoro ficou sob a responsabilidade do Ministério da Defesa.

Ocorre que quem planejou o legado perdeu o controle sobre os seus efeitos inclusivos e sua utilização para assegurar a democratização do acesso ao esporte pela população do Rio de Janeiro, conforme anunciado no discurso oficial.

O maior aporte de recursos do ME foram alocados para a preparação e a execução dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007. Como esse evento não

---

<sup>74</sup> Laboratório de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (LADETEC).

constava inicialmente nesse PPA, os aportes iniciaram em 2005 com a previsão na PLOA de R\$60 milhões.

No ano seguinte, após a realização do planejamento e previsão dos gastos, foi apresentado o valor de R\$261 milhões na PLOA, que saltou para R\$423 milhões, na LOA, mais créditos. Desse valor, foram executados R\$123,7 milhões, sendo que sua maioria foi investida em obras que não haviam sido entregues, até o final de 2006 (Tabela 13). A execução total dos Jogos, nesse PPA, foi de R\$1,3 bilhão, com a execução financeira de R\$819 milhões. Essa passou a constituir-se a grande prioridade do ME.

Tabela 2 – Valores previstos e realizados rumo ao Pan-2007 – PPA 2004-2007

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>2004</b>	0,00	R\$29.200.000,00	R\$49.180.000,00	R\$36.539.070,86
	\$0,00	\$11.003.919,20	\$18.533.313,23	\$13.769.622,72
<b>2005</b>	R\$60.000.000,00	R\$57.390.000,00	R\$57.390.000,00	R\$5.722.831,76
	\$25.642.121,46	\$24.526.689,17	\$24.526.689,17	\$2.445.759,12
<b>2006</b>	R\$261.500.000,00	R\$309.457.488,00	R\$423.957.488,00	R\$123.773.769,73
	\$122.356.354,11	\$144.795.755,19	\$198.370.525,92	\$57.913.985,46
<b>2007</b>	R\$270.500.000,00	R\$270.500.000,00	R\$775.280.000,00	R\$653.227.054,51
	\$152.781.700,08	\$152.781.700,08	\$437.887.602,37	\$368.950.609,72
<b>TOTAL</b>	<b>R\$592.000.000,00</b>	<b>R\$666.547.488,00</b>	<b>R\$1.305.807.488,00</b>	<b>R\$819.262.726,86</b>
<b>L</b>	<b>\$300.780.175,65</b>	<b>\$333.108.063,66</b>	<b>\$679.318.130,70</b>	<b>\$443.079.977,02</b>

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial. (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense - IPEADData).

## Os Jogos Pan e Parapan-americanos como uma Política Estruturada

O governo federal criou, em 2005, a Secretaria Executiva do Comitê de Gestão (SEPAN) dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007, que teve a existência temporária responsável por coordenar as atividades do governo federal, por meio do PAG, que articulou ações nas áreas de Saúde, Segurança, Tecnologia, Turismo, Educação, Habitação, Comunicação e Marketing, Cultura e Esporte. Além disso, tinha a atribuição de relacionar-se com os governos estadual e municipal do Rio de Janeiro e com o Comitê Organizador dos Jogos.

Em sua organização, contou com um cargo DAS 101.6, em nível de secretário nacional, e em regime temporário, mais seis cargos DAS 101.4, em nível de

coordenador geral. Podemos aludir, que mesmo que de forma provisória, essa política atendeu as condições mínimas de uma estrutura própria para a sua execução.

Para o ME, o relacionamento e as parcerias intragovernamentais (governo federal, estadual e municipal do RJ) e não governamentais fortaleceram o Programa dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007, superando as dificuldades apresentadas (BRASIL, 2008).

Portanto, pelo que consta no referido Relatório, os Jogos Pan-Americanos e Parapan-americanos Rio-2007 foram realizados com sucesso, impulsionando o Brasil a sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

### **Extrato do PPA – 2004-2007**

Sobre a avaliação do PPA, como um todo, considerando as políticas finalísticas, as políticas transversais e as políticas para os grandes eventos, o ME ressalta que a realização dos Jogos Pan-americanos e dos Parapan-Americanos Rio-2007 foi o principal destaque desse Plano.

No PPA (2004-2007), aconteceu um reconhecido aumento dos recursos orçamentários para o PST e para a infraestrutura do Pan Rio-2007, bem como fluíram os repasses da Lei Agnelo/Piva ao COB e ao CPB, com o advento do planejamento do ciclo olímpico. No esporte de alto rendimento, a instituição do PBA, entre outras, visou à elevação dos resultados dos nossos atletas em competições internacionais. Houve um impulso à Rede CENESP, em trabalhos voltados ao aperfeiçoamento na metodologia de treinamento dos atletas olímpicos e paralímpicos (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013).

Consta no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2008) que o sucesso desses eventos decorreu de esforços do Governo Federal como um todo, dos governos municipal e estadual do Rio de Janeiro, com mobilização em todo o país. As expectativas postas na capacidade de realização do evento com sucesso significaram uma experiência decisiva para o Brasil poder realizar a Copa do Mundo de 2014, bem como poder candidatar-se a sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016.

Vale mencionar que nas ações de gestão e finalísticas, nesse PPA, houve a realização de duas edições da CNE, uma em 2004, que propôs a PNE e reivindicou a implantação do PBA, que, nesse período do PPA, recebeu um total de R\$26,4

milhões, contemplando 2.172 atletas, incluindo 25% de atletas de modalidades paraesportivas.

Na segunda edição, realizada em 2006, a CNE aprovou o desenho do SNE e demarcou a instituição, pelo Presidente Lula, da Lei de Incentivo ao Esporte, que possibilitou convergir recursos extraorçamentários, por meio de renúncia fiscal, na ordem de 1% do Imposto de Renda devido, por pessoas jurídicas, e de 6% do imposto devido, por pessoas físicas, para os projetos de esporte e lazer.

O PST teve seus recursos ampliados para R\$112,8 milhões, com aproximadamente um milhão de beneficiados, além da ampliação de sua abrangência no país e a qualificação de suas ações. Em relação aos resultados do PELC, esteve distribuído em 400 municípios com 618 núcleos que beneficiaram dois milhões de pessoas de todas as idades. Quanto à infraestrutura, houve a contratação de 1.478 obras de 115 equipamentos, por meio da CEF, para a construção ou a reforma de estádios, ginásios e quadras esportivas (BRASIL, 2008).

A PNE enfatizava que o aumento da oferta de atividades e espaços para prática esportiva poderia contribuir para que se criassem igualdade de oportunidades. Para Starepravo (2011), o PST era o principal programa do ME que, voltado para a inclusão social, pretendia “[...] democratizar o acesso à prática e a cultura do esporte de forma a prover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria de qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2003e, p.5).

O PPA 2004-2007 trouxe avanços à política do esporte, no que concordamos com Fausino (2013).

No esporte de alto rendimento, ao se propor um maior incentivo às modalidades esportivas que até então não haviam sido priorizadas. No esporte de participação, ao se integrar os diversos segmentos etários, e ao esporte educacional, por desvincular o mesmo do esporte de alto rendimento, muito embora essas duas dimensões, esporte de participação e esporte educacional, permaneçam vinculadas a ações focalizadas (FAUSINO, 2013, p. 85).

No entanto, houve entraves reconhecidos durante o PPA, a maioria no campo da gestão dos programas do ME, tais como: carência de servidores, ausência de rotinas e procedimentos, dificuldades na execução orçamentária, na celebração de convênios e na prestação de contas, precariedade do modelo de acompanhamento e

monitoramento das ações, dificuldades na obtenção de informações sobre o andamento das ações, falta de capacitação dos executores (BRASIL, 2008).

Outras dificuldades apontadas no Relatório de Avaliação (2008, p. 15) encontram-se no campo político, que envolve a condição de uma política permanente, como a “ausência de institucionalidade e participação social, em que se verifica uma reduzida mobilização dos segmentos do esporte, por se tratar de uma temática recente no âmbito da elaboração de Políticas Públicas como direito social”.

O ME citou em sua avaliação que há também fragilidade institucional na estrutura do esporte, no poder público, “nos Estados e municípios, com a ausência de órgãos específicos e de conselhos para efetivar a gestão e o controle social, o que dificulta significativamente a apropriação pela população da política de esporte como uma política de Estado” que não se circunscreva apenas em um ou outro governo. Levanta que talvez “uma das alternativas efetivas seja fazer um link mais claro da importância que tem o esporte com as noções de saúde e educação; com os conceitos de vida saudável” (BRASIL, 2008, p. 14).

Em uma visão panorâmica, sintetizamos, no Quadro 9, como as políticas do ME se comportaram diante das condições necessárias à instituição de uma política de Estado de esporte, nesse PPA.

Quadro 9 – Políticas do ME e as Condições Necessárias para uma política de Estado no PPA 2004-2007

	<b>PST</b>	<b>PELC</b>	<b>PBA</b>	<b>CEDES</b>	<b>5450</b>	<b>RNT</b>
<b>Relevante</b>	LDO, PPA, I e II CNE, consenso geral	PPA, I e II CNE, consenso geral	PPA, I CNE, consenso com segmento EAR	PPA, I e II CNE, consenso	PPA; I e II CNE, s/ consenso	II CNE
<b>Permanente</b>	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites, Convênios ONG e UF	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites, Convênios UF e ONG	Consta em lei; sem obrigação de executar limites, direto seleção ENAE	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites, descentraliza IES	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites, Contratos Repasse EM	
<b>Contínua</b>	Chamada pública 2007, convênios c/ bienais, Rede IES,	Chamada pública 2007; Rede parceiros; EG, EF,	Seleção cf. lei; SAA próprio frágil	Chamada pública 2006; Rede pesquisadoras e publicações	Emendas Parlamentares EP, sem controle sobre a continuidade	

	EC, EF em 2007; s/ SAA controle frágil	início SAA frágil				
<b>Sustentável</b>	OGU, Fluxo contínuo; maior valor; orç/fin. Muito insuficientes ascendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. Muito insuficientes mantidos	OGU, Fluxo contínuo 2006/2007 ; valores orç/fin. insuficientes ascendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. Insuficientes, inconstante	OGU, Fluxo contínuo; orç. ascendente EP, valores financeiros muito insuficientes	
<b>Democrática</b>	Atenção à diversidade, 2007; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Atenção à diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Edital com regras em Lei; atenção PcD; sem controle de gênero e local da bolsa	Descentralizada; equilíbrio regional	Sem controle ou participação sobre local do equipamento. Decisão parlamentar	
<b>Abrangente</b>	Focal, muito baixo alcance/pop. Potencial	Universal, ínfimo alcance/pop. potencial	Focal, muito baixo alcance/atletas potenciais	Focal, baixo alcance/pesquisadores potenciais	Universal, alcance baixo e dirigido	
<b>Estruturada</b>	Com estrutura suficiente; baixa qualificação e alta rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; média qualificação e alta rotatividade de pessoas	Com estrutura insuficiente; baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; boa qualificação e rotatividade de pessoas	Sem estrutura própria; reduzida quantidade, média qualificação de pessoas	

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa

(EC – Equipe Colaboradora; EF – Equipe Formadora; EG – Equipe Gestora; SAA – Sistema de Acompanhamento e Avaliação; EM – Entidade Mandatária; IES – Instituição de Ensino Superior; UF – Unidade Federativa).

Em uma avaliação global do PPA 2004-2007, o ME afirmou que tais esforços foram considerados pelo ME como um movimento estratégico no campo da macropolítica, a fim de projetar e assegurar essa área de política social na agenda governamental.

Além disso, ao final do primeiro PPA dessa gestão do Governo Lula, o ME afirmou peremptoriamente que o esporte já teria se assegurado como uma condição de política de Estado.

O ano de 2007 assegurou ao esporte, de maneira definitiva, a condição de política de estado. Tal entendimento fica claro, principalmente, devido à importância e a priorização que o Governo dedica às questões relacionadas ao esporte. Estes são sinais inequívocos do protagonismo da área do esporte na atual gestão do Governo Federal. Além disso, o sucesso e o impacto provocados pela realização dos Jogos Pan-americanos e pela escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo, a ser realizada em 2014, colocaram a agenda esportiva nos temas de discussões nacionais (BRASIL, 2008, p. 9).

Reconhecemos na vontade governamental, expressa, o compromisso de um governo democrático e popular, de contribuir com a efetivação da PNE como política de Estado. No entanto, a afirmação de que, em 2007 já estaria assegurada “ao esporte, de maneira definitiva, a condição de política de Estado” (BRASIL, 2008, p. 9), pareceu-nos precipitada. Pois a PNE não havia passado à época, por uma avaliação mais detida, que apresentasse quais os critérios e as propriedades que ela haveria atendido que embasassem tal conclusão tão enfática.

Considerando que uma política de Estado não se constitui no interregno de quatro anos, em um PPA, e que, também, não se dá, apenas, pela vontade ou por decreto de um dado governo, vale considerar que houve um esforço do ME, no primeiro PPA, para constituir e consolidar programas em diversos campos e mantê-los funcionando com uma estrutura mínima necessária, com pessoal dedicado a cada um dessas instâncias, em que todas as iniciativas receberam dotação orçamentária. Mesmo que tenham sido limites restritos e insuficientes para superar as demandas represadas das gestões anteriores, garantiu a existência das políticas públicas de esporte e lazer.

Frente ao que foi identificado, demonstrado e discutido, inferimos que os desafios eram enormes.

As contradições que afloraram nas disputas pelo poder e pelos fundos públicos, instauradas entre os segmentos conservadores do esporte e do lazer, pertencentes à classe dominante e da classe subalterna e suas frações mais empobrecidas, além dos condicionantes políticos advindos da composição do governo federal e, sobremaneira, dos limites impostos pela realidade concreta, foram determinando e caracterizando, ao longo do tempo, a natureza e a concepção das políticas públicas, a estrutura e a composição dos quadros do ME, a ordem de grandeza dos recursos, a definição de prioridades, a condução da gestão, as escolhas e as relações com os segmentos do setor, as mudanças legais, entre outras, que permearam a edificação do ME. Não foi um processo linear, harmônico e definido por um indivíduo, ou por um único grupo de

peessoas. Foi um processo que envolveu tensões e escassez de recursos, outros insumos e de profissionais.

Diante das determinações históricas, políticas, econômicas e sociais, consideramos que, nesses primeiros cinco anos do governo Lula, o empenho foi válido para construir, requalificar e colocar em funcionamento um ministério com uma política nacional e seus programas.

Tal política partiu do marco da participação social, com a realização de duas edições da CNE e também com a preocupação de envolver a academia no processo de elaboração dos programas. Instituiu uma PNE com princípios, diretrizes e ações, tendo uma concepção progressista e sendo um norte para esse setor de políticas sociais.

Ademais, realizou dois grandes eventos esportivos com a preocupação de gerar impactos e legados sociais, urbanos e esportivos, trazendo novos recursos para o esporte, garantindo, assim, a continuidade e a ampliação das políticas, conquistando papel importante nos objetivos estratégicos do governo federal, tanto pela participação no desenvolvimento econômico e social quanto pela atuação na política de diplomacia pública e *soft power*.

Devemos reconhecer como significativo o empenho do ME para buscar satisfazer as necessidades humanas por esporte e lazer, por meio de políticas públicas, o que responde a um dos quesitos para considerá-la como uma Política Relevante. Que, em um contínuo processo de equilíbrios instáveis, priorizou as políticas esportivas de caráter social, contrariando os interesses dos setores conservadores, hegemônicos no setor. Foram passos iniciais fundamentais na perspectiva de se instituir uma política de Estado de esporte.

Referimo-nos ao que deu base à longevidade e, na medida do possível, ao desenvolvimento das políticas públicas de esporte e de lazer, no período.

Entretanto, tal esforço não exime a PNE de ser submetida a uma discussão crítica, alicerçada nos resultados encontrados em cada política específica (ver Quadro 9), diante das categorias que constituem uma política de Estado de esporte. Discussão apresentada adiante neste trabalho.

#### **4.1.2 Resultados do PPA 2008-2011**

O segundo PPA 2008-2011 do governo Lula foi demarcado por uma mudança de rumo. Se no primeiro mandato, o seu governo buscou saídas mais conciliatórias, assegurando, assim, a governabilidade, no segundo mandato, a partir de 2006, houve uma descontinuidade nesse caminho, ao perceber uma alteração na correlação de forças.

Embora tenha conservado a política macroeconômica fiscalista, corroboramos com Fagnani (2011, p. 76), quando diz que houve uma nova estratégia do país em relação à “proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e convergência entre as ações universais e focalizadas”.

Em 2006, o governo Lula adota uma estratégia de desenvolvimento que enfrenta a dicotomia vigente entre a política econômica e a política social. Ele amplia a presença do Estado, “ao direcionar os investimentos e ampliar o crédito, ao redistribuir a renda com o aumento do salário mínimo, ao ampliar as políticas sociais focalizadas, como, por exemplo, o ‘Programa Bolsa Família’” (TEIXEIRA *et al.*, 2015, p. 218).

Por esse motivo, os eixos estratégicos do PPA, em que pese tenham mantido sintonia com a gestão anterior, sofreram mudanças cruciais. Também houve uma inovação na estrutura, incluindo a contextualização de cada política em sua apresentação.

A centralidade do Plano passa a ser o tema social articulado com investimentos estruturantes, projetando a educação como um dos eixos estratégicos.

Eixos estratégicos do PPA 2008-2011 foram:

- a) Garantia para a educação de qualidade (PDE);
- b) Agenda social;
- c) Ampliação do Programa Bolsa Família.

O último ano desse PPA foi executado pela Presidente Dilma, que aprofundou a política de manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura (PAC e MCMV<sup>75</sup>).

O esporte consta, nesse PPA, no anexo III, “o direito ao esporte, à cultura e ao lazer também é uma dimensão da inclusão social, da promoção da cidadania e da igualdade de oportunidades” (BRASIL, 2007a, p. 83).

---

<sup>75</sup>Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa Minha Vida.

Como desdobramento da proposta, no anexo I, o esporte e o lazer perfazem cinco programas, sendo quatro finalísticos: Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão; Esporte e Lazer da Cidade (PELC); Inclusão Social pelo Esporte; Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo (PST) (BRASIL, 2007a). No anexo II, consta o programa de apoio às políticas públicas e áreas especiais: Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer (BRASIL, 2007b).

Os objetivos do governo federal, os objetivos setoriais e os objetivos correspondentes aos programas são apresentados no Quadro 10, a seguir.

Quadro 10 – Descrição dos objetivos do esporte no PPA 2008-2011

OBJETIVOS DO GOVERNO	OBJETIVOS SETORIAIS	PROGRAMAS	OBJETIVOS PROGRAMÁTICOS
Promover a inclusão social e a redução de desigualdades	Promover o desenvolvimento humano e a inclusão social por meio do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões	Programa: Inclusão Social pelo Esporte	Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo, por meio da mão de obra de detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social
	Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões	Esporte e Lazer da Cidade	Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social
		Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo	Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens
Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça, etnia e cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos	Fortalecer o esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país	Brasil no Esporte de Alto Rendimento brasileiro - Brasil Campeão	Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento

Fonte: Elaborado pela autora com base no Anexo III do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007c).

Os PPAs, apresentados nas duas gestões do Presidente Lula, o PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007) e o PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011) mantiveram o esporte entre os quatro programas mais importantes, tendo o foco na ampliação do acesso ao esporte e lazer

voltados para a formação integral e o desenvolvimento humano (CASTELAN, 2011; SILVA JUNIOR; DAMIANI, 2011).

A estrutura do ME permaneceu a mesma, até o último ano de vigência do PPA, comandada pelo Ministro Orlando Silva, que foi Secretário-Executivo e, em 2006, sucedeu Agnelo Queiroz no ministério, como interino e, em seguida, foi nomeado como ministro, conduzindo a gestão até o segundo semestre de 2011.

Alves e Pierante (2007) levantam um argumento sobre a permanência do PCdoB na direção do ME, relacionada à influência que alguns quadros desse partido possuem em determinados segmentos importantes da sociedade.

Os autores aventam a possibilidade de que Orlando Silva tenha substituído o ministro Agnelo e depois sido confirmado como ministro do esporte, porque presidiu a União Nacional dos Estudantes (UNE) (1995-1997), entidade que é dirigida hegemonicamente por quadros do PCdoB e, por isso, poderia promover maior aproximação com as instituições de ensino e favorecer a promoção de políticas de esporte relacionadas ao universo educacional.

É uma hipótese plausível, se considerarmos a motivação inicial para a sua nomeação como Secretário-Executivo, do ME, em 2003. Entretanto, quanto à sua confirmação como ministro na segunda gestão do Presidente Lula, essa suposição não se sustenta.

O Ministro Orlando demonstrou amplitude e grande habilidade política na relação com o parlamento e com os diversos segmentos, dos mais populares aos mais prestigiados do mundo do esporte, inclusive de setores conservadores. O seu trânsito e atitude de estadista garantiram a ampliação crescente do orçamento do ME, que foram essenciais para a consolidação do PST, do PELC e, posteriormente, do PBA.

Ele liderou processos democráticos, como as três edições da CNE e as alterações no CND, que tinha a composição muito mais conservadora do que aquela efetivada sob seus auspícios.

Além disso, conduziu a preparação das candidaturas do Brasil a sediar os maiores eventos esportivos do mundo e contribuiu para mobilizar recursos públicos e privados na preparação desses eventos, tendo como estratégia os legados, principalmente os de caráter social, junto às comunidades pobres. Por essas e outras razões, entendemos que a sua atuação na gestão do ME influenciou, significativamente, os rumos da PNE.

Ao resgatarmos as preocupações do PCdoB, quando fizeram um balanço da atuação dos comunistas, na gestão pública do esporte, coloca que

o PCdoB primou pelo fortalecimento e aprimoramento institucional, agregando força política para montar a estrutura organizacional do Ministério do Esporte, com um quadro funcional necessário para atender ao desafio de instituir as políticas públicas de esporte. [...] embora ainda nos falte executar alguns planos, o saldo é absolutamente positivo, demos passos que pareciam impossíveis, como, por exemplo, sediar, num espaço de dois anos, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 [...] criamos programas sociais e educacionais para crianças e jovens; adotamos projetos de lazer para todas as faixas etárias, realizamos conferências que delinearam a política de esporte e lazer para médio e longo prazo, conseguimos ampliar consideravelmente o orçamento do ministério, estimulamos a criação de órgãos gestores do esporte em Municípios, criamos a Lei de Incentivo e o Programa Bolsa Atleta [entre outras]; no próximo ciclo, o esporte vai colher os frutos desse investimento em políticas, estrutura, talento e criatividade. E a atuação do governo nos próximos anos certamente irá manter essa decisão de transformar o esporte em política de Estado e fortalecê-lo como mecanismo de desenvolvimento humano e nacional (SILVA JUNIOR; DAMIANI, 201, p. 35-37).

Esse PPA foi executado pelo presidente Lula até 2010, quando a presidente Dilma assumiu o seu primeiro mandato.

A gestão da presidente Dilma foi marcada por vicissitudes políticas, devido à reação dos setores econômicos ligados ao capital financeiro, que sentiram as consequências da crise econômica global, cujos arranjos conciliatórios, tecidos no governo Lula, demonstraram-se insuficientes para manter certa estabilidade que vinha realizando. O esgotamento dessa via aprofundou as contradições de classes.

Essas contradições demarcaram a elaboração do PPA 2008-2011, que visou a estabelecer o equilíbrio entre as políticas sociais e as políticas de desenvolvimento, para alavancar e dinamizar a economia do país.

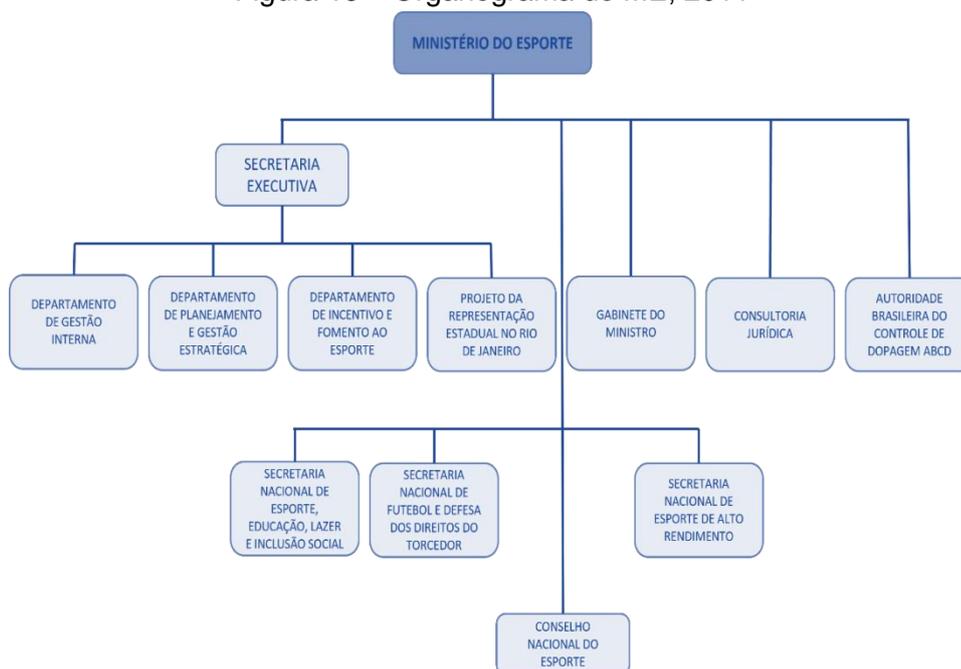
Sintonizados com essa agenda política posta no PPA, o esporte manteve as políticas esportivas sociais e, paulatinamente, foi conformando a tendência – iniciada na primeira gestão do governo Lula com os Jogos Pan 2007 – de priorização dos grandes eventos esportivos como instrumento dinamizador da economia e de atração de negócios, nos setores da indústria da construção civil e de serviços ligados à segurança, telecomunicações, alimentos, hotelaria, enfim, pertinentes à infraestrutura urbana e ao turismo, no Brasil.

A pressão sobre o governo Lula arrastou-se e alcançou o governo Dilma, inclusive pelas disputas internas, na base de apoio do governo. Agravaram-se os descontentamentos dos setores hegemônicos pelos efeitos advindos da crise econômica. Segundo Azevedo (2017, p. 147), “inaugurava-se ali um período de luta intensa e prolongada. A nova situação, alcunhada pela mídia corporativa de *crise política*, tinha por conteúdo o acirramento da luta de classes”.

Os desdobramentos dessa crise política, acrescidos do suposto “combate à corrupção”, resultaram na exoneração de vários ministros, inclusive do ministro do esporte Orlando Silva<sup>76</sup>.

Antes de sua saída, ele liderou a elaboração da proposta com a nova estrutura organizacional do ME, editada pelo Decreto 7.529/2011 (BRASIL, 2011h), conforme mostra a Figura 7, no organograma do ME.

Figura 18 – Organograma do ME, 2011



Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto Nº 7.529/2011 (BRASIL, 2011h).

<sup>76</sup> Orlando Silva deixou o ME, em 2011, devido a denúncias infundadas por suspeita de corrupção na gestão do PST. Denúncia que foi comprovada pelo Superior Tribunal Federal e Ministério Público como mentirosa, inocentando-o de ter praticado qualquer ato ilegal, no exercício da função de Ministro de Estado de Esporte.

Esse Decreto alterou de forma global a composição de suas unidades, sem acréscimo de novos cargos, consolidou a fusão de duas secretarias, a SNDEL e a SNEED, e a criação da SNFDT, entre outros importantes ajustes na Secretaria Executiva, que extinguiu a SPOA<sup>77</sup> e criou o DGI e o DPGE.

A Secretaria-Executiva do ME era um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do Esporte. No âmbito desta Secretaria, passaram a existir duas unidades responsáveis por ações finalísticas da Pasta, a Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos e o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE).

As demais unidades eram administrativas e responsáveis pelo desenvolvimento de atividades-meio, quais sejam Departamento de Gestão Interna (DGI) e Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (DPGE), que davam suporte às atividades finalísticas do ME, implementadas tanto pela Secretaria-Executiva quanto pelas demais unidades do Ministério (BRASIL, 2015a).

Nas demais secretarias, o maior impacto ocorreu nas duas secretarias responsáveis pelos programas socioesportivos mais relevantes do ME, o PST e o PELC, além da Rede CEDES, com a unificação das SNEED e SNDEL, formando a nova SNELIS.

O Relatório de Gestão da SNELIS (BRASIL, 2012a) mostra como a secretaria reagiu ao ato contínuo à alteração da estrutura ministerial.

Após a publicação do Decreto 7.529/2011, que constituiu oficialmente a nova Secretaria, a gestão deu continuidade ao trabalho realizado no primeiro semestre de 2011, ainda em fase experimental. O primeiro passo foi rediscutir a estrutura organizacional, agora considerando de fato a ampliação das suas competências, incorporando os Programas de Lazer e Inclusão Social [...] (BRASIL, 2012a, p. 11).

A mudança da estrutura ocorreu enquanto o ME elaborava o PPA, relativo ao período 2012-2015. Dessa forma, o Secretário estabeleceu “um período de transição para o funcionamento da nova estrutura, necessário para organizar as condições mínimas para receber os servidores e assumir o desenvolvimento das ações incorporadas pela SNELIS” (BRASIL, 2012a, p. 12).

---

<sup>77</sup> SPOA – Subsecretaria de planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão.

Ao compararmos as mudanças ocorridas nessas duas estruturas apresentadas, o esporte recreativo e de lazer juntou-se com o esporte educacional, formando a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), a SNEAR foi mantida, e uma nova secretaria foi criada para tratar exclusivamente do futebol, a Secretaria Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor (SNFUT). Isso se deu após ter saído o resultado de que a Copa do Mundo de Futebol FIFA seria sediada no Brasil. Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior (2015) advogam que foi exatamente essa a razão da criação de uma estrutura própria para o futebol.

O referido Decreto criou a Autoridade Pública Olímpica (APO), uma entidade ligada ao ME que foi instituída para coordenar as unidades federativas – a União, o Município e o Estado do Rio de Janeiro – para realizar os Jogos Olímpicos e os Paralímpicos Rio-2016 e para atender as ações sob as responsabilidades governamentais diante dos compromissos para com o Comitê Olímpico Internacional (COI).

Vários estudos foram realizados sobre a estrutura administrativa do ME, em diversos ângulos. Veronez (2005), Bueno (2008), Corrêa (2014) Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior (2015), Sadi (2017) analisaram as mudanças da estrutura administrativa do ME sobre a sua criação e os impactos políticos e de gestão trazidos pela mudança ocorrida em 2011.

O estudo de Starepravo, Mezzadri e Machi Junior (2015) chegou a uma conclusão sobre as características das estruturas organizativas, uma instituída na época da criação do ME, em 2003 (BRASIL, 2003a), e a outra realizada em 2011 (BRASIL, 2011h), considerada como mais expressiva no período analisado.

Se na estrutura administrativa do Ministério do Esporte em 2003 observávamos uma maior pluralidade de frentes de atuação do esporte, com Secretarias Nacionais que expressavam, de maneira equivalente, as manifestações esportivas reconhecidas pela legislação vigente, em 2011 observa-se uma estrutura que privilegia o esporte de rendimento, os megaeventos esportivos e o futebol em detrimento das demais manifestações (STAREPRAVO, MEZZADRI; MACHI JUNIOR, 2015, p. 225).

Em todo caso, essas conclusões são relativizadas pelos autores, quando admitem a existência de limites, no estudo, ao considerarem seus resultados “entre inúmeras leituras possíveis sobre algumas ações do Ministério”, dentre as quais “o número limitado de gestores ouvidos”, o fato de os dois entrevistados pertencerem a

apenas “uma das forças envolvidas nas disputas citadas”<sup>78</sup> (Partido dos Trabalhadores – PT) e o “salto temporal na avaliação do período de existência do Ministério”, que se transpôs de 2003 para 2011, sem nenhuma mediação a respeito dos diversos processos ocorridos no período, seja no campo político, seja no campo administrativo (STAREPRAVO, MEZZADRI e MACHI JUNIOR, 2015, p. 225).

Corrêa (2014), baseada no estudo supracitado, ressalta que os grandes eventos influenciaram a nova estrutura do ME, sendo que a organização ministerial se tornou mais segmentada e complexa, no intervalo de seis anos, inclusive com a criação de alguns órgãos em decorrência de o país se tornar a sede dos principais grandes eventos esportivos mundiais, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos Rio-2016.

Mendes e Codato (2015) também tiveram a estrutura administrativa como objeto de estudos, em relação às reduzidas condições administrativas e da composição do quadro de pessoas do ME para suportar a gestão e o acompanhamento das políticas públicas de esporte e lazer.

Outro estudo interessante, realizado por Blank; Ganzer; Veronez (2013), que analisaram a estrutura do ME, em 2013, reconheceu como um avanço que as ações do Estado no setor esportivo estivessem se dando por meio de um ministério próprio, composto por secretarias internas, especializadas nas principais áreas do esporte.

No PPA 2008-2011, o ME deu continuidade à execução, à coordenação e ao acompanhamento em diversos programas, projetos e ações para a difusão e o desenvolvimento do esporte e das práticas esportivas no país.

Seguem os resultados das análises das políticas previamente selecionadas, executadas no PPA 2008-2011.

#### *4.1.2.1 Políticas Finalísticas*

Nesse PPA, destacamos, com maior fôlego, apenas as características relativas a mudanças instituídas pelo ME nos seguintes programas: “Segundo Tempo”, Esporte e Lazer da Cidade”, “Avaliação de Políticas” e “Bolsa Atleta”.

---

<sup>78</sup> Esses limites, declarados pelos autores, quanto ao número ínfimo de entrevistados, sendo a(s) fonte(s) vinculada(s) a uma das forças envolvidas nas disputas citadas, são similares aos que ocorreram nas pesquisas de Bueno (2008) e Castelan (2011), limites como esses podem tornar as opiniões “parciais”, devido à repetição em citações subsequentes, uma “verdade”. No entanto, não expressam “toda a verdade”.

## i Programa Segundo Tempo

O Programa Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo, no PPA 2008-2011, inserido no objetivo governamental em “Promover a inclusão social e a redução de desigualdades”, teve como objetivo setorial democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões.

Como finalidade pretendia “Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, **ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens**”. O público-alvo do PST consistia em atender crianças, adolescentes e jovens, que participam ou não do sistema de ensino regular e estão, prioritariamente, em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2009<sup>a</sup>, grifo nosso).

Pelos objetivos e finalidades apresentadas no PPA, esse Programa mantém, quanto à abrangência, características de política focal, no Quadro 11, constam as políticas e ações empregadas no PST.

Quadro 11 – Políticas, ações e medida do PST – PPA 2008-2011

POLÍTICAS	AÇÕES	MEDIDA
<b>Núcleos PST</b>	Desenvolvimento de Atividades Esportivas Educacionais	Pessoa beneficiada/unidade
	Funcionamento de Núcleos de Esporte Educacional Criança/adolescente/Jovem	
<b>Apoio e avaliação de políticas</b>	Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência Criança e adolescente	Pessoa beneficiada/unidade
	Avaliação da Participação de Crianças, Adolescentes e Jovens em Atividades Esportivas Nacionais e Internacionais	
<b>Infraestrutura</b>	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional	Espaço implantado/modernizado/unidade
<b>Eventos</b>	Promoção de Eventos de Esporte Educacional	Evento realizado
<b>Gestão</b>	Publicidade de Utilidade Pública	
	Gestão e Administração do Programa	

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de BRASIL, 2011f, p. 29.

Os indicadores propostos foram a Taxa de Atendimento do Segundo Tempo às crianças, adolescentes e jovens, com índices de referência 0,09; a Taxa de Atendimento do Segundo Tempo a municípios brasileiros (percentual), com índices de referência 0,15; a Taxa de Atendimento do Segundo Tempo a municípios com mais

de 50 mil habitantes e regiões metropolitanas (percentual), tendo índices de referência 0,35.

### **O PST como uma Política Relevante**

Para a contextualização do PST, a SNELIS reforçou o esporte como um direito, abordando a necessidade de inter-relacionar os programas do ME e aprofundando as relações intersetoriais, ganhando, ao que parece, um tom mais crítico em seu conceito:

A prática esportiva, conforme preconiza o Artigo 217 da Constituição Federal, é direito de cada cidadão e constitui dever do Estado garantir à sociedade – independentemente da condição socioeconômica de seus distintos segmentos – o acesso ao Esporte. Este acesso, por si só, é uma forma de inclusão social. E quando este é efetivado como instrumento de formação integral do indivíduo, terá, ainda, como consequência, o desenvolvimento da convivência social, a construção de valores, a melhoria da saúde e qualidade de vida, do bem-estar e o aprimoramento da consciência crítica, além de contribuir efetivamente para a ampliação do número de horas dedicadas ao processo educacional e a redução da evasão escolar, da repetência e déficit no processo de aprendizagem (BRASIL, 2006c).

Alguns estudos (OLIVEIRA; PERIM, 2009; STAREPRAVO *et al.*, 2012; CASTRO SCARPIN, 2017) apontam para uma ressignificação do PST, nesse PPA, tanto pelo conceito quanto pelos procedimentos inovadores.

Os fundamentos pedagógicos do PST propostos foram, essencialmente, alterados, buscando-se adequá-los à realidade dos beneficiados do programa e aprofundando temáticas cruciais para o desenvolvimento das suas ações pedagógicas. Questões afetas a gênero de sexualidade e relativas a pessoas com deficiência requereram novas abordagens metodológicas.

A concepção anterior, que trazia como fundamento as “habilidades esportivas”, foi ressignificada a partir do tema “Desenvolvimento e Aprendizagem Motora”, que focou uma abordagem denominada participação ativa das crianças, adolescentes e jovens nas atividades propostas. O jogo assumiu um papel organizativo no desenvolvimento pedagógico do esporte, compreendendo a simbiose entre o “ensinar o esporte” e o “ensinar pelo esporte”, que formou a base do Sistema de Aprendizagem e Desenvolvimento Esportivo (SADE). Isso implicou mudanças metodológicas, em

que o planejamento ganhou importância na potencialização das ações pedagógicas das ações cotidianas dos Núcleos do PST.

Portanto, a partir das orientações dadas pelo projeto democrático e popular do Governo Federal aos programas sociais esportivos, voltados à inclusão social e para a gestão democrática, o programa Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo contribui para a reversão do quadro de injustiça, de exclusão e vulnerabilidade social a que é submetida grande parcela de população brasileira (crianças, adolescentes e jovens), **atuando sinergicamente com outros programas e ações intersetoriais que visam ao atendimento do mesmo público-alvo**. As finalidades precípua são o desenvolvimento de estudos, a melhoria da infraestrutura esportiva, a democratização do acesso à prática esportiva, a melhoria das capacidades físicas e habilidades motoras, a melhoria da qualidade de vida, a diminuição da exposição aos riscos sociais, o desenvolvimento de valores comunitários e a conscientização para a prática esportiva, assegurando o exercício da cidadania às crianças, adolescentes e jovens (BRASIL, 2011f, p. 30, grifo nosso).

Essa proposta se apresentou emancipadora e dialógica, “que considera os participantes sujeitos do processo no qual o esporte é o meio para a sua humanização, na busca da autonomia e do protagonismo na condução de suas vidas” (OLIVEIRA; PERIM, 2009, p. 16).

Os gestores do PST entenderam que essa concepção resultou das avaliações feitas pelas Equipes Colaboradoras nos Núcleos do PST, as quais apresentaram condições desiguais quanto à estrutura, à atuação dos recursos humanos, aos conteúdos tratados, quanto às características e ao envolvimento dos participantes, às informações apreendidas da comunidade atendida.

A nova abordagem fez o PST traduzir em ações pedagógicas “a concepção do esporte plural que deve se valer de estratégias que possibilitem a participação de todos. As atividades estavam orientadas para intervir e transformar a realidade social e o futuro dos pequenos cidadãos” (OLIVEIRA; PERIM, 2009, p. 16).

Esses pressupostos foram essencialmente diversos das referências anteriores apregoados pelo Instituto Ayrton Senna e, segundo os gestores do programa, foram fundamentais como apoio para se avançar no PST como uma política de Estado.

## **O PST como uma Política Permanente**

O PST, nesse período, não constou na LDO, aparentemente teria sido preterido como prioridade governamental, perdendo força na institucionalidade junto à

sociedade política, mas, todavia, se manteve como uma prioridade do ME, anunciada no PPA (BRASIL, 2007c).

Nos debates democráticos, entabulados no processo preparatório da III CNE, nas etapas municipais e estaduais, foram registradas mais de 220 mil pessoas, em todo território nacional, debatendo e deliberando os rumos do PNE, para o decênio de 2010 a 2020. Dentre os debates sobre o esporte educacional, o PST fora ratificado por meio de deliberações específicas. O grande volume de propostas sobre essa política demonstrou que ela aprofundava as suas relações e a institucionalidade junto à sociedade civil, diga-se, pela sua natureza, ampliava os laços com as frações mais pobres da classe subalterna.

Na Linha Estratégica 3 – Esporte, Lazer e Educação nas resoluções, da III CNE – constam quatro ações e cinco metas que versam sobre a ampliação e a diversificação do atendimento, da qualificação da gestão do programa e sobre a importância das relações intersetoriais.

A Ação sobre a ampliação e a qualificação do atendimento, do monitoramento, da manutenção e da avaliação de resultados dos programas sociais do ME aponta duas metas específicas:

1 – Ampliar, manter e avaliar os programas sociais de esporte, lazer, paradesporto e desporto de surdo do Ministério do Esporte, dentre eles o Programa Segundo Tempo, em 100% das escolas da rede pública da educação básica, profissionalizante e universitária, priorizando os municípios com menor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), respeitando o projeto político pedagógico das instituições de ensino garantindo que sejam coordenados e ministrados por professores de Educação Física, com infraestrutura, material didático e esportivo de qualidade

3 – Aprimorar e ampliar o acompanhamento e monitoramento administrativo, pedagógico e avaliativo dos Programas Segundo Tempo, Esporte e Lazer da Cidade e demais programas sociais do Ministério do Esporte, envolvendo a sociedade civil (BRASIL, 2010, p. 66-67).

A Ação ampliação e qualificação das ações intersetoriais dos Programas do Governo Federal inclui duas metas sobre o PST:

2 – Instituir o Programa Segundo Tempo em 100% das escolas do Programa Mais Educação – MEC, não sendo substitutivo da Educação Física enquanto componente curricular, conforme LDB 9394/96, garantindo o espaço físico para este;

3 – Ampliar as parcerias intersetoriais com outros programas sociais do Governo Federal em projetos educativos com conteúdos multidisciplinares, como o Escola Aberta (BRASIL, 2010, p. 67).

Observamos como os diversos segmentos que participaram da CNE, em especial aqueles que são beneficiários do PST, se preocuparam com a gestão, a qualidade e a capilaridade dessa política.

Outra Ação refere-se ao desenvolvimento do esporte, do paradesporto e desporto de surdo escolar, universitário e comunitário com uma meta que extrapolava o PST, mas que foi incorporada pelo Programa.

1 – Implantar e manter os núcleos de esporte e lazer, paradesporto e desporto de surdo nas instituições de ensino a partir da educação básica até a Educação Superior, bem como nos Institutos de Educação Tecnológica Federais e instituições sociais e comunitárias, executados e/ou coordenados por profissionais de Educação Física e esporte, auxiliados por estagiários, no prazo de até 4 anos (BRASIL, 2010, p. 68).

Por fim, a Ação sobre o estímulo à criação e qualificação de programas, projetos e atividades educacionais do esporte, “paradesporto”, esporte de surdos e lazer nos setores governamentais e não governamentais, com uma meta que também foi incorporada em futuras versões do PST.

1 – Apoiar políticas e parcerias voltadas ao desenvolvimento de conteúdos esportivos educacionais que contemplem e valorizem a diversidade cultural do povo brasileiro e a promoção de atividades educativas do esporte e lazer em todas as comunidades, inclusive afrodescendentes, indígenas, quilombolas, rurais e ribeirinhas (BRASIL, 2010, p. 68).

Ao considerarmos os resultados do PST, postos no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2012), o ME apresenta um conjunto de inovações que corroboram com o atendimento de algumas demandas feitas pelos participantes das três edições da CNE. Em especial, nos anos de 2010 e 2011, o PST avançou no tocante às propostas da III CNE:

- Com orientações mais claras e assistência para elaboração de projetos para o PST, reduzindo a distância entre as dificuldades técnicas e burocráticas que o processo de adesão às políticas públicas apresenta.

- Capacitação para os agentes envolvidos para qualificar a prática pedagógica do PST. Distribuição de livros e materiais instrucionais.
- Criação de projetos que envolveram segmentos específicos para pessoas com deficiência e outros com atividades atrativas para envolver e estimular a participação das meninas.

### **O PST como uma Política Contínua**

O ME citou no Relatório de Gestão (BRASIL, 2011, p. 32) que houve um incremento no “acompanhamento pedagógico e administrativo das parcerias, oferecendo suporte imprescindível aos avanços do Programa, com contatos virtuais e visitas presenciais em 100% dos parceiros” e, no mínimo, 20% dos Núcleos de Esporte Educacional, totalizando 70 convênios e 1.239 núcleos visitados.

Outro aspecto que foi intensificado, na gestão do PST, foi o fomento na realização de doze eventos de esporte educacional, com a participação de mais de 9.827 beneficiados, ativados pela celebração de convênios com entidades esportivas estudantis, como CBDE, CBDU<sup>79</sup>, Centro de Estudos e Memória da Juventude e demais. Ainda, com a capacitação e a qualificação de 2.004 recursos humanos (gestores, professores e monitores), por meio de capacitação e encontros presenciais, de forma descentralizada e permanente, potencializando a abrangência do Programa em todas as suas vertentes.

Dentre as iniciativas tomadas pelo ME para a qualificação do PST, nesse PPA, além do acompanhamento por coordenadores, todos passaram pelo processo de capacitação. A taxa de beneficiados atendidos, por coordenadores de núcleos capacitados, que tinham como índice de referência 80,00, com o programa, alcançou 96,88, em 2010, superando o índice 87,00 previsto para o final do PPA, em 2011.

As relações intersetoriais foram intensificadas, com a continuidade da parceria com o Ministério da Defesa, no projeto Forças no Esporte, visando à utilização de instalações esportivas militares para a prática de esportes por comunidades carentes, atendendo a 10.000 beneficiados em 2010.

---

<sup>79</sup> CBDE – Confederação Brasileira de Desporto Escolar – e CBDU – Confederação Brasileira de Desporte Universitário.

Também se formou parceria entre o ME e o *British Council*, visando à troca de experiências e ao desenvolvimento de materiais pedagógicos de apoio a professores e monitores do PST. Foi apresentado como resultado final um conjunto de cartões de recursos pedagógicos (CRPs), os quais foram introduzidos no Programa Mais Educação/Segundo Tempo, sendo utilizados nos núcleos do Segundo Tempo, para fortalecer sua proposta pedagógica.

Entendemos que uma das ações mais relevantes adotadas pela gestão, de cunho estruturante, decorreu de um estudo realizado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas I–, o qual, por meio de uma pesquisa nacional, avaliou a percepção dos beneficiados do PST e do PELC em relação aos seus (1) conceitos estruturadores; (2) funcionamento, gestão e estrutura; e (3) resultados esperados pelos Programas investigados.

Essa pesquisa foi base para a elaboração do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PST, representando um salto qualitativo para orientar, com dados empíricos, a gestão do programa (SOUZA *et al.*, 2010).

Foi lançada a publicação oficial de orientação da nova concepção do programa “Fundamentos Pedagógicos do Programa Segundo Tempo: da reflexão à prática”, que deflagrou o “2º Ciclo de Capacitação do Programa Segundo Tempo”, com o objetivo de qualificar o trabalho desenvolvido pelos envolvidos nos Núcleos e consolidar a proposta pedagógica construída coletivamente com os professores que constituíam as Equipes Colaboradoras do PST.

Como principais resultados apontados, evidenciou-se o perfil do público do programa, que é predominantemente masculino (66,5%) e com a participação de apenas 33,5% do sexo feminino, o que reproduz a trajetória histórica do esporte moderno que se formou como uma prática social afeta ao universo masculino. Em decorrência, a pesquisa indicou a necessidade de se pensar em atividades e modalidades e metodologias que possibilitassem a inclusão das meninas e jovens à prática esportiva como um direito social. Esse foi uma informação relevante para as reorientações do PST.

Com relação à faixa etária dos beneficiários no programa, identificou-se a média de crianças com 12 anos, sendo predominante a faixa de 12 a 17 anos, com 64,3% do total investigado. Essa informação orientou a condução estratégica do PST.

Outro dado relevante foi que a maioria dos participantes era de famílias detentoras de uma renda média de meio salário mínimo (40,1%), seguidos de 30% dos participantes com renda média de um salário mínimo, sendo 12% perfazendo, no máximo, dois salários mínimos, ou seja, a maioria absoluta dos participantes do PST coincide com os propósitos de uma política focada nas populações pobres. No entanto, vale o alerta feito pelos pesquisadores sobre aqueles que estão na pobreza e são potencialmente aptos para acessar o PST e que ficam de fora.

Há outras informações importantes sobre a capacidade de retenção do mesmo beneficiário ao PST, demarcando uma estratégia de permanência ao programa, também sobre a frequência às sessões semanais do programa, ainda sobre pessoas com deficiência acolhidas e sobre os locais que são realizadas as atividades do programa. Essas informações possibilitaram a formação de indicadores importantes que orientaram o planejamento e a condução do PST.

Reflexos dessa pesquisa constam no Relatório de Avaliação.

Programa Segundo Tempo (PST), com atendimento prioritário às áreas de vulnerabilidade social, foi possível beneficiar, em 2011, cerca de um milhão de alunos da educação básica, matriculados em 4.947 escolas públicas de 789 municípios do país, com a oferta de práticas esportivas educacionais no contraturno escolar. A priorização da seleção de entidades públicas como parceiras para desenvolvimento do Programa foi continuada com a decisão de celebrar parcerias somente com governos estaduais, prefeituras e universidades públicas (BRASIL, 2011f, p. 07).

O PST, no segundo PPA do Governo Lula, foi se consolidando, tendo o aperfeiçoamento da gestão. A decisão de celebrar convênios somente com instâncias públicas sólidas foi uma das medidas importantes para torná-lo uma política contínua e duradoura, atendendo a um dos atributos para uma política de Estado de esporte.

### **O PST como uma Política Democrática**

O PST conservou-se como uma política que primava por princípios democráticos e, além de ampliar o seu alcance, teve a diversidade como uma das preocupações, tendo em conta que, mesmo sob o paradigma de avaliação gerencial, demonstrou um avanço em relação aos parâmetros inicialmente propostos no PPA.

Quanto à questão de gênero o Relatório, informa que os resultados apurados, acerca do nível de atendimento de meninas e adolescentes, superaram o índice de

referência, de 37,00, tendo alcançado o percentual de 39,54, na apuração feita em 2010, antecipando o índice previsto para o final de 2011, que era de 39,00.

Isso reflete o esforço que apresentaram para elevar a participação feminina no PST, embora aparecessem como insuficientes.

Diante de várias mudanças ocorridas no Programa em 2011, ainda permanece o desafio de ampliar o número de atendimento do sexo feminino de forma a reduzir a diferença quantitativa por gênero de beneficiados. A gestão continua investindo em estudos e pesquisas, bem como na abordagem desse tema nas capacitações realizadas para os convenentes/coordenadores do Programa, visando ampliar o referido índice [da participação feminina] (BRASIL, 2011f).

Em suas ações estratégicas, a SNE LIS avançou na criação de projetos do PST que incluíam outros perfis, relacionados à diversificação etária e outros segmentos, com a implementação dos Projetos Especiais Universitários, Pessoa com Deficiência e Projeto Navegar.

Entre 2009 e 2010, implantou projetos pilotos para validar a viabilidade desses Projetos Especiais.

No âmbito de projetos para públicos diferenciados, houve a execução de 04 pilotos universitários com 1.200 atendimentos, 01 piloto para pessoa com deficiência atendendo a 100 beneficiados, e 01 projeto piloto de ginástica aeróbica, atendendo a 220 beneficiados (BRASIL, 2011f, p.36).

Por meio de Chamadas Públicas, foram selecionadas universidades públicas, que resultaram na parceria com 33 universidades federais para desenvolverem projetos do PST Universitário e do PcD.

Na apreciação do ME (BRASIL, 2011f), essa adesão e efetivação foi significativa, ao se considerar que a Chamada Pública foi direcionada somente às Universidades Federais. Também levaram em conta que o ineditismo da proposta pode ter influenciado na inviabilidade de algumas universidades a aderirem aos projetos, carecendo de tempo para se organizarem internamente, a fim de absorverem tais projetos.

Após alguns anos de inatividade, foi retomado o Projeto Navegar, que oferecia modalidades náuticas, permitindo o reaproveitamento dos equipamentos já disponibilizados pelo programa a governos estaduais e municipais. Quanto ao PST

Navegar, também foi formalizado um número significativo de convênios, que totalizou 15 Núcleos, considerando-se que a Chamada Pública estava limitada a 20 núcleos.

Em relação à taxa de atendimento do Segundo Tempo a crianças, adolescentes e jovens, constava 0,01 como índice de referência, o programa alcançou 1,10, em 2008, 0,01, em 2009, 0,53, em 2010, e 1,60 como índice previsto no final do PPA, em 2011.

Nesse PPA, o programa ganhou amplitude no número de atendimentos e no quantitativo de pessoal envolvido, que repercutiu na abrangência territorial, fazendo dele um programa esportivo de grande envergadura e complexidade, percebidos com as informações levantadas sobre o programa, em 2010.

O programa conta com aproximadamente 182 convênios (situação que se altera em decorrência do término da vigência de convênio e início de novos convênios), 5.248 núcleos em funcionamento, 5.428 coordenadores entre Coordenadores de Núcleo, Coordenadores Pedagógicos e Coordenadores Setoriais, 16.000 monitores da área da Educação Física e áreas afins e aproximadamente 1.000.000 de beneficiados, distribuídos por todas as regiões do Brasil, entre crianças, adolescentes e jovens com idade entre 6 e 17 anos que participam de atividades de iniciação esportiva e complementares formativas (STEREPRAVO *et al.*, 2012, p. 131).

O PST manteve-se com alterações conceituais, e, a partir dos dados citados, ele começa a ganhar escala, passando a ser reconhecido por governos municipais, estaduais e pela sociedade como um programa de referência no esporte educacional no país.

### **O PST como uma Política Abrangente**

Atendeu aproximadamente 1,4 milhão de crianças, adolescentes e jovens, orientados por 27.544 professores e monitores:

Estiveram, em 2010, ativas 293 parcerias, sendo 02 com o governo federal (MEC e MD), 26 com governos estaduais, 218 com prefeituras, 09 com outros órgãos públicos e 38 com entidades do terceiro setor. Foi mantida a parceria com o Ministério da Defesa, no projeto Forças no Esporte, visando à utilização de instalações esportivas militares para a prática de esportes por comunidades carentes, com 10.000 atendimentos em 2010 (BRASIL, 2011, p. 33).

O PST teve atuação em mais de 1,4 mil municípios, distribuídos em todas as unidades federativas, um resultado muito bom em relação à capilaridade territorial.

Para o indicador taxa de atendimento do Segundo Tempo a municípios brasileiros, o índice de referência era de 0,11. O programa alcançou respectivamente os índices de 7,13, em 2008; 0,06, em 2009, e 5,90, em 2010, sendo 8,50 o índice previsto no final do PPA (BRASIL, 2011f).

Na taxa de atendimento do Segundo Tempo a municípios com mais de 50 mil habitantes e regiões metropolitanas, o índice de referência era de 0,29, alcançou respectivamente os índices de 9,05, em 2008, de 0,18, em 2009, e de 15,42, em 2010, tendo como 10,00 o índice previsto no final do PPA (BRASIL, 2011f).

Com essas informações apresentadas, o PST como uma política de abrangência focal, embora tenha ampliado a sua extensão, tanto em números de municípios quanto de beneficiados, novamente ficou muito aquém do universo potencial que deveria abranger, mantendo a tendência apresentada no PPA anterior. Tais iniciativas denotam o atendimento, em parte, dos atributos de abrangências e de capilaridade da política nos Estados e municípios; contudo, os resultados, mesmo sendo maiores do que o PPA anterior, permaneceram como exíguos para atender o universo previsto como público-alvo, não satisfazendo, nesse aspecto, a condição de política de Estado.

### **O PST como uma Política Sustentável**

Os valores do programa, no PPA 2008-2011, demonstraram um fluxo constante, com elevação na ordem de grandeza dos recursos, mantendo os mesmos problemas identificados no PPA anterior: valores insuficientes para atender ao universo das demandas pelo PST, além da restrição da origem dos recursos, atinente apenas ao OGU, sem contar com um fundo nacional estatal, permanente e constante. Igualmente, não dispôs de dispositivos compulsórios para a execução orçamentária e financeira dos recursos aprovados, fazendo com que a execução dessa política permanecesse dependente da discricionariedade dos gestores.

Nesse PPA, os programas de esporte e lazer apresentaram R\$ 803.8 milhões no PLOA, alcançando na fase final da composição da composição da LOA mais créditos, com o montante de R\$880 milhões, que contribuiram para a

consecução deste objetivo, que envolve o PST e o PELC, seja pelo repasse de recursos para os núcleos, seja para as ações de capacitação de gestores e de produção e socialização de conhecimento na área (Tabela 14).

Tabela 14 – Valores previstos e realizados no PST – PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RAP PAGOS
<b>2008</b>	R\$136.880.000,00	R\$113.139.001,00	R\$234.659.001,00	R\$78.720.800,52	R\$58.441.790,33
	\$58.590.874,07	\$48.428.645,24	\$100.444.739,75	\$33.696.087,89	\$25.015.747,94
<b>2009</b>	R\$229.267.540,00	R\$225.107.540,00	R\$203.183.340,00	R\$53.699.128,09	R\$45.831.726,64
	\$131.732.670,65	\$129.342.415,54	\$116.745.196,51	\$30.854.474,89	\$26.334.018,98
<b>2010</b>	R\$215.098.160,00	R\$217.483.160,00	R\$210.386.660,00	R\$70.868.628,80	R\$87.921.310,65
	\$129.157.055,36	\$130.589.143,75	\$126.328.005,28	\$42.553.517,95	\$52.792.909,00
<b>2011</b>	R\$222.581.508,00	R\$242.203.549,00	R\$232.268.669,00	R\$74.511.428,52	R\$64.623.549,20
	\$118.703.806,73	\$129.168.337,16	\$123.870.017,07	\$39.737.309,22	\$34.464.054,82
<b>Total</b>	<b>R\$803.827.208,00</b>	<b>R\$797.933.250,00</b>	<b>R\$880.497.670,00</b>	<b>R\$277.799.985,93</b>	<b>R\$256.818.376,82</b>
	<b>\$438.184.406,81</b>	<b>\$437.528.541,68</b>	<b>\$467.387.958,60</b>	<b>\$146.841.389,95</b>	<b>\$138.606.730,75</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores à época da execução convertidos em dólar estadunidense na data de 31/12 – IPEADData).

## O PST como uma Política Estruturada

A estrutura instituída, em 2003, vigorou até 2011, quando ocorreu a alteração. No Relatório de Avaliação (BRASIL, 2011f), consta que o quadro de recursos humanos era insuficiente, pois havia sido detectada a necessidade de otimização dos fluxos gerenciais.

Além disso, aponta que havia diversas atividades, como alimentação de um sistema de controle e monitoramento, elevado número de pleitos solicitados, acompanhamento dos convênios em vigência, realização de capacitações para qualificação dos parceiros, entre outras demandas. Essas atividades exigiam um grande esforço do quadro de funcionários existente, para que fossem realizadas de modo adequado. Havia, também, a necessidade de uma contínua qualificação do quadro técnico (BRASIL, 2011f).

A alteração na estrutura do ME, realizada pelo Decreto 7.529 (BRASIL, 2011h), criou a SNELIS, teve como argumento, na Exposição de Motivos (EM), que essa mudança estrutural relativa à fusão das SNEED e SNDEL decorreu da

necessidade de fortalecer e ampliar, substancialmente, o acesso aos programas esportivos de inclusão social, promovendo a intersectorialidade

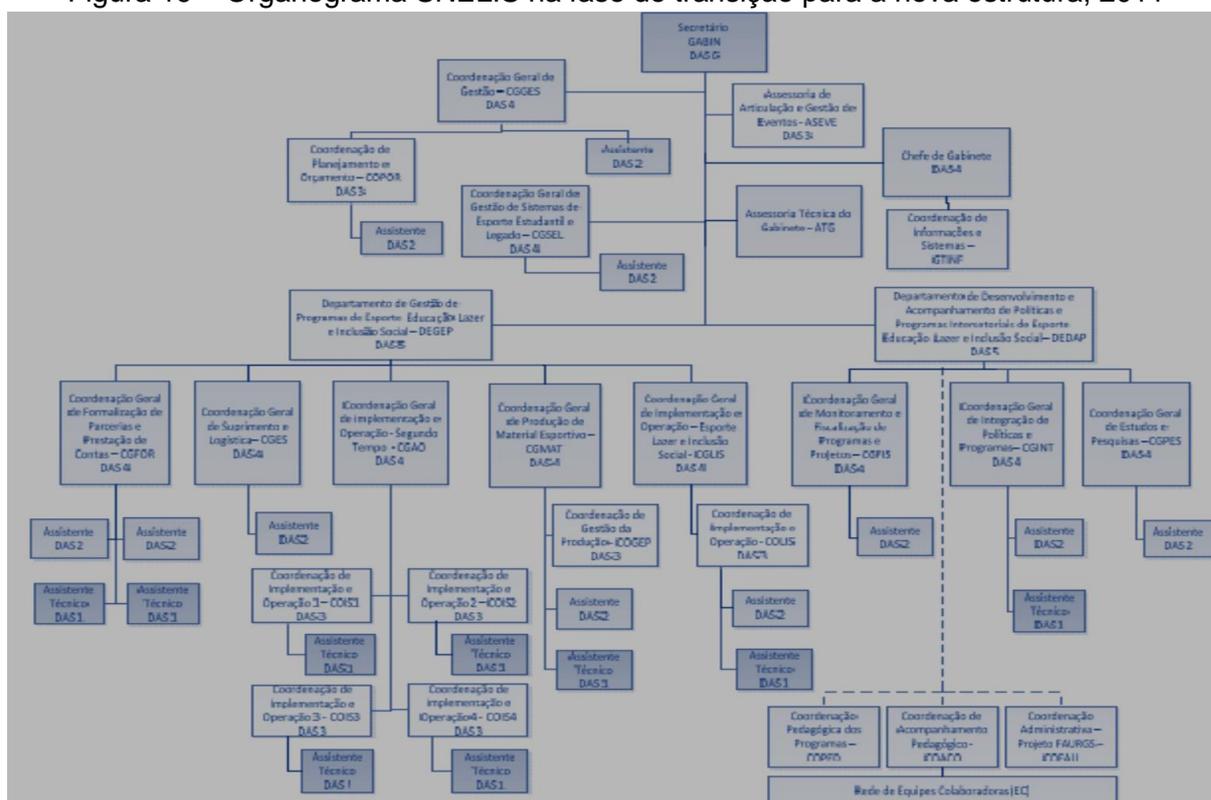
com os demais programas desenvolvidos pelo Governo Federal, como, por exemplo, a inserção do Programa Segundo Tempo com o Programa Mais Educação (MEC) e do Programa Esporte e Lazer da Cidade com o Mais Saúde (MS) e das ações Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania com os Programas de reversão da vulnerabilidade Social e erradicação da pobreza (BRASIL, 2011h, s/p).

O ME ainda justificou tal fusão pela proximidade existente entre os procedimentos administrativos dos programas das duas secretarias anteriores, que possibilitaria uma unificação.

Assim sendo, torna-se imprescindível criar uma estrutura única denominada Secretaria Nacional de Esporte, Educação e Inclusão Social, que responderá por todos os programas, projetos e ações, de forma integrada e propiciará a articulação com os outros programas federais voltados ao atendimento dos direitos sociais. Para tanto, propõe-se a fusão da Secretaria Nacional de Esporte Educacional – SNEED – e da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer – SNDEL [...] (BRASIL, 2011h, s/p).

Em decorrência, a estrutura da recém-criada SNELIS dispunha do Departamento de Gestão de Programas e o Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, conforme demonstra a Figura 8.

Figura 19 – Organograma SNELIS na fase de transição para a nova estrutura, 2011



Fonte: Relatório de Gestão da SNELIS, 2011 (BRASIL, 2012a).

Essa secretaria passou a assumir a gestão das políticas sociais de esporte, conforme consta na referida EM, do ME.

Considerando a necessidade de fortalecer e ampliar substancialmente o acesso aos programas esportivos e paraesportivos de inclusão social, promovendo a intersetorialidade com os demais programas do governo, verifica-se ter havido a reestruturação operacional da extinta SNEED, que agora, além do Programa Segundo Tempo – PST, agrega o Programa Esporte Lazer da Cidade – PELC, e o Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania. Para tanto, buscou-se ampliar a estrutura da SNEED incorporando novos cargos e otimizando os recursos (BRASIL, 2011h, s/p).

A composição da nova secretaria reaproveitou os cargos existentes das duas secretarias anteriores e liberou alguns cargos DAS, entre eles um DAS 6, um cargo cobiçadíssimo de Secretário Nacional.

Não obstante ter aumentado substancialmente suas atribuições, ações orçamentárias e responsabilidades institucionais, não houve crescimento na nova estrutura administrativa da SNELIS, na mesma proporção, o que já indicava, no momento de sua criação, a necessidade de estudos e adequações visando à adoção de métodos mais eficazes para o desenvolvimento de suas ações.

Sadi (2017) também analisa a unificação da SNEED e SNDEL e considera que essa mudança foi significativa, em razão de, estando baseada no “discurso da desburocratização”, ter favorecido o esporte de rendimento e o Futebol, “carregando traços da herança burocrática das duas secretarias”. Ele afirma que “trouxo mais trabalho para o mesmo número de pessoas” (SADI, 2017, p. 85).

Sobre a junção das secretarias Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior (2015) avaliam que este processo reflete a vitória das tensões existentes entre os partidos que compunham a pasta ministerial, uma vez que o PCdoB sempre desejou vincular a manifestação do esporte de participação à inclusão social. Para esses autores, a extinção da SNDEL, que era conduzida pelo PT, representa a perda de força desse partido dentro desta estrutura ministerial.

No Relatório (BRASIL, 2011f), consta que, em relação à gestão, no período em que desempenhou as novas atribuições no segundo semestre de 2011, conforme já apresentado, a SNELIS teve muitas dificuldades relativas a: a) falta de interação entre os programas, servidores e respectivos processos; b) objetivos estratégicos não

convergentes com a estrutura; c) estrutura organizacional centralizando área meio e fim; d) insuficiência de recursos humanos; e) desmotivação dos servidores oriundos de outras estruturas; entre outras.

A mudança estrutural ocorrida no ME, em 2011, teve grande impacto nas áreas finalísticas, particularmente na SNELIS, que foi a Secretaria mais afetada. Ainda assim, foi possível dar continuidade às ações previstas para o Segundo Tempo e apoiar a realização das ações do PELC que estavam em curso, de forma a não comprometer o desenvolvimento das políticas.

## ii Programa Esporte e Lazer da Cidade – PELC

O PELC, no PPA 2008-2011, esteve inserido no objetivo do governo em “Promover a inclusão social e a redução de desigualdades”, e no objetivo setorial em “Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões”.

O objetivo do PELC, nesse PPA, foi “Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social”. Voltada para o público-alvo das famílias com renda de até meio salário mínimo *per capita* e sem rendimento.

No PPA 2008-2011, as ações com as medidas do PELC se encontram no Quadro 12.

Quadro 12 – Ações e medidas das metas do PELC – PPA 2008-2011

POLÍTICAS	AÇÕES	MEDIDA
<b>Núcleos PELC</b>	Desenvolvimento de Atividades Esportivas Recreativas e de Lazer a Pessoas Adultas e Idosas – Vida Saudável	Pessoa beneficiada/unidade
	Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer	
	Desenvolvimento de Políticas Sociais do Esporte Recreativo e de Lazer	
	Avaliação Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer	
<b>Ciência e Tecnologia</b>	Sistema Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte – CEDIME	Instituição apoiada/unidade

	Fomento a Pesquisas para o Desenvolvimento de Políticas Sociais de Esporte Recreativo e do Lazer – Rede CEDES	Pesquisa realizada/unidade
	Concessão de Prêmio de Literatura do Esporte Recreativo e do Lazer	Obra editada/unidade
	Promoção de Eventos Científicos e Tecnológicos voltados ao Esporte e Lazer	Evento realizado/unidade
<b>Infraestrutura</b>	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer	Espaço implantado/modernizado/unidade
	Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer	Município atendido/unidade
	Promoção de Eventos Interdisciplinares do Esporte Recreativo e do Lazer	
<b>Gestão</b>	Publicidade de Utilidade Pública	
	Gestão e Administração do Programa	

Fonte: Elaborado pela autora com base em BRASIL, 2011f, p. 18.

O indicador do PELC era a Taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social (percentual). Índice de referência 2,00, e 10,00 o índice previsto no final do PPA (2011f).

### O PELC como uma Política Relevante

A contextualização do PELC, elaborada pela gestora da SNDEL, focou nas carências de políticas de recreação e lazer, em especial para a classe subalterna e as frações que se encontram em estado de pobreza e pobreza extrema:

De um lado, a carência de políticas públicas e sociais que atendam as crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social e econômica, situação que reforça a condição de injustiça e exclusão social na qual estão submetidas significativas parcelas da população brasileira e, de outro, a demanda por políticas de pesquisa e produção do conhecimento no campo do esporte recreativo e do lazer, que embasem a criação e implementação destas políticas. Apresentam um quadro desfavorável em relação ao direito da população brasileira ao acesso a políticas públicas de esporte e lazer de qualidade. A não atenção do Estado Brasileiro a esta condição social tende a aprofundar as disparidades sociais ainda presentes no país em relação aos direitos previstos na constituição brasileira (BRASIL, 2011f, p. 19).

Considerando os objetivos estratégicos do governo, esse programa tem grande afinidade e relevância, agora mais consolidado, mantendo a tendência do PPA anterior. De um programa de relevância conceitual, que busca uma abrangência universal, mas que, nesse PPA, em seus objetivos e definição do público-alvo, deixa explícita a sua atuação focal, cada vez mais restrita aos segmentos considerados vulneráveis. Logo, reafirma a sua importância, exatamente por cumprir esse papel de grande relevância governamental.

### **O PELC como uma Política Permanente**

Nas resoluções da III CNE (BRASIL, 2011), a sociedade referendou a importância do PELC e ampliou as demandas.

Em duas Linhas Estratégicas, constam referências relativas às atividades dessa política.

Na Linha 3, denominada Esporte, Lazer e Educação, apresentou uma ação referente ao estímulo à criação e qualificação de programas, projetos e atividades educacionais do esporte, paradesporto, desporto de surdo e lazer nos setores governamentais e não governamentais, com duas metas voltadas à diversidade das pessoas e comunidades.

1 – Apoiar políticas e parcerias voltadas ao desenvolvimento de conteúdos esportivos educacionais que contemplem e valorizem a diversidade cultural do povo brasileiro e a promoção de atividades educativas do esporte e lazer em todas as comunidades, inclusive afrodescendentes, indígenas, quilombolas, rurais e ribeirinhas;

2 – Implantar uma campanha nacional de valorização do esporte educacional e do lazer, bem como a criação e a implementação de programas e projetos sociais e a valorização histórico-cultural de jogos e brincadeiras da cultura popular garantindo também medidas socioeducativas direcionadas a adolescentes em conflito com a lei (BRASIL, 2011, p. 70).

Na Linha Estratégica 4, sobre Esporte, Saúde e Qualidade de Vida, constaram duas ações preocupadas com as relações intersetoriais, uma das características fortes do PELC.

A ação sobre a promoção e implementação de programas e ações contínuas que visem à prática de atividades físicas, melhoria da qualidade de vida e saúde coletiva, para a população em geral, respeitando as normas de acessibilidade apresentaram duas metas:

1 - Implantar, potencializar e ampliar programas intersetoriais de atividades físicas, esporte e lazer em espaços públicos, urbanos e rurais, em 100% das cidades brasileiras, tendo em vista a promoção da saúde, a redução do risco social, o estímulo à cultura da paz, com acessibilidade e acompanhamento de equipe multidisciplinar habilitada, dando ênfase aos profissionais de Educação Física, para todos os segmentos sociais.

2 - Implantar, estimular e assegurar programas intersetoriais de esporte e lazer ativo, propondo parceria com o Programa Saúde da Família para a promoção da saúde nos projetos educativos formais, nas escolas de educação básica e não formal, incluindo na equipe multidisciplinar profissional de Educação Física no Programa Saúde da Família, para todos os segmentos sociais. (BRASIL, 2011, p. 71).

A ação relativa a promover parceria entre os Ministérios da Saúde e do Esporte no fomento às ações intersetoriais nos âmbitos da promoção da saúde, esporte e lazer entre todas as esferas do poder público, também com duas metas:

1 – Valorizar, ampliar e assegurar o PELC Vida Saudável e a Estratégia de Saúde da Família, para garantir promoção da saúde integral, por meio da transversalidade com os ministérios da Saúde, Educação, Turismo e outros, compatibilizando programas, inserindo profissionais de Educação Física, que visem à qualidade de vida de toda a população, assegurando a acessibilidade universal;

2 – Garantia do atendimento nos postos de saúde para os usuários de esporte e lazer, a partir da agenda de atividades propostas para esse setor (BRASIL, 2011, p. 72).

O PELC continuou sendo estudado por vários autores, como Souza *et al.* (2010), que arrazoaram sobre os vários impactos do programa junto aos participantes do PELC e propuseram um sistema de monitoramento e avaliação do programa. Bonalume *et al.* (2011) destacaram a importância do PELC como uma rede interdisciplinar, Ewerton e Araújo (2011) abordaram o funcionamento dos núcleos do PELC como experiências intersetoriais qualificadas e espaços de formação coletiva; Tondin (2011), Santos *et al.* (2018), que levantaram os perfis dos municípios que descentralizam o PELC, mostraram que a maior concentração do programa ocorre naqueles de maior porte, mas, nos pequenos, consiste em possibilidade única de acesso ao esporte e lazer. Outros estudos foram mais críticos, como os de Castelan (2011) e Teixeira e Athayde (2014), que avaliam o PELC usando diversos indicadores, que mostram os limites orçamentários do ME e as dificuldades enfrentadas pelos gestores em compreender o desenho conceitual inovador do Programa em questão, que prevê um modelo de gestão compartilhada, auto-organização, trabalho coletivo e vivência dos conteúdos do lazer de forma intergeracional.

Os estudos sobre o PELC demonstram que houve um impacto positivo dessa política no meio acadêmico.

A importância dada pelos participantes da III CNE, os resultados da pesquisa sobre os resultados do envolvimento dos beneficiados pelo PELC, somados à repercussão do programa na academia, representam um grau elevado de institucionalidade dessa política na sociedade.

Ao incluirmos os esforços governamentais realizados para garantir a qualidade e expansão de forma segura e permanente do PELC, podemos inferir que tais quesitos satisfazem, relativamente, as condições necessárias para uma política de Estado de esporte.

### **O PELC como uma Política Contínua**

Os esforços do ME, a que nos referimos, a nosso ver, se constituíram em aparatos para aperfeiçoar a gestão dos programas e manter o caráter de política contínua, mesmo perdurando as fragilidades identificadas no PPA anterior.

A melhoria dos indicadores de gestão do PELC, nesse PPA, contribuiu para uma condição de política contínua. Foram adotadas novas formas de avaliação dos programas, que passaram por uma pesquisa de abrangência nacional, com os envolvidos com o PELC e PST, e, a partir dos resultados, propôs-se um sistema contínuo de acompanhamento e avaliação dessas políticas, possibilitando a sua avaliação processual.

Consideramos essa uma novidade significativa para a qualificação das políticas do ME, que atendeu às necessidades identificadas pelos gestores dos programas e demandadas pela sociedade, nas etapas das três edições da CNE.

A PUC-MINAS, a partir de uma experiência participativa, buscou elementos advindos de uma pesquisa nacional, para, então, elaborar o sistema de monitoramento e avaliação para os dois programas, considerando os enfoques da eficiência, eficácia e efetividade e/ou impacto, além de aplicar e testar o sistema por meio de amostra nacional de tais programas.

O *survey* foi aplicado na pesquisa nacional, sendo elaborado com base em dados levantados durante as reuniões regionais do PELC e do PST, realizadas em 2009, a partir de oficinas com gestores dos dois programas, atuantes em todas as

regiões brasileiras. Essas oficinas, conforme relato do ME (BRASIL, 2011), tiveram como objetivo caracterizar a demanda de forma detalhada com o propósito de descrever os principais componentes avaliativos dos programas. Os resultados deste estudo resultaram em um livro, em 2010, que se encontrava disponível no site do ME.

Várias ações foram deflagradas, no interregno do PPA 2008-2011, que buscaram aperfeiçoar a gestão do PELC, sejam ações de formação, sejam as que visavam a consolidar redes de qualificação da informação. Com esse fim, ocorreram diversas reuniões com os mais variados parceiros e representantes das entidades conveniadas com o programa: gestores, representantes do controle social, agentes sociais de execução das ações, formadores, pesquisadores, comunidade.

O relato traz o universo e a diversidade dos segmentos presentes nas “Reuniões Regionais do PELC”:

Participaram as entidades conveniadas, incluindo 81 responsáveis legais pelas entidades, 199 coordenadores gerais, 632 coordenadores de núcleos e 138 entidades de controle social, além dos formadores e pesquisadores do Programa. Foram realizados, também, 87 cursos de formação do Programa, envolvendo 3.637 agentes de esporte recreativo e de lazer, e efetivadas 53 visitas técnicas de orientação à elaboração dos projetos, monitoramento e avaliação das ações (BRASIL, 2012, s/p).

Esse movimento foi ao encontro das demandas das duas primeiras edições da CNE, quanto à necessidade de qualificar os gestores e todo o pessoal que atuava nos programas de esporte e lazer.

O processo de formação também passou por mudanças significativas, nesse PPA, que criaram vínculos mais consistentes do PELC com os formadores. A SNDEL fez uma Chamada Pública, que selecionou 77 formadores, compondo o denominado grupo de formadores para consolidar a política de formação como parte do Sistema de Formação do PELC, criado em 2007.

Outra decisão tomada pela SNDEL, que fortaleceu a gestão no sentido de tornar o PELC estruturante, foi o Sistema de Execução que compreendia os processos de execução, de acompanhamento e de fiscalização e avaliação do PELC. Um sistema que foi desenvolvido pelo próprio ME, para poder abarcar todas as fases do programa e se comunicar com os parceiros e convenientes, do PELC.

Outro aspecto que foi aprofundado na gestão, que entendemos como atributo de uma Política Contínua, foi em relação à intersectorialidade.

A materialização das ações interministeriais compôs o rol das ações intersetoriais, que tiveram início em 2007, foram materializadas em 2008 e se intensificaram no interregno do PPA, em análise.

Uma delas foi o PRONASCI,<sup>80</sup> que suscitou o desenvolvimento de muitas atividades conjuntas da SNDEL com o Ministério da Justiça, qualificando a sua execução. Foram elaborados e publicados materiais instrucionais próprios que articulavam os programas PELC, PRONASCI e Praças da Juventude. Esses materiais foram produzidos por consultores especialistas, vinculados a um projeto realizado em parceria com o PNUD, e foram eles que fundamentaram o conteúdo empregado no processo de formação dirigida às peculiaridades da nova ação.

A partir desse processo, foram criados núcleos específicos de esporte e lazer, voltados para o público-alvo previsto para o PELC/PRONASCI.

Essas foram estratégias apresentadas pelo ME para qualificar cada vez mais as demandas e garantir o fortalecimento de redes de políticas públicas de esporte e lazer e de inclusão social, formadas por agentes, gestores e usuários do PELC.

Outra ação interministerial importante foi realizada com o MEC, referente ao PME, o qual buscou ocupar, com ações educacionais, todos os territórios em que a escola se encontra. O PELC fez parte dessa iniciativa, porque se propunha a estimular e a valorizar a organização comunitária, buscando, nas dimensões educativas do esporte e do lazer, se integrar aos demais processos da escola.

## **O PELC como uma Política Abrangente**

Cada vez ficou mais claro, ao analisarmos o PELC, o duplo papel que cumpria quanto à sua abrangência: de um lado, com característica de política universal, quanto à oferta de esporte e lazer para a sociedade como um todo, de forma intergeracional, e, de outro, com característica de política focal, tendo de dar atenção e ênfase à população com vulnerabilidade social.

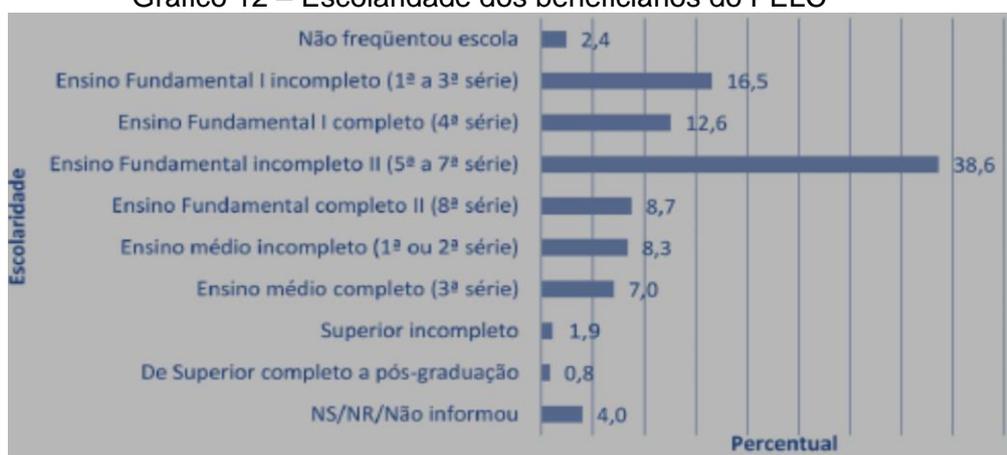
Uma pesquisa realizada por Souza *et al.* (2010) apresentou o perfil dos beneficiários quanto à escolaridade (Gráfico 1).

---

<sup>80</sup> PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania –, do Ministério da Justiça, que se destina à prevenção, ao controle e à repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais com articulação de ações de segurança pública e políticas sociais, por meio da integração entre a União, os Estados e os municípios, sob os princípios e diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Em relação à escolaridade dos beneficiados, predomina o grau fundamental II incompleto, com 38,6% dos entrevistados, o que é compatível com a idade da maioria dos beneficiados; em seguida, vem o fundamental I incompleto, com 16,5%; o ensino médio aparece com 15,3%, e o superior completo ou incompleto, 1,9%; 2,4% dos entrevistados nunca frequentaram a escola.

Gráfico 12 – Escolaridade dos beneficiários do PELC

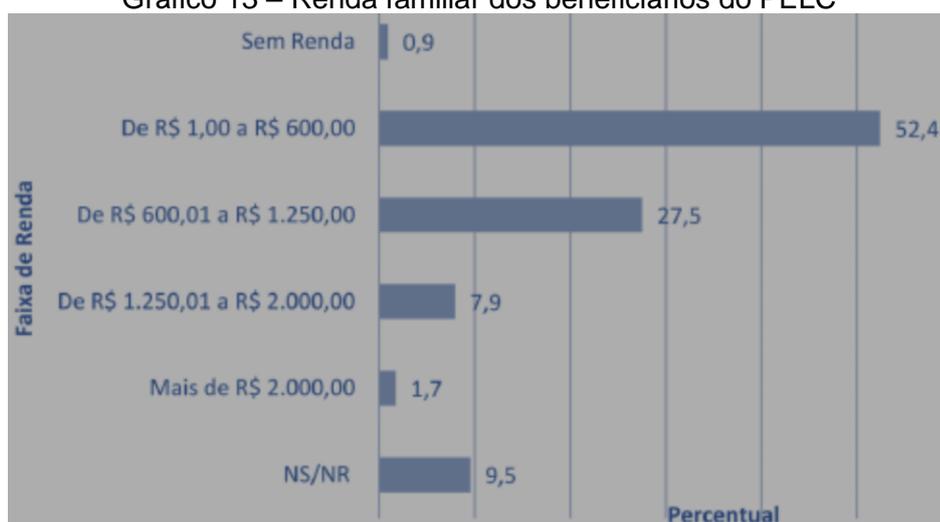


Fonte: Souza *et al.* (2010, p. 91).

Outra informação relevante sobre os beneficiados do PELC se refere à quase equidade nas cotas de sexo, em que 52,9% dos atendidos são do sexo masculino e 47,1% do sexo feminino. Esse resultado mostra que, com pequena diferença, os homens são a maioria dos participantes, refletindo provavelmente a cultura machista da sociedade brasileira, que mantém as mulheres presas em suas casas, com trabalhos domésticos e/ou pela dupla jornada de trabalho.

Quanto à renda familiar dos beneficiários do PELC (Gráfico 2), 52,4% concentravam-se na faixa de um salário mínimo; 27,5% possuíam renda entre um a dois salários mínimos; 7,9% das famílias tinham renda entre dois a quatro salários mínimos; e 1,7%, renda superior a quatro.

Gráfico 13 – Renda familiar dos beneficiários do PELC



Fonte: Souza *et al.* (2010, p. 93).

O perfil dos beneficiários, sendo a maioria com baixa escolaridade e reduzidas condições socioeconômicas, apresenta características compatíveis com o objetivo do PELC, ou seja, focar suas atividades nas pessoas que se encontram em estado de vulnerabilidade social, o que reafirma a natureza focal do programa.

Destacamos que, mesmo o programa sendo focal, consta no Relatório de Avaliação (2012) o avanço do PELC quanto à ampliação das oportunidades de democratização do acesso a conhecimentos e práticas de esporte e lazer. No entanto, reconheceram que a contribuição do PELC, para atingir o objetivo estabelecido no PAA, ainda era considerada pouco significativa e insuficiente, devido ao baixo número de pessoas beneficiadas, em relação ao universo do público-alvo do programa.

Nos resultados obtidos, relativos ao indicador “Taxa de atendimento da demanda por esporte recreativo e de lazer às pessoas em situação de vulnerabilidade social”, com o índice de referência sendo 2,00, o PELC obteve 1,76, em 2008, saltou para 2,24, em 2009, e mais do que dobrou, em 2010, chegando a 4,90, mas não conseguiu alcançar o previsto no final do PPA, que era 10,00, medido em 2011.

A justificativa sobre as limitações para se alcançar as metas continua, desde o final do PPA 2004-2008, em relação à inadequação e incapacidade do indicador proposto, no PPA, para se avaliarem as ações diversificadas do PELC. Tal questão foi destacada pela SNDEL nos relatórios setoriais anuais desse PPA (BRASIL, 2011, p. 20).

Quanto ao indicador utilizado pela SNDEL, o ME ressalta, no Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2012), que, apesar de ele permitir o uso de informações

georreferenciadas, as quais sinalizam uma possibilidade de observação e mensuração dos resultados, não foi considerado suficiente para monitorar o processo, nem para avaliar as ações genéricas e diversificadas realizadas. Foi indicada a necessidade de se reavaliar o indicador do Programa, a fim de torná-lo mais abrangente e que envolva e qualifique todas as ações do programa, porque o indicador utilizado dificulta a orientação para as tomadas de decisões a respeito do Programa.

O índice alcançado no PPA não reflete de modo correto os resultados do Programa, uma vez que esse indicador contempla apenas duas das doze ações inscritas no PELC, conforme consta no Quadro 10.

Consideraram positivos os resultados de 2010 e 2011, no tocante ao orçamento empenhado, pois, apesar da limitação imposta pelo próprio indicador, ao referir-se exclusivamente às duas ações do Programa, a cobertura é significativa.

### **O PELC como uma Política Democrática**

O ME destacou, no Caderno Setorial (BRASIL, 2011), que foram promovidas atividades, na etapa de preparação da III CNE, em que se organizaram seis Conferências livres, com ampla participação dos pesquisadores da Rede CEDES, bem como parceiros desse segmento, participando como delegados, na Etapa Nacional da III CNE, como forma de democratizar o debate sobre tais políticas e balizar as decisões dos gestores. Além desses mecanismos, houve outro movimento realizado, por parte do ME, para se avaliar os programas esportivos sociais.

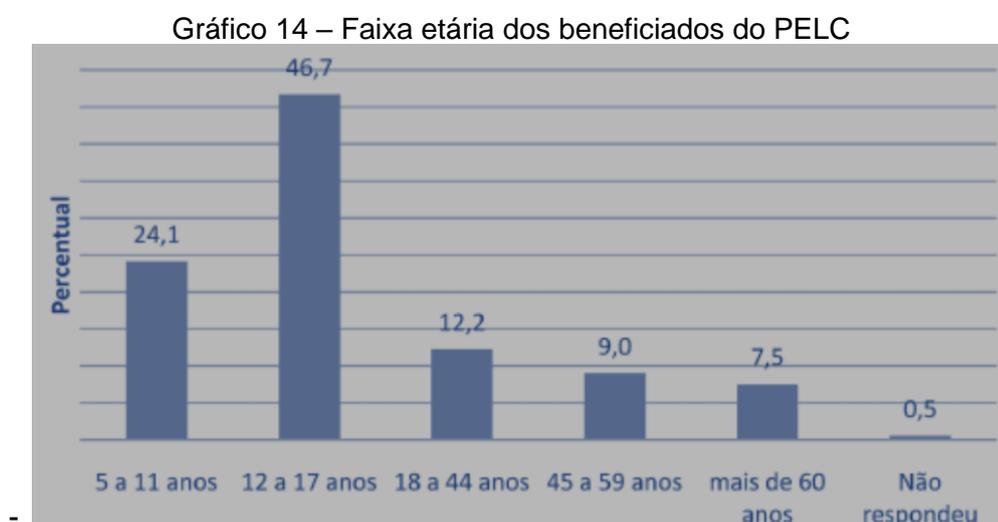
A capilaridade do PELC, quanto ao “Funcionamento de Núcleos de Esporte e Lazer e Vida Saudável”, foi obtida no edital de chamada pública, com 938 projetos apresentados para a demanda de se implantarem 2.226 núcleos.

Os recursos disponibilizados, no PELC, não corresponderam a essa demanda, e mesmo incluindo emendas parlamentares, os recursos autorizados para empenho possibilitaram firmar apenas 125 convênios, que envolveram 2.392.418 pessoas beneficiadas.

Como consequência dos resultados obtidos nas ações destinadas à ampliação de espaços de inclusão social dos segmentos, jovens em situação de criminalidade, idosos, indígenas, quilombolas e outros não foram suficientemente atendidos.

A diversidade no PELC sempre esteve presente, pois os núcleos eram compostos por núcleos para todos os segmentos, como crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, além de pessoas com deficiência. Acrescido de uma ação voltada para pessoas de mais de 45 anos, denominada Vida Saudável, que teve maior adesão das mulheres nos atendimentos (EWERTON; ARAÚJO, 2011).

A pesquisa realizada por Schwartz *et al.* (2010) demonstrou a incidência do PELC, na população investigada, em relação à faixa etária dos beneficiários, conforme demonstra o Gráfico 3.



Fonte: Souza *et al.* (2010, p. 88).

Souza *et al.* (2010) ressaltam que provavelmente a concentração do público jovem que apareceu entre os respondentes decorre da significativa participação do PRONASCI/PELC. Destacam, também, a percepção de uma linha ascendente de participação que acompanha o desenvolvimento da criança, atingindo o ápice na faixa de 12 a 17 anos.

Após essa idade, há gradual redução na participação daqueles entre os 18 até a faixa de 44 anos, quando as pessoas em geral começam a exercer atividade laboral e/ou outras obrigações. Essa informação é similar ao que foi encontrado no DIESPORTE/2013 (BRASIL, 2015a) e na PNAD/2015 (BRASIL, 2017), demonstrando que o pico do abandono da prática esportiva e/ou as atividades físicas ocorre entre pessoas de 16 a 40 anos.

Complementam Souza *et al.* (2010, p. 88) de que em pessoas “acima dos 45 anos a participação volta a crescer, atingindo o ápice entre os maiores de 55, idade em que muitas pessoas se veem um pouco mais liberadas das obrigações, principalmente pela aposentadoria que tende a começar”.

Este aspecto da variedade etária que o PELC apresenta reforça o caráter democrático do programa e, se o analisássemos somente por esse ângulo, pensaríamos que ele seria um programa de natureza universal – não fosse a combinação com a necessidade de focar no público-alvo de comunidades vulneráveis.

Destacamos que, no estudo de Castelan (2011) sobre as políticas públicas de esporte, encontramos considerações a respeito da não efetivação, pelo ME, das resoluções aprovadas nas três edições da CNE.

O que identificamos, ao analisarmos as políticas federais de esporte e lazer, conforme estamos demonstrando ao longo deste trabalho, não corresponde inteiramente a essas constatações, pois o que vimos nos resultados de medidas e ações realizadas pelo ME, processualmente implantadas, foi uma correspondência a várias demandas postas nas resoluções das conferências.

Percebemos que foram realizados quatro Encontros Regionais de Formação, reunindo todos os parceiros do Programa, para discutir seus rumos e objetivos, o que reafirma a forma participativa de se conduzir tal política.

A escuta dos participantes da Pesquisa realizada por Souza *et al.* (2010) sucedeu em um processo democrático e participativo, que avaliou a repercussão e o significado do PELC, na comunidade e na vida na dos participantes.

## **O PELC como uma Política Sustentável**

Ao que se refere ao PELC, validamos a consolidação dos valores totais do programa, a fim de manter a fidedignidade com os valores do Relatório (BRASIL, 2012).

Os valores consolidados na PLOA com o PELC, no PPA 2008-2011, formaram um total de R\$51,5, sendo que foram autorizados, pelo Congresso Nacional, R\$234,9.

Nesse PPA, repetiu-se o cenário dos anos anteriores, visto que o PELC foi o segundo programa do ME que mais aportou emendas parlamentares.

Iniciando-se a formação de uma série histórica que demonstra uma dependência do programa pelos aportes orçamentários por meio das emendas parlamentares, para garantir o fluxo contínuo da execução do programa. Demonstra também a preferência dos parlamentares pelo PELC como segunda opção para destinar suas emendas.

Do montante total de recursos autorizados, até o final do PPA, foram executados R\$36,8 milhões, que, somados ao pagamento de exercícios anteriores, R\$56,7 milhões, o PELC pagou, no total, R\$93,5 milhões.

O que é importante entender, a partir dessas informações sobre o programa, é que ele não satisfaz as exigências quanto ao indicador referente à origem da fonte de recursos, como permanente e contínua, afastando-o do quesito da sustentabilidade como condição necessária para uma política de Estado.

Na Tabela 15, a seguir, levamos em conta apenas as ações referentes ao funcionamento dos núcleos de esporte e lazer, à formação e à gestão do programa, excetuamos as ações relacionadas às Políticas Transversais, como as relacionadas com a Rede CEDES e com a ação 5450, que estavam incluídas na soma total do orçamento do PELC.

Tabela 3 – Valores previstos e realizados nos núcleos do PELC – PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2008</b>	R\$14.670.000,00	R\$33.864.000,00	R\$34.174.000,00	R\$10.327.385,80	R\$17.828.698,08
	\$6.279.428,13	\$14.495.334,30	\$14.628.028,42	\$4.420.591,47	\$7.631.494,77
<b>2009</b>	R\$9.955.370,00	R\$38.448.000,00	R\$38.048.000,00	R\$3.400.397,07	R\$11.434.804,42
	\$5.720.162,03	\$22.091.473,22	\$21.861.641,00	\$1.953.802,04	\$6.570.216,28
<b>2010</b>	R\$12.252.517,00	R\$88.056.554,00	R\$81.504.089,00	R\$17.407.587,81	R\$15.900.859,75
	\$7.357.101,60	\$52.874.116,73	\$48.939.647,53	\$10.452.496,58	\$9.547.772,16
<b>2011</b>	R\$14.668.083,00	R\$74.530.123,00	R\$71.180.123,00	R\$5.700.554,78	R\$11.550.527,82
	\$7.822.560,40	\$39.747.279,08	\$37.960.707,70	\$3.040.133,74	\$6.159.952,97
<b>TOTAL</b>	<b>R\$51.545.970,00</b>	<b>R\$234.898.677,00</b>	<b>R\$224.906.212,00</b>	<b>R\$36.835.925,46</b>	<b>R\$56.714.890,07</b>
	<b>\$27.179.252,16</b>	<b>\$129.208.203,34</b>	<b>\$123.390.024,65</b>	<b>\$19.867.023,84</b>	<b>\$29.909.436,18</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

O recurso nacional destinado a essa Secretaria foi empenhado quase na íntegra, e as principais pendências, tanto de pagamentos como de valores, não empenhadas, dizem respeito a emendas parlamentares, que tiveram pagamento não

liberado, relacionado à ação de infraestrutura esportiva que consta sob a responsabilidade dessa unidade.

Embora a SNDEL tenha orientado um número muito superior de convênios, destinados aos núcleos do PELC, a maior parte deles ficou inscrita em restos a pagar, o que justifica um valor inferior aos anos anteriores.

Salientaram, também, no Caderno Setorial (2011, p. 21), que os recursos de 2011 foram utilizados para pagamento dos convênios de entidades já selecionadas pelos editais, bem como daquelas indicadas por emendas parlamentares, que representam a maior parte das entidades.

No que diz respeito às avaliações de mérito, essa Secretaria assentou que procurou manter as demandas atualizadas. Em 2010, houve pequeno atraso nas operações devido à “mudança do modo de registro das prestações de contas, com a adoção do SICONV” (Idem, p. 19).

Como principal ajuste estratégico para o Programa, a SNDEL salientou a premência do aumento de recursos orçamentários e financeiros, considerando que os escassos recursos para ele disponibilizados não dão conta do atendimento de um percentual significativo do público-alvo.

## **O PELC como uma Política Estruturada**

Em 2010, antes da reestruturação, que juntou, na SNELIS, a SNEED e a SNDEL, foi relatado que tanto a estrutura física em condições inadequadas quanto a falta de recursos humanos consistiram em uma limitação para o desenvolvimento de todas as ações que envolviam a execução do PELC. A ausência de uma estratégia específica para avaliação de satisfação local do público beneficiado implicou obstáculos para um maior aperfeiçoamento e amplitude do Programa.

Na mudança da estrutura com o Decreto 7.529/2011, e a criação da SNELIS, o fluxo interno, com a execução das fases do PELC, sendo realizadas junto com as do PST, contou com um número maior de pessoal, porém sobrecarregou o conjunto de servidores, os quais operaram com os dois programas, que passou por um período de transição.

Embora esse desenho já comportasse a distribuição das novas tarefas, relativas aos Programas e Ações incorporados nos dois Departamentos de

acordo com suas atribuições, considerando a preocupação com a descontinuidade da execução, optou-se por manter integralmente as estruturas oriundas de outros setores do ME (SNDEL – PELC e SE – Pintando) e vinculá-las temporariamente a um Departamento visando estabelecer um período de adaptação (BRASIL, 2012a, p. 13)

Após o período de transição, que se prolongou até o final do primeiro ano do PPA, ocorreu, na SNE LIS, um realinhamento estratégico que unificou os procedimentos administrativos e de gestão, envolvendo os programas.

No Relatório de Gestão (BRASIL, 2012a), consignou que esse processo considerou: a) fortalecimento da estrutura de apoio ligada ao Gabinete, com ampliação da Governança interna e capacidade de articulação externa; b) ampliação da capacidade de produção de informações e de tomada de decisão; c) especialização das funções de operação das parcerias e articulação institucional com o desenho de dois departamentos vetoriais:

Vetor 1 – integra áreas de formalização, implementação, prestação de contas e fiscalização em um departamento;

Vetor 2 – integra as áreas de acompanhamento de políticas, programas e articulação institucional em outro departamento, buscando a convergência das políticas intersetoriais de esporte, de educação, saúde, segurança pública e ação social, com apoio de instituições de ensino e pesquisa.

Sobre o dimensionamento da força de trabalho para o novo cenário, foram verificadas as diferentes atribuições dos funcionários que atuaram na SNE LIS que impactavam na qualidade do trabalho. Contavam, também, os bolsistas vinculados ao Projeto de formação e monitoramento do PST que o ME realizava em parceria com a UFRGS.

O que podemos concluir em relação ao que diz o Relatório de Gestão (2012a) é que a grande quantidade de terceirizados e de bolsistas que compunha a força de trabalho da SNE LIS, em vez de servidores de carreira, fragilizava as atividades especializadas de desenvolvimento e acompanhamento de políticas e programas intersetoriais de esporte, educação, lazer e inclusão social, particularmente em relação às questões pedagógicas.

Entendendo que a Força de Trabalho aprovada não estaria adequadamente estruturada para o pleno desenvolvimento dos programas da Secretaria, solicitaram a adequação desse dimensionamento sob o risco de comprometer a formulação, o

acompanhamento, a execução e a própria avaliação dos programas e de seus resultados.

### iii Políticas de Esporte de Alto Rendimento

Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão na Lei do PPA 2008-2011 (BRASIL, 2007a, p. 48) – constou no objetivo do governo em “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça, etnia e cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”. Quanto ao objetivo setorial, visava “Fortalecer o esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país. Programa: Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão”, o objetivo do programa foi “Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro”.

Tendo como público-alvo os atletas das modalidades esportivas de alto rendimento, as ações previstas com as metas estão expressas no Quadro 13.

Quadro 13 – Ações e medidas das metas do Alto Rendimento – PPA 2008-2011

POLÍTICA	AÇÃO	UNIDADE DE MEDIDA
<b>Grandes Eventos</b>	Apoio à Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016	
	Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016	Projeto apoiado/unidade
<b>Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016</b>	Gestão e Administração da Autoridade Pública Olímpica (APO)	
	Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA-2014	Iniciativa apoiada/unidade
<b>Grandes Eventos</b>	Implantação de Controle de Acesso e Monitoramento nos Estádios de Futebol para Segurança do Torcedor	
	Construção da Vila Olímpica para os V Jogos Mundiais Militares	Unidade habitacional construída/unidade
<b>Copa do Mundo FIFA-2014</b>	Construção e Adequação das Instalações Esportivas para os V Jogos Mundiais Militares	Instalação esportiva disponível/unidade
	Implantação da Infraestrutura Tecnológica e de Comunicações para os V Jogos Mundiais Militares	Infraestrutura implantada/%

<b>Esporte de Alto Rendimento</b>	Segurança para os V Jogos Mundiais Militares	Estrutura de segurança implantada/% de implantação
	Preparação das Equipes Brasileiras para os V Jogos Mundiais Militares	Resultado desportivo alcançado/%
	<b>Concessão de Bolsa a Atletas</b>	<b>Bolsa concedida/unidade</b>
	Detecção e Avaliação de Atletas de Alto Rendimento	Atleta avaliado/unidade
	Funcionamento de Núcleos de Categorias de Base do Esporte de Alto Rendimento	Atleta beneficiado/unidade
	Implantação e Modernização de Centros Científicos e Tecnológicos para o Esporte	Centro implantado/modernizado/unidade
	Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento	Pessoa capacitada/unidade
	Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento	Infraestrutura implantada/unidade
	Promoção de Eventos Esportivos Nacionais de Alto Rendimento	Evento realizado/unidade
	Promoção e Participação em Competições Internacionais de Alto Rendimento	Atleta beneficiado/unidade
	Gestão e Administração do Programa	
	Publicidade de Utilidade Pública	

Fonte: Elaborado pela autora e adaptado de BRASIL, 2011f, p. 11.

O indicador Taxa de Ranqueamento esportivo mundial, em percentual, tinha como índice de referência, apurado no início de 2007, 44,8%, com a previsão para o final do PPA, foi de 60%.

A SNEAR não registrou nenhum resultado com a seguinte justificativa:

O indicador do programa não é compatível com a realidade esportiva do setor de alto rendimento. Não existe um padrão de ranqueamento que possa ser utilizado para todas as modalidades, tendo em vista suas especificidades, além da dificuldade do estabelecimento do nível de governança que o Programa tem em relação aos resultados obtidos em cada situação. Desta maneira e considerando o último ano do PPA 2008/2011, optou-se por não corrigir este indicador, pois a medida de apenas um ano não representaria o nível de intervenção do Programa no setor esportivo de alto rendimento, de forma a demonstrar as suas modificações e resultados ao longo do PPA (BRASIL, 2012, p. 11).

A contextualização do programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão, no PPA (BRASIL, 2007b), abordou o potencial de um grande contingente

de indivíduos em idade de iniciação esportiva que pode estar inserido na população do país, com aproximadamente 186 milhões de habitantes, em 2010. Para a SNEAR, esse potencial deveria ser explorado e direcionado a programas esportivos.

Essas crianças e jovens, muitos deles com características especiais e que favorecem a prática esportiva de alto rendimento, evidenciam a necessidade de implementação de ações que permitam a ampliação do acesso a este segmento esportivo, incluindo, neste contexto, as pessoas portadoras de deficiência e de necessidades especiais. Estudos científicos estimam ser possível identificar, em determinados cortes populacionais, até 2% de indivíduos que poderiam ser considerados talentos motores e que após período adequado de testes e oportunidade de desenvolvimento técnico-esportivo, poderiam integrar equipes de esporte de rendimento. Com relação à base do esporte brasileiro, vive-se momento de definições, já que esta iniciativa de desenvolvimento esportivo, historicamente, esteve atrelada às entidades de práticas esportivas (Clubes), porém, a gradual redução de benefícios fiscais e subsídios governamentais ensejou que várias entidades deixassem ou reduzissem o investimento na formação esportiva de competição (BRASIL, 2011, p. 13).

Junto aos aspectos abordados, a SNEAR incluiu temas referentes à relação com as entidades de administração do esporte para o desenvolvimento esportivo, no país.

Ressalte-se que o Ministério do Esporte, em parceria com o Comitê Olímpico Brasileiro, está buscando a revitalização das Olimpíadas Escolares e das Olimpíadas Universitárias, com o objetivo de dar maior visibilidade a estas competições e estimular a participação das representações estudantis. A mobilização dos jovens atletas, proporcionada por eventos de dimensão nacional, configura-se importante para a sedimentação do processo de renovação do esporte. Em contraponto às necessidades de capacitação e atualização técnica para o esporte de alto rendimento, o Brasil é um dos países com maior número de profissionais graduados e pós-graduados nas áreas de educação física e de esportes. Este quadro configura-se em enorme potencial, necessitando ser mais bem aproveitado no cotidiano esportivo (BRASIL, 2011, p.14).

Tal intento foi embasado em um diagnóstico realizado no processo de planejamento estratégico da Secretaria Nacional do Esporte de Alto Rendimento – SNEAR –, em 2009, que identificou as dificuldades e definiu os desafios que seriam enfrentados para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento de forma perene.

Dentre eles figuraram: a) dispersão de projetos e programas esportivos, devido à dimensão geográfica do país; b) desarticulação dos entes que constituem o sistema nacional de esporte (União, Estados, Municípios, Comitê Olímpico e Paralímpico, Confederações, Federações e clubes); desvalorização dos clubes na formação de

atletas; c) ausência de uma base forte para o desenvolvimento do esporte na escola, trazendo dificuldade para a formação de novos atletas; c) subaproveitamento dos recursos financeiros disponíveis para o esporte; d) inexistência de metas e controle de resultados esportivos; e) dificuldade de atletas e equipes viajarem para as principais competições; f) incipiência de programas de treinamento; g) obsolescência dos equipamentos e materiais esportivos (DAMIANI; REPPOLD; FONTANA, 2017).

Tais desafios formaram a base para a elaboração de um plano de desenvolvimento do esporte com perspectivas de longo prazo, considerando que havia um horizonte posto para o setor, o qual requeria um esforço conjunto de diversos segmentos do esporte.

O programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, com suas ações, passou por um realinhamento estratégico, em 2009, propondo o Plano Nacional do Esporte de Alto Rendimento, face ao desafio de preparar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, considerando que o vetor passou a ser a conquista de “fatores de sucesso” para inserir o país no rol de potências esportivas mundiais.

O Quadro 14 apresenta os eixos estratégicos do Plano, elaborado em 2009, sendo que, posteriormente, foi instituída a Lei 12.395/11 (BRASIL, 2011i).

Quadro 14 – Eixos do Plano Nacional do Esporte de Alto Rendimento, 2009

**a) Estruturar as modalidades olímpicas e paralímpicas, com o Programa Bolsa Atleta e o Programa Bolsa Pódio, Ação de apoio às modalidades esportivas, Projeto Brasil Medalhas 2016**

**b) Formar a Rede Nacional de Treinamento, envolvendo Centros de Iniciação ao Esporte, Centros Regionais de Treinamento, Centros de Treinamento por Modalidades e Centros Nacionais de Treinamento**

**c) Ampliar a prática de esporte no país, fazendo interface com o Programa Atleta da Escola, Programa Segundo Tempo, Programa Segundo Tempo/Mais Educação, PELC e com a construção de quadras nas escolas de Ensino Fundamental e implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte**

Fonte: Elaborado pela autora com base em Balanço 2015, Perspectivas 2016 (BRASIL, 2016a).

Neste Plano do esporte de alto rendimento, o PBA encontrava-se inserido no item (a), sobretudo ao que se refere às categorias de bolsa olímpicas e paralímpicas,

e do Programa Bolsa Pódio (PBP), que foram impulsionadas, posteriormente, com recursos novos trazidos pelo Projeto Brasil Medalhas, lançado em 2012.

Matias e Mascarenhas (2017) discutiram sobre a influência dos megaeventos esportivos, na agenda política esportiva, com ênfase no planejamento, no arranjo institucional, no ordenamento jurídico e no financiamento.

### **O PBA como uma Política Relevante**

O Programa Bolsa Atleta que selecionamos como objeto desta pesquisa, no âmbito do esporte de alto rendimento, apresentou-se inserido no conjunto de metas contidas nas resoluções da III CNE, cujo resultado trouxe-nos indicações que o confirmam como política relevante, constando na segunda e terceira meta da Ação que tratou da promoção do esporte de rendimento para projetar o Brasil como potência esportiva mundial. O ME contemplou parte significativa das referidas resoluções, deliberadas pela sociedade em ações e metas que foram tratadas nesse PPA.

1 – Ficar entre os 10 melhores colocados nas Olimpíadas 2016, entre os 5 melhores nas Paralimpíadas de 2016, [...] por conseguinte, avaliar os resultados com o intuito de ensejar novas metas para as próximas competições;

2 – Implantar uma política pública **que priorize o esporte, da base ao alto rendimento**, nos âmbitos municipal, regional, estadual e nacional, promovendo a prática de um maior número de modalidades [...];

3 – Qualificar os atletas, técnicos e equipes das mais variadas modalidades **que tenham obtido as melhores colocações em competições internacionais na última década** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

As demandas sobre a necessidade de se contemplar o esporte da base ao alto desempenho, inclusive qualificando aqueles com as melhores colocações em competições internacionais, redundaram em uma mudança na Lei do PBA, pela Lei 12.395, em 2011, que criou duas novas categorias, uma para atletas de Base, e outra, a Bolsa Pódio, para atletas ranqueados até a vigésima colocação, no *ranking* mundial, em sua modalidade (Quadro 15).

Quadro 15 – Categorias do PBA, a partir de 2011

**Atleta Estudantil:** destinada aos estudantes que tenham participado com destaque dos Jogos Escolares e Universitários brasileiros

**Atleta de Base:** referente a atletas que participaram com destaque em competições organizadas pela ENAD, bem como, tenham conquistado as três primeiras colocações em competição em esportes individuais, ou dez primeiros lugares (por sexo) em modalidades coletivas, e que continuem treinando para competições nacionais oficiais. Esta categoria delimita a inscrição do atleta até 19 anos de idade

**Atleta Nacional:** relacionada aos atletas que tenham participado com destaque de competição esportiva em âmbito nacional

**Atleta Internacional:** concernente aos atletas que tenham participado com destaque em competição esportiva internacional

**Atleta Olímpico e Paralímpico:** atinente a atletas que tenham participado de Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos

**Atleta Pódio:** relativa a atletas de modalidades individuais olímpicas e paralímpicas que de acordo com critérios estabelecidos pelas entidades máximas nacionais (COB/CPB) e que estejam vinculados ao programa atleta-pódio<sup>81</sup>

Fonte: Elaborado pela autora com base em Corrêa *et al.* (2014).

A Ação se referiu à promoção de eventos esportivos com duas metas, uma de “Realizar eventos esportivos com maior frequência em todos os níveis de governo” (BRASIL, 2010 p. 79). Foi contemplada, nesse PPA, por meio da participação do ME, na realização da Copa do Mundo FIFA de Futsal, no protagonismo da realização dos Jogos dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), no Rio de Janeiro, e no apoio da participação do Brasil nos Jogos Sul-Americanos Escolares, no Uruguai. Em destaque, o ME foi responsável, junto com o Ministério da Defesa, pela preparação dos Jogos Mundiais Militares, realizados em 2011.

Além disso, o resultado citado pelo ME, como o mais expressivo desse PPA, foi “[...] a vitória da Candidatura do Rio de Janeiro à sede das Olimpíadas de 2016, consequência de um esforço de gestão e de execução orçamentária direcionada para cumprir as obrigações relativas à candidatura de forma profissional” (BRASIL, 2009, s/p).

Com a intenção de se preparar para realizar as atividades previstas para o ME, nesse evento,

[...] a SNEAR optou por priorizar o realinhamento da Secretaria, dando ênfase a um novo planejamento estratégico, que originou novas propostas e nova forma de operacionalização interna, mas que não haviam sido finalizadas até o fim do exercício de 2009, interferindo de forma negativa em termos quantitativos da execução, mas já de forma positiva na qualidade da mesma execução (BRASIL, 2009, s/p.)

<sup>81</sup>Valores pagos mensalmente: Atleta de Base (R\$370); Estudantil (R\$370); Nacional (R\$925); Internacional (R\$1,850); Olímpico/Paralímpico (R\$3,100) e Pódio (R\$5 mil a R\$15 mil). Os valores pagos são mensais.

Esta pesquisa, nesse contexto de efervescência de preparação e realização de eventos e dos grandes eventos esportivos, demonstrou como os interesses governamentais, em vez de dinamizar a economia com os grandes eventos, promoveu o esporte como política estratégica. Mostrou, também, que, por essa decisão, o esporte pode conservar-se como uma política pública duradoura, capaz de manter-se nas várias edições dos PPA, no período estudado, com objetivos abrangentes que articularam as variadas dimensões esportivas, para alcançar o preceito constitucional que instituiu o esporte como um direito.

### **O PBA como uma Política Contínua**

Percebemos que, de acordo com os resultados, nesse PPA, o PBA se mantém como uma política contínua, considerando que preservou o fluxo intermitente de recursos orçamentários e financeiros, assegurando a análise dos pleitos e o atendimento daqueles que se apresentaram habilitados, conforme os critérios legais.

Conforme consta no Caderno Setorial (2011), houve o atendimento de 100% dos atletas habilitados, no PBA.

Tendo em conta que, até o final desse PPA, as alterações aprovadas em lei (Nº 12.395/11), que ampliaram e potencializaram essa política com novas categorias, não repercutiram em alterações no perfil de execução do programa.

Como resultados positivos houve o aumento de, aproximadamente, 50% de atletas beneficiados com o PBA, o que se refletiu nos resultados obtidos pelas equipes brasileiras nos Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008.

Para o ME (BRASIL, 2012), tais ações, somadas, representam como a maior contribuição o alcance dos objetivos do Programa, ressaltando que eram ações de grande mobilização. Todavia, apontam que isso significa apenas o início da estruturação desse segmento, pois ainda requerem mecanismos que tornem o Programa uma **política contínua**, para dar concretude ao objetivo proposto, no PPA, em longo prazo.

## O PBA como uma Política Abrangente

A natureza do PBA é focal, em que a maioria das Bolsas concedidas pelo ME, no interregno do PPA, continuaram contemplando os atletas medianos, das categorias de bolsa nacional e internacional.

Com essa preocupação, pelo PBA não priorizar os atletas olímpicos e paralímpicos, conforme prevê a Lei nº 10.891/2004 (BRASIL, 2004), uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2010, p. 25) identificou oportunidades de melhoria na operacionalização da Bolsa-Atleta, em especial no que diz respeito à reversão da tendência de queda no percentual de bolsas concedidas para modalidades olímpicas e paralímpicas, que, nos termos da legislação vigente, deveriam ser priorizadas em relação às demais.

Em resposta, a SNEAR informou que as dez mil bolsas concedidas, no período de 2005 e 2009, demonstravam que o PBA estava sendo conhecido, em especial após 2007, em que houve um elevado incremento induzido pela realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro e uma maior divulgação da ação. Ressaltou que a variação no número de modalidades olímpicas entre as edições dos jogos olímpicos é pequena, a considerar as últimas décadas, que manteve aproximadamente trinta modalidades.

Explicou também que o crescimento observado na quantidade de modalidades atendidas pelo PBA indica que atletas das demais modalidades não olímpicas estavam gradualmente se inserindo ao programa, mas que foi mantida a prioridade prevista na lei.

A abrangência do PBA, nesse PPA, atendeu plenamente a meta proposta pela SNEAR. A Tabela 16 demonstra que o programa manteve uma quantidade de bolsas concedidas constante, com tendência à elevação do número de beneficiados. Concluiu esse ciclo de planejamento durante o PPA.

Tabela 16 – Quantitativo de bolsas concedidas no PBA – PPA 2008-2011

<b>ANO</b>	<b>TOTAL DE BOLSAS</b>
<b>2008</b>	3.313
<b>2009</b>	2.958
<b>2010</b>	3.684
<b>2011</b>	4.998

<b>TOTAL</b>	<b>14.953</b>
--------------	---------------

Fonte: Elaborada pela autora com base em Athayde e Rodrigues (2021).

Corrêa *et al.* (2014), com a mesma preocupação, trazem informações sobre o período, de 2005 a 2009, que indicaram uma redução no percentual de participação das modalidades olímpicas e paralímpicas em relação ao total de bolsas concedidas.

Em 2005, a proporção era de 81% (com 11% de não olímpicas e não paralímpicas), fechando, em 2009, com 67% (com 33% para as demais modalidades). Ainda assim se manteve a priorização exigida pela Lei 10.891/2004 (BRASIL, 2004).

A SNEAR, em 2010, atentou-se para essa tendência que se desenhava para o PBA, e, caso fosse mantido esse comportamento observado no período 2005-2009, em que poderia se prospectar, para os anos seguintes, a perda do foco previsto em lei.

Em 2011, os autores aludem que houve uma alteração, pois o PBA contemplou apenas 89 atletas das modalidades não olímpicas e não paralímpicas. O mesmo ocorreu em 2011, que contemplou somente 609 atletas dessas modalidades.

Para conter essa tendência que emergia, foi incorporada uma alteração ao PBA, pela Lei nº 12.395/2011 (BRASIL, 2011i), que, entre outras, reviu a lei da “Bolsa Atleta”, inserindo o § 4º ao art. 1º da Lei:

A concessão do benefício para os participantes de modalidades individuais e coletivas que não fizerem parte do programa olímpico ou paraolímpico fica limitada a 15% (quinze por cento) dos recursos orçamentários disponíveis para a Bolsa Atleta (BRASIL, 2011).

Com essa alteração, sustentam Corrêa *et al.* (2014), mais da metade das bolsas passaram a ser destinadas aos esportes olímpicos. Especularam, à época da pesquisa, que as mudanças promovidas, provavelmente, incidiriam na escolha do Brasil como sede dos Jogos Rio-2016 e influenciariam na meta em projetar o país entre os dez melhores, naquela edição olímpica. Tais questões demonstraram a importância das medidas tomadas para garantir a abrangência do PBA, de acordo com o foco estabelecido na política.

## **O PBA como uma Política Democrática**

O realinhamento estratégico feito pela SNEAR redundou em um processo de maior conhecimento e diálogo com as entidades de administração esportiva, responsáveis pelo reconhecimento das competições que classificam os atletas para terem acesso ao PBA. Também foi feito um esforço de maior aproximação dos atletas bolsistas, no acompanhamento dos seus pleitos e, também, na tentativa de abreviar o prazo das análises dos processos que se arrastava um longo tempo.

Além dessas iniciativas, não constatamos qualquer outra com o intuito de democratizar o PBA, inclusive porque os critérios de acesso continuaram os mesmos, e as exigências burocráticas do ME permaneceram com as mesmas restrições do PPA anterior.

## **O PBA como uma Política sustentável**

Até 2011, a SNEAR ainda não era responsável pelas ações para a preparação dos grandes eventos esportivos, de modo que o tema figurou tanto na contextualização quanto nos objetivos do PPA 2008-2011. E as ações relativas aos grandes eventos esportivos promoveram um aumento significativo dos recursos para a secretaria. A somatória representou, aproximadamente, 65% dos valores disponibilizados ao Programa Brasil de Alto Rendimento, desde o ano de 2008.

O ME explica qual a sua percepção sobre a realização dos grandes eventos com o esporte de alto rendimento:

A realização de grandes eventos esportivos possui a capacidade de mobilizar a população em geral, os praticantes de modalidades esportivas, os patrocinadores, a mídia, criando uma atmosfera positiva e de movimentação da economia do país e da cidade onde acontecem os jogos, contribuindo para transmitir uma imagem exitosa do País no exterior. O esporte de alto rendimento, no entanto, extrapola o concreto no momento em que representa o estado positivo da autoestima da população brasileira. Ele representa o sucesso, a superação das dificuldades, o lazer, o encontro, a união e a revelação mais atual de nacionalismo. A sociedade brasileira, muitas vezes, tem se apoderado desta manifestação esportiva em contraponto com as mazelas da pobreza, violência, entre outras. Os ídolos ou modelos exitosos e positivos no Brasil, em grande parte, são produtos deste meio e, assim, se faz cada vez mais necessário o papel das políticas públicas no fortalecimento do acesso à população nesta vertente esportiva (BRASIL, 2011, p.14).

Em função dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, o processo de reorganização da SNEAR redundou em um incremento exponencial do orçamento do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento.

Neste estudo, trataremos somente dos valores previstos e pagos referentes ao PBA, escolhido como objeto, no esporte de alto rendimento.

A consolidação dos valores do PBA totalizou R\$169,5 milhões, de LOA mais créditos, no PPA (Tabela 17).

Podemos constatar, pelas informações anuais, que houve fluxo regular, de recursos orçamentários que se se manteve, em torno de R\$ 40 milhões, ao ano, com uma tendência crescente, registrada, em 2011. O que se constitui em um indicativo de que o PBA se consolidou após a realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos, Rio-2007, e mais, que recebeu um impulso de, aproximadamente, 60% em relação ao PPA anterior.

Essa majoração explica o papel que os grandes eventos desempenham nas políticas de esporte de alto rendimento. O apoio aos atletas com o pagamento de bolsas fazia parte da preparação de atletas para participarem em melhores condições dos grandes eventos esportivos.

Tabela 4 – Valores previstos e realizados no PBA – PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2008</b>	R\$26.400.000,00	R\$21.120.000,00	R\$41.120.000,00	R\$1.482.075,00	R\$23.645.172,50
	\$11.300.402,36	\$9.040.321,89	\$17.601.232,77	\$634.395,60	\$10.121.210,73
<b>2009</b>	R\$40.400.000,00	R\$40.400.000,00	R\$40.400.000,00	R\$9.973.018,22	R\$24.536.081,78
	\$23.213.054,47	\$23.213.054,47	\$23.213.054,47	\$5.730.302,36	\$14.097.955,52
<b>2010</b>	R\$20.000.000,00	R\$20.000.000,00	R\$40.000.000,00	R\$17.002.409,22	R\$30.424.740,78
	\$12.009.126,94	\$12.009.126,94	\$24.018.253,87	\$10.209.204,53	\$18.268.728,70
<b>2011</b>	R\$40.000.000,00	R\$40.000.000,00	R\$48.000.000,00	R\$47.253.957,72	R\$2.998.462,28
	\$21.332.195,62	\$21.332.195,62	\$25.598.634,74	\$25.200.766,74	\$1.599.094,60
<b>Total</b>	<b>R\$126.800.000,00</b>	<b>R\$121.520.000,00</b>	<b>R\$169.520.000,00</b>	<b>R\$75.711.460,16</b>	<b>R\$81.604.457,34</b>
	<b>\$67.854.779,39</b>	<b>\$65.594.698,91</b>	<b>\$90.431.175,85</b>	<b>\$41.774.669,23</b>	<b>\$44.086.989,54</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

No Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2012a), a SNEAR informou que obteve bons resultados quanto às ações de captação de grandes eventos esportivos, mas o principal foi uma melhora dos resultados dos atletas brasileiros em competições

de alto nível, que contribuiu com o aumento do número de atletas beneficiários do PBA.

A gerência responsável, no entanto, considera que a contribuição do programa para o Objetivo Setorial – Fortalecer o esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país – teve desempenho mediano.

A elevação do nível esportivo do país passa, necessariamente, por ações de caráter mais contínuo, como a implantação de núcleos de esporte de base e a descoberta do talento esportivo. Embora considere que esses últimos têm sido pouco efetivos.

### **O PBA como uma Política Estruturada**

Quando foi anunciado, em 2009, que a cidade do Rio de Janeiro sediará os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, houve nova alteração na liderança da SNEAR, assumindo o ex-Secretário Extraordinário para os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio-2007, Ricardo Leyser Gonçalves.

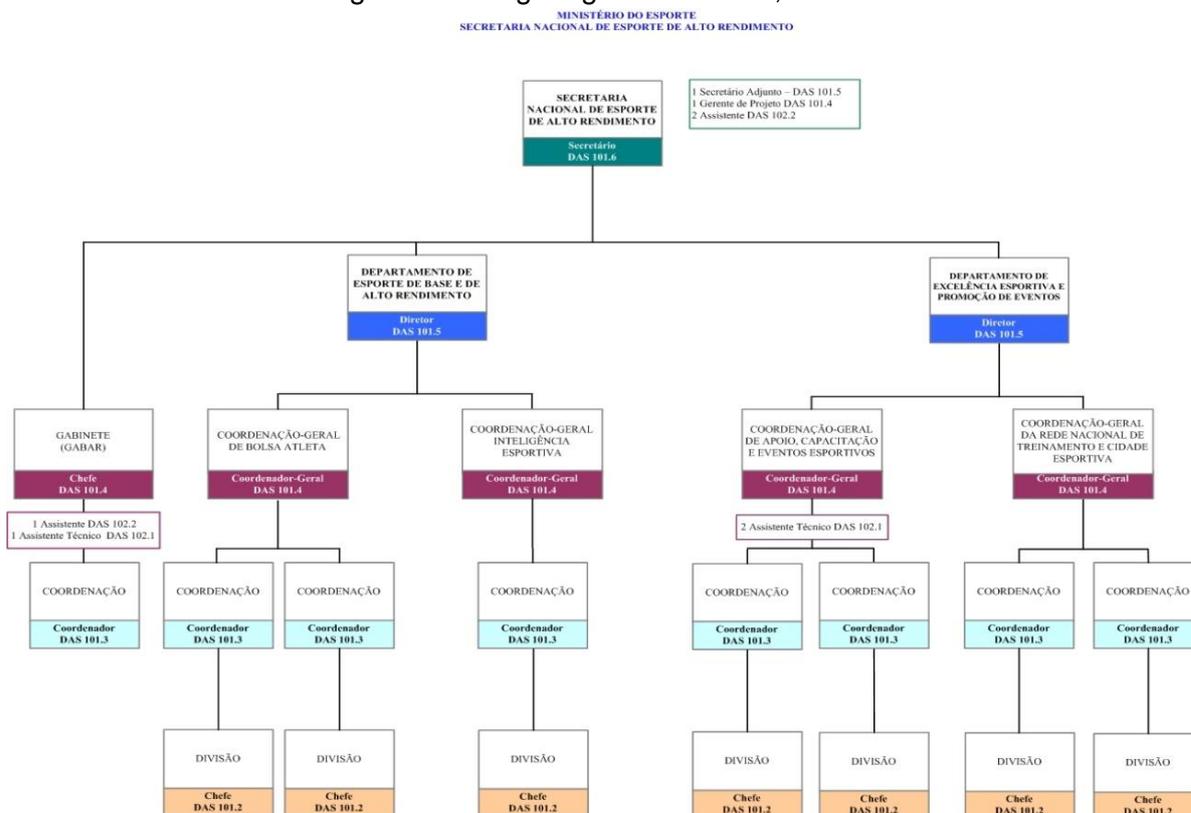
Logo de partida, em 2009, o novo Secretário promoveu um planejamento estratégico na SNEAR para redirecionar as políticas de esporte de alto rendimento, diante do desafio das olimpíadas e parolimpíadas no Brasil, e indicou a necessidade de alteração na estrutura e no quadro de pessoas da SNEAR.

Mesmo com a Lei 12.395/11, que instituiu a Rede Nacional de Treinamento, as Cidades Esportivas, a Bolsa Atleta na categoria Bolsa Pódio, a SNEAR ainda não estava pautada pela execução do projeto de candidatura das Olimpíadas e Paralimpíadas Rio-2016, pois o governo federal estava debatendo se esses megaeventos seriam executados pelo ME ou diretamente pela Casa Civil.

Essa indefinição, na época da reestruturação do ME, manteve praticamente a mesma estrutura organizativa anterior, apenas com alterações mínimas pelo Decreto 7.529/2011, conforme mostra a Figura 9.

Como já foi evidenciado em análises anteriores, ainda é uma grande deficiência o quantitativo de pessoal tanto do Quadro, quanto de terceirizados, havendo, portanto, a necessidade de ampliação destes quadros considerando o protagonismo que esta SNEAR deve assumir em relação aos grandes eventos internacionais que ocorrerão no Brasil, na esfera do alto rendimento, a partir de 2011 (BRASIL, 2009d).

Figura 20 – Organograma SNEAR, em 2011



Fonte: Elaborada pela autora com base em Balanço de Atividades 2015 e Perspectivas 2016 (BRASIL, 2016a).

Várias deficiências na estrutura organizacional e nos processos de gestão impactaram na baixa execução dos resultados, citamos algumas delas:

- a) falta de recursos humanos e capacitação insuficiente;
- b) alternância constante das estratégias de execução;
- c) dificuldade de coordenação com outros ministérios.

Na SNEAR, faltavam funcionários qualificados, espaço físico adequado e infraestrutura de apoio logístico, de informação e de fluxos burocráticos.

Isso acabou por refletir na qualidade do serviço que tem seu maior gargalo no acompanhamento e fiscalização das ações e projetos desenvolvidos e apoiados. Ou seja, o processo de entrada e de atendimento de demandas, apesar das dificuldades citadas, é realizado, mas o processo de retorno por meio do acompanhamento e fiscalização ainda é frágil (BRASIL, 2009d, s/p).

As consequências dessas limitações refletiram na qualidade das atividades de gestão, tendo o maior impacto no processo de acompanhamento e fiscalização das ações e projetos desenvolvidos e apoiados, tornando frágeis os processos de retorno aos parceiros da SNEAR. Devido a essa situação, diante dos desafios novos,

a SNEAR optou por priorizar o realinhamento da Secretaria dando ênfase a um novo planejamento estratégico, que originou novas propostas e nova forma de operacionalização interna, mas que não haviam sido finalizadas até o fim do exercício de 2009, interferindo de forma negativa em termos quantitativos da execução, mas já de forma positiva na qualidade da mesma execução (BRASIL, 2009d, s/p).

Quanto à baixa execução, consta no Relatório (BRASIL, 2012), que se deveu, principalmente, a ações que não estavam sob a responsabilidade da SNEAR ou da Comissão de Candidatura Rio-2016. Eram ações relativas à preparação dos V Jogos Mundiais Militares, de responsabilidade do Ministério da Defesa, quais sejam: construção da Vila Olímpica e das instalações esportivas; implantação de infraestrutura tecnológica, de comunicações e da segurança para os Jogos; além da preparação das equipes brasileiras para essas competições.

Isso impactou na execução geral do Programa, inclusive em parte da implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento e da gestão e administração do Programa.

Por ser considerada a principal política da SNEAR, nesse PPA, o PBA contou com uma coordenação-geral própria para administrá-lo. Mesmo assim, a estrutura era frágil, com um número reduzido de funcionários e baixa qualificação, promovendo sobrecarga de trabalho, per capita, e constante retrabalho, repercutindo na demora na análise dos pleitos do PBA, que, às vezes, levava seis meses para a sua consecução. Nesse aspecto, temos que a política era relativamente estruturada, atendendo parcialmente essa condição necessária para uma política de Estado.

#### *4.1.2.2 Políticas Transversais*

As políticas transversais, nesse PPA, abordaram as atualizações e os novos programas implantados de infraestrutura esportiva, os programas de C&T, como a Rede CEDES, e as ações de gestão institucional.

## i Infraestrutura Esportiva

A infraestrutura esportiva inclui as atualizações que ocorreram na Ação 5450, o que passa pelo aumento de contratos celebrados, em especial como EP.

### **A infraestrutura ação 5450 como uma Política Relevante**

O déficit de infraestrutura esportiva nas escolas, bairros, regiões metropolitanas das cidades foi constatado por vários levantamentos do IBGE, nos suplementos sobre o esporte, realizados nas MUNIC de 2003, 2009 e 2015 (BRASIL, 2006; 2010); na ESTADIC de 2009 (BRASIL, 2010a) e ainda na PNAD de 2015 (BRASIL, 2017). Os levantamentos feitos pelo INEP, sobre a infraestrutura esportiva das escolas da Educação Básica, junto com a pesquisa sobre a escola ativa realizada pelo PNUD (PNUD, 2017).

Tais levantamentos revelam a necessidade de infraestrutura e políticas públicas para a ocupação desses espaços.

### **A infraestrutura ação 5450 como uma Política Permanente**

Entre os pesquisadores da Rede CEDES, 16% realizam estudos sobre infraestrutura esportiva. O segundo eixo temático mais estudado, com ênfase em levantamentos dos espaços e equipamentos de esporte recreativo e lazer nos locais pesquisados (SCHWATZ *et al.*, 2010).

Para os autores, supracitados, ao se propor políticas públicas de esporte e lazer, devem-se considerar a criação de espaços adequados e as diretrizes para sua ocupação sociocultural.

Os espaços em que ocorrem as vivências do âmbito do lazer serem caracterizados como locais de encontro e convívio, estes possuem grande importância social, devendo, portanto, ser o foco de políticas públicas estruturantes, as quais devem atender a todos igualmente (SCHWATZ *et al.*, 2010).

Os resultados demonstram que se intensificaram as preocupações e o reconhecimento por parte do governo federal, que implementou políticas públicas

sobre a ocupação dos espaços construídos e, pela população, em especial pelas frações mais empobrecidas da classe subalterna, por participar das conferências e processos de sondagem, reivindicando uma gestão compartilhada, com laços interministeriais e intersetoriais. Em um processo permeado por conflitos afetos à descentralização do poder e dos recursos, ambos deram um passo importante para qualificar a política de infraestrutura de esporte e lazer, no rumo de uma política permanente e contínua.

O Governo deu mostras de avanços em relação a essa política, porque, além dos vultosos recursos investidos, preocupou-se com a gestão e o conteúdo das políticas de ocupação. O que nos leva a pensar que houve um relativo e pontual avanço quanto ao atributo da institucionalidade dessa política, que se aprofundou, tanto na sociedade política quanto na sociedade civil, ou seja, no Estado ampliado, mostrando progresso na satisfação da categoria de política permanente e contínua.

### **A infraestrutura ação 5450 como uma Política Contínua**

Uma política de infraestrutura precisa surgir a partir dos dados da realidade. Nem sempre é preciso construir novos espaços e instalações e equipamentos, já que um diagnóstico sobre as condições do que já existe pode subsidiar aos gestores proposição de ações de qualificação dessa política, que envolvam acessibilidade, manutenção ou ainda que informe e redefina a distribuição de novos projetos. Tais aspectos podem ser importantes para a efetiva contemplação do direito ao lazer, o qual deve atingir a todos por igual.

As pesquisas sobre esse tema não apontam para ocorrências com frequência nas cidades. Geralmente os equipamentos públicos vão se deteriorando, sem uma ação contínua de manutenção e recuperação. Tem sido incomum encontrar espaços gratuitos, adequados à vivência do esporte e do lazer, o que se têm visto são instalações construídas visando à produção e voltadas à exploração comercial. Aquilo que for identificado como improdutivo não é objeto de interesse para investimentos.

Uma das possibilidades para se minimizar esse problema tem sido o investimento das Universidades, oferecendo programas constituídos por oportunidades de vivências de atividades do contexto do lazer, bem como do esporte recreativo, as pessoas da comunidade em geral, ou populações específicas. Esse fato pode ser confirmado no presente estudo, na qual esta temática é alvo do terceiro tema mais abordado dentre as pesquisas aqui

analisadas, subsidiando reflexões importantes para a formulação de novas políticas públicas (SCHWARTZ, 2010, p. 63).

### A infraestrutura ação 5450 como uma Política Sustentável

Nesse PPA, a Ação 5450, manteve-se com as de execução orçamentária, inalteradas. Apresenta-se, ainda, como o maior aporte de recursos orçamentários, as Emendas Parlamentares. Apresentando uma variação na magnitude do gasto, que acentuou as condições de deter o maior orçamento do ME.

Na Tabela 5, podemos constatar que os recursos orçamentários apresentados na PLOA foram de R\$94.602.429,00, e após a adição de EP e aprovada pelo Congresso Nacional, a LOA salta para R\$3.872.193.267,00, e a diferença de R\$3.777.590.838,00, com novas entradas no orçamento do ME, se refere a Emendas parlamentares.

A Ação 5450, no PPA analisado, sofreu os maiores cortes, no orçamento do ME, impedindo a execução do orçamento, por ausência de limites, o que pode soar para o governo central, e aos órgãos de controle, como uma gestão temerosa, pela baixa execução orçamentária, podendo inclusive provocar uma redução na expectativa do gasto, pesando na avaliação dos próximos limites, concedidos ao órgão para executar no exercício posterior.

Tabela 18 – Valores previstos e realizados na infraestrutura de esporte e lazer (Ação 5450) – PPA 2008-2011

AN O	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2008</b>	R\$5.200.000,00	R\$879.397.142,00	R\$873.211.089,00	R\$9.334.007,72	R\$301.623.979,20
	\$2.225.836,83	\$376.422.028,08	\$373.774.115,66	\$3.995.380,41	\$129.108.800,27
<b>2009</b>	R\$3.500.000,00	R\$987.470.103,00	R\$994.849.336,00	R\$3.154.147,00	R\$210.116.856,27
	\$2.011.031,95	\$567.381.121,01	\$571.621.084,81	\$1.812.311,54	\$120.729.060,14
<b>2010</b>	R\$16.456.153,00	R\$982.579.567,00	R\$944.661.752,00	R\$2.558.125,00	R\$186.603.501,21
	\$9.881.201,51	\$589.996.137,26	\$567.228.144,59	\$1.536.042,39	\$112.047.256,64
<b>2011</b>	R\$69.446.276,00	R\$1.022.746.455,00	R\$1.024.946.455,00	R\$11.353.412,71	R\$336.079.327,65
	\$37.036.038,61	\$545.435.686,10	\$546.608.956,86	\$6.054.830,52	\$179.232.749,00
<b>Tota l</b>	<b>R\$94.602.429,00</b>	<b>R\$3.872.193.267,00</b>	<b>R\$3.837.668.632,00</b>	<b>R\$26.399.692,43</b>	<b>R\$1.034.423.664,33</b>
	<b>\$51.154.108,90</b>	<b>\$2.079.234.972,45</b>	<b>\$2.059.232.301,91</b>	<b>\$13.398.564,86</b>	<b>\$541.117.866,06</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEA Data).

Enquanto essa política corrobora fortemente com a democratização do acesso ao esporte e lazer, de forma descentralizada e capilarizada, atendendo ao preceito constitucional do esporte como direito, ao mesmo tempo mostra-se limitada quanto às possibilidades de planejamento e controle sobre o direcionamento dos gastos, por serem discricionários aos parlamentares, o tipo de equipamento e o local em que se assenta. Além da insegurança sobre a capacidade administrativa e técnica dos municípios em efetivarem os contratos e entregarem as obras, ainda se apresentou como alvo principal dos contingenciamentos.

## ii Ciência e Tecnologia

O item denominado políticas transversais de C&T, no interregno do PPA, atualizou as ações da Rede CEDES com importantes instrumentos de qualificação em seu conteúdo e em sua forma organizativa.

### Rede CEDES

A Rede CEDES manteve os atributos descritos no PPA anterior, permanecendo inalterada a situação de fragilidade nos determinantes legais, não tendo sido reconhecido na lei geral de normas do esporte (Lei Pelé).

### **A Rede CEDES como uma Política Relevante**

Em contrapartida, seu reconhecimento, no ME e junto à sociedade, em especial a comunidade científica do campo do esporte e lazer, era vultoso.

Para a difusão do conhecimento produzido, a Rede promove o fomento a eventos científicos, à edição e distribuição de livros e periódicos, bem como à busca constante em manter o debate da gestão da política pública nacional de esporte e lazer.

Fomentar a produção e a difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões. Este objetivo vem sendo alcançado no contexto da Rede CEDES, que reúne 59 Instituições de Ensino Superior, de todas as regiões brasileiras, 21 Estados e o Distrito Federal. São 145 pesquisas

desenvolvidas na área das Ciências Sociais e Humanas, envolvendo 103 grupos de estudos cadastrados no CNPq, 150 pesquisadores coordenadores, 372 pesquisadores participantes, 319 postos de estágios criados com bolsas para alunos de graduação e pós-graduação.

Destaca Bonalume (2008) que uma das finalidades se refere à democratização das informações sobre o esporte recreativo e lazer, apontando indicadores relacionados à diversidade humana, como gênero, região, idade, etnia, entre outros. Outra delas trata do aperfeiçoamento dos gestores do esporte e do lazer, voltado ao processo de multiplicação das ações.

Aspectos relevantes para o desenvolvimento científico desse campo de conhecimento.

### **A Rede CEDES como uma Política Permanente**

A SNDEL, junto com outras instituições públicas desenvolveram diversas iniciativas para garantir o fortalecimento da Rede CEDES, nesse PPA, indicando que houve um aumento da institucionalidade estatal dessa política.

Também, houve, por parte da sociedade, o reconhecimento na III CNE de que a Rede era fundamental para manter a qualidade do PELC, do PST e de outras políticas esportivas sociais implementadas nos Estados e municípios. Em especial, por parte dos pesquisadores, houve um esforço em fortalecer a Rede em suas instituições, propor melhorias e enfrentar as adversidades que a política apresentou em seu processo de consolidação.

As discussões sobre o tema da C&T constaram em uma das linhas do PNE. Nas resoluções da III CNE (BRASIL, 2011), consta um conjunto de ações e metas referentes à produção do conhecimento, pesquisas, publicações. Muitas delas foram incorporadas às ações da Rede CEDES.

A perspectiva do ME, diz Bonalume (2008), era de que a Rede CEDES se consolidasse e se tornasse permanente, mesmo que o Estado deixe de financiá-la. Explica tal percepção devido ao grau de desenvolvimento estrutural que essa política pública alcançou e por ter sido pautada pela construção coletiva que a legitimou.

SCHWARTZ *et al.* (2010) ressaltam que a Rede CEDES tem apoiado muitos pesquisadores de diversas instituições, mas não conseguiu realizar a gestão do conhecimento produzido.

Na academia, houve um reconhecimento de que essa política tem atendido aos seus propósitos, aproximando as expectativas desse segmento em relação à política. Sobre isso, Starepravo, Nunes e Marchi Junior (2009), em seus estudos sobre a produção do Grupo de Trabalho Temático de Políticas Públicas, nos anais do XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE), foi possível evidenciar a publicação de 28 trabalhos, sendo estes 13 oriundos do apoio a pesquisas da Rede CEDES.

Com esse estudo, os autores puderam afirmar que, quantitativamente, o apoio dado por este programa parece fomentar o aumento das produções acerca da temática de Políticas Públicas de esporte e lazer. Conforme esses autores evidenciam “[...] este pode ser um fator positivo, haja vista que o governo vem tendo uma atuação que estimula a produção no interior dos grupos de pesquisa sobre a temática” (STAREPRAVO; NUNES; MARCHI JUNIOR, 2009, p. 4).

Essas iniciativas levam-nos a entender que a Rede CEDES também aumentou a sua institucionalidade na sociedade civil, sendo uma das condições necessárias para uma política permanente.

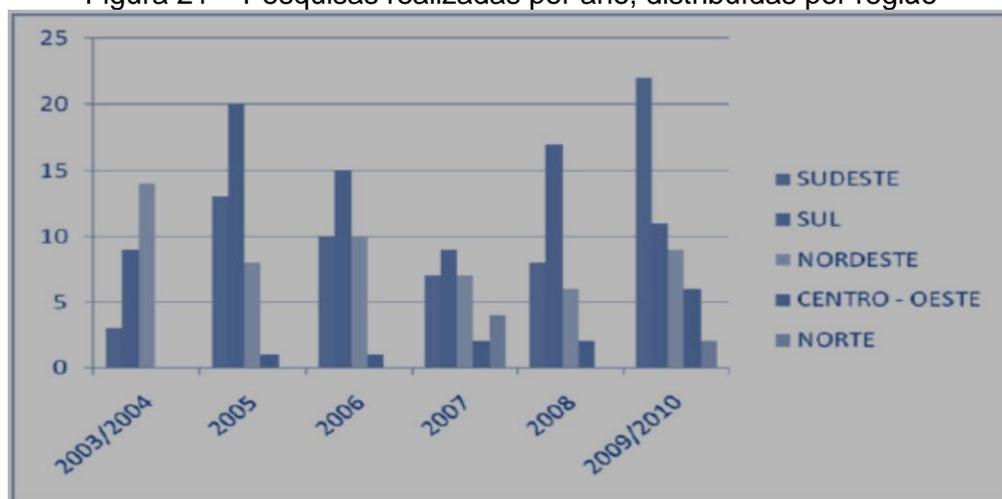
### **A Rede CEDES como uma Política Abrangente**

A política mantém-se como focal e voltada principalmente a pesquisadores de esporte e lazer, mas incluiu os de outras áreas, desde que a temática fosse de acordo com o esporte e lazer.

Como os integrantes da Rede ingressaram por meio de Chamada Pública, realizada em 2009, trouxe a possibilidade dos pesquisadores de todas as regiões do país concorrerem. Embora o universo de instituições públicas de ensino superior fosse maior e mais variado, a Chamada foi direcionada para as universidades, resultando na concentração de pesquisas selecionadas, oriundas somente de universidades federais, porque eram mais estruturadas e com melhores condições.

Em relação à capilaridade da Rede, no país, temos a Figura 10, que demonstra a incidência das pesquisas realizadas desde o início dessa ação, conforme a região de cada instituição, aos quais os pesquisadores estavam vinculados.

Figura 21 – Pesquisas realizadas por ano, distribuídas por região



Fonte: Schwartz *et al.* (2010, p. 53).

Na análise dos resultados, encontramos que a maioria das pesquisas que versavam acerca dos temas relacionados ao esporte recreativo e lazer se localizavam, sobretudo, nas Regiões Sul e Sudeste.

Essas informações revelam a realidade política, econômica e social do país, de profundas desigualdades regionais, em que ocorre o domínio das duas Regiões referidas em detrimento das outras.

Schwartz *et al.* (2010) afirmam que a maioria das Universidades públicas e privadas estão localizadas nestas regiões do país. Essa pode ser uma das explicações para que houvesse a concentração das pesquisas nessas regiões, até porque são regiões em que se encontra a maioria dos grupos ligados ao Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Este fato evidencia uma produção constante dos coordenadores e pesquisadores desses grupos, uma vez que, inclusive, muitos deles estão vinculados a programas de Pós-Graduação, o que infere a tendência de grande produtividade de pesquisas realizadas de maneira constante (SCHWARTZ *et al.*, 2010, p. 56).

## A Rede CEDES como uma Política Democrática

Na Chamada de 2009, os projetos deveriam ser inscritos em uma das três categorias previstas pela SNDEL:

Categoria 1 – pesquisas apresentadas, pelo menos, por um pesquisador inserido em um Grupo de Estudo de uma Instituição;

Categoria 2 – pesquisas apresentadas por mais de um Grupo de Estudo (chamado de Núcleo) de uma mesma Instituição;

Categoria 3 – pesquisas apresentadas e coordenadas por uma Instituição, em que houvesse o envolvimento de parcerias com outros Grupos de Estudos de, ao menos, duas Instituições diferentes (podendo ocorrer em parcerias entre duas três Instituições, ou mais).

Essa forma de organização e disposição possibilitou arranjos interinstitucionais e intensificação do conceito de trabalho em rede como uma forma de potencializar o surgimento de trabalho interdisciplinar, medidas integradoras e, ao mesmo tempo, democráticas, por respeitarem a realidade dos grupos e instituições, bem como fortalecerem os grupos com menor nível de organização ou pouca inserção no mundo acadêmico.

Tavares e Schwartz *et al.* (2013) trazem outros aspectos que reforçam o cunho democrático da Rede, ao demonstrarem que ela se constituía em um potencial canal de comunicação entre o Estado e a sociedade e, neste processo, cabia à Universidade a incumbência da crítica, “de aproximação entre a teoria e prática nestes campos de ação”. A Rede seria, então, uma “estratégia em que a Universidade, por meio da pesquisa, se [tornaria] protagonista no processo de decisão política, auxiliando na perspectiva de mudanças ideológicas, para as quais, geralmente, se coloca a responsabilidade apenas nos governos” (2013, p. 221).

Compreendemos que a Rede CEDES, assim vista, era uma composição de sujeitos, não só encimada em princípios democráticos, mas que também desenvolvia práticas democráticas, em cada instância e no coletivo da Rede, em suas ações.

Outro aspecto que implica a Rede era a variedade dos temas e a quantidade de pesquisas, que se inseriam nos Eixos Temáticos, dispostos pela SNDEL, conforme mostra a Tabela 19. Isso diversifica e amplia a extensão e pode despertar interesses

e incentivar pesquisadores a explorarem problemas de pesquisas latentes na sociedade que precisam de soluções.

Tabela 19 – Diversidade das pesquisas e distribuição nos eixos temáticos, em percentual

<b>EIXO TEMÁTICO</b>	<b>%</b>
Memória do esporte e do lazer	19,58
Perfil do esporte e lazer	8,47
Programas integrados de esporte e lazer	15,34
Desenvolvimento de programas sociais de esporte e de lazer	8,99
Observatório do esporte	10,58
Gestão de esporte e de lazer	13,23
Avaliação de políticas e programas de esporte e de lazer	6,35
Infraestrutura de esporte e de lazer	16,40
Sistema Nacional de Esporte e Lazer	1,06
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

Fonte: Com base em Schwartz *et al.* (2010, p. 55).

O resultado desse estudo apontou que muitas dessas pesquisas se preocupavam não apenas em proporcionar o contato das pessoas com algumas atividades, mas também em propiciar o profundo envolvimento com as mesmas. Isto se dava para que, por meio de seu desenvolvimento, se pudesse compreender melhor esse fenômeno, promovendo uma mudança de valores e o desenvolvimento do senso crítico da população, para, então, passar a exercer a cidadania (SCHWARTZ, 2010, p. 64).

Um dos indicadores de que a Rede CEDES se apresentou como uma política com práticas democráticas foi a maneira como tais processos foram definidos.

Os resultados demonstraram que a presença dos pesquisadores era assegurada, pelos gestores, em diversos processos decisórios, inclusive em situações incomuns, como a participação dos pares na discussão e escolha das linhas de pesquisa para os Editais públicos. As instituições de pesquisa, geralmente, prescindem da opinião de seus pares, em processos de caráter seletivo. Contrariamente, o compartilhamento de decisões com pesquisadores da Rede, oriundos de lugares e territórios diferentes, pode assegurar maior unidade e solidez

sobre temas convergentes que realmente possam contribuir com o desenvolvimento teórico do campo de políticas públicas de esporte e lazer. A produção coletiva do conhecimento, além de se constituir em uma prática democrática, pode contribuir com a solução de problemas concretos, da sociedade.

Schwartz *et al.* (2010) evidencia que os pesquisadores participam de todos os momentos do processo de avaliação da Rede, seja sobre os produtos e desdobramentos das pesquisas, com reflexões e sugestões sobre o conteúdo da produção da Rede, além de contribuírem com suas questões organizativas.

Reitera esses apontamentos, ao expor que a definição das linhas norteadoras do Edital realizado em 2009 também ocorreu de forma conjunta com os pesquisadores, seguindo-se o mesmo princípio dos anteriores.

Algumas linhas foram definidas, em acordo com as demandas advindas das próprias prefeituras, governos estaduais e governo federal, como foi o caso, por exemplo, da necessidade de se investigar sobre os tipos de jogos praticados pelos indígenas. Temática que se constituiu em política pública oferecida pela SNELIS.

Também pode ser citado como exemplo o caso da atual emergência em se investir em pesquisas que tenham como objetivo identificar as medidas necessárias para a organização de megaeventos (visando a subsidiar políticas públicas que conduziram a estruturação e a gestão adequadas para a Copa do Mundo de 2014, bem como para os Jogos Olímpicos de 2016)

### **A Rede CEDES como uma Política Contínua**

Nesse PPA, confirmou-se a estruturação da Rede CEDES com o apoio a Encontros de Formação do PELC, contando com a participação de pesquisadores. Ocorreram, também, reuniões com os pesquisadores, e uma pesquisa de campo sobre o perfil dos pesquisadores, como parte do balanço da Rede, realizado, em 2010.

Intensificou-se a ação de apoio a eventos, que nesse PPA totalizaram oito eventos científicos de abrangência nacional e internacional da área, beneficiando mais de quatro mil participantes e ampliando o intercâmbio entre profissionais, gestores, acadêmicos e pesquisadores nas ciências do esporte e do lazer do Brasil e de outros países. Nesses encontros, ocorreram momentos de avaliação do Programa.

As linhas de pesquisa subsidiaram os pesquisadores na escolha dos temas que compuseram os seus projetos de pesquisa. A decisão dava-se em reunião com os próprios pesquisadores e integrantes da Rede, que se encontravam cientes sobre as demandas apontadas, no decorrer de suas pesquisas, para sugerirem, evidenciando as lacunas existentes e que mereciam enfoques específicos.

Schwartz *et al.* (2010, p. 54) dizem que a importância “da gestão das informações, a fim de que os dados possam ser padronizados e passíveis de comparações, visando à avaliação dos projetos para a melhoria de investimentos futuros, otimizando a destinação da verba pública”, deve-se à dimensão continental do Brasil, que exige iniciativas integradoras e de colaboração para que regiões menos desenvolvidas e com baixa produção e difusão do conhecimento possam ser desenvolvidas. Como visto, a concentração das pesquisas está nas regiões Sudeste e Sul.

A limitação de ausência da gestão da informação no âmbito da Rede CEDES é um dos elementos levantados pela pesquisa desses autores.

Dentre suas estratégias de ação, foi criado o Repositório Institucional da Rede CEDES, um sistema de rede *online* de informações, que congrega as instituições, os grupos de pesquisa e as sociedades científicas que partilham as ações da Rede, permitindo ampla troca de informações e dos conhecimentos produzidos por meio digital. Nesse sistema são inseridos os projetos, os relatórios e toda a produção científica proveniente desses projetos, financiados pela Rede CEDES, mostrando-se como uma importante ferramenta de disseminação do conhecimento (BRASIL, 2011f).

A socialização das pesquisas, financiadas pela Rede CEDES, é feita pelo site do ME, por intermédio do Repositório da Rede CEDES (coordenado pelo LaboMidia – Laboratório e Grupo de estudos em Mídia Esportiva da UFSC) e de publicações impressas e digitais distribuídas aos gestores, universidades do país e outros parceiros do PELC. Em 2010, foram publicados 15 livros e distribuídos 12.846 exemplares.

O Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social teve sua segunda edição em 2010, com 222 trabalhos cadastrados e 182 aprovados. Foram premiados 52 autores, de 54 trabalhos, em 5 categorias.

## A Rede CEDES como uma Política Sustentável

A partir de 2007, o acesso ao financiamento dos projetos foi realizado por meio de Edital público, o qual foi divulgado no site do ME, e nas instituições e pesquisadores pertinentes às linhas de pesquisa que serviam como temas norteadores aos pesquisadores, para elaborarem seu projeto de pesquisa.

Os recursos orçamentários totais para ciência e Tecnologia foram de R\$7 milhões, destinados às ações da Rede CEDES, ao CEDIME e aos eventos científicos e tecnológicos de esporte, recreação e lazer. Essa ação nos quatro anos apresentou uma regularidade na média dos recursos orçamentários, de R\$ 1,7 milhão, por ano (Tabela 20).

Quanto à execução financeira, confirmou a mesma tendência do PPA anterior, apresentando uma disparidade entre os valores gastos e os pagamentos. O Total na execução financeira, nesse PPA, foi de R\$ 2 milhões, ficando inscritos em restos a pagar R\$ 5 milhões. Dos valores devidos dos exercícios anteriores, foram pagos R\$3,1 milhões de restos a pagar.

Tabela 20 – Ações referentes à C&T de esporte e lazer no PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2008</b>	1.570.000,00	1.570.000,00	1.610.000,00	430.268,24	R\$918.397,98
	\$672.031,50	\$672.031,50	\$689.153,33	\$184.174,40	\$393.116,16
<b>2009</b>	R\$1.470.000,00	R\$1.470.000,00	R\$1.470.000,00	R\$385.258,00	R\$727.065,02
	\$844.633,42	\$844.633,42	\$844.633,42	\$221.361,76	\$417.757,42
<b>2010</b>	R\$1.400.000,00	R\$1.810.000,00	R\$1.941.000,00	R\$912.507,70	R\$769.222,61
	\$840.638,89	\$1.086.825,99	\$1.165.485,77	\$547.921,04	\$461.884,60
<b>2011</b>	R\$1.400.000,00	R\$2.000.000,00	R\$2.000.000,00	R\$313.243,34	R\$764.912,62
	\$746.626,85	\$1.066.609,78	\$1.066.609,78	\$167.054,21	\$407.931,64
<b>Total</b>	<b>R\$5.840.000,00</b>	<b>R\$6.850.000,00</b>	<b>R\$7.021.000,00</b>	<b>R\$2.041.277,28</b>	<b>R\$3.179.598,23</b>
	<b>\$3.103.930,65</b>	<b>\$3.670.100,69</b>	<b>\$3.765.882,29</b>	<b>\$1.120.511,40</b>	<b>\$1.680.689,83</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Para concorrer ao Edital de 2009, os projetos deveriam ser inscritos em uma das três categorias existentes, a saber:

Categoria 1 – pesquisas no valor de até R\$25.000,00, apresentadas, pelo menos, por um pesquisador inserido em um Grupo de Estudo de uma Instituição;

Categoria 2 – pesquisas no valor de até R\$ 60.000,00, apresentadas por mais de um Grupo de Estudo (denominado Núcleo) de uma mesma Instituição;

Categoria 3 – pesquisas no valor de até R\$100.000,00, apresentadas e coordenadas por uma Instituição, na qual há o envolvimento de parcerias com outros Grupos de Estudos de, ao menos, duas Instituições diferentes (nos casos de parcerias entre duas Instituições, o valor pago era de até R\$50.000,00; parcerias entre três Instituições, o valor máximo era de R\$75.000,00; parcerias entre quatro Instituições ou mais, o teto era de R\$100.000,00).

Do total da destinação orçamentária seriam designados 30% para o pagamento de convênios da Categoria 1, 50% para a Categoria 2 e 20% para a Categoria 3, com o intuito de garantir a proporcionalidade de apoio aos projetos, assim como o desenvolvimento equitativo regional da Rede CEDES. No caso de insuficiência de projetos em uma das Categorias, a verba é redistribuída para as demais Categorias, levando-se em conta a sua classificação na Avaliação de Mérito.

Na avaliação de Políticas Públicas e de Programas de Esporte e de Lazer, foram realizados sete estudos ou pesquisas, cumprindo plenamente a meta física prevista. A Contratação de consultorias especializadas permite avançar no processo de elaboração e futura implementação do SNE. Convênios firmados com instituições de pesquisa e realização de seminários resultaram em estudos sistematizados sobre os programas e as Políticas Públicas implementadas pelo ME em seu conjunto.

Nessa ação, no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2012a), consta que essa política obteve bons resultados, tanto na capacitação de gestores públicos na área do esporte quanto na produção de estudos advindos da contratação de serviços de consultorias e convênios com instituições de pesquisa.

Como consequência, a contribuição do Programa ao objetivo setorial, referente à ação de implementar e desenvolver o SNE, teve avanços significativos, bem como na avaliação das políticas públicas e programas implementados pelo ME.

#### *4.1.2.3 Políticas para os Grandes Eventos*

Considerando que esse PPA ocorreu nos anos que antecederam a realização dos maiores eventos esportivos do mundo, nesse período, o ME dedicou-se a preparar a Copa Mundial de Futebol FIFA-2014 e os Jogos Olímpicos e Jogos

Paralímpicos Rio-2016. Todavia, pela experiência adquirida com os Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007, coube ao ME a decisão de contribuir com o Ministério da Defesa na preparação e na realização dos Jogos Mundiais Militares que ocorreram em 2011. Esse evento, no entanto, não foi objeto desta pesquisa.

O Modelo de Análise que propusemos compreende a PNE em sua totalidade e expõe suas contradições, apontando tendências. Os grandes eventos apresentam uma característica peculiar que contradiz as principais condições necessárias a uma política de Estado: política permanente e política contínua.

Os grandes eventos esportivos não detêm características de uma política permanente e contínua, porque não se esgota na vontade política do governo. Ela depende de fatores externos ao governo para se efetivar.

As decisões sobre a escolha dos países ou cidade-sede passam pelos interesses dos dirigentes das entidades de administração esportiva, desde a postulação de candidaturas até a escolha definitiva. Depois de escolhido, o governo deve demonstrar, durante o processo de preparação, capacidade técnica de execução e assegurar condições políticas, econômicas e sociais, favoráveis à realização do evento. Portanto, como uma política pretérita pode ser avaliada, parcialmente, pelo Modelo de Análise de uma política de Estado.

Submetemos a Copa FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, parcialmente, ao crivo do Modelo, por se tratarem de empreendimentos de enorme impacto nas políticas de esporte e no país, as quais revelaram contradições plausíveis de investigação, sobretudo porque não há como entender o caráter da PNE desconsiderando os grandes eventos. Que por sua compleição e importância, impactaram na consolidação das políticas de esporte como um todo e do próprio ME.

i Copa do Mundo FIFA-2014

Com o objetivo de coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA-2014 e eventos a ela relacionados, este PPA trouxe como iniciativa: garantir a realização e o monitoramento de todas as ações definidas pela estrutura de governança da Copa do Mundo FIFA-014, a partir da Matriz de Responsabilidades e Câmaras Temáticas, contemplando os legados do evento.

## **Copa do Mundo de Futebol como uma Política Relevante**

O Brasil teve o anúncio sobre o direito de sediar a Copa do Mundo de Futebol, pela Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), em 30 de outubro de 2007, quando foi deflagrada a preparação do evento, por parte de todos os entes envolvidos, públicos e privados.

O envolvimento do governo federal na realização da Copa FIFA 2014 implicou dois aspectos, um foi pela responsabilidade de coordenar as ações governamentais para cumprir as obrigações e garantias constantes na matriz de responsabilidades, acordada, e o outro foi pela determinação em promover impactos e legados positivos que se espalhassem pelo país e não se detivessem apenas nas cidades-sede, nem aos setores econômicos, mas que atingissem a classe subalterna. Em sintonia com a agenda estratégica do governo, da Presidente Dilma, cuja ênfase era o desenvolvimento do país, combatendo as desigualdades.

Uma das principais ações realizadas nesse PPA foi o estabelecimento da Matriz de Responsabilidades<sup>82</sup>, aprovada em 2010, pelo governo federal e comitês organizadores locais. Elaborada a partir de um estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2009) sobre os impactos socioeconômicos da Copa das Confederações FIFA-2013 e da Copa do Mundo FIFA-2014, que serviu de subsídio para o ME desenvolver um modelo econométrico dos impactos econômicos potenciais resultantes da realização desses eventos, no Brasil.

A prospecção indicava que poderiam ser alcançados valores aproximados a R\$183,2 bilhões, dos quais R\$47,5 bilhões (26%) seriam diretos e R\$135,7 bilhões (74%) indiretos.

Para os brasileiros, o significado da realização da Copa do Mundo de Futebol, no Brasil, transcendia a dimensão econômica e alçava dimensões subjetivas, culturais e simbólicas.

O futebol é a modalidade mais desenvolvida e representativa, na adesão de adeptos à sua prática, quanto à mobilização de recursos, à atenção da mídia e à influência política e econômica. É um dos segmentos do esporte que pesaram e pesam nas decisões do Estado, seja do Poder Legislativo, seja no Poder Executivo, e

---

<sup>82</sup> Instrumento que define as atribuições dos entes federados.

que interferem no equilíbrio de forças em relação às políticas referentes às demais modalidades esportivas.

Há quase um consenso nacional que pugnou e ainda o faz, por uma reformulação estrutural do modelo de gestão do futebol brasileiro, ainda que permaneçam divergências entre o que orienta os interesses dos dirigentes, clubes, atletas, árbitros e técnicos de futebol. Pode-se incluir própria sociedade brasileira neste grupo de interessado, se consideramos o grande número de torcedores e pessoas que têm no futebol uma forma de entretenimento e de trabalho (DAMIANI; REPPOLD FILHO, 2017).

O futebol tem grande influência na formação de crianças e jovens, em especial na escola e em projetos sociais, no Brasil. Muitos projetos sociais que têm como objetivo a prática do futebol, para além da aprendizagem e do domínio dos conteúdos específicos da modalidade, procuram promover valores e atitudes positivas. As práticas maléficas de gestores e dirigentes do futebol brasileiro, envolvidos em práticas ilícitas, na compra de votos, lavagem de dinheiro, assédio, entre outras, ganham repercussões acentuadas, e a discussão sobre a situação atual desse esporte no país ganhou relevância social ainda maior, quando pensamos no ambiente em que ocorreu a Copa do Mundo de Futebol em 2014.

### **Copa do Mundo de Futebol como uma Política Contínua**

Embora a política não fosse contínua, ela criou instâncias de governança e sistemas de controle, altamente sofisticado, que em parte foi experimentado na gestão dos Jogos Pan e Parapan Rio-2007 contribuindo para a qualificação da gestão de eventos de grande porte, bem como para que o governo federal pudesse suportar a sua preparação concomitante para os dois maiores eventos mundiais.

Aperfeiçoamento *expertise* da gestão e governança de grandes eventos, iniciada nos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007:

a) o Governo Federal constituiu uma gestão integrada de órgãos públicos, estruturando um sistema de governança participativa sem precedentes;

Na esfera de atuação governamental, realizaram-se investimentos públicos e privados para viabilizar a infraestrutura, serviços e operações essenciais para a realização do evento, quais sejam, os três ciclos de planejamento das ações prioritárias para a Copa, incorporados à Matriz de Responsabilidades dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

b) o ME coordenou o Comitê Gestor do governo brasileiro para a Copa – CGCOPA – e do Grupo Executivo da Copa do Mundo da FIFA-2014 – GECOPA –, tendo como atribuição coordenar a organização da Copa do Mundo da FIFA, Brasil 2014, no âmbito do Governo Federal, incluindo a Copa das Confederações, 2013.

No contexto da preparação e organização da Copa, o CGCOPA e o GECOPA priorizaram o monitoramento da execução dos empreendimentos da Matriz de Responsabilidades, quanto à: mobilidade urbana, arenas, portos, aeroportos, telecomunicações, turismo e segurança, bem como o planejamento das ações realizadas em conjunto com as cidades-sede, entes governamentais e agentes privados envolvidos no evento.

c) o governo federal fez um planejamento de investimentos, tendo como ponto de partida o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que era um dos programas estratégicos de maior compleição e alcance;

d) o plano estruturou-se, desde a preparação até a realização do evento, em relação ao cumprimento das responsabilidades do Estado, previstas nos termos oficiais de candidatura, em que

e) o governo federal se propôs a realizar o legado para melhorar a política de esporte e outros aspectos do país.

Para além dos investimentos, têm-se as iniciativas de políticas públicas, que potencializam a aceleração, integração e consolidação de ações de curto e médio prazo, compondo os legados econômicos, educacionais, sociais e culturais da Copa no País.

### **Copa do Mundo de Futebol como uma Política Democrática**

Deste modo, surgiu a premência de se buscar a democratização das estruturas de tais instituições esportivas, com a participação de atletas, treinadores, árbitros, concedendo o direito à participação ampla a estes protagonistas, nas gestões destas instituições.

Para o Governo Federal, seu compromisso era com a construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento do Futebol, elaborado após um minucioso diagnóstico do futebol brasileiro, feito pela Fundação Getúlio Vargas, e proposto um programa de

formação profissional aos que atuam nesse segmento, levando em conta os debates realizados nas três conferências nacionais.

Em 2015, foi publicada a Lei nº 13.155, considerada pelo Governo Federal como um marco para o esporte brasileiro, no tocante ao futebol. Ela estabeleceu princípios de práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades esportivas profissionais de futebol. Além disso, instituiu parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, criou a Autoridade Pública de Governança de Futebol – APFUT – e, por fim, dispôs sobre a gestão temerária no âmbito das entidades esportivas profissionais. Cabe a esta lei disciplinar o cumprimento das condições de manutenção no Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT. Esperava-se, com tais ações, atingir um novo patamar de gestão das entidades de administração esportiva profissionais do futebol.

### **Copa do Mundo de Futebol como uma Política Abrangente**

Constam nos Relatórios de Avaliação do PPA, ano base 2010 (BRASIL, 2012d) e ano base 2011 (BRASIL, 2012), bem como nos documentos da CGCOPA e GECOPA<sup>83</sup>, que a Copa das Confederações, com a extensão de 16 partidas em seis cidades-sede, envolvendo oito países, serviria como uma prévia para a Copa do Mundo de Futebol FIFA-2014.

Constava também a previsão sobre as atribuições de cada instituição, definidas na matriz de Responsabilidades, para a realização da Copa do Mundo, que ocorreria no ano seguinte, em doze cidades-sede, durante um mês, realizando 64 partidas com seleções de 32 países.

Com esse cenário prospectado, em 2011, era possível perceber que a abrangência do evento não seria concentrada, mas previa a descentralização de compromissos para as Regiões geográficas do país.

Ainda que a FIFA tenha exigido a produção de legados, o governo federal, em conjunto com os governos estaduais, decidiu levar os eventos para doze cidades, prevendo a nacionalização da melhoria da infraestrutura.

---

<sup>83</sup> Balanço da Copa 2014. Disponível em <http://www.copa2014.gov.br/>.

Com esse desenho organizacional e político, a Copa do Mundo no Brasil propunha-se a ampliar sua abrangência geográfica e estender o alcance dos legados afeitos ao evento, para além das cidades-sede, envolvendo outras cidades que recepcionaram as seleções para a aclimatação e inúmeras outras com projetos estimulados pelo evento.

Tais legados previam a aceleração de políticas públicas correlatas a demandas reprimidas referentes a diversos setores e seguimentos, como mobilidade urbana, melhoria de portos e aeroportos e da segurança pública, meio ambiente, além dos legados sociais, que foram planejados em função da Copa.

Esse plano extenso e complexo, realizado no decurso do PPA 2008-2011, intentava enfrentar os efeitos da crise econômica que começavam a se pronunciar.

A crise acirrou as tensões sociais, revelando diversas contradições, que não se resolveram pelas medidas governamentais de contenção, eclodindo em grandes manifestações, em 2013, em plena realização da Copa das Confederações.

### **Copa do Mundo de Futebol como uma Política Sustentável**

Tratava-se de um evento que produziria oportunidades e que serviria como indutor para o desenvolvimento nacional e como excelente plataforma para a promoção do Brasil, em âmbito global, em destaque pela visibilidade que produziria.

Na Tabela 21, foram totalizados os recursos das ações referentes ao Monitoramento da Copa, Programa Brasil Voluntário e o Plano de Legado definido pelo governo federal, para a construção de infraestrutura de futebol.

A ação Preparação da Copa do Mundo FIFA-2014, nesse PPA, surgiu na PLOA, somente em 2011, com o valor de R\$80 milhões para realizar os gastos previstos. Foram acrescentados R\$39,4 milhões, na LOA mais créditos, que, após os contingenciamentos, executou R\$26,2 milhões do financeiro. Esses créditos contingenciados foram reabertos no PPA 2012-2015 para realizar as atividades de responsabilidade governamental e para os legados.

Tabela 21 – Ações e valores dos grandes eventos esportivos – COPA – no PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2008</b>	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
<b>2009</b>	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
<b>2010</b>	R\$0,00	R\$0,00	R\$174.000.000,00	R\$5.810.906,82	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$104.479.404,34	\$3.489.195,88	\$0,00
<b>2011</b>	R\$80.000.000,00	R\$111.854.130,00	R\$119.448.339,00	R\$26.235.291,79	R\$3.989.970,75
	\$42.664.391,23	\$59.652.354,54	\$63.702.383,34	\$13.991.409,41	\$2.127.870,91
<b>Total</b>	<b>R\$80.000.000,00</b>	<b>R\$111.854.130,00</b>	<b>R\$293.448.339,00</b>	<b>R\$32.046.198,61</b>	<b>R\$3.989.970,75</b>
	<b>\$42.664.391,23</b>	<b>\$59.652.354,54</b>	<b>\$168.181.787,69</b>	<b>\$17.480.605,29</b>	<b>\$2.127.870,91</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Os principais investimentos se relacionaram com legados de infraestrutura esportiva, sendo previstos no PPA 2012-2015 para a construção ou modernização dos Centros de Treinamentos de Seleções (CTS) em vários municípios brasileiros, próximos das cidades-sede, e os Campos Oficiais de Treinamentos (COT), locais onde as seleções de outros países realizaram a sua aclimatação, constituindo-se em indicadores do novo patamar que o futebol brasileiro alcançaria nos anos vindouros.

## ii Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos Rio-2016

O maior destaque a respeito dos grandes eventos, nesse PPA, foi a conquista do direito a sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, anunciado em 2 de outubro de 2009, em Copenhague, na Dinamarca.

Durante o processo de candidatura do Brasil a esses grandes eventos, pairaram muitas dúvidas e críticas, conforme explica Reppold Filho (2016):

alguns setores da sociedade brasileira resistiram e mesmo se opuseram às exigências do Comitê Olímpico Internacional (COI) e do Comitê Paralímpico Internacional (IPC) e organizações esportivas detentores dos direitos sobre estes eventos, e não viam com bons olhos os volumosos recursos públicos a serem colocados na sua realização. Inúmeros encontros, estudos e publicações foram financiados pelo Ministério do Esporte e outros setores do Governo Federal (REPPOLD FILHO, 2016, p. 24).

Os principais questionamentos foram com o intuito de compreender os aspectos positivos e negativos destes eventos, dos ganhos e perdas que acarretam, dos segmentos que lucram e dos que são prejudicados e, fundamentalmente, dos mecanismos de organização adotados pelos países que sediaram megaeventos esportivos.

Há vários autores que têm os Jogos Olímpicos Rio-2016 como objeto de estudos. Em relação ao financiamento e aos gastos, no período do Ciclo Rio-2016, Ferreira *et al.* (2018) avaliaram o esporte paralímpico de 2008 a 2016. Teixeira *et al.* (2017) trataram dos ciclos olímpicos anteriores ao de 2016 e Matias e Mascarenhas (2017) analisaram o financiamento e o gasto público federal do esporte de alto rendimento, no Ciclo Rio-2016.

Consta no Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2012a) que após o anúncio de que os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2017 seriam realizados no Brasil, em 2009, o governo federal montou um grupo especial, ligado à Casa Civil da Presidência da República, para pensar como seria a partilha de responsabilidade do Poder Executivo e o estabelecimento de um modelo integrado de gestão.

Nesse momento, as disputas internas acirraram-se, não apenas pela compleição desse evento, o maior do mundo, mas também pela disputa pelo capital político que esteve em jogo.

Parte desses conflitos está disposto nas Atas das reuniões da Coordenação-Geral das Olimpíadas e nas evidências que aparecem ao analisarmos as consequências das demoras para as tomadas de decisões, devido à descentralização feita na cadeia de poder.

Até o final desse PPA, os conflitos ocorreram com maior intensidade, considerando que o modelo de governança ainda não estava consolidado, nem os consensos haviam sido desenhados. A principal questão impeditiva para a deflagração do processo deveu-se à indefinição sobre qual órgão da estrutura do governo federal assumiria o comando.

Nessa questão, guardavam-se inúmeras contradições, as quais implicaram a decisão sobre a magnitude do gasto, a forma e o estabelecimento das prioridades para a distribuição dos recursos, os desafios imensos para cumprir as exigências do COI, os compromissos relativos diretamente à realização do evento e outros que foram entregues como plano de legados.

Todos os preparativos dos grandes eventos foram acontecendo concomitantemente, Copa das Confederações FIFA-2013, em seis cidades-sede; a Copa do Mundo de Futebol FIFA-2014, em doze cidades-sede; os Jogos Olímpicos e os Jogos Paralímpicos Rio-2016, em meio ao aprofundamento da crise econômica internacional do capital que abalava a economia do país, devido à opção, pelo governo federal, de adoção dos pilares macroeconômicos baseados na ortodoxia neoliberal.

A combinação das duas ações – realizar, em cadeia, grandes eventos e gerar legados, acelerando políticas públicas, com reforma urbana, programas sociais e esportivos, construção de arenas e complexos esportivos – teve resistência, pelos setores críticos e por frações da classe subalterna, impactadas pela execução dos projetos de tais eventos.

Como já abordado, tais resistências foram, em parte debeladas pela atuação do Estado educador, que busca aplacar as contradições, estabelecendo consensos, não pacificados. Consensos ativos, em constantes equilíbrios instáveis.

A literatura tem abordado algumas dessas questões, por diferentes ângulos, em especial sobre o financiamento e o gasto público, destinado às ações do evento e sobre o plano de legados. (FERNANDES, 2013; REPPOLD FILHO *et al.*, 2013; OLIVEIRA; HAIACHI, 2018; CARNEIRO *et al.*, 2021).

A indefinição por parte do governo federal sobre a titularidade da Coordenação Executiva e a linha de comando dos Jogos postergou o início da execução orçamentária para realizar as ações previstas no planejamento do evento.

Essa decisão aconteceu, somente, no final do PPA, o que poderia ser uma das explicações sobre os resultados apresentados, na Tabela 22, sobre a execução orçamentária ocorrida em 2011. Ou seja, o cancelamento de quase a totalidade dos créditos orçamentários de uma política considerada estratégica pelo próprio governo federal.

No PPA, a dotação orçamentária para os Jogos Rio-2016, partiu do valor de R\$452 milhões no PLOA e, após passar pelo crivo do Congresso Nacional, sofreu um pequeno ajuste para menor, restando R\$389,1 milhões autorizados.

Próximo ao final do ano, quando as condições de execução física e financeira eram quase nulas, a ação recebeu uma adição de créditos, saltando para R\$729.6, de LOA, mais créditos. Antes do dia 31 de dezembro de 2011, o governo

contingenciou os recursos e remeteu os créditos para reabertura, no exercício seguinte.

Tabela 22 – Valores previstos e realizados nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 – PPA 2008-2011

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
2008	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
2009	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
2010	R\$0,00	R\$0,00	R\$527.000.000,00	R\$25.092.508,36	R\$0,00
	\$0,00	\$0,00	\$316.440.494,78	\$15.066.955,90	\$0,00
2011	R\$452.000.000,00	R\$389.147.285,00	R\$729.641.412,00	R\$24.100.451,48	R\$63.667.072,89
	\$241.053.810,46	\$207.534.150,18	\$389.121.333,26	\$12.852.888,64	\$33.953.961,33
Total	<b>R\$452.000.000,00</b>	<b>R\$389.147.285,00</b>	<b>R\$1.256.641.412,00</b>	<b>R\$49.192.959,84</b>	<b>R\$63.667.072,89</b>
	<b>\$241.053.810,46</b>	<b>\$207.534.150,18</b>	<b>\$705.561.828,04</b>	<b>\$27.919.844,54</b>	<b>\$33.953.961,33</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

### Extrato do PPA 2008-2011

Nos dois primeiros PPAs, o PPA “Plano Brasil de Todos” (2004-2007) e o PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), o esporte manteve quatro dos seus programas mais importantes com enfoque na ampliação do acesso ao esporte e lazer, voltados para a formação integral e o desenvolvimento humano (CASTELAN, 2011; SILVA JUNIOR & DAMIANI, 2011).

Quanto aos Objetivos Setoriais do governo federal, vinculados ao ME, não houve apresentação de resultados específicos que apontassem claramente o seu sucesso ou fracasso, ou mesmo em que grau de consecução tais objetivos se encontrava.

Isso se deveu porque tais objetivos foram definidos em termos e expressões de significados abrangentes, sem padronização institucional, para que fossem atribuídos conceitos, como “democratizar”, “universalizar”, “fortalecer”, “desenvolvimento humano” e “nível esportivo”.

Apesar disso, foi possível estabelecer vínculos entre a atuação dos Programas do Ministério com os Objetivos Setoriais, tendo em vista que estes não deixaram de nortear a gestão, ainda que não estivessem objetivamente definidos.

Foram apresentados no Relatório (BRASIL, 2012) os resultados alcançados pelos Programas que mais se aproximam do alcance dos objetivos setoriais.

No Quadro 16, encontram-se sintetizadas as condições em que cada política se apresentou, no decorrer do PPA, em relação à satisfação das condições necessárias para se instituir como política de Estado.

Quadro 16 – Políticas e as Condições Necessárias no PPA 2008-2011

	<b>PST</b>	<b>PELC</b>	<b>PBA</b>	<b>CEDES</b>	<b>5450</b>	<b>RNT</b>
<b>Relevante</b>	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA; CNE	PPA, CNE
<b>Permanente</b>	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei de própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites
<b>Contínua</b>	Chamada pública; Rede; EC, EF /UFRGS; SAA/UEM	Chamada pública; Rede; EG, EF/UFGM SAA	Seleção lei; SAA próprio + UFPR	Chamada pública; Rede com Centros; repositório UFSC	Emendas Parlamentares	Chamada pública; SAA próprio
<b>Sustentável</b>	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. ascendentes EP, valores financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes
<b>Democrática</b>	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Atenção PCD; sem controle ao gênero e local da bolsa	Descentralizada; equilíbrio regional	Sem controle sobre local do equipamento	Critérios descentralizada; equilíbrio regional
<b>Abrangente</b>	Focal, muito baixo alcance/população potencial	Universal, baixíssimo alcance/população potencial	Focal, alcance suficiente	Focal, médio alcance/pesquisadores potenciais	Universal, alcance suficiente	Focal médio alcance/atletas potenciais
<b>Estruturada</b>	Com estrutura suficiente; redução da quantidade baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura insuficiente; média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura insuficiente; razoável baixa qualificação, boa qualificação e alta rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; boa qualificação e rotatividade de pessoas

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse PPA foi executado pelo presidente Lula até o final de 2010, quando a presidente Dilma assumiu o seu mandato, passando por uma mudança no comando da Pasta e uma reestruturação organizacional.

O governo Lula, nesse PPA, focou nas políticas sociais, formando uma rede de proteção social, a fim de retirar mais de 36 milhões de pessoas da extrema pobreza e incluí-las no mundo do consumo e do crédito, com o objetivo de expandir a demanda agregada para retardar os efeitos da crise. Com essa tática, ganhou tempo, mas não conseguiu reunir forças suficientes para reverter o agravamento da crise econômica que assolou o Brasil no final do seu governo.

A primeira gestão da Presidente Dilma enfrentou vicissitudes políticas devido à reação dos setores econômicos ligados ao capital financeiro, que ressentiam as consequências dessa crise, cujos arranjos conciliatórios tecidos pelo governo Lula demonstraram-se insuficientes para garantir uma conjuntura de estabilidade, aprofundando as contradições dadas pelos interesses antagônicos das classes sociais. No esporte, isso foi notório, em vários momentos da trajetória da PNE, que para garantir pontos nodais, como a democratização do acesso ao esporte como direito, teve de estreitar laços com setores conservadores e aquiescer em outros pontos – quase sempre submetido às pressões corporativas, seja na disputa pelos fundos públicos, como ocorreu com o CBC, na aprovação da Lei 12.395/11 (BRASIL, 2011d), ou seja na disputa por reserva de mercado, como aconteceu com o CONFEF, pelo reconhecimento da capoeira como esporte no CND.

Diante das disputas pela hegemonia, o governo Dilma enfrentou as contradições reveladas pela crise econômica e política, que foram solucionadas, muitas vezes, pela afirmação dos interesses da classe dominante. Essa classe imputou ao Estado o papel de resgatar o equilíbrio fiscal em detrimento dos recursos públicos para promoção das políticas sociais.

Mesmo nesse cenário de acirramentos e de retração da economia, que repercutiram em cortes consideráveis no orçamento federal e que restringiram a execução plena das políticas do ME, conforme o planejado, ainda assim, constatamos que se confirmaram as tendências observadas na execução do PPA anterior.

O reconhecimento por parte do governo federal da importância das políticas de esporte e lazer, junto às demais políticas sociais para comporem uma rede de

proteção social, voltada ao atendimento das necessidades básicas, em especial de frações pauperizadas da classe subalterna, pode significar que o governo federal, nesse PPA, tenha passado a admitir a PNE como uma **política relevante** para o Estado.

Permite-nos entender também que, nesse PPA, a PNE conseguiu entrar um pouco mais nas entranhas da institucionalidade estatal, ao criar maiores vínculos com as principais políticas sociais federais e com os grandes eventos, empreendimentos de magnitude do Estado.

O que garantiu um fluxo regular de recursos orçamentários dirigidos aos programas esportivos sociais, com acréscimos, em relação ao PPA anterior, influenciando, parcialmente, o atributo de **política sustentável e contínua**.

A conquista da sede da Copa do Mundo FIFA-2014 e dos Jogos Rio-2016 estabeleceu relações institucionais mais intensas e com setores estratégicos do Estado, favorecendo o processo de consolidação da PNE como uma política necessária ao projeto de desenvolvimento econômico e social do país.

Enfim, decorridos oito anos da instituição do ME, torna-se possível compreender algumas propriedades atinentes ao caráter da PNE.

Algumas regularidades percebidas, no PPA anterior, sobre a gestão dos programas foram asseveradas nesse PPA.

Os programas realizaram processos mais participativos na gestão, desenvolveram sistemas para preservar os dados e garantir transparência, publicidade e segurança nas informações apoiados em Universidades públicas (PST com UFRGS e UEM; PELC com UFMG e UFSC; PBA com UFPR e UFRGS), reafirmando atributos de uma **política contínua**. Esses programas deflagraram políticas intersetoriais e ampliaram o processo de formação continuada e de reuniões amplas com os pares nos processos decisórios, contribuindo com o atributo de uma **política democrática**.

Em contrapartida, mantiveram as fragilidades estruturais, físicas e do quadro de pessoas, o que dificultou o monitoramento dos processos de grande complexidade relacionados à Copa do Mundo FIFA-2014 e aos Jogos Rio-2016, com preparação simultânea. O que acometeu os quesitos de **política estruturante**.

Mantiveram a abrangência focal e restrita, com tendência à elevação, nos programas sociais, sem alcançar a democratização do acesso ao esporte, em escalas

de grandes proporções que incidissem na reversão do perfil dos praticantes de esporte e atividades físicas, conforme o DIESPORTE (BRASIL, 2015; 2017) – no perfil, 49,5% da população, entre 15 e 80 anos, não acessaram o esporte, apurado em 2013 e 2015.

A abrangência do PBA apresentou uma sensível ampliação, mantendo a tendência da concentração de bolsas nas categorias intermediárias, e não conseguiu abarcar o universo previsto.

Os programas comprometeram o alcance do atributo de **política abrangente**.

A partir de 2009, a PNE apresentou, no todo, um discreto crescimento com tendência à elevação do PBA. Iniciou o plano para tornar o Brasil uma potência esportiva e conquistou o direito de realizar grandes eventos esportivos como indutores do desenvolvimento econômico e social com legados. O que agradou os setores conservadores, hegemônicos do setor.

Mesmo com essas limitações mantidas, as políticas seguiram em contínuo processo de equilíbrios instáveis, mantendo e confirmando a primazia das políticas esportivas sociais.

Esses resultados contradizem Athayde; Mascarenhas e Salvador (2015), quando afirmam que a ausência de primazia na alocação dos recursos ao esporte educacional e às políticas esportivas sociais demonstrou uma forte contradição interna em relação às proposições iniciais do ME.

No PPA 2008-2011, a PNE consolidou-se e atendeu aos aspectos cruciais para ascender de política de governo a política de Estado, mas não conseguiu acumular as condições necessárias suficientes para tal salto qualitativo.

#### **4.1.3 Resultados do PPA 2012-2015**

Esse PPA foi executado inteiramente pela Presidente Dilma. Eleita em um cenário de agravamento da crise econômica, iniciada em 2008. Seu governo elaborou esse Plano com a concepção de potencializar o Estado como indutor do desenvolvimento econômico e promotor das mudanças sociais, tendo como balizadores da sua atuação a adoção de políticas públicas construídas por meio da participação social e da atenção ao pacto federativo.

O PPA trouxe em seu texto considerações sobre a garantia de direitos.

O recente ciclo de desenvolvimento brasileiro vem sendo impulsionado por políticas públicas inovadoras que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Essas políticas têm um elemento comum: a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir visando, sobretudo, garantir os direitos dos que mais precisam (BRASIL, 2011b, p. 11).

O esporte surge no âmbito do PME como um macrocampo para a consecução dos objetivos do ME, sendo instituído o compromisso da implementação de oitocentas Praças dos Esportes e da Cultura que, posteriormente, se tornaram os Centros de Iniciação ao Esporte – CIE. Na segunda etapa do PAC, previu apoiar a construção de seis mil quadras esportivas escolares e a cobertura de outras quatro mil.

No novo modelo, o esporte figurou na Dimensão Tática do PPA, e os eixos estruturantes foram inseridos nos Programas Temáticos (Anexo I) (BRASIL, 2011b). Foi inserido, também, nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado (Anexo II) (BRASIL, 2011c) e Empreendedorismo Individualizado como Iniciativa (Anexo III) (BRASIL, 2011d).

O esporte aparece no Objetivo Estratégico “O direito ao esporte, à cultura e ao lazer também é uma dimensão da inclusão social, da promoção da cidadania e da igualdade de oportunidades” (BRASIL, 2011b, p. 83).

O Programa “2035: Esporte e Grandes Eventos Esportivos”, de responsabilidade do ME, foi composto por quatro “macro-objetivos”:

- a. Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.
- b. Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base à excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.
- c. Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA-2014 e eventos a ela relacionados.
- d. Ordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, considerando a geração

e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

O esporte, no governo democrático e popular, foi se consolidando como um importante instrumento de reversão do quadro de vulnerabilidade social e de saúde pública, que se propôs a contribuir para a formação integral do indivíduo.

Nesse PPA, ganhou maior projeção na agenda estratégica do governo federal, especialmente no PPA 2012-2015, devido à preparação e realização da Copa do Mundo FIFA-2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

O esporte é considerado como um direito social garantido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) com o entendimento de que, para democratizar o acesso ao esporte e ao lazer, se fazem necessárias a ampliação e a qualificação da infraestrutura disponível à população.

Dessa forma, o desafio era articular a ampliação da infraestrutura com a ocupação dos espaços e equipamentos por meio da gestão compartilhada com os agentes locais. Outro intento era implementar políticas do governo federal de forma intersetorial, com ênfase no PST junto com o PME nas escolas com baixo IDEB<sup>84</sup>.

Nesse PPA, a área do esporte e lazer manteve programas como o PST, o PELC, o PBA, a infraestrutura, com implantação e modernização de outros centros de esporte, o futebol feminino, mas priorizou a preparação e a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 e da Copa do Mundo FIFA-2014.

O agravamento da crise econômica, no início do governo Dilma, criou condições favoráveis para que os setores conservadores se reorganizassem e deflagrassem um processo sistemático de ataques, cada vez mais ostensivos no campo político e ideológico contra o governo federal. Isso iniciou uma desestabilização da sua base de apoio, culminando na exoneração de vários ministros do seu governo, no final de 2011.

Dentre eles, contou o Ministro Orlando Silva que foi sucedido, por Aldo Rebelo, que foi deputado federal pelo PCdoB, presidiu a Câmara de Deputados e foi ministro da articulação de governo do Presidente Lula e permaneceu até 2015.

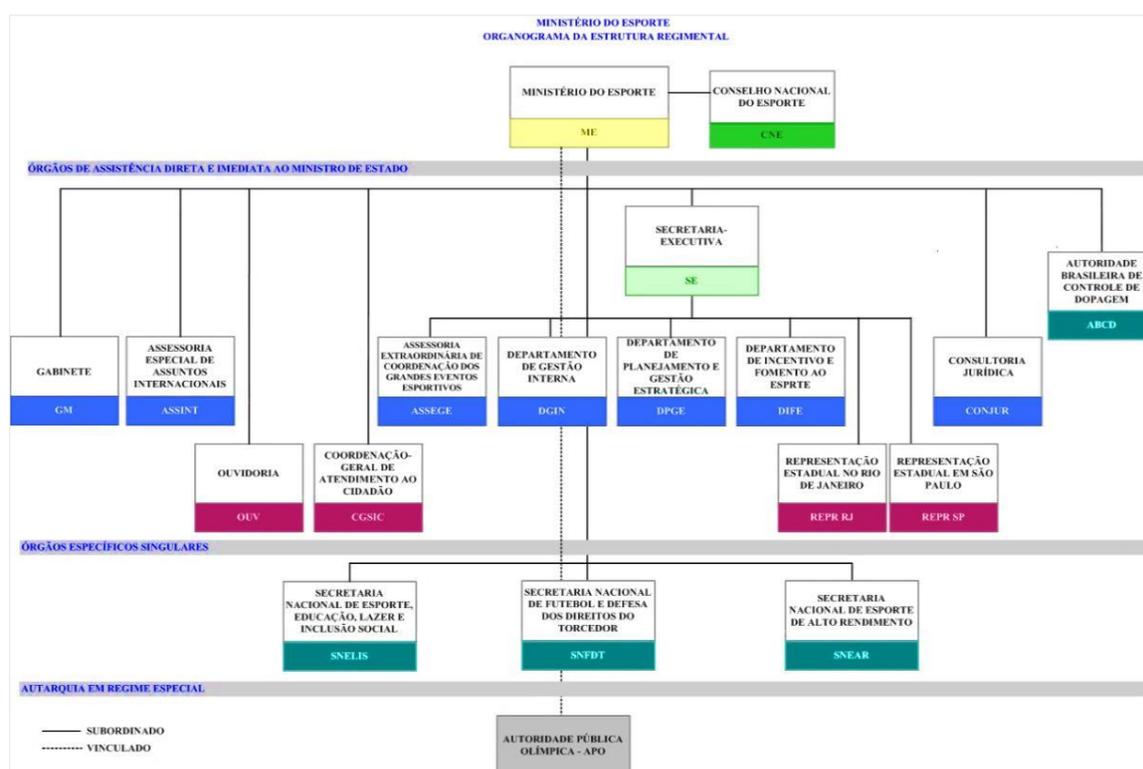
A mudança no comando da Pasta desencadeou um processo de alteração na estrutura organizativa do ME (Figura 11).

---

<sup>84</sup> Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (MEC).

Na justificativa do novo desenho institucional, constava a necessidade de se criar uma assessoria de coordenação de grandes eventos, ligada diretamente ao Secretário Executivo, trazendo para aquela instância o centro decisório sobre assuntos estratégicos referentes à Copa FIFA-2014 e aos Jogos Rio-2016.

Figura 22 – Organograma do ME – Decreto nº 7.784/2012



Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto Nº 7.784/2012 (BRASIL, 2012c).

Destacamos que a nova estrutura incorporou vinte e quatro cargos, criando a “Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos” (AECGE), além de uma “Representação” do ME, em São Paulo, bem como alterações no Gabinete do Ministro, com a criação da Ouvidoria e do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC).

Essa nova estrutura alterou significativamente a composição das unidades administrativas, os cargos e o quadro pessoas que as compunham, sendo que a repercussão ocorreu na SNEAR, que teve grande parte de seu quadro de servidores remanejados para compor a nova estrutura da AECGE.

As mudanças reforçaram a percepção de Starepravo, Mezzadri e Machi Junior (2015), ao afirmarem que, no ME, as secretarias finalísticas, responsáveis pela execução das políticas, tinham seus cargos reduzidos, em função dos setores que realizavam as atividades meio.

Outros estudos analisaram a evolução e o arranjo da estrutura administrativa do ME, existente em 2015, responsável pela formulação e implementação da política de esporte do país. Mendes e Codato (2015) buscaram levantar os principais problemas decorrentes da organização da gestão esportiva brasileira e encontraram os seguintes resultados:

(1) estrutura institucional inadequada em termos de recursos humanos e impedimentos à participação de outros atores sociais além dos oficiais (parlamentares e membros do Ministério do Esporte) na política esportiva; (2) desarticulação entre as instituições públicas gerando redundâncias e conflitos de competência em função da má divisão de trabalho entre as agências burocráticas; e (3) planejamento inadequado constatado pela falta de organização de algumas instituições, pela falta de avaliação e de continuidade das políticas públicas ao longo do tempo (MENDES; CODATO, 2015, p. 564).

#### *4.1.3.1 Políticas Finalísticas*

Nesse PPA, foram unificados os objetivos dos programas esportivos sociais, realizados pela SNELIS, com o objetivo setorial de “ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida”.

Para a consecução desse objetivo, o ME manteve, no período de 2012 a 2015, os principais programas desenvolvidos nos PPAs anteriores.

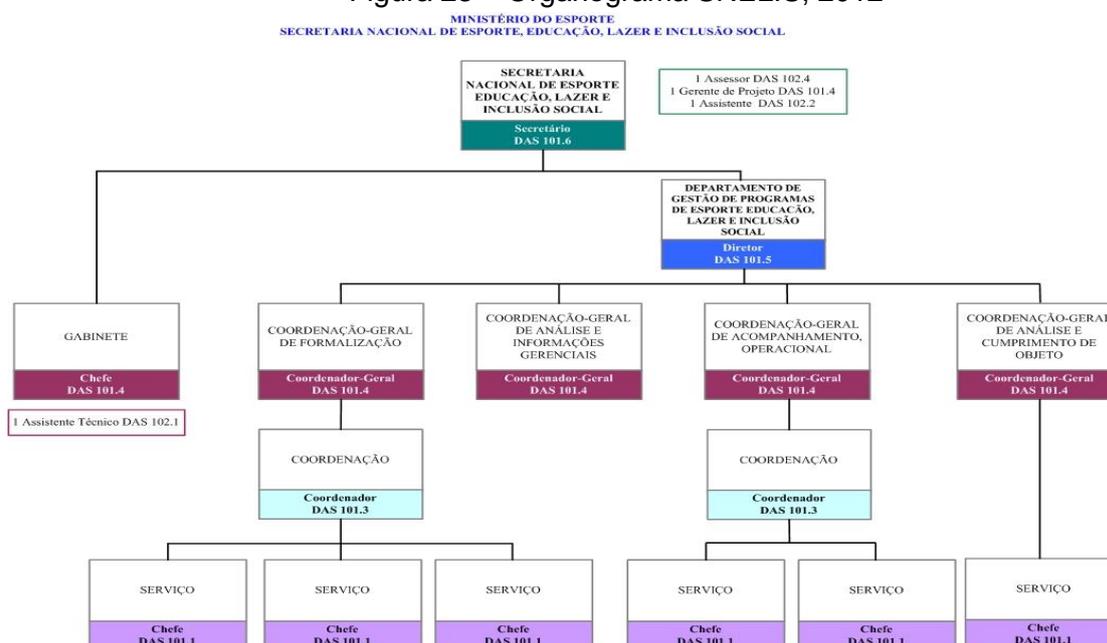
O desenvolvimento desses Programas Sociais (PST, PELC e Vida Saudável) também produziu como resultado um fortalecimento das parcerias interministeriais. A experiência angariada contribuirá para a evolução dessas políticas no próximo período, como, por exemplo, o estabelecimento de novas diretrizes que contemplem formatos de celebração para atender às diferentes realidades locais, na perspectiva do aprimoramento e da ampliação de atendimento, transformando esses programas em tecnologias sociais que possam ser desenvolvidas por gestores governamentais de forma contínua (BRASIL, 2012, p. 467).

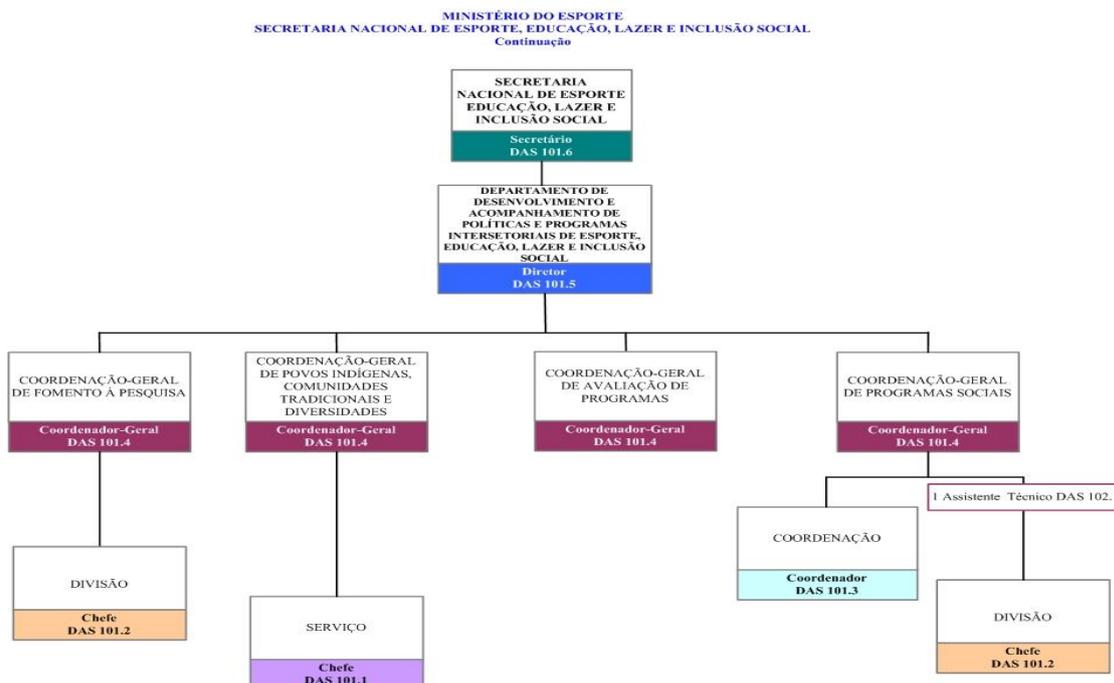
Foram mantidas, também, as ações de apoio a eventos relativos a: a) esporte de Participação e Escolar, podendo promover e apoiar eventos de esporte e lazer, inclusive os de criação nacional, identidade cultural, natureza comunitária e interdisciplinar; bem como apoiar a participação em eventos de iniciação e de vivência esportiva; b) competições de Esporte Participativo e de Esporte Escolar que contribuam para ampliar o acesso ao esporte a todas as faixas etárias, estruturar e

apoiar o desenvolvimento de uma política de esporte escolar, articulando as ações voltadas à formação esportiva, iniciação esportiva e competições estudantis; e c) além do desenvolvimento e apoio a ações ligadas a estudos, diálogos e práticas de esporte e lazer.

Com uma nova estrutura (Figura 12), esperava-se avançar da fase de transição, iniciada em 2011, para aprimorar a gestão, no âmbito dos programas esportivos sociais, com vários arranjos intersetoriais para garantir a continuidade e o aumento do fluxo orçamentário.

Figura 23 – Organograma SNELIS, 2012





Fonte: Elaborada pela autora conforme Balanço de Atividades 2015 e Desafios 2016 (BRASIL, 2016a).

O Relatório de Gestão (2012a) informa que a SNELIS teve como um dos principais desafios, em 2012, superar as fragilidades da gestão, advindas da reestruturação organizacional que ocorreu em 2011, para ampliar a escala de acesso às políticas de esporte, educação, lazer e inclusão social, sem descuidar da qualidade dos programas.

#### i Programa Segundo Tempo

O PST, entendido como uma política finalística, apresenta características próprias, nesse PPA 2012-2015, que foram tratadas em detalhes, à luz das categorias que compõem uma política de Estado de esporte. Notamos que vários mecanismos internos de gestão foram aperfeiçoados, visando a qualificar o Programa.

### O PST como uma Política Relevante

Na nova estrutura do PPA, o PST passou a compor a agenda estratégica do governo federal para afirmar a cidadania, por meio de relações intersectoriais com os demais programas sociais.

Para tratar da relevância do PST, nesse PPA, procuramos identificar e demonstrar os traços distintos daqueles encontrados nos PPA anteriores, que merecem destaque.

Identificamos que o PST veio tecendo relações intersetoriais desde o primeiro PPA, que foram intensificadas na parceria com o PME, do MEC, consolidada no PPA 2008-2011, fato que contribuiu para tornar a intersectorialidade uma forma preferencial de gestão do PST.

Entendemos que a unificação da gestão do PST com o PELC, reunidos na SNELIS, desde 2011, pode ter influenciado no avanço da forma de gestão do PST, pois o PELC foi constituído a partir de princípios da intersectorialidade que suas ações ao longo de sua trajetória institucional.

Ao investigarmos esses dois elementos, obtivemos resultados que indicam a ocorrência de uma mudança qualitativa na concepção do PST, no PPA 2012-2015, ao confirmarmos que a SNELIS passou a incorporar princípios da intersectorialidade como forma de gestão do PST.

O PST manteve sua concepção e finalidades inalteradas, em relação ao PPA anterior, com uma nova conformação, organizado em projetos especiais com ações intersectoriais, compostas por diferentes “vertentes”.

#### Projetos especiais – PST-padrão e PST-PME

- a) vertente Esporte da Escola: uma atividade assumida pelo PST na parceria feita com o Ministério da Educação Esporte e Grandes Eventos Esportivos por meio do PME, no “Macrocampo Esporte e Lazer”, tendo como objetivo viabilizar a oferta do Esporte Educacional na escola, integrado ao projeto político pedagógico na perspectiva da educação em tempo integral;
- b) vertente Forças no Esporte (PROFESP) é um programa decorrente da parceria firmada entre o ME e o Ministério da Defesa, que tem por objetivo implantar o Programa Segundo Tempo na infraestrutura das organizações militares, para atender crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, prioritariamente da rede pública escolar, e que estejam em situação de vulnerabilidade social.

## O PST como uma Política Permanente

A institucionalidade do PST, com referência à sua formalização, continua frágil, não sendo formalizado em lei. Embora se atente que apenas constar em lei, sem o reconhecimento da sociedade sobre a sua importância como um direito, não é suficiente para sua permanência nos momentos de alternância de governos.

O aparato documental do PST foi tratado por Matias (2013) e mostra-se suficiente, como instrumental de gestão, mas não impõe segurança à política.

Partindo para outra abordagem sobre a institucionalidade estatal do PST, julgamos que, quando o PST atuou em outra dimensão da agenda estratégica do governo federal, contribuindo com o Plano do Legado Social dos Grandes Eventos (Copa-2014 e Olimpíadas e Paralimpíadas-2016), ele se fez reconhecer como política relevante.

O relatório de avaliação (BRASIL, 2016c) traz que o PST superou a meta prevista de criar 228 projetos esportivos de Legado Social, voltados à inclusão social, juventude e educação, criando 233 projetos esportivos, legitimando o compromisso do governo federal com a dimensão social e educativa dos grandes eventos, embora haja críticas na academia sobre o caráter de tais legados sociais (MATIAS, 2013; CASTELLANI FILHO, 2015, MASCARENHAS, 2015).

Nesse PPA, não houve edição da CNE, espaço em que o diálogo era mais amplo e efervescente, as divergências ficavam mais explícitas e as decisões finais desses grandes fóruns representavam o consenso ativo, fruto da correlação de forças do setor do esporte e lazer. Na ausência dessa instância de debates, o reconhecimento pela sociedade sobre a efetividade do PST só pode ser aferida em reuniões de trabalho, nas demandas apresentadas pela população, que aparecem de forma difusa, pelos gestores estaduais e municipais, que buscam parcerias com o ME para acessar o programa. Não conseguimos obter informações sobre essas possíveis manifestações.

Ao longo da realização do PST, vários estudos foram executados sob os mais diversos aspectos do programa, demonstrando a sua importância para o campo das políticas públicas de esporte e lazer.

Alguns trataram dos fundamentos pedagógicos (OLIVEIRA *et al.*, 2011; OLIVEIRA, PERIN, 2009) e do seu sistema de monitoramento e avaliação (SOUZA,

*et al.* 2010); Starepravo, (2011) sobre as equipes colaboradoras do PST; da gestão pública em rede (ENGELMAN; OLIVEIRA, , 2012).

Houve aqueles que o abordam como uma política pública voltada para emancipação humana e dos seus impactos em regiões, Estados e municípios periféricos; (SANTOS *et al.*, 2014). Também alguns estudos abordaram o financiamento do PST (CASTRO, SCARPIN, SOUZA, 2017) e sobre a sua execução pelo terceiro setor (MELO, 2012; SANTOS *et al.*, 2020). Athayde (2009) tratou dos conceitos e da gestão e seus efeitos. Além de ter se constituído como referência de metodologia aplicada em estudos na área de educação por estudo realizado na área da educação da UFPE por SIMÕES, 2017.

### **O PST como uma Política Contínua**

O PST desenvolveu o Sistema de monitoramento, que permitiu o diálogo direto com os envolvidos na sua execução.

Mas assim como os demais programas, ainda prescindia de indicadores de impacto que fossem mais adequados, para informar modificações que a efetiva ação governamental propiciava aos participantes. Em outras palavras, que pudessem informar como o ambiente social se modifica pela ação do PST (Estado).

Esses indicadores de impacto são importantes, pois mostram qual a base que a política pública está sedimentando para a população.

No entanto, sabe-se que até os indicadores de desempenho dos programas, em alguns casos, têm dificuldades para mostrar seus resultados, pela inexacta formulação, pela ineficiente coleta de informações e, às vezes, pela equivocada escolha de bases de dados.

Nesse sentido, deverá haver um esforço de capacitação e implementação, com o objetivo de aperfeiçoar os indicadores de desempenho e implantação dos indicadores de impacto, fundamentais para a leitura correta do impacto dos programas.

O PST afirmou-se como uma política do esporte educacional e, no período analisado, passou a incorporar princípios da intersectorialidade como modelo de gestão. Reconhecemos que se trata de um passo importante para atender ao atributo de uma **política contínua**.

## O PST como uma Política Abrangente

O PST, nesse PPA, embora tenha se mantido como política focal, com a parceria com o PME, demonstrou um avanço significativo no número de beneficiados em relação aos PPA anteriores.

Nas informações contidas no Relatório de Avaliação (Brasil, 2016c), aparece estratificado o quantitativo de beneficiados pelo PST, ao longo dos exercícios de 2012-2014: em 2012, foram R\$2,4 milhões; 2013, foram R\$4.061.861 milhões; e em 2014, foram R\$4.091.661 milhões.

Desses totais apresentados, em 2014, ano da apuração, 410.800 beneficiados correspondiam ao PST implementado em parcerias públicas, nas Capitais e outros Municípios, cuja meta prevista era de 1.296.000 beneficiados.

A meta prevista para 2014 na vertente Esporte na Escola do PST (junto com o PME) era de 6.136.960.

Os resultados apurados indicaram que, em 2014, o PST teve o alcance global de 55,04% dessa Meta até dezembro de 2014.

Consideramos que a meta prevista pela SNELIS já se apresentava ínfima, diante do universo potencial de escolares da Educação Básica<sup>85</sup>. Com a redução apurada em 2014, demonstra que não foi possível para o PST superar os limites impostos para avançar na condição de **política abrangente**.

Os limites que condicionaram o PST a se tornar uma política focal e restrita não se esgotaram no que concerne à natureza ou à gestão do programa, pois elas resultam de determinações políticas, econômicas e culturais presentes nas relações intersetoriais.

No modelo de gestão intersetorial, há mudanças em nível cultural, componente importante da hegemonia. O que aparece como pacificado nas decisões burocráticas fervilha nas disputas e tensões entre os pares que executam, na prática, tais mudanças que ocorrem nos processos de trabalho, nas relações de poder, na comparticipação das responsabilidades e dos recursos que se estabelecem entre os ministérios, suas unidades e as pessoas. Isso interfere sobremaneira na consolidação

---

<sup>85</sup> Total de estudantes matriculados na Educação Básica: 37.937.357 (Censo Escolar, 2015, INEP/MEC).

de políticas intersetoriais, em especial na tomada de decisão para se definirem prioridades em momentos de crise econômica.

No caso específico da parceria intersetorial do PST-PME, entre outras razões que limitaram o alcance da meta do número de beneficiados, apresentam-se algumas questões consecutivas às mudanças experimentadas nessa relação:

1) houve um redirecionamento da gestão, que com decisão acertada, concentrou os recursos do PST para a ampliar a parceria com o PME (MEC), devido ao seu caráter estruturante que poderia assegurar a democratização do esporte na composição da política de educação integral. Entretanto, o MEC manteve as mesmas escolas que aderiram ao programa em 2014, o que obstou a expansão do PST;

2) não houve disponibilidade orçamentária compatível com a ampliação de beneficiados de 50% ao ano a partir do exercício de 2012, o que comprometeu o seu cumprimento integral até o final do PPA (2015). No ano de 2015, não houve nova adesão das escolas ao esporte e lazer;

3) a redução do número de atendidos pelo PST-PME foi menor do que o previsto, também devido à inadimplência de algumas escolas, o que as impediu de receber recursos financeiros do programa.

### **O PST como uma Política Democrática**

Apesar do alcance de um número expressivo de beneficiários do PST, o Relatório de Avaliação (BRASIL, 2016c) indica que alguns fatores afetaram o alcance da meta original de 7,4 milhões de crianças, adolescentes e jovens.

Independentemente dos resultados sobre o alcance da meta, o PST buscou ampliar, em 50% ao ano, o acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com a oferta de múltiplas vivências esportivas, voltadas ao seu desenvolvimento integral.

Além desse primeiro desafio, houve ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social (Segundo Tempo), nas capitais e municípios com mais de 1.000 habitantes.

Procurou também ganhar escala nas escolas por meio da relação intersetorial com o PME.

Esse conjunto de iniciativas demonstra um esforço para ampliar a democratização do acesso ao esporte, embora sem galgar sucesso em relação às metas, ademais, demonstra outra indicação, pela diversificação de projetos

O PST, nesse PPA, foi realizado por parcerias firmadas apenas com órgãos públicos e outros ministérios. Conquista decorrente de um longo processo, que descreveu uma trajetória: ele foi se afastando da condição de frágil de programa emergencial, que o marcou desde sua criação, e, a partir da atuação de novos gestores, em 2008, foi se afirmando como uma política estruturante com relações interinstitucionais e intersetoriais. Uma tendência que poderia seguir se afirmando, até que conseguisse atender as condições necessárias para tornar-se uma política de Estado.

### **O PST como uma Política Sustentável**

A execução orçamentária do PST, nesse PPA, manteve uma média com viés de baixa, nos recursos orçamentários, até 2014. Essa movimentação foi similar ao PPA anterior. Em 2015, com a retração dos recursos ordinários fiscais e da seguridade social, o orçamento caiu pela metade, em relação aos anos anteriores do PPA: em 2012, foi de R\$150,7 milhões, em 2013 e 2014, basicamente repetem R\$120,3 milhões (Tabela 23). A execução final do PPA foi de R\$452,8 milhões contra R\$800 milhões do PPA anterior, apresentando uma queda de aproximadamente 50%. Quanto aos valores pagos, o desempenho foi ínfimo, principalmente em 2012, ano em que teve uma limitação interna na gestão, com a troca de secretário, e não conseguiu executar o seu orçamento.

A execução financeira final foi de R\$118.643.713,83 contra R\$277.799.985,93 do PPA anterior, e a crise imputou um saldo duríssimo ao principal programa esportivo social do ME. O PST executou menos da metade do que fez no PPA anterior. As consequências desses cortes são reveladas nos problemas encontrados para fortalecer a parceria com o PME, atender aos convênios com as capitais e os municípios, promovendo uma frenagem no ritmo crescente do PST.

Tabela 23 – Valores previstos e realizados no PST – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2012</b>	R\$127.042.597,33	R\$151.924.634,67	R\$150.724.634,67	R\$8.366.839,18	R\$76.439.143,16
	\$62.187.379,38	\$74.367.142,14	\$73.779.741,87	\$4.095.569,62	\$37.416.977,41
<b>2013</b>	R\$149.385.158,00	R\$155.585.158,00	R\$120.369.364,00	R\$31.553.115,48	R\$20.558.867,27
	\$63.785.293,77	\$66.432.603,76	\$51.395.970,96	\$13.472.722,24	\$8.778.337,86
<b>2014</b>	R\$135.874.268,00	R\$135.874.268,00	R\$120.610.581,00	R\$4.940.833,41	R\$24.536.974,62
	\$51.165.186,02	\$51.165.186,02	\$45.417.450,29	\$1.860.533,74	\$9.239.710,28
<b>2015</b>	R\$54.410.669,50	R\$108.198.774,00	R\$61.144.252,00	R\$29.242.925,76	R\$8.541.551,64
	\$13.936.445,24	\$27.713.430,15	\$15.661.147,48	\$7.490.119,81	\$2.187.785,37
<b>Total</b>	<b>R\$466.712.692,83</b>	<b>R\$551.582.834,67</b>	<b>R\$452.848.831,67</b>	<b>R\$118.643.713,83</b>	<b>R\$130.076.536,69</b>
	<b>\$191.074.304,40</b>	<b>\$219.678.362,07</b>	<b>\$186.254.310,61</b>	<b>\$26.918.945,41</b>	<b>\$57.622.810,93</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

### Programa esporte e lazer da cidade

Devido à reconfiguração do PPA 2012-2015, que se propunha a dar maior visibilidade aos focos estratégicos do governo federal, reduziu-se a identidade dos principais programas finalísticos do ME, incluindo, o PST, aquele que sempre foi considerado prioritário, ocorrendo, por conseguinte, o mesmo com o PELC. Mesmo que no âmbito da gestão, os dois programas tenham aperfeiçoado diversos processos, como será demonstrado com o PELC.

### O PELC como uma Política Relevante

O programa proporciona prática de atividades físicas, culturais e de lazer, estimulando a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, favorece a pesquisa e a socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e lazer sejam tratados como políticas e direitos de todos, organizados em dois tipos de núcleos – os Núcleos Urbanos e os Núcleos para Povos e Comunidades Tradicionais, com público alvo crianças, jovens, adultos e idosos, incluindo pessoas com deficiência (BRASIL, 2016b). O PELC manteve o conceito anterior intergeracional, mas, nesse PPA, aprofundou sua natureza focal.

## O PELC como uma Política Permanente

Em relação ao indicador da institucionalidade estatal, no PPA 2012-2015, observamos que, no planejamento apresentado para o PELC pelo ME, agora sob a gestão da SNELIS, teve sua importância arrefecida, tanto nos determinantes econômicos quanto no seu vínculo com o cenário político e social.

Segundo Soares (2017, p. 10), desde o processo de implantação, o PELC teve dificuldades para que este se firmasse como política social, “enfrentando disputas políticas e orçamentárias na definição de suas ações e até sua própria sobrevivência”.

Para esse autor, a partir da criação do ME, houve uma forte tensão, que anunciava que o PELC teria contratempos, ao considerar que a primazia, dentre os programas esportivos sociais, fora dada ao PST. Em suas palavras, as razões deveriam porque o PST “segurava a bandeira de uma outra sigla partidária, não a do Partido dos Trabalhadores (PT), e sim o Partido Comunista do Brasil (PC do B)” (SOARES, 2017, p. 11).

O nosso entendimento sobre essa questão é de outra natureza. No campo político, o PELC importava ao ME com a mesma compreensão que o PST, visto que ambos corroboravam com o objetivo governamental de democratizar o acesso ao esporte como um direito, como um caminho para conquistar a universalização do acesso. Em um balanço da atuação dos comunistas na gestão pública, o então ministro do esporte, Orlando Silva, colocou que desde 2003 havia contado com o apoio decisivo do Presidente Lula para estruturar o ME e que com grande esforço e muito trabalho coletivo, ele se transformara em uma usina de boas notícias para o governo.

Criamos os programas socioesportivos, como o Segundo Tempo e o Esporte e Lazer da Cidade, que estimulam a atividade para crianças, jovens, adultos maiores e pessoas idosas que até então tinham poucas alternativas saudáveis de ocupação do tempo livre (SILVA JUNIOR; DAMIANI, 2010, p. 39).

O enfoque inicial dado ao PST, que se prolongou nas gestões, deu-se pela facilidade que a estrutura escolar aparentemente oferecia para fazer o programa deslançar com maior agilidade. Entendendo que o ritmo de uma gestão que se encerra em quatro anos é potencialmente mais urgente do que o ritmo das instituições

estruturadas. Estruturar o PELC levaria mais tempo e seria uma iniciativa unilateral, em relação aos parceiros que, na maioria, eram ONGs, e mesmo a maioria das prefeituras não tinham o aparato administrativo e financeiro suficientes para implementar o PELC e dar escala, em comparação às escolas, que já eram estruturadas.

O esforço do ME era atender a demanda gerada pelos objetivos estratégicos da Presidência da República que precisava evidenciar, na prática e rapidamente, que estava implementando políticas públicas inclusivas para, cumprir sua agenda social.

Sobre a nossa percepção do assunto, chamamos ao diálogo Stigger (1998).

[...] quando o assunto é políticas públicas se está falando de um determinado tipo de intervenção [...] que, necessariamente, deverá trazer consigo e ter como ponto de partida a posição político- ideológica que a norteia e que deverá estar inserida na concretização de todas as ações que vierem a ser adotadas (Stigger, 1998).

Essa foi uma das explicações, contudo, ao tratarmos das tensões edisputas na arena da luta de classes, não consideramos que haja divergências ideológicas entre as duas políticas (PELC e PST), pois o que houve foi uma escassez dos recursos públicos federais com significativos cortes orçamentários, imputados pela crise do capital que, pelo governo ter optado pelo modelo macroeconômico neoliberal, pagou um altíssimo preço, sacrificando as políticas sociais, para gerar superávit e cobrir o déficit fiscal. Todas as políticas sociais do governo, nesse PPA, sofreram danos.

Nesse PPA, observamos, sim, um aumento substancial para o esporte de alto rendimento, circunscrito ao período que antecedeu os Jogos Olímpicos de Londres, em 2012, em que o Brasil se preparava para melhores resultados nos Jogos Rio-2016, e uma regularidade que já havíamos observado em relação aos grandes eventos anteriores. Lamentavelmente, todos perderam recursos nesse PPA.

Na comunidade, a pesquisa recente realizada pela UFMG trouxe o nível de satisfação de 72,5% “muito alto” e de 22% “boa” dos beneficiários do PELC, como apontou SOUZA *et al.* (2010, p. 115).

Na academia, o PELC continuou a ser objeto de estudo em muitos grupos de pesquisa, em especial os da Rede CEDES.

Blank, Ganzer e; Veronez, (2013); Pinto, (2013); Santos, Starepravo, Hirata, (2018); Vieira *et al.* (2017), que o reconhecem como um programa com qualidades importantes que contribuem para a consolidação do esporte como um direito social. Mezzadri (2014) e Teixeira *et al.* (2015), que, por diversas abordagens, tratam de analisar o conceito do programa, bem como o ciclo do programa sob os aspectos da formação de pessoas, processo de avaliação e seus desafios para a apropriação do lazer como direito nas cidades.

Pinali (2020) afirma que “a consolidação do PELC se fundamenta na conscientização dos parceiros sobre a necessidade de se investir em políticas públicas de esporte e lazer, contribuindo para que se tornem uma política de Estado”<sup>86</sup>.

Por essas considerações, Soares (2017) afirma que

o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) tem sido objeto de disputa política como braço ideológico do Ministério do Esporte (ME), sendo o mais importante programa voltado para o segmento do esporte recreativo e do lazer no Brasil. Obviamente mais uma arena de disputas pelo fundo público que retratam, de forma nítida, a força e o peso da organização do esporte no seu sentido mais conservador e excludente no cerne da sociedade brasileira (SOARES, 2017, p. 9).

## O PELC como uma Política Contínua

Esse PPA continuou a realizar suas ações, mas focou-se em três eixos:

*Implantação e Desenvolvimento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer*, nas diversas regiões do Brasil, com o objetivo de garantir o direito ao acesso de qualidade a políticas públicas de lazer e de esporte, em sua dimensão recreativa, para as diversas faixas etárias, garantindo a inclusão de pessoas com deficiência.

*Formação Continuada* – ação educativa continuada de gestores, agentes sociais, lideranças comunitárias, pesquisadores, legisladores e demais parceiros atuantes na esfera pública com vistas à formação e à implementação de políticas de lazer e de inclusão social e cultural.

*Monitoramento e avaliação da política de esporte e lazer de forma continuada* - envolvendo gestores, agentes sociais de esporte e lazer, formadores, articuladores

---

<sup>86</sup>

Disponível

em:

<http://portal.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizesPELCEdital2013.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

regionais, orientadores pedagógicos e técnicos do desenvolvimento dos Programas em relação a seus objetivos e metas, com vistas à qualificação das ações (VIEIRA *et al.*, 2017).

O monitoramento foi a grande novidade nesse PPA, sendo feita a partir do Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Programas PELC e PST, desenvolvido pela UFMG, como já tratado neste estudo.

Na primeira pesquisa, os aspectos relativos ao compartilhamento da gestão dos núcleos do PELC eram sabidos por 52% dos beneficiários que poderiam participar da gestão; 52,2 % sabiam da existência de formação de agentes e apenas 38% sabiam da existência de um grupo gestor (SOARES, 2010, p. 108). Isso denotava a necessidade de intensificar o envolvimento da comunidade nos processos decisórios, do PELC, fazendo cumprir uma das características anunciadas em seus preceitos como diferencial de outros programas de cunho assistencialista.

Nas Diretrizes do PELC, constava que a formação continuava a ser elemento central da proposta do Programa, pois configura uma ferramenta pedagógica imprescindível para o seu desenvolvimento.

Para garanti-la, o ME, em parceria com a UFMG, realizava tais ações, por meio de uma rede de formadores e articuladores regionais, para auxiliar o processo de formação.

Nesse sentido, o ME foi, ao longo dos anos, qualificando e ampliando as possibilidades de formação, sendo elas, de forma presencial (realizada *in loco*) e à distância (EaD) (BRASIL, 2016).

## **O PELC como uma Política Abrangente**

As metas previstas aprofundam a concepção focal. Em termos de propósitos e abrangência, é notória a ampliação do Programa ao longo de sua trajetória, conforme podemos evidenciar nos objetivos documentados nas diretrizes que nortearam o pleito para a criação de núcleos do Programa no ano de 2016. Mas tal esforço de ampliar foi sendo demarcado pela atuação local, mais focalizada.

Foi previsto criar projetos de esporte e atividade física que contribuam com a promoção da saúde e da qualidade de vida da população, com atenção especial aos

idosos, nos espaços e equipamentos públicos de esporte e lazer nas 27 capitais e 553 municípios. No entanto, tais projetos foram criados apenas em 291 municípios.

O estudo de Santos, Starepravo e Hirata (2018) demonstra que o PELC aprofundou as características de política focal, mas, além das comunidades vulneráveis, o PELC concentrou-se também nos municípios pobres.

Ao analisarem o desempenho do PELC, em relação aos municípios brasileiros considerados vulneráveis,<sup>87</sup> consideraram que:

O PELC concentrou seus recursos no nível de maior vulnerabilidade [em] 68,75% dos municípios que descentralizaram o programa. Nesse sentido, parece que o menor desenvolvimento econômico e social foi fator potencializador dos convênios estabelecidos pelo programa nos dez primeiros anos de implementação (SANTOS; STAREPRAVO; HIRATA, 2018, p. 81).

Dos 5.670 municípios brasileiros, o PELC atuou em 291, considerando que do total dos municípios, 34% deles são considerados vulneráveis.

O estudo citado apurou que o PELC concentra 68,75 dos seus convênios em municípios vulneráveis. Mesmo como uma política de natureza focal, examinamos que essa parcela de municípios atendidos pelo PELC é pífia, diante do recorte dos municípios vulneráveis, e o resultado passa a ser diminuto, ao pensarmos no universo total dos municípios do país.

A justificativa para que o PELC e o Vida Saudável não tenham atingido a meta prevista foi relativa à fusão das Secretarias SNEED e SNDEL, que redundou na redução do orçamento da nova SNELIS, inviabilizando atender o crescimento exponencial que se esperava para os programas que passaram a integrá-la. Em decorrência, não houve orçamento suficiente para os Programas PELC e Vida Saudável, a fim de alcançarem as metas estabelecidas, por município.

Sobre a questão da abrangência, a natureza do PELC era atuar localmente, em pequenos municípios como enfoca Soares (2017),

o PELC tentou diferenciar-se naquilo que historicamente tem-se visto nos programas voltados para o esporte de massa, qual seja, o atendimento com políticas estanques e reféns da temporalidade político-partidária. O PELC, em seu desenho conceitual, inovou e ao mesmo tempo pagou um alto preço por sua opção ideológica, que se fundou na auto-organização comunitária e na

---

<sup>87</sup> Dados do IBGE, referência de 2010. Atualmente são 5.570 **municípios** brasileiros, em que 67,7% desses **municípios** (3.770) têm menos de 20 mil habitantes e concentram 14,8% da população, com 31,6 milhões de habitantes.

autogestão, instrumentos esses não usuais historicamente na condução das políticas públicas no Brasil (SOARES, 2017, 20).

## **O PELC como uma Política Democrática**

Os objetivos específicos do PELC reafirmam os princípios de democratizar o lazer e o esporte recreativo em vários aspectos, que vão desde o acesso à prática de atividades, à gestão e à conquista da autonomia dos líderes das comunidades:

a) nortear ações voltadas para públicos diferenciados (faixa etária, gênero, raça, etnia, orientação sexual, pessoas com deficiência, entre outros) nos núcleos de lazer e esporte recreativo;

b) estimular a gestão participativa entre os atores locais direta e indiretamente envolvidos;

c) estimular a implementação de metodologia participativa e democrática para o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais de lazer e esporte recreativo;

d) promover a formação inicial e estimular a formação continuada dos agentes sociais e gestores municipais de lazer e esporte recreativo;

e) valorizar e fortalecer a cultura local na apropriação do direito ao lazer e ao esporte recreativo;

f) promover a ressignificação e a qualificação de espaços e equipamentos públicos de lazer e esporte recreativo;

g) democratizar o acesso ao lazer e esporte recreativo, privilegiando as comunidades menos favorecidas. Se houve um alargamento nos objetivos, ações e público atendido, podemos acrescentar ainda uma nova ação assumida pelo PELC: o registro de suas memórias e história, desafio acatado pelo Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que, desde 2015, tem desenvolvido diversas ações nessa direção.

Quanto à diversidade, os Núcleos “Urbanos” e “Para Povos e Comunidades Tradicionais”, as duas vertentes do PELC, tem o objetivo geral de contribuir com a democratização do acesso ao esporte recreativo e ao lazer, por meio da promoção de ações educativas que propiciam: a prática de atividades físicas, culturais e de lazer, que envolvam todas as faixas etárias e as pessoas portadoras de deficiência; o

estímulo à convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias; o fomento à pesquisa e à socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direito de todos.

O Programa Vida Saudável, por sua vez, promoveu o acesso de idosos, acima de 60 anos, à prática de atividades físicas, culturais e de lazer. Até o exercício de 2012, o programa Vida Saudável era um núcleo do PELC. Somente a partir de 2013 é que foi desmembrado e implantado como um programa social de esporte e lazer.

Eventos e Competições de Participação: Foram realizados 06 eventos, por meio de 06 parcerias.

A ação dos Jogos foi substituída em 2014 por um Plano Orçamentário, para passar a recepcionar pleitos não só de Jogos Nacionais, como também jogos locais de etnias diversas e mesmo Jogos Mundiais, e nos anos seguintes, passará a estabelecer uma relação entre esses jogos como uma etapa de uma política mais ampla de esporte e lazer para os povos indígenas.

Meta: Desenvolver ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população, com atenção às necessidades das faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social, atendendo 553 municípios. No entanto, tais projetos foram criados apenas em 291 municípios.

Programa Vida Saudável: Com o objetivo de democratizar o lazer e o esporte recreativo, priorizando o protagonismo da pessoa que envelhece, na perspectiva da emancipação humana e do desenvolvimento comunitário. Em 2013, o Programa Vida Saudável (que no exercício anterior era um núcleo do PELC, Todas as Idades) foi desmembrado e implantado como um Programa Social de Esporte e Lazer. Em 2014, promove acesso de idosos (acima de 60 anos) à prática de atividades físicas, culturais e de lazer;

Santos, Starepravo e Hirata (2018) constataram que os municípios acima de 50 mil habitantes concentram 57,08% dos municípios que implementaram o programa e explicou o significado desse resultado no perfil dos municípios que conseguiram acessar o Programa.

Isso significa que as cidades maiores têm melhores condições para conviarem com o governo federal, que fica ainda mais evidente ao relacionar com o número de convênios por cidade, ou seja, a quantidade de convênios por porte de cidade aumenta essa distância. Uma hipótese seria

uma possível melhor capacitação dos gestores de cidades maiores e a influência política das cidades metropolitanas na decisão dos gestores na definição dos municípios contemplados (SANTOS *et al.*, 2018, p. 82).

## O PELC como uma Política Sustentável

O PELC, como o PST, apresentou uma queda nesse PPA, como reprisado em momentos anteriores neste trabalho. Isso se deveu aos contingenciamentos absurdos que o ME foi sofrendo ao longo dos quatro anos desse Plano (Tabela 24). O PELC apresentou no PLOA um montante de R\$27.050.000,00, bem inferior aos apresentados na série que analisamos, e após liberação de créditos passou a R\$138.489.435,00, aproximando-se dos orçamentos anteriores. Desse montante, após os contingenciamentos, conseguiu executar apenas R\$55.796.591,55.

Tabela 6 – Valores previstos e realizados no PELC – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
2012	R\$74.947.984,67	R\$95.374.003,33	R\$94.807.337,33	R\$15.697.105,78	R\$7.253.374,04
	\$36.687.055,01	\$46.685.595,64	\$46.408.212,51	\$7.683.736,74	\$3.550.528,19
2013	R\$35.000.000,00	R\$73.495.000,00	R\$109.010.794,00	R\$10.936.133,95	R\$15.824.028,11
	\$14.944.491,89	\$31.381.298,04	\$46.546.026,47	\$4.669.570,43	\$6.756.630,28
2014	R\$48.600.000,00	R\$54.780.000,00	R\$69.945.533,00	R\$31.770.422,48	R\$42.061.439,74
	\$18.300.948,94	\$20.628.106,64	\$26.338.881,23	\$11.963.557,19	\$15.838.770,80
2015	R\$13.050.000,00	R\$35.350.000,00	R\$36.370.000,00	R\$4.518.012,40	R\$19.954.574,51
	\$3.342.554,17	\$9.054.351,72	\$9.315.608,83	\$1.157.218,48	\$5.111.053,36
TOTAL	<b>R\$27.050.000,00</b>	<b>R\$87.574.090,00</b>	<b>R\$138.489.435,00</b>	<b>R\$55.796.591,55</b>	<b>R\$19.954.574,51</b>
	\$73.275.050,00	\$107.749.352,04	\$128.608.729,04	\$25.474.082,84	\$31.256.982,62

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Passada mais de uma década de sua criação, o PELC continua sendo ofertado em todas as regiões do país, buscando renovar não apenas os convênios, mas também o seu próprio desenvolvimento, incorporando novas perspectivas e possibilidades, inclusive no que tange à formação continuada dos agentes sociais que nele atuam.

## Esporte de Alto Rendimento

O Esporte de Alto Rendimento tem o objetivo de elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base à excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.

Com a intenção de colocar o Brasil em nono lugar pelo número de medalhas conquistadas nos Jogos Olímpicos Rio-2016, foi previsto, no Plano Medalha Olímpica 2016, um investimento destinado à preparação de atletas e equipes nacionais em modalidades com maior probabilidade de alcançar resultado esportivo.

Tal aprimoramento foi realizado ao final de 2013, posteriormente sendo realizada uma nova coleta de dados naquele mesmo ano junto às organizações.

Pelo que consta no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2016), era intuito da SNEAR/ME futuramente aprimorar seu Sistema de Avaliação, bem como sua metodologia, para que possa ser constantemente utilizado junto às Entidades e servir de parâmetro para tomadas de decisões.

Mesmo tendo ocorrido em 2010, as principais Ações aprovadas na III CNE trataram da ampliação das funções da SNEAR, com a criação de uma instituição pública para gestão do esporte de rendimento, como a RNT, que foi instituída, também, pela lei 12.395/2011 (BRASIL, 2011i). A rede dialogou com as ações e metas sobre a qualificação da infraestrutura para o esporte de alto rendimento acerca da preparação de atletas e desenvolvimento de pesquisas.

Nessa Ação, constaram três metas:

1 – Implantar e gerir a Rede Nacional de Treinamento, estimulando o aproveitamento da capilaridade de instalações proporcionada com o uso da infraestrutura de clubes esportivos/sociais, Sistema S, instalações militares, entre outros, realizando concurso público municipal, estadual e federal para técnicos e especialistas esportivos e paradesportivos, com professores de educação física habilitados;

2 – Implementar a Rede Nacional de Treinamento nas 5 regiões brasileiras, até o ano de 2014, envolvendo todas as estruturas (federais, estaduais, municipais, privadas) abrangendo todos os Estados e o DF, com a criação de novos centros de treinamento, integrados a centros de pesquisa, avaliação e tecnologia esportiva para suporte multidisciplinar aos atletas;

3 – Integrar a formação esportiva com todos os programas voltados para a iniciação e a sociabilização de esportes vinculados ao PST, com atuação do profissional/professor de educação física (BRASIL, 2010, p. 77).

As resoluções da III CNE apresentam um ponto de inflexão a respeito da correlação de forças dos segmentos presentes, nas etapas preparatórias e na Etapa Nacional, desse evento, demarcando a posição corporativa do CONFEF<sup>88</sup> e dos CREFS, de hegemonizar, em todas as resoluções aprovadas, a reserva de mercado para o profissional de educação física.

Como essas entidades possuíam maior poder organizativo, devido aos recursos angariados pelas anuidades dos associados compulsórios, em todo território nacional, conseguiram eleger um número relevante de delegados, para essa edição da CNE, promovendo um desequilíbrio nas forças presentes que se opunham à tese da exclusividade de profissionais de Educação Física, na atuação em políticas públicas de esporte e lazer. Em especial, diante das resoluções da I CNE, que aprovou o caráter do SNE como multiprofissional e multidisciplinar.

A Rede Nacional de Treinamento (RNT) começou a ser estruturada mesmo antes de constar em lei, com o apoio à construção e modernização de infraestrutura esportiva, voltada para o esporte de alto rendimento e com a implementação dos centros científicos e tecnológicos de excelência esportiva – rede CNESP.

Instituída por meio da nova Lei nº 12.395/2011, tem como finalidade identificar e desenvolver talentos e jovens atletas nas modalidades olímpicas e paralímpicas, desde a base até a elite esportiva.

Composta por centros de treinamento de alto rendimento, nacionais, regionais e locais, a rede é coordenada pelo ME, em parceria com o COB, o CPB e os centros regionais e locais. A ação articulada tem a finalidade de disseminar métodos de treinamento; desenvolver e aplicar ciência e medicina do esporte; capacitar profissionais e expandir conhecimento esportivo; proporcionar encadeamento de carreira ao atleta; modernizar instalações esportivas; e viabilizar materiais adequados a cada fase de preparação do atleta.

Objetiva organizar o esporte de alto rendimento em uma rede nacional de instalações de vários tipos, dimensões e estruturas. A Rede integra os centros esportivos locais, regionais e nacionais com a finalidade de propiciar um caminho ao atleta, desde a iniciação esportiva até o mais alto grau de competitividade, e requer modernização de estruturas, padronização de metodologias, troca de experiências e

---

<sup>88</sup> CONFEF – Conselho Federal de Educação Física; CREF – Conselho Regional de Educação Física.

melhoria da gestão do esporte brasileiro, com a contribuição essencial da medicina, ciência e tecnologia aplicadas ao esporte.

Os projetos estão em diferentes estágios, desde instalações inauguradas nos últimos anos e em pleno funcionamento, outras que estão com obras em andamento e ainda as que se encontram em fase de projeto ou com licitações em andamento ou concluídas.

As obras são de responsabilidade da parte conveniada com o ME, tendo a Rede Nacional conexão com o programa Atleta na Escola, criado em 2013, e com outros programas de esporte educacional ou de iniciação esportiva do governo federal, de prefeituras, da confederação e outras instituições.

No período, foram 31 universidades, 3 clubes, 3 instalações militares, 3 complexos multiesportivos, 5 instalações estaduais, 7 instalações municipais e 1 instalação federal, além da previsão de 254 CIEs.

### iii Programa Bolsa Atleta

Merece destaque, nesse período, o crescimento do PBA, que completou, em 2015, dez anos, sendo considerado o maior programa de patrocínio individual do mundo.

### **O PBA como uma Política Relevante**

Criado com o objetivo de formar, manter e renovar periodicamente gerações de atletas, o programa já ofereceu mais de 43 mil bolsas, com investimentos superiores a R\$600 milhões.

No entanto, um estudo realizado por Camargo (2020), sobre a percepção e a **avaliação** do PBA, levantou que, devido às fragilidades e, principalmente, à desatualização nos valores pagos,

o Programa apenas suplementaria a renda do atleta, viabilizando sua permanência no esporte competitivo, sobretudo em relação aos atletas oriundos de famílias mais pobres. Todavia, ele, por si só, não se caracterizaria como uma política que permite a dedicação exclusiva ao esporte competitivo, estimulando o desenvolvimento máximo da performance esportiva (CAMARGO, 2020, p. 133).

O Programa, no final de 2011, passou a ter cinco categorias de bolsa oferecidas pelo ME: Atleta de Base, Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpico/Paralímpico, além da categoria Atleta Pódio, que foi lançado por meio do Plano Brasil Medalhas, com a finalidade de colocar o Brasil entre os 10 primeiros colocados no quadro de medalhas dos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paralímpicos “Rio-2016”.

### **O PBA como uma Política Contínua**

Na avaliação, uma boa medida do impacto do PBA ocorreu nos Jogos de Toronto, 2015, principal competição multiesportiva de 2015 para as equipes que vão disputar os Jogos Olímpicos e os Jogos Paralímpicos de 2016 no Rio de Janeiro.

Dos 862 atletas convocados para o Pan-Americano e Parapan-Americano de Toronto, 675 são apoiados pelo programa do governo federal, o que correspondeu a 78,4% das delegações.

Das 141 medalhas conquistadas pelo Brasil nos Jogos Pan-Americanos de Toronto, 121, ou 85,8%, vieram de atletas e equipes que recebem bolsas do governo federal. Ao todo, 243 medalhistas são bolsistas, entre os 303 atletas brasileiros que subiram ao pódio na competição.

Nos Jogos Parapan-Americanos, o Brasil se consolidou como a primeira potência das Américas e fortaleceu o plano rumo à classificação entre os cinco primeiros nos Jogos Paralímpicos do Rio em 2016. Pela terceira vez seguida, os brasileiros ficaram em 1º lugar no quadro geral de medalhas. Das 257 medalhas no Parapan, 254 foram conquistadas por bolsistas do governo federal, o que corresponde a 98,8% do total. Dos 215 atletas medalhistas, 199, ou 92,5%, são bolsistas.

Os dados do PBA demonstram uma constante evolução, tanto no volume de recurso investido quanto no processo de contemplação, consolidando a efetiva contribuição do programa para a elevação do padrão de qualidade do desporto de alto rendimento desenvolvido no país.

A percepção e a **avaliação** do PBA pelos beneficiados estiveram presentes no estudo de Camargo (2020), indicando que,

de maneira geral, a percepção dos atletas, em ambos os métodos, foi de que o Programa é bem gerido. O instrumento apontou que a atual estrutura de

gestão e a percepção dos atletas sobre ela tem influência no modo como eles percebem as demais dimensões abordadas.

## O PBA como uma Política Abrangente

O PBA é um programa de natureza focal, e apresenta dispositivo legal que restringe ainda o acesso, impondo critérios que para concentração das bolsas para atletas olímpicos e paralímpicos.

A meta do PBA, prevista nesse PPA, era a de contemplar 100% dos atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paralímpico e dos programas Pan e Parapan-americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao PBA, em todas as suas categorias. Essa meta foi plenamente cumprida.

A Tabela 25 mostra que o PBA garantiu o benefício de forma regular, tendo apresentado uma média elevada, em comparação com as médias dos dois PPAs anteriores.

O programa conseguiu apoiar anualmente 100% dos atletas que se inscreveram e atenderam todos os requisitos estipulados nos editais durante a vigência do PPA 2012-2015. Em 2012, foram 5.744 contemplados, sendo que, em 2015, esse número chegou a 7.132.

Tabela 25 – Distribuição de bolsas no PBA – 2012-2015

<b>ANO</b>	<b>TOTAL DE BOLSAS</b>
<b>2012</b>	5.744
<b>2013</b>	6.604
<b>2014</b>	7.437
<b>2015</b>	7.132
<b>TOTAL</b>	<b>26.917</b>

Fonte: Elaborada pela autora com base em Athayde e Rodrigues (2021).

Consta no Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2016) que, em 2013, a categoria Atleta Pódio passou a vigorar. No período de 2013 a 2015, foram contemplados com uma bolsa pódio, aproximadamente, 311 atletas.

Em relação à abrangência do PBA, o Relatório informa que não deixou de atender a nenhum pedido, se algum não deixou de ser atendido, ocorreu por falta de cumprimento dos critérios ou que não apresentaram os documentos requeridos.

O programa, nesse PPA, apresentou alteração na característica de concentração de bolsistas nas categorias medianas.

O número de atletas contemplados atende a totalidade das vagas disponíveis – limitadas pela capacidade de recursos orçamentários e financeiros –, não significando que a demanda por bolsas seja equivalente a essa oferta.

Para que o programa seja abrangente, mesmo que de natureza focal, deve atender a um quantitativo aproximado do universo previsto. A avaliação mais precisa de indicadores sobre esse quantitativo deve ser fruto de um diagnóstico contínuo e permanente e que envolva as entidades de administração e prática, técnico e treinadores.

Atualmente, existe um banco de dados sobre o PBA, no Instituto de inteligência esportiva, vinculado à Universidade Federal do Paraná. Esse instituto derivou de um projeto de nome análogo que realizou uma pesquisa, encomendada pelo ME, para mapear os programas de esporte de alto rendimento. Com o encerramento do contrato, foi criado um instituto, que incorporou o patrimônio científico da pesquisa e o acervo com o banco de dados.

### **O PBA como uma Política Democrática**

A pesquisa feita por Camargo, no acompanhamento e na avaliação do Programa, buscou perceber a compreensão dos atletas acerca da existência e da eficácia dos processos de controle e fiscalização de desempenho dos beneficiados.

Essa dimensão obteve média de 4,72%, demonstrando que a média obtida no instrumento não permite que, de acordo com a percepção dos atletas, se estabeleça uma racionalidade de concordância ou discordância.

Todavia, identificou-se, via grupos focais, a compreensão da existência de uma lacuna no que diz respeito ao acompanhamento em relação ao estabelecimento de um plano de treinamento e de competições. Parece estar claro, para os atletas, entretanto, que a responsabilidade por esse processo foi incumbida às entidades de administração do esporte, que também não a executaram apropriadamente.

Essa situação realça a desarticulação entre as instituições responsáveis pelo desenvolvimento do esporte brasileiro. Por um lado, está o Estado, que desempenha a função de financiador, mas não possui métodos claros de acompanhamento e

avaliação dos atletas beneficiados. Sequer teria recursos humanos para desenvolver tais procedimentos.

Do outro, estão as entidades de administração do esporte que, embora se beneficiem diretamente pelo Programa, ao ter o seu atleta subsidiado pela política federal, indicam competições, atestam resultados, mas não atuam conjuntamente de modo a desenvolver um processo contínuo de monitoramento que otimize a preparação do atleta (CAMARGO, 2020, p. 134).

O Relatório do TCU (BRASIL, 2010) traz uma constatação importante, a ausência de métodos que controlem e fiscalizem se há, de fato, a melhoria no desempenho dos atletas beneficiados.

Foi apontada, ainda, a inexistência de mecanismos que prevejam ou que garantam a permanência do atleta no âmbito competitivo, sobretudo em alto nível. A questão que emerge do contexto anteposto nos leva à discussão acerca das debilidades identificadas em políticas como o PBA.

### **O PBA como uma Política Sustentável**

A realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Brasil é uma oportunidade de investimentos para a ampliação do esporte de alto rendimento e do esporte de base, reduzindo as desigualdades regionais na prática do esporte. Até 2015, foram concluídas 14 instalações de alto rendimento para modalidade de atletismo, além de outras oito instalações com operações contratadas – recursos empenhados –, executadas em parceria com Estados e Municípios.

Valores consolidados do PPA 2012-2015, fiscal/seguridade, com base no ano de 2015 (Tabela 26).

Em 2015, conforme consta no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2016b) foram investidos aproximadamente R\$1,1 bilhão, aplicados na modernização, na ampliação e na construção de espaços destinados à prática de esporte, desses R\$801,4 milhões, foram aplicados R\$65 milhões, em equipamentos na área de esporte educacional, recreativo e de lazer.

Foram investidos R\$289,6 milhões para modernização da infraestrutura qualificada à prática do esporte de alto rendimento com vistas à preparação de atletas para os Jogos Rio-2016.

Tabela 26 – Valores previstos e realizados no PBA – PPA 2012-2015

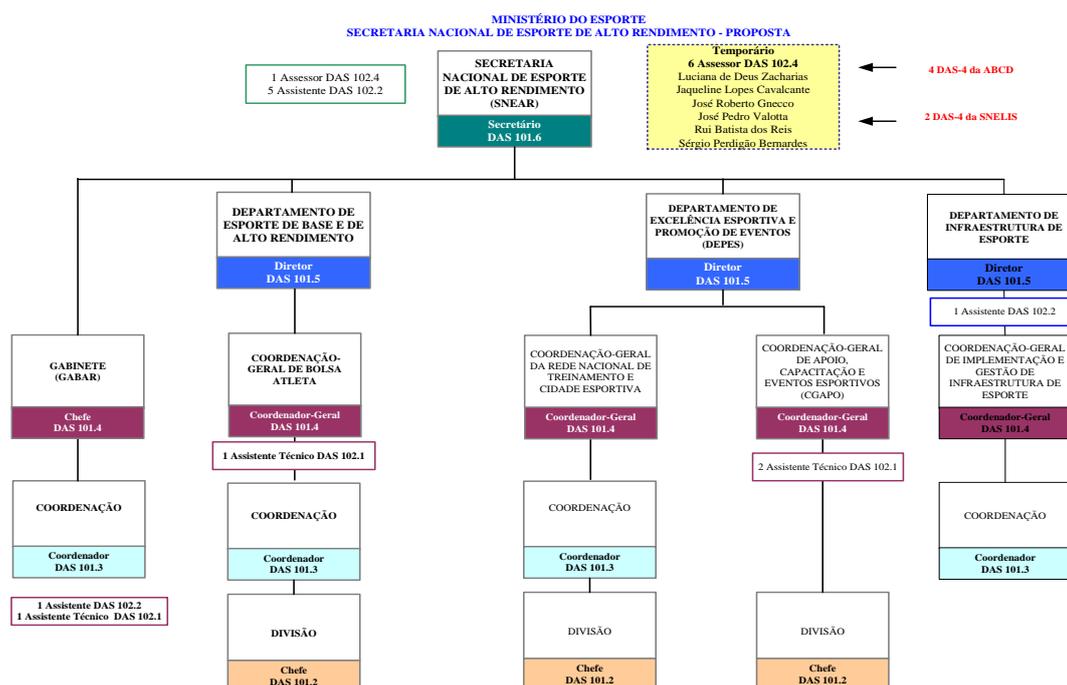
ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
2012	R\$56.000.000,00	R\$55.580.000,00	R\$74.680.000,00	\$74.680.000,00	R\$0,00
	\$27.412.012,34	\$27.206.422,24	\$36.555.876,45	\$36.555.876,45	\$0,00
2013	R\$183.000.000,00	R\$183.000.000,00	\$183.000.000,00	105.227.735,00	R\$0,00
	\$78.138.343,30	\$78.138.343,30	\$78.138.343,30	\$44.930.715,20	\$0,00
2014	R\$181.344.960,00	R\$181.344.960,00	\$181.066.546,00	123.008.255,00	R\$67.948.265,00
	\$68.287.754,18	\$68.287.754,18	\$68.182.913,84	\$46.320.324,97	\$25.586.784,53
2015	R\$79.243.733,50	R\$151.260.438,00	\$134.115.812,00	R\$71.873.506,00	R\$17.350.055,00
	\$20.297.047,67	\$38.743.004,46	\$34.351.675,63	\$18.409.278,73	\$4.443.946,26
TOTAL	R\$499.588.693,50	R\$571.185.398,00	R\$572.862.358,00	R\$374.789.496,00	R\$85.298.320,00
	\$194.135.157,48	\$212.375.524,18	\$217.228.809,22	\$146.216.195,35	\$30.030.730,79

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADATA).

## O PBA como uma Política Estruturada

Cabia ao ME algumas ações pontuais em relação aos jogos. Isto posto, o Decreto 7.784, de 7 de agosto de 2012, faz uma nova alteração na estrutura organizativa da SNEAR (Figura 13), que teve, à época, de ceder seus cargos para a composição da nova Secretaria de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

Figura 13 – Organograma SNEAR, 2012



Fonte: Elaborada pela autora com base no Decreto Nº 7.784/2012.

À SNEAR restou um número reduzido de cargos e pessoas em sua composição global, dado que contava com apenas vinte e oito cargos de confiança, cinco servidores públicos efetivos e trinta e cinco funcionários horistas, com vínculo terceirizado, o que, na avaliação do órgão, era um número muito reduzido, no quadro de pessoal, para o volume de trabalho e de recursos que eram executados pela secretaria.

Essas informações demonstram que a SNEAR se encontrava com o quadro de pessoal fragilizado, que dependia de funcionários horistas, com reduzido número de técnicos de carreira, e que, na ausência destes, contou com consultorias contratadas para realizar as atividades necessárias para a preparação e a realização dos Jogos Rio-2016, junto aos demais responsáveis do CO-RIO-2016.

Enquanto organizava o maior evento esportivo do mundo, ainda conduziu as atividades de preparação dos atletas para os jogos, em especial o PBA.

Para desenvolver de forma articulada as atribuições referentes à estruturação da Rede Nacional de Treinamento, foi criado o Departamento de Infraestrutura do Esporte.

O PBA, que estava sob a responsabilidade da SNEAR, mostrou-se com fragilidades no desempenho das equipes e da estrutura física e de equipamentos de tecnologia da informação. Dessa forma, o PBA não atendeu satisfatoriamente ao atributo de uma Política Estruturada.

O ME reivindicou ao MPOG, no início de 2013, a ampliação de cargos de Direção de Assessoramento Superior (DAS) para recompor o pessoal da SNEAR, durante o tempo de preparação e realização das Olimpíadas e Paralimpíadas Rio-2016.

Na justificativa, o estudo realizado pelo DPGE<sup>89</sup>, a pedido do Secretário Executivo, à época, apontava quais eram as demandas da SNEAR, correspondentes às funções.

A necessidade atual desta Secretaria é de 10 Cargos de DAS-4, dois para compor o Gabinete do Secretário, um Assessor Administrativo e de

---

<sup>89</sup> O Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (DPGE) elaborou um documento com subsídios para que o Ministro do Esporte solicitasse, ao MPOG, novos cargos DAS, que, em negociações bilaterais, foram negados.

Convênios e um Assessor Administrativo e de Contratos (devolução do DAS 4 ao DIFE), para compor o Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos, dois como Coordenador-Geral Técnico de Modalidades (cada um responsável por modalidades esportivas diferentes), mais três para o Departamento de Esporte de Base de Alto Rendimento, sendo um Coordenador-Geral da Rede Nacional de Treinamento, um Coordenador-Geral da Inteligência Esportiva e um Coordenador-Geral dos Projetos de Esporte de Alto Rendimento Incentivados (LIE) e, por fim, para o acompanhamento e gestão da Infraestrutura das Olimpíadas e Paraolimpíadas, um Coordenador-Geral dos Centros Treinamento do Plano Brasil Medalhas, um Coordenador-Geral do Centro de Treinamento de Deodoro e um Coordenador-Geral do Centro de Treinamento da Barra (BRASIL, 2013, s/p.).

Em abril do mesmo ano, com a definição de que a SNEAR seria responsável por repassar e controlar as atividades relacionadas às infraestruturas, que deveriam ser executadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, seu quadro de servidores ainda era muito reduzido, sendo concedidos, por meio do Decreto nº 7.985/13, um DAS 101.5 e um DAS 101.4 para adequar a estrutura regimental do ME às exigências advindas do processo de implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte, sob a égide do PAC, de forma articulada com a RNT, contida na PNE.

#### *4.1.3.3 Políticas Transversais*

As políticas transversais, no PPA 2012-2015, mantiveram a apresentação da Ação 5450, de infraestrutura esportiva com as atualizações, em relação ao PPA anterior. Tanto no âmbito da C&T quanto de infraestrutura, trouxe novas ações que haviam sido iniciadas em 2011.

##### *i Infraestrutura esportiva*

A infraestrutura esportiva inclui as atualizações que ocorreram na Ação 5450, incluindo a RNT, que começou a ser implantada em 2012.

#### **Ação 5450 como uma Política Relevante**

Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer. Iniciativa de Implantação de espaços e equipamentos de

esporte e de lazer, garantindo políticas de acessibilidade, gestão e manutenção da infraestrutura (praças da Juventude, academias ao ar livre, quadras, ginásios).

No Relatório de Gestão 2012 (BRASIL, 2016), constam os principais fatores que contribuíram para o alcance apenas parcial das metas físicas previstas.

Dentre eles destacamos, além da insuficiência de limite para ME, as dificuldades para a padronização de custos e para o correto dimensionamento das metas inseridas na LOA por meio de emendas no âmbito das ações de infraestrutura esportiva. Isto, notadamente por conta da variedade de tipos de instalações esportivas e objeto de emendas de iniciativa individuais de parlamentares, de comissões e de bancadas, com evidente disparidade nos custos unitários, embora conste no Relatório que o ME tenha referenciado o custo médio de alguns tipos de instalações em orientações encaminhadas aos autores das emendas.

### **A Infraestrutura (5450) como uma Política Contínua**

Ocorreu uma mudança na gestão da política de infraestrutura, nesse PPA, que fez melhorar o funcionamento, em nível operacional, com a criação do DIE, que passou a acompanhar a formalização dos contratos de repasse e monitorar as obras, dividindo as responsabilidades com a ASPAR, que balizavam a relação com o Gabinete do Ministro, o Congresso Nacional, a Presidência da República e os parlamentares e gestores estaduais e municipais.

No entanto, a Ação 5450 continuava submetida à ASPAR<sup>90</sup>, que comandava a ação com critérios políticos, para o atendimento dos parlamentares e outros gestores políticos. Os aspectos técnicos ficavam sob a avaliação de engenheiros da entidade Mandatária CEF, sem passar por uma análise política, desprovidas de diagnósticos, planejamentos e sem objetivos claros.

Com essa migração da ação orçamentária para a SNEAR, observamos um aumento de grandeza vetorial no seu orçamento. Fator que contribuiu para distorcer a percepção aparente sobre a primazia do esporte de alto rendimento, na gestão do ME, durante o governo democrático e popular, como demonstrado no âmbito do financiamento.

---

<sup>90</sup> Assessoria Especial Parlamentar ligada ao Gabinete do Ministro.

Também houve forte contingenciamento do orçamento referente às Emendas Parlamentares, devido ao agravamento da crise econômica, somado à política instaurada, do Congresso Nacional e a Presidência da República, às vésperas de um processo de *impeachment*.

### **A Infraestrutura (5450) como uma Política Abrangente**

Nesse PPA, o Relatório da Avaliação do PPA (2016c) trouxe a meta prevista, referente a Espaço implantado/modernizado, de 2.961, e foram realizadas 633 unidades. As possíveis distorções entre a meta prevista e a meta realizada na LOA também podem se potencializar pelo o fato de que parte significativa dos proponentes não dispunha de estrutura técnica capacitada para atender, dentro do tempo necessário, as exigências estabelecidas pela Caixa Econômica para obtenção de autorização de início dos empreendimentos propostos. Dessa forma, é comum observar a dificuldade de apresentação de projetos arquitetônicos, comprovação de titularidade de área, comprovação de licença ambiental, entre outras exigências, para se executar obras.

Também houve forte contingenciamento do orçamento referente às Emendas Parlamentares, devido ao agravamento da crise econômica, somado à política instaurada, do Congresso Nacional e a Presidência da República, às vésperas de um processo de *impeachment*.

### **A Infraestrutura (5450) como uma Política Democrática**

A situação permaneceu inalterada desde o PPA anterior. Não se criou qualquer mecanismo para estabelecer uma consulta sobre a ocupação das obras, para definir os locais ou a tipologia dessas obras, em pesquisas ou sondagens junto às comunidades em que os equipamentos eram implantados.

### **A Infraestrutura (5450) como uma Política Sustentável**

Essa ação continuou a ser captada por meio de emendas parlamentares que a mantiveram ao longo dos três PPAs como preferencial para destinarem os seus recursos de emendas, devido à flexibilidade que a ação permitia para tal.

O descritor da ação previa a “Construção, ampliação, reforma e modernização da infraestrutura esportiva voltada para o desenvolvimento do esporte educacional, recreativo e de lazer” com possibilidade de se construir ou recuperar pistas de skate, quadras, ginásios, pistas de caminhada, entre outros (BRASIL, 2016d).

Mostra disso se deu na execução física orçamentária de 2013: foram investidos cerca de R\$1,1 bilhão, aplicados na modernização, na ampliação e na construção de espaços destinados à prática de esporte, e, desses, R\$801,4 milhões foram aplicados em equipamentos na área de esporte educacional, recreativo e de lazer (Tabela 27).

O orçamento que era alocado até 2011, na SNDEL, pelo seu conceito de espectro amplo, voltado para a democratização do esporte e lazer, migrou para a SNEAR, em 2012, após a criação do DIE<sup>91</sup>, que passou a concentrar a gestão de toda a infraestrutura do ME.

Percebemos que houve uma queda efetiva nos valores dessa ação, no PPA. A média anterior que ultrapassava a casa de um bilhão por ano, nesse PPA baixou para o montante de R\$3 bilhões, totais para a LOA mais créditos. Valores experimentados apenas em 2003, quando o ME estava sendo implantado. Contraditoriamente, os valores pagos foram de R\$14,3 bilhões, valor bem acima do praticado, podendo representar o conjunto de obras que foram contratadas, anteriormente e que ficaram prontas, nesse período.

Tabela 27 – Valores previstos e realizados na Infraestrutura (Ação 5450) – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2012</b>	R\$28.137.691,00	R\$990.154.791,00	R\$995.752.969,00	R\$2.198.473,64	R\$301.623.979,20
	\$13.773.405,94	\$484.680.988,30	\$487.421.297,67	\$1.076.153,33	\$147.645.004,26
<b>2013</b>	R\$12.894.535,00	R\$1.056.040.623,00	R\$1.130.013.807,00	R\$9.903.583,41	R\$210.116.856,27
	\$5.505.779,25	\$450.914.014,94	\$482.499.490,61	\$4.228.686,34	\$89.716.847,25
<b>2014</b>	R\$25.000.000,00	R\$233.840.001,00	R\$401.343.185,00	R\$300.000,00	R\$186.603.501,21
	\$9.414.068,38	\$88.055.430,41	\$151.130.887,56	\$112.968,82	\$70.267.924,84
<b>2015</b>	R\$11.013.747,50	R\$355.231.265,00	R\$520.427.265,00	R\$1.139.712,39	R\$336.079.327,65
	\$2.820.999,82	\$90.986.953,79	\$133.299.335,33	\$291.919,57	\$86.081.483,44
<b>TOTAL</b>	<b>R\$77.045.973,50</b>	<b>R\$2.635.266.680,00</b>	<b>R\$3.047.537.226,00</b>	<b>R\$14.341.769,44</b>	<b>R\$1.034.423.664,33</b>

<sup>91</sup> Departamento de Infraestrutura de Esporte.

	\$31.514.253,40	\$1.114.637.387,45	\$1.254.351.011,16	\$5.709.728,06	\$393.711.259,80
--	-----------------	--------------------	--------------------	----------------	------------------

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense IPEADData).

## A Infraestrutura (5450) como uma Política Estruturada

A criação do DIE, na estrutura organizacional do ME, em 2012 (BRASIL, 2012x), que resultou em mudanças fundamentais para o seu fortalecimento como Política Estruturante.

Ao incorporar, em suas atribuições, a gestão operacional dessa ação, o DIE integrou essa Ação à carteira de projetos e aos processos criados, especificamente, para atender o complexo *modus operandi* das edificações esportivas no governo federal.

Dessa forma, a ação passou a usufruir das mesmas condições estruturais que os empreendimentos construídos com recursos vinculados aos legados da Copa FIFA-2013 (COT e CTS<sup>92</sup>) e dos centros de treinamentos de integração junto às demais ações de infraestrutura do ME, a contar com um quadro de servidores dedicados ao seu acompanhamento, junto à CEF, com sistema de gestão da informação e com estrutura física adequada aos padrões exigidos pelas normas do serviço público.

### *ii Infraestrutura da Rede Nacional de Treinamento*

A RNT foi aprovada na Lei 12.395/2011, com o objetivo de alinhar a infraestrutura esportiva do país e articular a formação e a carreira dos atletas, com a participação da academia e dos profissionais envolvidos com o esporte, ambas de forma multidisciplinar.

## A RNT como uma Política Relevante

Contribuiu ainda para a ampliação do legado esportivo no país. Esta foi estruturada pelo governo federal em parceria com Estados, municípios e universidades. Tem como finalidade identificar e desenvolver talentos e jovens atletas

<sup>92</sup> COT – Centro Oficial de Treinamento dos Atletas da Copa.

nas modalidades olímpicas e paralímpicas, desde a base até a elite esportiva. Composta por centros de treinamento de alto rendimento, nacionais, regionais e locais, a rede é coordenada pelo ME, em parceria com COB, CPB e centros regionais e locais.

### **A RNT como uma Política Permanente**

Essa foi uma das ações que reincidiram nas três edições da CNE, aparecendo em todos os grupos de trabalho temáticos como um dos aspectos mais importantes, relacionados ao conjunto de ações relativas à democratização do acesso ao esporte e lazer. Na III CNE, cujo tema foi o PNE, que, no horizonte de dez anos, se lançava ao desafio de tornar o Brasil uma potência esportiva. A estruturação de uma Rede continha um sentido importante para uma política de ocupação da infraestrutura esportiva, do país, de forma interligada, formando um sistema para a formação da base até a preparação de atletas olímpicos e paralímpicos, para além dos Jogos Rio-2016.

### **A RNT como uma Política Contínua**

Mecanismos foram utilizados para essa política ser contínua. Formação de uma Rede com Universidades, confederações esportivas, Estados e municípios, contando com C&T, treinamento.

### **A RNT como uma Política Abrangente**

Política de natureza focal, voltada para atletas em formação, treinamento, mas que vinha sendo executada com larga abrangência e capilaridade no país.

A Rede Nacional conta com 31 universidades, três clubes, três instalações militares, três complexos multiesportivos, cinco instalações estaduais, sete instalações municipais e uma instalação federal.

O Centro de Iniciação ao Esporte (CIE) também foi uma importante ação iniciada em 2012. Esse programa, que foi concebido no âmbito do PAC 2, integra, em

um só espaço físico, atividades de iniciação e de formação de atletas em até 13 modalidades olímpicas, seis 472 paralímpicas e uma não olímpica.

No exercício de 2013, foram selecionados 285 projetos, que resultaram em 269 Termos de Compromisso assinados, distribuídos em 253 municípios das cinco regiões brasileiras: 18 no Centro-Oeste; 75 no Nordeste; 26 no Norte; 99 no Sudeste; e 35 no Sul.

### **A RNT como uma Política Democrática**

A RNT foi uma política criada a partir de debates das duas últimas conferências. Com a participação das entidades de administração e das entidades de prática esportiva, previu o alinhamento da infraestrutura existente, em todo o país, pertencentes a diferentes instituições,

Os projetos da RNT estavam em diferentes estágios, desde instalações inauguradas nos últimos anos e em pleno funcionamento, até outras que estão com obras em andamento e ainda as que se encontram em fase de projeto ou com licitações em andamento ou concluídas. Até 2015, foram concluídas quatorze instalações de alto rendimento para modalidade de atletismo.

Os CIEs, até o final de 2015, tiveram 254 operações ativas, sendo que 95% já haviam concluído a primeira etapa do projeto. Essa etapa contempla a execução da sondagem, do projeto de fundação e de implantação e é primordial para a licitação da obra.

A perspectiva do ME era que, no período do PPA seguinte, de 2016-2019, diversos CIEs estariam atendendo à população e impulsionando o esporte nacional. Mas com a fragilização da PNE, após o golpe de 2016, que culminou com a extinção do ME, essa projeção não se materializou.

### **A RNT como uma Política Estruturada**

A RNT era assentada no recém-criado DIE, que passou a ter uma estrutura bem organizada com pessoas e equipamentos, voltados ao processo de contratação e de monitoramento das obras em construção. Esse departamento contava com apoio de pessoal especializado na área de engenharia, por meio de convênio com a Caixa

Econômica Federal, por ser um programa que integrava o PAC 2 e por ser parte dos legados dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos.

### *ii Ciência e tecnologia*

As ações de C&T, que compõem a Rede CEDES, tiveram a atualização das suas metas. Culminando um processo de fortalecimento da Rede, em 2015, foi lançado o edital, pelo ME, que permitiu a implantação, nas unidades federadas, de 27 Centros de Desenvolvimento de Pesquisas da Rede CEDES.

### **A Rede Cedes como uma Política Relevante**

Para o ME, continua como política relevante, voltada para o fomento à pesquisa e à socialização do conhecimento, contribuindo para que o esporte e o lazer sejam tratados como políticas públicas e direito de todos.

Athayde (2019, p. 15) ressalta a importância da ampliação da Rede CEDES com o objetivo de promover as atividades científico-acadêmicas, fundamentadas nas ciências humanas e articuladas em nível local, estadual, regional, nacional, internacional e, também, territorial. Em particular, ao que se refere “à qualificação das políticas públicas de esporte e lazer, seja nas contribuições de formação e o assentamento de pessoas e instituições, seja no auxílio à formulação e os debates sobre ordenamento legal”.

O autor ressalta que esses são temas afeitos aos grupos de pesquisas da Rede com distintas abordagens e referenciais que respeitam e estimulam a pluralidade, tão caros ao campo científico-acadêmico.

### **A Redes Cedes como uma Política Permanente**

A Rede CEDES passou por um processo de consolidação, como resultado de um longo período de articulação dos grupos de pesquisa e pela divulgação científica dos trabalhos com a publicação de livros. Houve uma mobilização, por parte dos pesquisadores que compunham a Rede, frente à gestão governamental, para que se efetivassem os Centros de Desenvolvimento de Pesquisas da Rede CEDES, em todos

os Estados e o Distrito Federal. Percebemos que, desse conflito, em relação à inversão de prioridades, ficou a construção de um consenso ativo. Após diversas reuniões dos pesquisadores com os gestores, visando a desembaraçar as questões burocráticas e orçamentárias, os Centros foram criados.

Entendemos, com isso, que a Rede CEDES constituíra uma forte institucionalidade junto à fração de classe, pertinente aos acadêmicos, em especial ligados a Universidades públicas. A sociedade reconheceu o programa e lutou por sua manutenção e qualificação, e o Estado, que havia protagonizado o programa, viu-se imputado a acatar esse salto da política para outro patamar, com traços de uma política permanente.

### **A Redes Cedes como uma Política Contínua**

Visando à consolidação da Rede, em 2015, foi lançado o edital, pelo ME, que permitiu a implantação, nas unidades federadas, de 27 Centros de Desenvolvimento de Pesquisas da Rede CEDES, como polos aglutinadores de grupos de pesquisa e instituições de ensino superior para produção e fomento do conhecimento na área do esporte e lazer.

Presentes em todos os Estados, reunindo as instituições públicas das suas principais cidades, com grupos de pesquisadores do campo das políticas públicas de esporte e lazer, a Rede, ao abranger os grupos de pesquisa, no país como um todo, conseguiu consolidar-se de forma mais arraigada e integral, garantindo a elevação do nível das produções, de forma compartilhada, contribuindo com as regiões que ainda se encontravam com hipossuficiência nessa área.

A existência da Rede CEDES, organizada em Centros, possibilitava uma perspectiva futura de autonomia financeira e administrativa, devido aos vínculos dos pesquisadores com as instituições onde funcionavam os Centros da Rede.

### **A Redes Cedes como uma Política Abrangente**

Por sua característica, essa política continua sendo de natureza focal, voltada para os pesquisadores da área de esporte e lazer, mas que avançou em sua estruturação.

Na demanda da Chamada Pública 01/2015, que implantou os Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas de Esporte e Lazer (CDPPELs), Stigger (2019) indica como foi a sua composição, que reuniu 73 Instituições de Ensino Superior (IES), sendo 16 da Região Norte, 24 do Nordeste, 9 do Sudeste, 11 do Centro-Oeste e 13 da Região Sul.

O autor apresenta a concepção dos CDPPELs, que têm como finalidade a ampliação da Rede CEDES, e como objetivo geral: “promover o desenvolvimento de atividades acadêmico-científicas, fundamentadas nas humanidades e articuladas em nível local, estadual, regional, nacional, internacional e, também, territorial. Ao mesmo tempo, apresentou em seus objetivos específicos a qualificação das políticas públicas de esporte e lazer, seja no desenvolvimento de pesquisas, seja nas contribuições à formação e o assessoramento de pessoas e instituições, seja no auxílio à formulação e os debates sobre ordenamento legal” (STIGGER, 2019, p. 14).

Esses CDPPELs demarcaram a expansão da Rede CEDES, sendo que tal ação, desenvolvida a longo prazo, poderia potencializar o fomento à criação de novos grupos, nesse campo acadêmico.

Eventos Científicos, Acadêmicos e de Gestão e Fomento a Pesquisas (que implementa o Programa REDE CEDES).

Várias atividades constituíram a ação de Fomento à Pesquisa, Memória, Difusão e Formação em Políticas Sociais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, em todos os Estados e o DF.

Constam no Relatório de Avaliação (BRASIL, 2016c) que foram totalizados 21 projetos mediante a realização de 13 eventos científicos e 01 pesquisa; a publicação de 03 livros e 03 periódicos; e desenvolvimento de 01 repositório de armazenamento e documentação de produtos apoiados pela Rede CEDES.

Além disso, foram apoiados três eventos científicos beneficiando mais de três mil pessoas, entre gestores, estudantes e pesquisadores, contando com a participação de representantes de vários países da América Latina.

Ainda que, de forma contida, por se tratar de política focal dirigida a um grupo específico, a Rede CEDES apresenta atributos que se alinham aos quesitos necessários para uma política de Estado.

## **A Redes Cedes como uma Política Democrática**

Um conjunto de ações foi instaurado, nesse PPA, coordenadas com a Rede CEDES.

Uma ação estruturante para fomento e difusão de pesquisas executada por meio da Chamada ME/CNPq Nº 091/2013 (Seleção pública de projetos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação, voltados para o desenvolvimento do Esporte em suas diferentes dimensões). Esse edital foi deflagrado com recursos dirigidos ao desenvolvimento de pesquisas relacionadas à temática dos grandes eventos esportivos, por demanda do ME ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e possibilitou participação dos diversos pesquisadores da Rede no processo de seleção supracitado.

Destaque-se também como importante a parceria com o MEC no PROEXT (Programa de Extensão Universitária), para o estímulo de experiências inovadoras no campo da extensão com projetos esportivos, ao mesmo tempo em que estimula novos pesquisadores a registrarem suas experiências.

Tavares e Schwartz (2013, p. 221), em seu estudo, entendem que foi possível evidenciar que as ações da Rede CEDES, apesar de efetivas, ainda não contemplam todas as necessidades em relação à gestão das informações existentes. Em contrapartida, foi possível evidenciar também que esta Rede possibilitou que os atores sociais expressassem suas opiniões por meio de publicações científicas, problemas relacionados à área do esporte e do lazer, subsidiando novas propostas. Esta representa, conseqüentemente, uma estratégia interessante, no que diz respeito ao retorno dado pela sociedade sobre as iniciativas realizadas pelos governos.

## **A Redes Cedes como uma Política Sustentável**

Nesse PPA, ao vermos os resultados da execução orçamentária e financeira (Tabela 28), a Rede CEDES teve acesso a um montante de R\$9.874.526,00 de orçamento disponível pelas suas ações, mantendo-se com um montante relevante, nesse PPA, que garantiu a criação dos CDPPELs, inclusive com a execução financeira alta, em relação aos PPAs anteriores, no valor de R\$4.556.241,70. Com as

características dessa ação, ela teria condições de se tornar sustentável, em médio prazo.

Tabela 7 – Ações referentes à C&T de esporte e lazer – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
2012	R\$295.000,00	R\$295.000,00	R\$395.000,00	R\$101.585,03	R\$884.337,01
	\$144.402,56	\$144.402,56	\$193.352,59	\$49.725,89	\$432.883,16
2013	R\$3.000.000,00	R\$3.300.000,00	R\$3.300.000,00	R\$998.234,65	R\$97.998,77
	\$1.280.956,45	\$1.409.052,09	\$1.409.052,09	\$426.231,70	\$41.844,05
2014	R\$3.000.000,00	R\$3.000.000,00	R\$3.098.154,00	R\$1.811.499,65	R\$1.884.276,77
	\$1.129.688,21	\$1.129.688,21	\$1.166.649,34	\$682.143,26	\$709.548,41
2015	R\$1.131.100,00	R\$2.262.200,00	R\$3.081.372,00	R\$1.644.922,37	R\$368.563,81
	\$289.713,64	\$579.427,28	\$789.245,43	\$421.321,24	\$94.401,88
Total	R\$7.426.100,00	R\$8.857.200,00	R\$9.874.526,00	R\$4.556.241,70	R\$3.235.176,06
	\$2.844.760,86	\$3.262.570,15	\$3.558.299,45	\$1.579.422,10	\$1.278.677,51

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

## A Redes Cedex como uma Política Estruturada

Deixou de ter um departamento exclusivo para a sua gestão e passou a pertencer a uma coordenação geral na estrutura da SNELIS. Nesse novo organograma, reduziu sua importância como política estruturada, mas continuou com uma equipe dedicada a ela. Manteve os sistemas de monitoramento e as reuniões com os membros da Rede.

### 4.1.3.2 Políticas para os Grandes Eventos

As políticas para os grandes eventos esportivos, que couberam ao ME, estão relacionadas às garantias governamentais para a realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA, em 2014, e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2016, bem como aos legados que foram planejados pelo governo federal.

#### i Copa do Mundo

Com a meta de apoiar o programa de voluntariado da Copa do Mundo FIFA-2014, promovendo a mobilização de 30 mil voluntários, pode-se alcançar um total de

6.156 voluntários, tendo como justificativa que, após a experiência da Copa das Confederações, as metas de mobilização para o ano de 2014 foram ajustadas de 23 mil para 18 mil voluntários.

Contudo, durante a Copa do Mundo FIFA-2014, foi concretizado o apoio de 6.156 voluntários, os quais aderiram ao Programa Brasil Voluntário e foram convocados após o cumprimento de documentação e seguro de vida. A esse montante, somaram-se 152.100 voluntários que foram mobilizados pela FIFA.

Como resultado da responsabilidade assumida pelo ME de coordenar os Planos Operacionais para a Copa do Mundo e do monitoramento da execução das obras apresentadas na Matriz de Responsabilidade, foi bem-sucedido e demonstrou o alcance pleno de seus propósitos com a aprovação da Copa pelo público e pela mídia.

No Relatório de Avaliação do PPA (BRASIL, 2016c), consta que o ME “coordenou esforços conjuntos para viabilizar o êxito dos temas demandados pelo evento: estádios, mobilidade urbana, aeroportos, portos, telecomunicações, saúde, segurança, energia, acomodações e receptivo turístico, comunicação, meio ambiente, cultura e voluntariado”.

A estrutura planejada foi fundamental no sucesso da realização dos 64 jogos nas 12 mais modernas arenas do Brasil – sete das quais ganharam certificações internacionais na adoção de conceitos de sustentabilidade. Elas receberam 3.429.973 torcedores, o segundo maior público de todas as edições do mundial.

O trabalho permitiu receber com segurança e tranquilidade pouco mais de um milhão de turistas estrangeiros, de 203 nacionalidades; 3.056.397 de turistas brasileiros e dos torcedores que participaram das *Fan Fests* e festas de rua.

O sucesso do planejamento também se evidencia com a ausência de problemas de mobilidade urbana, seja no transporte coletivo municipal ou interestadual; com o movimento recorde nos aeroportos da Copa, que registraram 16,7 milhões de passageiros, e também no sucesso do planejamento da segurança, com a criação dos Centros Integrados de Comando e Controle, que unificou os esforços das polícias e da Defesa e garantiram a paz e a tranquilidade do evento.

A Copa do Mundo da FIFA-2014 foi consagrada como a primeira a adotar conceitos de sustentabilidade em todas as cadeias de preparação do evento, além dos projetos sociais, que incrementaram e promoveram a promoção da produção de

alimentos orgânicos e da agricultura familiar, beneficiando centenas de grupos e associações de produtores na produção de *kits* para o voluntariado, devendo-se ainda considerar as iniciativas que beneficiaram cooperativas e catadores de lixo.

O Comitê Gestor do Governo Brasileiro para a Copa (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa do Mundo da FIFA-2014 (GECOPA), coordenados pelo ME, realizaram as ações relacionadas ao planejamento, à execução e ao acompanhamento da preparação para o evento sob a responsabilidade do Governo Federal.

A ação do ME teve como principal foco, a partir de dezembro de 2013, os Planos Operacionais para a Copa do Mundo das diversas áreas temáticas incluídas no GECOPA. Na primeira fase, foram realizadas reuniões em todas as cidades-sede, com participação das equipes das pastas federais e dos governos estaduais e municipais, para integração e validação dos Planos Operacionais, envolvidos na preparação para o evento.

Na fase seguinte, o ME monitorou a execução das decisões, intervindo, quando necessário, junto ao órgão participante do GECOPA que detivesse a responsabilidade pela área temática em questão. Finalmente, durante a realização da Copa do Mundo, os Planos Operacionais de todas as áreas – e a articulação entre eles – foram postos em prática pelos órgãos governamentais, com monitoramento por parte do ME.

Ao fim do processo, consta no Relatório (BRASIL, 2016c) que a análise de resultado alcançado mostrou a eficiência e eficácia desse processo de coordenação, assegurando, assim que, ao longo do evento, não ocorresse qualquer problema significativo que pudesse impedir o sucesso obtido na Copa do Mundo da FIFA-2014.

O Plano de Comunicação Integrada, instituído pelo GECOPA para a projeção da imagem do Brasil, atendeu plenamente as metas fixadas, apresentando como resultado a recepção de 1.015.035 estrangeiros de 202 países (entre 23/05 e 13/07), visitando 491 municípios, gerando US\$1,4 bilhão de divisas (de 01/06 a 23/07), tendo 83% declarado que o Brasil atendeu plenamente ou superou suas expectativas. Em contrapartida, o evento contou com a participação de 3.056.397 de turistas brasileiros. Além disso, vinte mil profissionais de comunicação estiveram cobrindo a Copa do Mundo, entre brasileiros e de outros 113 países credenciados pela FIFA (BRASIL, 2016c).

Os recursos orçamentários e financeiros demonstrados na Tabela 29, foram relativos aos COTs e CTSs, na preparação do voluntariado e na despesa de monitoramento da Matriz de Responsabilidades da Copa-2014.

Tabela 8 – Valores previstos e realizados na Copa do Mundo de Futebol – Fifa-2014 – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
<b>2012</b>	R\$230.000.000,00	R\$225.813.999,00	R\$312.849.058,00	R\$11.907.689,43	R\$10.751.575,04
	\$112.585.050,66	\$110.536.002,25	\$153.139.682,80	\$5.828.816,60	\$5.262.898,35
<b>2013</b>	R\$230.000.000,00	R\$233.000.000,00	R\$233.000.000,00	R\$37.564.410,89	R\$10.013.330,15
	\$98.206.660,97	\$99.487.617,42	\$99.487.617,42	\$16.039.458,11	\$4.275.546,61
<b>2014</b>	R\$70.000.000,00	R\$70.000.000,00	R\$59.500.000,00	R\$31.796.104,02	R\$44.967.741,19
	\$26.359.391,47	\$26.359.391,47	\$22.405.482,75	\$11.973.227,90	\$16.933.175,63
<b>2015</b>	R\$0,00	0,00	R\$0,00	R\$0,00	R\$28.108.199,19
	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$7.199.477,28
<b>TOTAL</b>	<b>R\$530.000.000,00</b>	<b>R\$528.813.999,00</b>	<b>R\$605.349.058,00</b>	<b>R\$81.268.204,34</b>	<b>R\$93.840.846,00</b>
	<b>\$237.151.103,11</b>	<b>\$236.383.011,15</b>	<b>\$275.032.782,98</b>	<b>\$33.841.502,61</b>	<b>\$33.671.097,86</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Embora se tenham encontrado registros de obras inacabadas em decorrência de fatores alheios ao planejamento do Governo Federal, em uma análise inicial, constatou-se que um dos principais vetores oportunizados pela conquista da Copa do Mundial de Futebol foi o fortalecimento da infraestrutura esportiva, construída como parte das obrigações assumidas pelo governo brasileiro junto à FIFA.

Dessa forma, na visão governamental, os 12 estádios novos ou reformados, os investimentos em CTS em vários municípios brasileiros, próximos das cidades-sede, e os COT, locais onde as seleções de outros países realizaram a sua aclimação, eram indicadores do novo patamar que o futebol brasileiro alcançaria nos anos vindouros.

Encontramos nos documentos do comitê gestor da CGCOPA que foram planejados como legados da Copa, para além dos compromissos governamentais para com a FIFA, a modernização e construção de equipamentos esportivos adequados à prática do futebol, em várias localidades próximas às 12 cidades-sede oficiais do evento, com contratos efetivados entre o Governo Federal e municípios envolvidos.

Muitos desses equipamentos foram utilizados durante a Copa para aclimação de equipes estrangeiras, e outros se tornaram espaços qualificados para

aprendizagem e treinamento de equipes de futebol, e alguns ainda estão em construção. Essa iniciativa significou a materialização do conceito de nacionalização dos benefícios da Copa (FERNANDES, 2013), promovendo o fomento do futebol, modalidade mais popular e praticada por homens e mulheres no Brasil, segundo o DIESPORTE (BRASIL, 2015a).

O que se pode apurar é que o grande desafio que incide sobre os equipamentos esportivos que foram construídos seria adotar modelos de gestão das instalações que garantam sustentabilidade, manutenção, elevada taxa de ocupação, atividades coordenadas e de qualidade que visem à formação esportiva, ao treinamento ou à fruição da população adjacente, com segurança, com arranjos adequados a cada realidade local, seja pelo poder público, por meio de parcerias público-privadas, seja pelas organizações sociais, desde que equacionem a relação custo-efetividade e assegurem os interesses dos esportistas, da comunidade e do Estado.

A vinda da Copa do Mundo de Futebol para o Brasil parece ter dado um novo ímpeto às dúvidas e inquietações já existentes no país quanto ao papel do Governo Federal nos assuntos do futebol. Não investido da responsabilidade constitucional de intervir na gestão da Confederação Brasileira Futebol (CBF), das federações estaduais e dos clubes de futebol, o governo se torna apenas um fiscalizador das obrigações fiscais destas entidades (MELO FILHO, 2006).

Há quase um consenso nacional que pugnou, e ainda o faz, por uma reformulação estrutural do modelo de gestão do futebol brasileiro, ainda que permaneçam divergências entre o que orienta os interesses dos dirigentes, clubes, atletas, árbitros e técnicos de futebol. Pode-se incluir a própria sociedade brasileira neste grupo de interessados, se for considerado o grande número de torcedores e pessoas que têm no futebol uma forma de entretenimento e de trabalho.

Quando se soma a isso a importância deste esporte para a formação de crianças e jovens, em especial na escola e em projetos sociais, que têm por objetivo a prática do futebol para além da aprendizagem e do domínio dos conteúdos específicos da modalidade, ele funciona também para promover valores e atitudes positivas. O mau exemplo de dirigentes e gestores do futebol brasileiro envolvidos em corrupção compra de votos, lavagem de dinheiro etc. assume proporções significativas, e a discussão sobre a situação atual deste esporte no país ganha relevância social ainda maior.

Deste modo, surgiu a premência de se buscar a democratização das estruturas de tais instituições esportivas com a participação de atletas, treinadores, árbitros, concedendo o direito à participação ampla a estes protagonistas nas gestões destas instituições.

Para o Governo Federal, seu compromisso era com a construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento do Futebol, elaborado após um minucioso diagnóstico do futebol brasileiro feito pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ernest Yung (FGV, 2009), sendo proposto um programa de formação profissional aos que atuam nesse segmento, levando-se em conta os debates realizados nas três edições da CNE.

Quanto aos grandes eventos esportivos, houve a realização da Copa do Mundo FIFA-2014 com sucesso reconhecido. O êxito na realização das demandas do evento realizou-se por meio do comando do Governo Federal, em especial pelo ME, que coordenou esforços conjuntos, com a gestão integrada dos órgãos públicos, para viabilizar questões relacionadas aos portos e aeroportos, estádios, as telecomunicações, segurança, energia, acomodações e receptivo turístico, comunicação, meio ambiente, mobilidade urbana, saúde, cultura e voluntariado.

## ii Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016

O objetivo proposto ao ME foi de coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, na promoção e na realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, considerando a geração e a ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

Embora não tenham metas previstas para o objetivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, foram prioridades a implantação de equipamentos esportivos e a preparação e organização dos jogos.

Coube, porém, à SNEAR promover o desenvolvimento esportivo dos atletas e das entidades de administração e as de prática esportiva, visando a obter resultados positivos, para que o Brasil ficasse entre os dez melhores países em resultados de medalhas, nos Jogos Olímpicos, e entre os cinco, nos Jogos Paralímpicos Rio-2016. Para isso, a META prevista era “Apoiar 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paralímpico, visando à preparação para Rio-2016”. O índice

previsto era de 100,00%, e o índice alcançado, até o final de 2015, foi de 98,30%. Um excelente aproveitamento.

No decorrer dos quatro anos do PPA 2012-2015, o ME, por meio da ação de Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, avaliou, no Relatório (BRASIL, 2016c), que conseguiu atingir seus objetivos em construir as instalações olímpicas, ampliar o legado destes jogos e promover melhorias e construções de novos centros de treinamentos e de competição.

Para isso, foram estabelecidas parcerias com alguns órgãos federais, como Universidades e Ministérios, bem como com órgãos estaduais, municipais e distritais. As instalações dos Jogos Olímpicos foram divididas em quatro áreas: Barra da Tijuca, Deodoro, Copacabana e Maracanã.

Ficou ao encargo do ME o orçamento do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro. No Parque Olímpico da Barra, foram disputadas dezesseis modalidades olímpicas e dez modalidades paralímpicas.

Considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, foi criado o Plano de Políticas Públicas, composto por um conjunto de obras de infraestrutura, esportiva e não esportiva e políticas públicas nas áreas de mobilidade, meio ambiente, urbanização, educação e cultura.

Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos suscitaram estudos sobre diversos aspectos do financiamento, Carneiro (2018), Carneiro *et al.* (2019) e Castro e Mezzadri (2019) estudaram as diferentes fontes de financiamento do Ciclo Olímpico. Matias e Mascarenhas (2017) analisaram o financiamento e o gasto com o Ciclo Rio-2016.

Em seus recursos foram gastos nesse PPA (Tabela 30), inclusive com abertura de créditos que estavam represados nos anos anteriores, o montante de R\$6,18 bilhões pagos em infraestrutura e parte da operação que ficaram sob a responsabilidade do ME. Lembrando que esses recursos não eram exclusivamente do orçamento do ME, eram recursos mobilizados pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, do orçamento federal, destinado exclusivamente para os Jogos Rio-2016. Esses recursos passavam pelo sistema contábil, nas contas do ME e, conforme o monitoramento das etapas do planejamento dos jogos, eram repassados para a PMRJ.

Tabela 30 – Valores previstos e realizados nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 – PPA 2012-2015

ANO	PLOA	LOA	LOA+CR	PAGOS	RPA PAGOS
2012	R\$680.000.000,00	R\$674.768.001,00	R\$1.413.078.349,00	R\$30.553.043,42	R\$57.040.888,64
	\$332.860.149,79	\$330.299.085,12	\$691.702.163,10	\$14.955.721,48	\$27.921.527,55
2013	R\$631.000.000,00	R\$631.000.000,00	R\$1.557.522.109,00	R\$69.357.917,45	R\$198.995.898,15
	\$269.427.839,45	\$269.427.839,45	\$665.039.329,21	\$29.614.823,85	\$84.968.359,59
2014	R\$631.000.000,00	R\$631.000.000,00	R\$1.536.878.183,00	R\$460.277.638,20	R\$423.625.916,63
	\$237.611.086,01	\$237.611.086,01	\$578.731.052,49	\$173.323.406,46	\$159.521.733,93
2015	R\$788.827.791,00	R\$1.565.468.728,00	R\$1.671.602.233,00	R\$325.568.899,76	R\$768.426.312,78
	\$202.045.948,21	\$400.970.423,65	\$428.154.867,32	\$83.389.401,10	\$196.820.427,43
Total	<b>R\$2.730.827.791,00</b>	<b>R\$3.502.236.729,00</b>	<b>R\$6.179.080.874,00</b>	<b>R\$885.757.498,83</b>	<b>R\$1.448.089.016,20</b>
	<b>\$1.041.945.023,46</b>	<b>\$1.238.308.434,23</b>	<b>\$2.363.627.412,12</b>	<b>\$301.283.352,89</b>	<b>\$469.232.048,50</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEAData).

Nesses gastos, constaram as obras de renovação em instalações de treinamento para o período dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, cujos projetos foram financiados pelo Governo Federal, especialmente, como legado no Plano de Políticas Públicas.

Para a complementação da infraestrutura esportiva, o ME construiu e reformou Centros de Treinamento Oficiais, entre eles o CCFEx,<sup>93</sup> com investimento R\$20.464.681,99. No total, foram dez instalações de treinamento, sendo sete delas parte do escopo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, com um investimento total de R\$188.408.619,52.

No ano de 2014, foi concluída a parceria com o Ministério da Defesa para obras de construção, ampliação, reformas, adequações, aquisição de equipamentos e melhoria de toda a infraestrutura e logística de centros de treinamento olímpicos que estavam sob a gestão das Forças Armadas.

Foi realizada também uma parceria com o Ministério de Minas e Energia (MME), para geração, transmissão e distribuição das linhas de energia do Parque Olímpico da Barra, com um investimento, do ME, de R\$167.031.264,54.

Em 31/12/2015, as obras relacionadas diretamente aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016 alcançaram uma média geral de 95% de execução física.

<sup>93</sup> CCFEx – Centro de Capacitação Física do Exército Brasileiro.

## **Extrato do PPA 2012-2015, do ME**

No PPA 2012-2015, houve uma grande modificação, sendo que os programas foram reduzidos, e o esporte passou a ter dois grandes programas, um Programa Esporte e Grandes Eventos, com quatro objetivos, com suas metas e iniciativas, e, ligadas a cada uma, seus planos orçamentários, bem como outro Programa de Gestão e manutenção do ME.

Devido a essa nova forma de apresentação do PPA, tornou-se difícil identificar e analisar a execução física e financeira de cada atividade das políticas de esporte e lazer. Por exemplo, PST, PELC, Rede CEDES e Eventos científicos e de esporte e lazer passaram a constar em um único objetivo, sendo necessário analisar os planos orçamentários para se identificar a execução de cada uma dessas atividades. E por tais planos orçamentários não constarem nos relatórios de avaliação anual do PPA, fizemos um esforço, a partir da LOA, dos quatro anos, para conseguirmos detalhar as ações de forma aproximada.

Isso redundou na invisibilidade dos programas que já se encontravam consolidados no ME.

Quanto ao caráter da PNE, alguns autores afirmam que o esporte não alçou à condição de política de Estado, ao analisarem alguns quesitos dessas políticas públicas, tais como a concepção (natureza), o financiamento e a abrangência dessas políticas. (ATHAYDE, 2015; CASTELLANI, 2019; SANTOS; AMARAL, 2011; ESPÍRITO-SANTO, 2013).

Como demonstrado pelo planejamento e execução programática, as conquistas do esporte foram relevantes, no PPA 2012-2015. Em que pesem a estrutura do ME e de várias secretarias estaduais e municipais de esporte, da realização de três edições da CNE e da existência de um CND, Mendes e Codato (2015) apontam óbices para se constituir uma política de Estado,

a estrutura institucional inadequada em termos de recursos humanos e impedimentos à participação de outros atores sociais além dos oficiais (parlamentares e membros do Ministério do Esporte) na política esportiva; (2) desarticulação entre as instituições públicas gerando redundâncias e conflitos de competência em função da má divisão de trabalho entre as agências burocráticas; e (3) planejamento inadequado constatado pela falta de organização de algumas instituições, pela falta de avaliação e de continuidade das políticas públicas ao longo do tempo (MENDES; CODATO, 2015, p. 564).

E concluem que, “em função desse arranjo administrativo”, o país enfrenta desafios quanto ao desenvolvimento da política de esporte brasileiro.

Quanto aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, o Governo Federal também criou uma instância de gestão integrada dos órgãos governamentais federais, do Estado e do Município de Rio de Janeiro. Tal coordenação foi determinante para organizar as câmaras temáticas de cada área específica e para realizar os jogos de acordo com o planejado. O ME atingiu seus objetivos de construir as instalações olímpicas, junto à PMRJ, e conseguiu ampliar o legado dos jogos e promover reformas e construção de novos centros de treinamentos e de competição, não apenas no Rio, mas também em vários municípios brasileiros (BRASIL, 2016a, p. 474).

Carneiro *et al.* (2021, p. 7) apresentam conclusões similares às deste estudo, quando concordam que governo federal envidou esforços para que o Brasil avançasse seus resultados nos Jogos Rio-2016, o que foi concretizado parcialmente. “Assim, houve diferentes dispositivos políticos e legais, que foram consubstanciados, e que reverberaram diretamente no financiamento do EAR para o Ciclo Rio 2016.”

Seu estudo está focado no financiamento e gastos do esporte de alto rendimento, no Ciclo preparatório para os Jogos Rio-2016, demonstrando que

houve recursos das fontes orçamentária, extraorçamentária e gastos tributários. A principal fonte de recursos foi a extraorçamentária, a partir de patrocínio sem incentivo fiscal das estatais federais e repasses sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas (CARNEIRO *et al.* 2021, 7).

Quem mais investiu, nesse período, foi a Caixa Econômica Federal, ressaltando também a Petrobrás e os Correios. Quando se tratou dos resultados da análise global do orçamento do ME, da fonte ordinária, com todas as subfunções, no PPA 2012-2015, a maioria dos recursos foi alocada no PBA.

No Quadro 17, fizemos a sistematização dos programas nesse PPA.

Quadro 24 – Políticas analisadas e as Condições Necessárias à política de Estado de esporte no PPA 2012-2015

<b>Categoria</b>	<b>PST</b>	<b>PELC</b>	<b>PBA</b>	<b>CEDES</b>	<b>5450</b>	<b>RNT</b>
<b>Relevante</b>	PPA, I II IICNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA; CNE	PPA, CNE
<b>Permanente</b>	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei de própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites
<b>Contínua</b>	Chamada pública; Rede; EG, EF /UFRGS; SAA/UEM	Chamada pública; Rede; EG, SAA, EF/UFMG	Seleção lei; SAA próprio + UFPR	Chamada pública; Rede com Centros; repositório/ UFSC	Emendas Parlamentares	Chamada pública; SAA próprio
<b>Sustentável</b>	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; orç. ascendentes e EP, valores financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes
<b>Democrática</b>	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Atenção PCD; sem controle ao gênero e local da bolsa	Descentralizada; equilíbrio regional	Sem controle sobre local do equipamento	Crítérios descentralizada; equilíbrio regional
<b>Abrangente</b>	Focal, muito baixo alcance/população potencial	Universal, muito baixo alcance/população potencial	Focal, alcance suficiente	Focal, médio alcance/pesquisadores potenciais	Universal, alcance suficiente	Focal médio alcance/atletas potenciais
<b>Estruturada</b>	Com estrutura suficiente; redução da quantidade baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; razoável quantidade, boa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; boa qualificação e rotatividade de pessoas

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao longo da sua gestão, enfrentou o acirramento da crise econômica, que implicou a reversão de importantes avanços, que vinham sendo conquistados desde o primeiro mandato do governo Lula.

No início da segunda gestão, o governo Dilma se comprometeu com a redução da pobreza, com a ampliação das políticas sociais, para elevar as condições de vida de frações da classe subalterna. Para isso, predispôs-se a elevar os ganhos do capital, principalmente nos setores da indústria da construção civil e dos setores do turismo.

No entanto, mesmo com grandes empreendimentos, nessa área, como, por exemplo, a construção de equipamentos esportivos para os grandes eventos esportivos, de habitações com PMCM, de hidrelétricas, etc., não conseguiu segurar os efeitos da crise e manter o ritmo crescente do desenvolvimento do país.

Em menos de dois anos, houve uma acentuada elevação das taxas de desemprego (de 6 para 11,3%) e da inflação, combinadas à redução dos níveis da atividade econômica e à baixa arrecadação de impostos, empurrando o Estado a uma crescente situação de crise fiscal.

Essas contradições foram sendo superadas pela afirmação dos interesses dos setores dominantes e conservadores, que exigiram uma atuação mais vigorosa do Estado para contornar a crise. O que impôs ao segundo governo Dilma a adoção de um amplo programa de ajuste fiscal, o qual provocou uma nova retração no orçamento federal, reduzindo os recursos nas áreas sociais.

Dessa vez, a crise alçou ao campo dos costumes e da cultura que, sob o ideário dominante, destilava preconceitos – de raça, gênero, étnico, etário e, sobretudo, de classe – cooptando os setores médios da sociedade e parte dos trabalhadores para a derrocada do governo Dilma.

Esse processo formou uma base social aos setores conservadores que se reorganizaram, com determinante atuação da mídia corporativa, das redes sociais e de outros aparelhos de hegemonia privados (GRAMSCI, 2011), atuando como o Estado “educador”, criando as condições para o *impeachment* da presidente Dilma – processo que trouxe todos os elementos constitutivos de um *golpe*.

Sendo esse o último da série dos PPAs examinados, observamos que as características das políticas instituídas pelo ME que foram se apresentando, nos PPAs anteriores, se confirmaram nesse também, com alterações pontuais devido à realização da Copa do Mundo de Futebol FIFA-2014 e à implantação de novas

políticas de esporte de alto rendimento, quais sejam: Programa Bolsa Pódio, Rede Nacional de Treinamento e Centros de Iniciação Esportiva, instituídas pela Lei 12.395/11 (BRASIL, 2011i). Tais políticas surgiram, impulsionadas pela realização dos grandes eventos, e apresentadas como legados esportivos. Isso demonstra a ocorrência de uma regularidade, na forma e no conteúdo, dessas políticas em relação às condições necessárias a uma política de Estado.

## 4.2 ÂMBITO FINANCIAMENTO DO ESPORTE

Esse âmbito empírico de investigação compõe o Modelo de Análise que estamos empregando para analisar a PNE, no período de 2003 a 2015, com o propósito de compreender como o financiamento sobre as receitas diretas do ME respondeu às condições necessárias para a instituição de uma política de Estado de esporte.

Diferente do âmbito empírico da PNE, a apresentação dos resultados da pesquisa sobre o financiamento foi organizada sem divisões por políticas específicas e sem abordar sequencialmente as categorias da pesquisa.

Tratamos articuladamente do planejamento (PPA) com financiamento federal (execução orçamentária e financeira), a partir de informações captadas da fonte primária do SIAFI gerencial, relacionadas com as determinações legais.

Até meados da última década, estudos sobre o financiamento eram raros no campo do esporte e lazer (VERONEZ, 2005; BUENO, 2008; MEES, 2015).

Com a criação do ME, que permitiu a ampliação e a regularidade da execução orçamentária e financeira, possibilitou-se a análise seriada dos resultados desse setor de políticas públicas. Assim, as pesquisas dessa natureza ganharam evidência, impactando no aumento de publicações, na maioria, tratando da fonte orçamentária, das diversas políticas públicas da esfera federal, por demonstrarem objetivamente como os governos definem suas prioridades na utilização do fundo público (CARNEIRO *et al.*, 2019a).

Por encomenda do ME, no âmbito do DIESPORTE (BRASIL, 2015d), foram realizados estudos pela FGV, que demonstraram, por meio de modelos<sup>94</sup> específicos, identificaram e levantaram as diversas fontes públicas e privadas que financiam o esporte no Brasil. Tais modelos apresentam o quadro com os montantes dos investimentos realizados, em esporte, pelo governo federal, pelos Estados, Distrito Federal, pelos municípios, além da iniciativa privada.

Quanto à discriminação das fontes federais que financiam o esporte, a pesquisa trouxe informações similares às encontradas na literatura: Bueno (2008), Lorenzo (2008), Castelan (2008), Santos (2011), Corrêa (2014). O que o estudo trouxe de novo

---

<sup>94</sup> MEFE – Modelo acervo do ME (BRASIL, 2013).

foram informações a respeito das finanças dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com mais de 200 mil habitantes.

Antes desse estudo demandado, outros surgiram, conforme indicam Pereira *et al.* (2020), e a maior incidência deles recai naqueles que tratam da fonte orçamentária, nos variados níveis federativos, por se tratar da fonte com maior volume, visibilidade e transparência sobre o fundo público.

Vale destacar alguns estudos que abordaram diversos aspectos do financiamento das políticas públicas de esporte e lazer, realizados a partir do governo Lula, como os de Bueno (2008), Lorenzo (2008), Castelan (2008), Santos (2011), Corrêa (2014), Almeida (2013), Freitas (2011), Mees (2014), Castro e Mezzadri (2019) e Teixeira (2016).

Outros estudos, igualmente, foram realizados a partir do governo de Dilma Rousseff, como os implementados por Mees (2014); Correia (2016); Mascarenhas (2015); Teixeira (2016); Guimarães (2017); Carneiro (2018); Carneiro *et al.* (2019); Pereira *et al.* (2020); Carneiro (2021). Estudos que vão delineando os fundamentos de uma disciplina acadêmica no campo do esporte e lazer.

Pretendemos contribuir, no campo do esporte e lazer, com a temática do financiamento público que se encontra em plena ebulição. Tecemos o bom debate com alguns estudos que vêm se consolidando. Admitindo que a ciência se desenvolve a partir de saltos iterativos, aprendemos e apoiamos-nos em muitas referências que foram exploradas com afinco.

A criação do ME possibilitou a geração de informações empíricas, problemáticas relevantes que serviram de objeto de inúmeras pesquisas, assim como pela longa duração de sua política, criando uma série histórica, a qual formou a base para diversas pesquisas que poderão se seguir, explorando diversas faces sobre o financiamento das políticas.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A LDO busca orientar a elaboração dos orçamentos anuais, compostos pelo orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, conformando-os aos objetivos, diretrizes e metas definidas que constam no PPA (KOHAMA, 2010).

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA, quando seleciona quais, de que forma e com qual intensidade os programas, inseridos no PPA, terão prioridade na programação e na execução do orçamento subsequente, disciplinando a elaboração e a execução dos orçamentos.

A elaboração da LDO é de prerrogativa do(a) chefe do Poder Executivo de cada ente da federação, sendo que o projeto da LDO deverá ser encaminhado ao Congresso até oito meses antes de encerrar o exercício financeiro para análise e aperfeiçoamento, por meio de emendas parlamentares, e deverá ser devolvido para sanção até o final do primeiro período da seção legislativa.

Com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>95</sup>, além do que consta na Constituição Federal de 1988, a LDO passou a dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; sobre os critérios e formas de limitação de empenho a ser realizada quando ocorre no final de um bimestre que a realização da receita poderá não suportar o cumprimento das metas de resultados primário ou nominal estabelecidas na Meta Fiscal, ou enquanto perdurar o excesso da dívida consolidada de ente da federação que tenha ultrapassado o respectivo limite ao final de um quadrimestre.

Além disso, a LDO regravará sobre as normas de controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com os recursos dos orçamentos; bem como deve estabelecer as condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LDO e a LRF assumem a responsabilidade de assentar matérias que tratam da fixação de critérios para a elaboração da LOA, para a regulação da programação financeira, além da definição do cronograma de execução mensal de desembolso. Torna-se, assim, a mais relevante peça de planejamento governamental.

No entanto, ao proporem a LRF, ao final dos anos de 1990, não se pensou em atribuir um limite legal ao gasto com juros da dívida. Os administradores públicos não encontraram limites para as despesas com juros com a LRF, e o governo FHC arquitetou a nova legislação, buscando executar, ao máximo, o pagamento dos juros da dívida pública.

A preocupação com o equilíbrio fiscal e com os aspectos financeiros pode retrair investimentos em setores estratégicos pela retomada das referências definidas

---

<sup>95</sup> Lei Complementar nº 101/2000.

pelos coeficientes, por ela, contemplados. A readequação seria possível somente pela geração de superávit primário, em âmbito federal – o que é pouco significativo – em detrimento daquele gerado em âmbito local. O que leva os entes subnacionais à disputa fiscal, dadas as suas intrínsecas necessidades de aparelhamento financeiro, podendo gerar a centralização tributária.

Uma das críticas mais incisivas sobre a LRF, que pudemos encontrar, afirma:

[...] estamos frente a uma peça de engenharia institucional elaborada de forma hábil, opaca, que atua no sentido de favorecer a geração de superávits primários necessários à sustentação de um processo de endividamento eterno, mediante a redução do poder aquisitivo, real, dos vencimentos do funcionalismo e das pensões e aposentadorias de todos os trabalhadores brasileiros. Opera, também, como um elemento estimulador do aumento permanente da carga tributária, necessário à ampliação da Receita Corrente Líquida, variável independente no equacionamento do ajuste fiscal. O vetor resultante desses dois movimentos induz ao agravamento de concentração da Renda Nacional. Perdem os trabalhadores, ganham os rentistas da dívida pública (JURUÁ, 2005, p. 4).

Behring (2016) expõe que, embora os governos Lula e Dilma tenham procurado um caminho alternativo para desencadear as suas políticas de redução da extrema pobreza, combinadas ao desenvolvimento do país, não conseguiram deslindar-se da lei de responsabilidade fiscal e das suas consequências de cortes orçamentários e financeiros das políticas sociais, inclusive as políticas de esporte.

Esclarece a autora que a economia política singular da era Lula, continuada com Dilma, mesmo em um ambiente externo e interno desfavorável, teve implicações políticas e econômicas profundas:

engendrou impactos materiais intensos sobre a vida dos que viviam em pobreza extrema ou absoluta, mesmo que não pela expansão dos direitos universais, o que implicaria efetivas reformas. Mas, é preciso reconhecer, favoreceu em proporções muito maiores os ricos, com atenção especial ao agronegócio e ao capital portador de juros, além de atrair capital estrangeiro para o novo Eldorado brasileiro (BEHRING, 2016, p. 8).

### **Lei Orçamentária Anual – LOA**

Consiste no instrumento que projeta as ações a serem realizadas no orçamento de cada ano, buscando materializar objetivos definidos no PPA e na LDO. Em complemento, o parágrafo 6º, do Art. 165 da CF88, consta que o PLOA, ou “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre

as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL, 1988).

No PLOA, constam os valores a serem arrematados para a execução das políticas públicas definidas pelo Governo, durante o ano em vigor. A trajetória institucional do projeto de lei orçamentária inicia-se pela apresentação pelo Presidente da República ao Congresso, quatro meses que antecedem o término do exercício financeiro e restituído para sanção, antes do fim da sessão legislativa. Cabe ao Congresso Nacional apreciar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como realiza com a LDO e o PPA.

No orçamento público, as receitas correspondem aos recursos ou rendas que são recolhidos aos cofres públicos para atender às necessidades de manutenção organizacional, custeio dos serviços, assegurar a soberania e estimular o desenvolvimento econômico e social (Tabela 31).

A receita pública é

todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado –, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem (KOHAMA, 2010, p. 60).

Tabela 31 – Composição da receita pública

<b>Quanto à natureza, a receita pública classifica-se em receita orçamentária e receita extraorçamentária</b>
<b>A receita orçamentária refere-se à arrecadação de recursos financeiros autorizados pela Lei do Orçamento (recursos provenientes de impostos, taxas e contribuições sociais) e pertencem ao poder público</b>
<b>A receita extraorçamentária corresponde aos ingressos financeiros de caráter temporário, pois não pertence ao Estado, que as arrecada simplesmente como depositário do valor. Nesse caso, o Estado apenas retém o valor que será devolvido ou pago a quem de direito, depois de cumpridas as formalidades necessárias</b>
<b>Por sua vez, a receita orçamentária, obedecendo à classificação econômica determinada por lei, divide-se em receitas correntes e receitas de capital</b>
<b>As receitas correntes derivam das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes</b>

**As receitas de capital são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente (BRASIL, 1964)**

Fonte: Elaborada pela autora com base em Kohama (2010).

De acordo com Giacomoni (2010), além de prever ou estimar a receita pública, o orçamento também atua como instrumento de programação, autorização e controle das despesas, que são detalhadas a partir de várias classificações: institucional, funcional, por programas e segundo a natureza.

A classificação institucional tem por finalidade principal destacar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, identifica o órgão que foi autorizado a gastar recursos, de acordo com a programação orçamentária e é composta por dois grupos: órgão e unidade orçamentária.

O órgão é a unidade administrativa dentro da organização do Estado, e a unidade orçamentária corresponde a uma repartição do órgão. Ao que se refere à classificação funcional, a finalidade principal é viabilizar a apresentação de dados e de estatísticas sobre os gastos públicos nas unidades administrativas e nos órgãos.

A classificação funcional é dividida em funções e subfunções, que podem ser conceituadas como serviços e subserviços (GIACOMONI, 2010). Essa classificação busca indicar em que áreas de despesa a ação governamental será realizada.

A classificação por programas demonstra o conteúdo da política que está sendo realizada pelo governo.

A fonte orçamentária do esporte e lazer é composta por quatro subfontes, com função<sup>96</sup> própria e três subfunções<sup>97</sup>: “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer” (Quadro 18).

---

<sup>96</sup> A Função é o maior nível de agregação das diversas despesas que competem ao setor público.

<sup>97</sup> Subfunção é parte da Função e agrega um conjunto de despesas públicas, podendo ser compostas por diversas Funções.

Quadro 25 – Composição do orçamento do esporte e lazer

SUBFUNTE	LEGISLAÇÃO
Recursos Ordinários para a função “Desporto e Lazer”, compostos por recursos de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Desvinculação de Receitas da União	Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; Portaria MPOG nº 42/1999
Contribuições sobre concursos prognósticos e loterias <sup>98</sup> para a função “Desporto e Lazer” são recursos de concursos prognósticos e loterias que são encaminhados pela Caixa Econômica Federal ao ME	Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015
Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” são recursos que não são ordinários ou de contribuições sobre concursos prognósticos e loterias, como recursos de Contribuição Social sobre Lucro Líquido	Portaria MPOG nº 42/1999
Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte. É a alocação de recursos, partindo de outras funções orçamentárias, nas subfunções, relacionadas à função “Desporto e Lazer”	Portaria MPOG nº 42/1999

Fonte: Elaborado pela autora com base em Transparência no Esporte<sup>98</sup> - UNB, 2020.

As receitas extraordinárias, no esporte e lazer, são compostas por três subfontes (Quadro 19), as quais não passam pelo orçamento.

Quadro 19 – Composição das receitas extraordinárias do esporte e lazer

SUBFUNTE	LEGISLAÇÃO
<b>1.</b> Repasses sobre concursos prognósticos e loterias para entidades esportivas	
São recursos arrecadados a partir de concursos prognósticos e loterias que são repassados pela Caixa Econômica Federal e repassados a entidades esportivas (Comitê Olímpico do Brasil, Comitê Paralímpico Brasileiro, Comitê Brasileiro de Clubes, Confederação Brasileira do Desporto Comunitário, Confederação Brasileira do Desporto Escolar e Clubes de Futebol)	Legislação – Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelos seguintes dispositivos: Lei nº 10.264/2001 – Lei Agnelo/Piva; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 12.395/2011 e Lei nº 13.146/2015; Lei nº 13.155/2015 e Decreto nº 7.984/2013
<b>2.</b> Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais	
Patrocínios realizados pelas estatais (Caixa Econômica Federal, Petrobrás, Correios, Banco do Brasil, etc.) ao esporte, sem ser recursos fruto de isenções fiscais	Decreto nº 6.555/2008
Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria	
Recursos de transferências nacionais e internacionais de atletas recebidos pela Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP) e recursos de transferências nacionais e internacionais de jogadores de futebol recebidos pela Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF)	Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluído pela Lei nº 13.155/2015

Fonte: Elaborado pela autora com base em Transparência no Esporte - UNB, 2020.

<sup>98</sup> Elabora do pelo laboratório de pesquisa Avante, UnB.

A luta política nacional sobre a questão do planejamento público é sempre muito acirrada e pouco resolutiva, em especial desde a redemocratização do país. Percebemos que, adstrito a um tema “tídeo” como técnico subjaz, na realidade, um grave conflito de interesses de, pelo menos, duas formas antagônicas de entender, conceber e aceitar a presença e a atuação do Estado diante da sociedade, sobretudo sobre a sua dimensão econômica, ou seja, uma árdua disputa ao acesso e ao controle dos fundos públicos.

Essa disputa torna-se mais acirrada na definição do orçamento público, que provém de processos políticos, eivados de conflitos.

Hilton e Joyce (2010) apontam que, geralmente, os setores insatisfeitos por partes envolvidas no processo orçamentário do setor público geram mudanças, as quais podem incidir ou no processo decisório sobre a alocação, ou na gestão dos gastos para obtenção de resultados eficientes.

A mudança adotada por diversos países e experimentada em diversos cenários, com vários graus de sucesso, nos últimos cinquenta anos, tem sido o “orçamento baseado em desempenho”.

Segundo os autores, “a reforma que atualmente tem mais ampla aceitação mundial é um empreendimento projetado para aumentar a efetividade do governo por meio da introdução de mais informações sobre o desempenho real nas decisões sobre a locação de recursos públicos” (HILTON; JOYCE, 2010, p. 379).

O orçamento informado pelo desempenho procura superar a relação simplista entre desempenho e recursos, por incluir técnicas mais sofisticadas, como a clareza da missão, o desempenho apropriado e a mensuração de custos e incentivos para usar essas informações na tomada de decisão.

As práticas mais comuns e criticadas pela academia, sobre o orçamento público, atêm-se ao produto obtido e os insumos, tais como a quantidade de recursos que entram nos cofres públicos e/ou de projetos e pessoas que foram contemplados, o que impede o processo orçamentário de se relacionar, diretamente, com resultados demonstráveis que podem revelar o desempenho real da política pública.

Segundo Hilton e Joyce (2010), o Brasil, para enfrentar o agravamento da crise capitalista, do final dos anos de 1990, deflagrou um amplo programa de reformas que

transcenderam as soluções de curto prazo para tratar das causas estruturais do desequilíbrio fiscal, o que redundou na LRF (nº 101/2000).

Tais reformas, que buscaram a “modernização” jurídica, administrativa e institucional, seguiram o corolário neoliberal, em que o equilíbrio entre as receitas e despesas, com preocupação em gerar superávit primário, é mais importante do que o desempenho real das políticas públicas planejadas, que são preteridas pelo pagamento de juros e/ou parte da dívida pública.

Essa modernização esteve (e está) afeita à redução do Estado para políticas sociais e a majoração de compromissos com a dívida pública, que atendem à lógica da financeirização do capital (MONTAÑO, 2008; BEHRING, 2008).

Os instrumentos de planejamento e orçamento públicos, no Brasil, sofreram impactos com essa modernização, que se adequou ao gerencialismo<sup>99</sup>.

Igualmente, o orçamento, elaborado sob os preceitos da “informação e desempenho”, exige mudanças na prática, o que desencadeia resistências aos que defendem o *status quo*.

Tais mudanças foram, por nós, percebidas ao analisarmos o movimento do orçamento federal do esporte e lazer, tanto pelas características de sua elaboração pelo Poder Executivo quanto pelas alterações propostas na fase de autorização do orçamento pelo Poder Legislativo e, sobremaneira, pelos contingenciamentos decretados trimestralmente, pelo governo federal, que reduziram os gastos públicos com as políticas sociais, sobretudo do esporte e lazer, para atender à meta fiscal.

O Quadro 20 traz as características, o cronograma legal e vinculação do PPA, da LDO e da LOA federal.

Quadro 26 – Características do PPA, da LDO e da LOA do governo federal

FASES	PPA		LDO		LOA	
	Prazo	Responsável	Prazo	Responsável	Prazo	Responsável
Elaboração	31/08 do primeiro ano de mandato.	Executivo	15/04 de todos os anos.	Executivo	31/08 de todos os anos.	Executivo
Discussão e votação	Até 15/12	Legislativo	Até 30/06.	Legislativo	Até 15/12.	Legislativo
Execução	Durante os últimos 3	Ministérios, secretarias e	Durante a	Ministérios, secretarias e	1º de janeiro a	Ministérios secretarias e

<sup>99</sup> A dimensão gestão deveria ser explorada pelos administradores públicos, que colocariam em prática ideias e ferramentas de gestão utilizadas no setor privado e "criticamente" adaptadas ao setor público, tais como os programas de qualidade e a reengenharia organizacional (COSTA, 2000).

	anos de um governo e o primeiro ano do governo seguinte	outros órgãos do executivo	elaboração da LOA e o ano seguinte	outros órgãos do executivo	31 de dezembro do ano seguinte	outros órgãos do executivo
Avaliação e controle	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil	Interno, durante a execução Externo, durante e após o fim da execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil

Fonte: Elaborado pela autora de acordo com Teixeira *et al.* (2015, p. 224).

O processo orçamentário e financeiro, do governo federal, definido pelo Art. 165 da Constituição Federal, organiza-se em quatro fases, sem as quais o ciclo da sua execução não se completa, quais sejam:

- a) Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), relativa à proposta elaborada pelo Poder Executivo, encaminhada ao Poder Legislativo;
- b) Lei Orçamentária Anual (LOA), referente à proposta orçamentária sancionada como lei que sumariza o total das dotações presentes no PLOA, as alterações propostas pelos parlamentares e o veto ou não do Poder Executivo;
- c) Recursos Autorizados relativos ao total de créditos orçamentários autorizados pela LOA, acrescidos e/ou deduzidos dos créditos adicionais e/ou bloqueios durante o exercício financeiro; e
- d) Recursos liquidados relativos ao total de recursos que passaram pelo processo de empenho e verificação do direito adquirido pelo credor.

#### 4.2.1 Tendências Gerais – Financiamento do ME

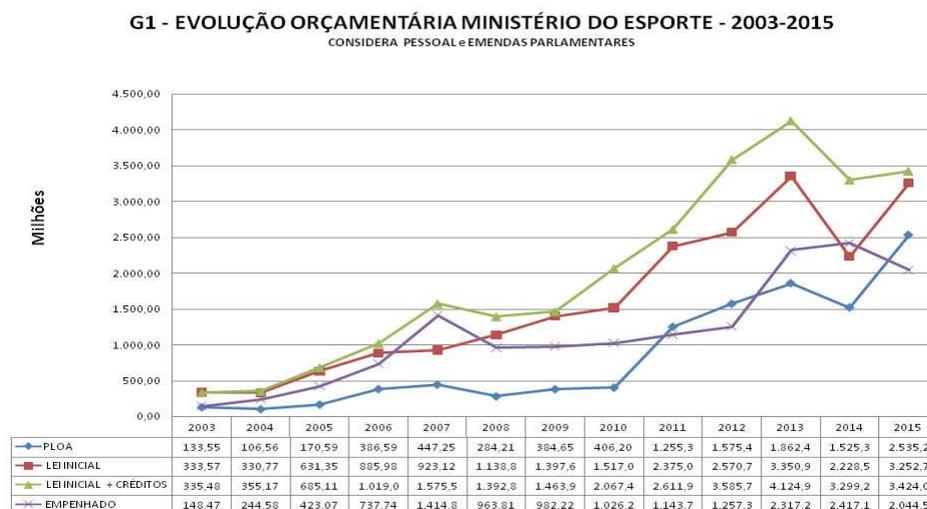
Os Programas e ações orçamentárias do Ministério passaram, ano a ano, a consolidar a ampliação do orçamento direto, seguridade social, por emendas parlamentares não apenas para infraestrutura, como também para o atendimento, seja no esporte educacional e de participação, seja no esporte de alto rendimento. Fruto do aperfeiçoamento do monitoramento da gestão orçamentária e financeira no

decorrer desses últimos 13 anos, pautada na eficiência, efetividade e eficácia das ações.

Fundamentada nesse conjunto de ações, programas e com uma visão e gestão estratégica atuando desde a atualização legal, passando pela criação e ampliação de programas sociais, investindo em formação de recursos humanos, estruturando o esporte de alto rendimento e ampliando a infraestrutura de esporte em todas as suas dimensões.

O ME, atuando assim com as políticas públicas, passou por um significativo processo de ampliação orçamentária, saindo de R\$133 milhões na PLOA, de 2003, para R\$2,5 bilhões, em 2015, de R\$333 milhões na LOA, em 2003, para R\$3 bilhões, em 2015, e com execução orçamentária de R\$148 milhões, em 2003, para R\$2 bilhões, em 2015, conforme demonstra a Figura 14, a seguir:

Figura 24 – Histórico da execução orçamentária do ME (2003-2015)



Fonte: Elaborada pela autora com base no SIAFI gerencial.

Alguns elementos são fundamentais para entendermos a relevância das políticas públicas de esporte e lazer do ME.

Uma das fontes de financiamento mais importantes para as políticas sociais de esporte, no Brasil, da fonte despesas ordinárias é o orçamento direto.

No âmbito da PNE, foram demonstrados os resultados da execução orçamentária e financeira de cada programa particular. Nesta parte, abordamos a totalização das peças orçamentárias correspondentes a cada PPA.

### PPA 2004-2007

Considerando os principais programas do ME, há uma correspondência às chamadas manifestações do esporte (BRASIL, Lei 9.615/98). Podemos constatar que, do valor destinado ao ME, no PPA 2004-2007, foram aportados R\$148.985.319,00 ao esporte de alto rendimento, perfazendo 25,65% do total, R\$500.920.490,00 (Tabela 32).

Assim, nas Políticas Finalísticas e nas Políticas Transversais, somando-se os programas esportivos sociais e os programas de esporte de alto rendimento, foram previstos 65,92% do total dos recursos orçamentários, em um total de R\$226.849.995,00.

Tabela 32 – Recursos do PPA 2004-2007 para os programas de esporte e lazer do ME

PROGRAMA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>Programas Esporte e Lazer</b>	R\$440.230.090,00	R\$500.920.490,00	R\$190.404.616,45
	\$ 218.244.801,84	\$ 244.546.784,76	\$ 90.625.983,48
<b>Alto Rendimento</b>	R\$92.583.319,00	R\$148.985.319,00	R\$20.159.838,71
	\$ 43.859.696,72	\$ 74.542.133,28	\$ 9.807.916,83
<b>Infraestrutura Esporte e Lazer</b>	R\$753.216.913,72	R\$1.258.841.224,00	R\$39.577.513,35
	\$ 570.213.917,84	\$ 623.205.669,16	\$ 19.608.219,92
<b>Grandes Eventos</b>	R\$637.347.488,00	R\$556.627.488,00	R\$782.723.656,00
	\$ 322.104.144,44	\$ 638.710.817,46	\$ 429.310.353,95
<b>Gestão e Pessoal</b>	R\$104.402.274,00	R\$114.288.873,00	R\$97.352.217,25
	\$ 51.334.817,83	\$ 56.399.239,59	\$ 48.123.349,90
<b>TOTAL</b>	<b>R\$2.027.780.084,72</b>	<b>R\$2.578.663.394,00</b>	<b>R\$1.130.217.841,76</b>
	<b>\$1.205.757.378,67</b>	<b>\$ 1.637.404.644,25</b>	<b>\$ 597.475.824,08</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Destacamos que o PST constou nas metas e prioridades da LDO de 2004. Dessa forma, o PST recebeu a maior alocação orçamentária, 40,27% dos recursos destinados ao ME, no PPA 2004-2007. Ou seja, com o investimento de

R\$138.584.160,00, tornou o esporte educacional o foco da gestão no período, atendendo os preceitos constitucionais.

### PPA 2008-2011

Em relação às manifestações do esporte, conforme consta na Tabela 33, tem-se na manifestação de alto rendimento a alocação de R\$725.123.918,00 do valor destinado ao ME, no PPA 2008-2011, na manifestação participação somada à manifestação educacional, R\$1.882.473.705,00. Para infraestrutura de esporte, recreação e lazer, de R\$3.837.668.632,00. Na gestão, alocou-se R\$227.731.554,00 da proposta. Nas ações para os grandes eventos, foram R\$1.465.274.491,00.

A proposta mostrou-se coerente com o foco estratégico anunciado pelo ME, de “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Nela, 71,53% do orçamento estão destinados para as manifestações participação e educacional.

Tabela 33 – Recursos do PPA 2008-2011 para os programas de esporte e lazer do ME

PROGRAMA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>Programas Sociais Esporte e Lazer</b>	R\$1.791.803.293,00	R\$1.882.473.705,00	R\$350.144.497,34
	\$ 611.107.089,51	\$ 636.647.566,61	\$ 192.367.577,96
<b>Alto Rendimento</b>	R\$496.421.723,00	R\$725.123.918,00	R\$187.061.707,53
	\$ 271.427.297,93	\$ 387.384.192,73	\$ 100.170.424,21
<b>Infraestrutura Esporte e Lazer</b>	R\$3.872.193.267,00	R\$3.837.668.632,00	R\$26.399.692,43
	\$ 1.732.111.524,81	\$ 2.059.232.301,88	\$ 15.865.098,35
<b>Grandes Eventos</b>	R\$572.786.155,00	R\$1.465.274.491,00	R\$81.239.158,45
	\$ 305.469.657,61	\$ 817.995.304,71	\$ 45.528.345,91
<b>Gestão e Pessoal</b>	R\$165.466.076,00	R\$227.731.554,00	R\$131.741.834,80
	\$ 90.552.048,97	\$ 122.235.543,17	\$ 82.225.951,26
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 6.898.670,514,00</b>	<b>R\$8.138.272.300,00</b>	<b>R\$776.586.890,55</b>
	<b>\$ 3.010.667.618,83</b>	<b>\$ 4.023.494.909,10</b>	<b>\$ 436.157.397,69</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEAData).

## PPA 2012-2015

O valor global do PPA 2012-2015, destinado ao ME para todas as políticas, foi de R\$484.910.325,00, perfazendo o valor total de R\$12.832.364.830,00 (Tabela 34).

Desse montante, R\$1.633.423.368,00 foram destinados ao esporte de alto rendimento – RNT, Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), Rede CENESP, preparação de atletas, eventos, antidoping, futebol – (30,29%), mais R\$880.218.307,00 ao esporte educacional – PST, PST-PME, Esporte na Escola, eventos – e ao esporte de lazer e legado social – PELC, Vida Saudável, eventos (27,89%). E o vultoso R\$3.047.537.226,00, para a Ação 5450 infraestrutura de esporte recreativo e lazer. Para os grandes eventos, foram R\$6.786.275.604,00.

O restante do valor dos programas finalísticos R\$348.898.800 foi utilizado em atividades como a produção do conhecimento e preservação da memória – Rede CEDES, CEDIME.

Tabela 34 – Recursos de 2012-2015 para os programas de esporte e lazer do ME

PROGRAMA	LOA	LOA+CR	PAGOS
<b>Programas Sociais Esporte e Lazer</b>	R\$876.904.978,00	R\$880.218.307,00	R\$237.400.209,29
	\$ 346.627.059,58	\$ 327.602.824,84	\$ 83.878.763,67
<b>Alto Rendimento</b>	R\$2.129.675.609,00	R\$1.633.423.368,00	R\$494.284.598,74
	\$ 794.128.901,32	\$ 491.496.733,20	\$ 188.519.898,11
<b>Infraestrutura Esporte e Lazer</b>	R\$2.635.266.680,00	R\$3.047.537.226,00	R\$14.341.769,44
	\$ 1.114.637.387,44	\$ 1.254.351.011,14	\$ 6.101.328,23
<b>Grandes Eventos</b>	R\$3.832.896.400,00	R\$6.786.275.604,00	R\$967.871.375,18
	\$ 1.475.397.552,29	\$ 2.635.258.629,34	\$ 335.341.461,19
<b>Gestão e Pessoal</b>	R\$464.910.178,00	R\$484.910.325,00	R\$318.822.880,74
	\$ 178.175.087,02	\$ 185.105.126,06	\$ 121.757.404,23
<b>TOTAL</b>	<b>R\$9.939.653.845,00</b>	<b>R\$12.832.364.830,00</b>	<b>R\$2.032.720.833,30</b>
	<b>\$ 3.908.965.987,65</b>	<b>\$ 4.893.814.324,58</b>	<b>\$ 735.598.855,43</b>

Fonte: Elaborada pela autora. Dados da pesquisa com base no SIAFI gerencial (valores correspondentes à época da execução convertidos em dólar estadunidense – IPEADData).

Dois indicadores agregados podem expor com maior clareza a importância/relevância atribuída às políticas de esporte e lazer pelo governo federal.

O cotejamento da execução orçamentária do ME com a execução do OFSS e com o PIB nacional, no período analisado, em nossa pesquisa, resultou expresso em percentuais ínfimos do orçamento do esporte e lazer.

Mesmo impulsionadas pelos grandes eventos, Jogos Pan-2007 e, em 2011, com preparação para os Jogos Rio-2016, anos em que o ME atingiu suas execuções máximas, os percentuais não passaram de 0,12 e 0,13%, respectivamente.

Aparentemente, com essa informação isolada, sem estabelecer relações com a macroeconomia, sem investigar as contradições delas derivadas, poderíamos inferir que o esporte seria considerado irrelevante pelos gestores do governo federal, nesse interregno.

Se for feita uma relação direta de causa e efeito, poderíamos deduzir que, pelo fato de o OGU do esporte, durante doze anos de execução, não ter ultrapassado a marca de 1% do OFSS, e por ter ocupado, durante a maior parte desse período, o último lugar no *ranking* de recursos orçamentários, não seria plausível que o ME tivesse a capacidade de realizar, além da sua política, os grandes eventos esportivos.

Com esse raciocínio, o esporte não atenderia aos atributos de uma Política Relevante, mesmo constando na CF 1988 e mesmo tendo recebido recursos regulares e contínuos com poucas variações no período. Até 2011, quando sofreu um refluxo abrupto, baixando esse índice em, aproximadamente, 100 vezes, na relação com o OFSS.

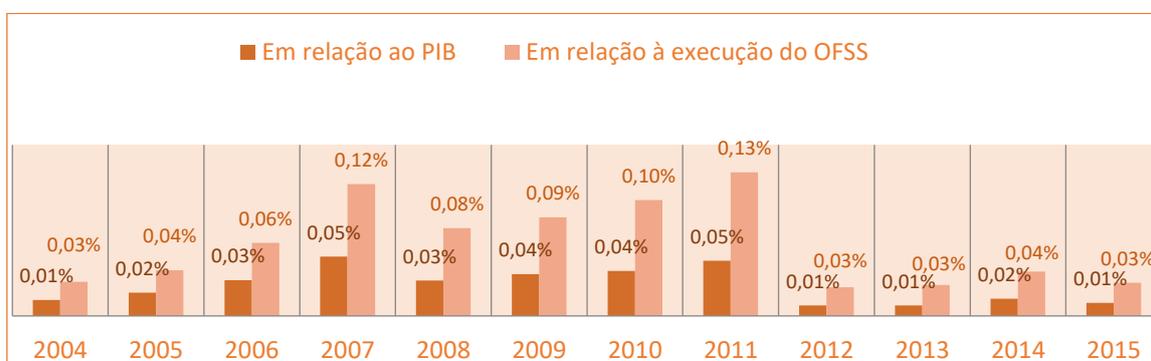
Poderíamos entabular outra relação de causa e efeito e responsabilizar, por tal perda orçamentária, a recém-eleita Presidente Dilma, talvez, por capricho, ou talvez por desconsiderar o esporte entre as preocupações do novo plano de governo (PPA 2012-2015), o que poderia pressupor que a redução do orçamento do ME ocorreu por uma decisão individual, e não por questões alhures. Aqui, a PNE não atenderia ao atributo de política sustentável, devido aos ínfimos recursos repassados.

À concepção positivista caberia qualquer resposta que indicasse uma relação causal. Nesses exemplos particulares, os dois fenômenos – um do campo econômico e outro do campo político – ocorreram em momentos coincidentes, podendo ou não existir relação de um com o outro.

Se os mesmos problemas fossem submetidos à outra referência teórico-metodológica que perscrutasse esses fenômenos considerando as contradições e as determinações que deles possam advir, neste caso, seria possível expô-los, em sua essência, realizando, assim, inferências e encontrar explicações sobre as razões últimas que os determinaram, em sua complexidade e o mais próximo possível da realidade concreta, assim como tais fenômenos ocorreram na sociedade.

Refletindo sobre as relações existentes entre as categorias Política Relevante e Política Sustentável, precisamos nos valer de elementos explicativos da economia política. Partindo-se de uma análise da totalidade, o OFSS trata do geral, e o orçamento do ME, do particular, podemos tirar tendências da relação entre o geral e o particular, observados na série histórica de 2003 a 2015 (Gráfico 4). As variações ocorridas durante o período demonstraram que o orçamento federal do esporte ocorreu de forma regular e contínua, com montantes muito baixos, em relação aos dois indicadores apresentados, com tendência de baixa a partir de 2011.

Gráfico 4 – Execução orçamento federal do esporte *versus* OFSS e PIB



Fonte: SIGA Brasil, IBGE – Valores liquidados e em percentuais.

Essa queda nos montantes orçamentários, que ocorreu em 2012, apresentou uma contradição. O Brasil vinha apresentando taxas de crescimento econômico, combinado com desenvolvimento social, e tinha lastro para formar uma agenda regional de resistência às disputas dos países hegemônicos, que entendiam como ameaça a formação do MERCOSUL e dos BRICS. Some-se a isso o descobrimento da reserva do Pré-Sal, a maior bacia petrolífera do país, com programas emergenciais para enfrentar a extrema pobreza. Todavia, a agenda econômica manteve-se de acordo com os preceitos neoliberais. O Brasil, com suas potencialidades, mas sem projeto nacional de desenvolvimento, foi alvo fácil para os ataques dos países que cobiçavam suas riquezas. A política conciliatória, que tentava incluir o proletariado na rede de proteção social e, ao mesmo tempo, combinar com a política fiscal restritiva para gerar superávit primário, se esgotou. E esse foi um dos fatores para que o orçamento geral encolhesse e atingisse acentuadamente o ME, em plena organização da Copa FIFA-2014 e dos Jogos Rio-2016.

Observando o desempenho da execução orçamentária do esporte, referente aos valores empenhados e liquidados, comparados com o PIB e com o orçamento direto da União, caberia um questionamento: Poderíamos estimar que, vista de forma global, a PNE se apresenta como uma Política Relevante?

É correto supor que a magnitude do gasto em seriação histórica pode apontar tendências reveladoras de prioridades, em um governo. No entanto, as análises comparativas sobre as finanças e os gastos realizados por diferentes governos requer metodologia própria que resguarde as mesmas fontes de dados, os mesmos indicadores, os mesmos índices de conversão para equiparações.

No tratamento das informações obtidas sobre cada um dos governos, em relação ao direcionamento do gasto, desconsiderando a magnitude do gasto de cada um, podem-se cometer equívocos que distorcerão o significado da informação e as inferências e explicações sobre as tendências que se possam extrair. No caso em voga, de que um governo foi mais democrático ou mais comprometido com os direitos sociais, considerar a magnitude do gasto de um e de outro pode parecer que investimentos na ordem de dois pares de bilhão, por um dos governos, sejam comparados com investimentos na ordem de centenas de milhares por outro.

Guimarães (2017), em seu estudo, mostrou que, ao compararmos com PPAs anteriores, por exemplo, na gestão de FHC, no PPA 2000-2003, notaremos que a ordem de grandeza dos gastos é muito inferior, ao compararmos com os empregados, nos governos Dilma e Lula.

O ME, em seu primeiro PPA 2004-2007, até o último ano do PPA 2012-2015, o esporte conseguiu galgar valores orçamentários elevados nas LOAs e ganhou os créditos. Contudo, sofreu contingenciamentos elevados em seus orçamentos anuais, e ainda que tenha realizado grande volume de empenhos, não conseguiu liquidar, nem obteve limites financeiros para pagar as ações realizadas. Por conseguinte, não conseguiu ter um bom desempenho na execução do orçamento, pois o que conta para a execução orçamentária pública é quando se efetiva o pagamento.

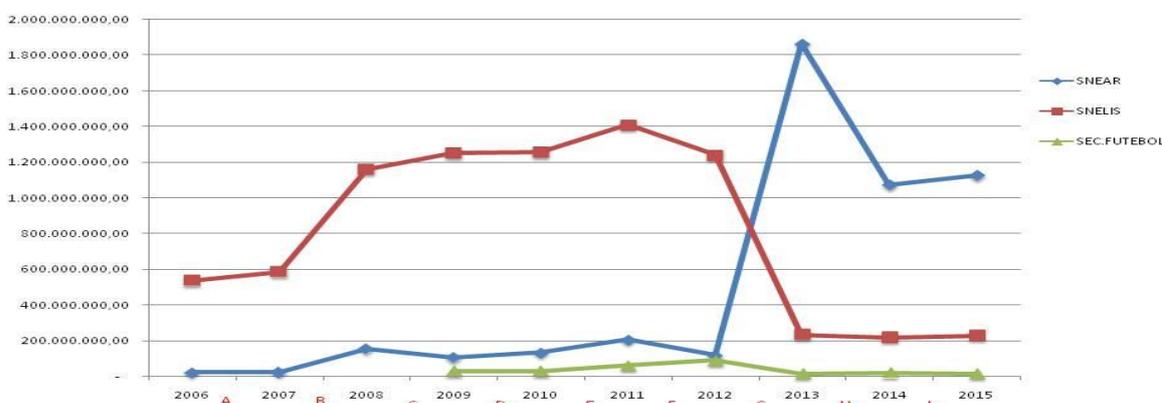
Analisar o movimento do orçamento e dos contingenciamentos foi uma decisão oportuna para conseguirmos compreender quais foram os valores aportados pelo Poder Executivo, na PLOA, como se deram as LOAs sob a influência dos parlamentares e da correlação de forças entre os segmentos envolvidos com o esporte e lazer, na disputa pelo fundo público, expressas pelas prioridades na

distribuição dos gastos, ao longo do período. Nesse processo, captamos como apareceram ou não foram evidenciados os elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte.

Iniciamos apresentando (Gráfico 5) os resultados do orçamento autorizado para empenho, em uma série de 2006 a 2015, dissociando as secretarias finalísticas, para se reconhecer as diferentes destinações dos recursos às dimensões esportivas.

Gráfico 5 – Dotação orçamentária autorizada do ME sem os grandes eventos

**G1-A - Dotação Autorizada do ME - Sem Grandes Eventos**  
**Evolução das Secretarias - Transposição da 5450 da SNELIS para SNEAR**  
**2006 – 2015**  
 (Considera Programação do ME, com emendas de comissão, individuais, bancada e crédito especial)



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

Aparentemente, o ano de 2013 demonstra uma queda abrupta das políticas de esporte social e uma súbita elevação nos valores atribuídos ao esporte de alto rendimento. Esse gráfico não segrega a ação que aporta o maior contingente de recursos, gerando distorções aos que analisam apenas a aparência dessa peça orçamentária.

Em uma análise mais detida, podemos concluir que nem as políticas de esporte social obtiveram um volume orçamentário dessa monta, antes de 2013, nem o esporte de alto rendimento teve um salto qualitativo em suas ações regulares.

O desequilíbrio demonstrado no Gráfico 6 ocorreu devido à ação de Implantação e modernização de infraestrutura de esporte e lazer (5450) que, até 2012,

estava alocada na SNELIS<sup>100</sup> e foi deslocada para a SNEAR, por ter recebido a incumbência de executar os CIEs com recursos do PAC. Com essa atribuição, conquistou cargos para executar e acompanhar essa ação, e com eles formou uma nova estrutura que centralizou a gestão de toda a infraestrutura do ME, no DIE, na SNEAR.

O impacto no orçamento da ação de infraestrutura esportiva (5450) sempre foi grande e pode causar distorções na análise da distribuição de gastos, nas ações finalísticas, quando essa ação for vista inserida nas demais políticas.

Assim, de 2004 a 2012, o volume orçamentário dessa ação era contabilizado nas políticas de esporte e lazer, depois disso, passou a incidir sobre os valores do esporte de alto rendimento.

Antes de ser uma deliberação do ME, ao elaborar o PLOA, essa ação de infraestrutura (5450) tem um orçamento elevado, porque ela sempre foi uma ação preferencial para os parlamentares aportarem as suas emendas.

Sem nos isentar de emitir uma crítica quanto à constatação de que a concentração de emendas parlamentares, em uma ação de infraestrutura, mesmo que tenha ocorrido para além uma série de treze anos, não assegura a continuidade da política de infraestrutura de esporte e lazer, que implique qualidade do equipamento, política de acesso e permanência, nem coincide com o conteúdo em uma política estruturante para o esporte e o lazer no Brasil.

Procuramos analisar como ocorre o movimento do orçamento do ME, considerando as políticas de cada secretaria nacional, separadas da ação de infraestrutura (5450), para que percebamos como se deu a destinação dos recursos, sem a distorção causada por essas ações.

Também separamos as ações dos grandes eventos, que são temporárias, mas alteram a percepção de regularidades na distribuição dos recursos orçamentários, o que pode definir prioridades.

As decorrências da alocação das despesas pelo ME, no intercurso de 2006 a 2011, mostram que houve uma aproximação entre a dotação orçamentária autorizada para empenho, das políticas esportivas sociais e das políticas de esporte de alto rendimento, com variações majoradas em determinados períodos, quando ocorreram os grandes eventos esportivos.

---

<sup>100</sup> A ação 5450 estava alocada na SNDEL, que se uniu à SNEED e passou a ser denominada SNELIS.

Esses resultados, obtidos a partir de fontes primárias do SIAFI gerencial, SOF/MPOG, nos permitiram preservar, ao máximo, a integridade das informações, evitando-se, assim, possíveis distorções que podem influenciar o pesquisador e induzi-lo a cometer equívocos na interpretação dos resultados.

Consideramos que o SIAFI gerencial é um dos sistemas estruturados mais seguro e fidedignos do governo federal quando se tratam de referências sobre o financiamento e o gasto do esporte, originados do OGU. Ele possibilita que a interpretação se aproxime ao máximo do movimento do real, da execução do orçamento e das finanças.

Os resultados a que chegamos divergem da maioria dos achados que constam na literatura, no campo das políticas de financiamento do esporte.

Veronez (2005) e Bueno (2008) realizaram os primeiros estudos, na área, avaliando que, na distribuição de gastos, o esporte de alto rendimento tem sido beneficiado com maior volume de recursos, invertendo-se a prioridade constitucional, tornando-se uma prioridade do ME.

Nessa esteira, outros estudos, diversificando as abordagens, chegaram às mesmas conclusões (ALMEIDA, 2013; LIMA, 2014, PEREIRA, 2020; MATIAS, ATHAYDE, MASCARENHAS, 2015; SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Autoras como Guimarães (2017) e Castro e Mezzadri (2019), em suas pesquisas, a partir de diferentes fontes e problemas de pesquisa, já haviam refutado a tese, posta da seguinte forma: a dimensão do esporte de alto rendimento, nos PPAs 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, sempre teve primazia em relação ao “Esporte Participação” e ao “Esporte Educacional” na distribuição de recursos e no estabelecimento de prioridades orçamentárias dentro das políticas desenvolvidas pelo ME ou órgão gestor equivalente.

Guimarães (2017, p. 170) diz que a referida tese não se confirmou nos termos propostos. “O EAR, do ponto de vista orçamentário, teve primazia somente no PPA 2012-2015. No PPA 2000-2003, a primazia foi do esporte participação, e nos dois seguintes (PPA 2004-2007 e 2008-2011), do esporte educacional.”

Suas pesquisas demonstraram que nem sempre a primazia na percepção de recursos se deu pelo EAR.

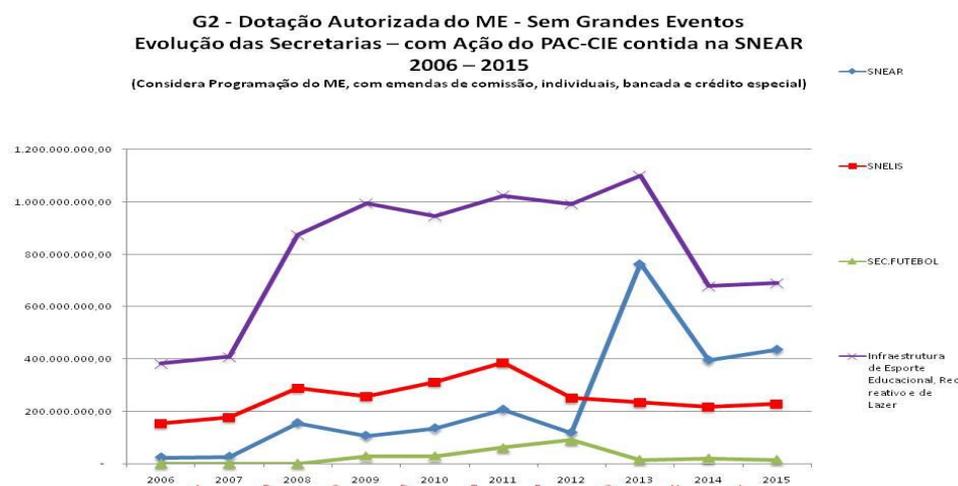
Quando isso ocorreu, apresentou-se como uma distorção, decorrente do incremento promovido pela realização dos grandes eventos esportivos, o que

não ocorre uma série histórica. A não comprovação da hipótese contraria a literatura disponível (VERONEZ, 2005; BUENO, 2010; ALMEIDA, 2013; LIMA, 2014). A primazia foi determinada pelos megaeventos no PPA 2012-2015 e não se situa numa série histórica (GUIMARÃES, 2017, p. 170).

Castro e Mezzadri (2019) e Veronez (2008) ressaltam a questão do impacto da ação de infraestrutura, no orçamento do ME, por meio de EP.

Portanto, concluímos que, em momentos de normalidade, a destinação dos recursos apresenta uma regularidade dada pela aproximação dos valores investidos nas políticas sociais do esporte e do esporte de alto rendimento (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Dotação autorizada *versus* empenhos das secretarias sem os grandes eventos



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

Houve um enorme volume de recursos à ação Implantação e modernização de infraestrutura de esporte e lazer (5450), mobilizando, aproximadamente, 1,1 (bi) de reais, em um orçamento de 4,4 (bi), se incluirmos as ações que compõem a preparação dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, que, sobremaneira, requereram um significativo volume de recursos orçamentários do ME.

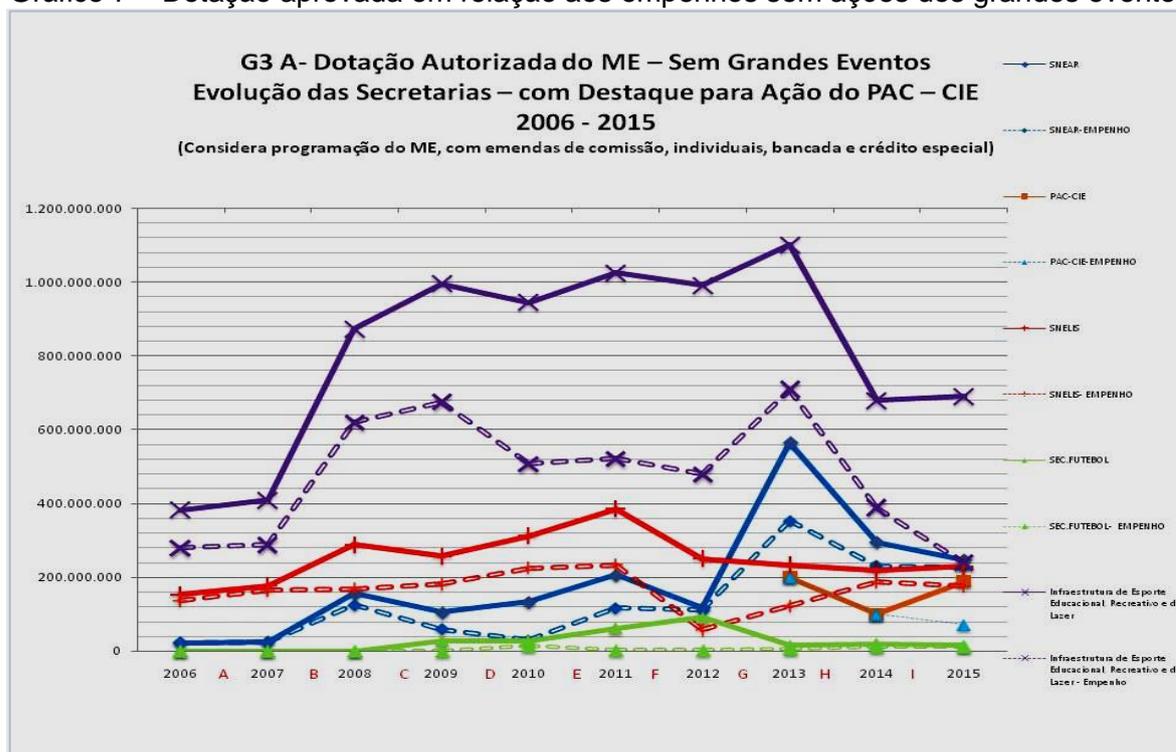
Nas ações finalísticas, identificamos que, até 2012, houve um aporte orçamentário maior para as políticas de esporte social (PST e PELC), em relação às políticas de esporte de alto rendimento, inclusive tendo, neste ano, uma redução de quase 50% da dotação autorizada, em relação a 2011. De toda forma, compreendemos certo equilíbrio na distribuição de gastos referentes aos recursos orçamentários das políticas estudadas.

Ao procurarmos compreender a discrepância de valores orçamentários atribuídos para as políticas de esporte de alto rendimento, em 2013, mesmo sem contar com as ações dos grandes eventos, constatamos que já se iniciava uma concentração com grande acréscimo nos valores sobre a preparação de atletas, com viagens para competições, apoio às entidades esportivas e, com a aprovação, pela Lei 12.395/11, de uma nova categoria do PBA.

A categoria Bolsa Pódio estava voltada para atletas com potencial de obtenção de medalhas nos Jogos Rio-2016 e requereu valores até cinco vezes maiores do que a categoria mais elevada do programa, e isso fez o orçamento da SNEAR dar um salto.

Some-se a esse conjunto de ações o aporte de uma emenda parlamentar, em 2013, alocada nas políticas de esporte de alto rendimento, destinada à construção de um centro de treinamento, com previsão em torno de 150 milhões de reais. Essa emenda parlamentar acabou não sendo efetivada, tendo reduzido a capacidade de execução orçamentária da SNEAR. Ademais, no ano de 2013, houve um forte contingenciamento sobre os limites orçamentários do ME, como constataremos no Gráfico 7, a seguir.

Gráfico 7 – Dotação aprovada em relação aos empenhos sem ações dos grandes eventos



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

Esse gráfico demonstra a diferença entre o limite autorizado e o empenho executado, na prática da gestão orçamentária, e isso representa o contingenciamento aplicado ao órgão, que no caso do ME, por ser depositário da grande parte das EP, cada vez que a crise fiscal se aprofunda, sofre maiores contingenciamentos, tornando-se um ciclo. O ME precisa das EP para aumentar a fonte orçamentária direta, as obras de equipamentos esportivos são um atrativo para os parlamentares que apostam as suas emendas, sem saber ao certo se o Município destinado a realizar a obra tem condições de executá-la.

Dessa forma, muitas obras não avançam além do Contrato de Repasse com a CEF, ou fica inacabada por improbidade, restando ao ME cancelar as provisões. Com isso, sua execução orçamentária cai. Pelo que observamos na série histórica de 2003 a 2015, a execução caiu também porque o governo federal teve maior propensão a contingenciar EP.

Ainda que o orçamento discricionário do ministério não fosse suficiente para atender as demandas por políticas públicas de esporte e lazer, o ME sempre sofreu seguidos e severos cortes orçamentários, por parte do Governo Federal na apresentação da PLOA. Muitas vezes, conforme os Relatórios de Avaliação dos três PPAs analisados, os recursos orçamentários, ou não eram devolvidos, ou eram devolvidos no mês de dezembro, de cada ano, dificultando o empenho dos valores.

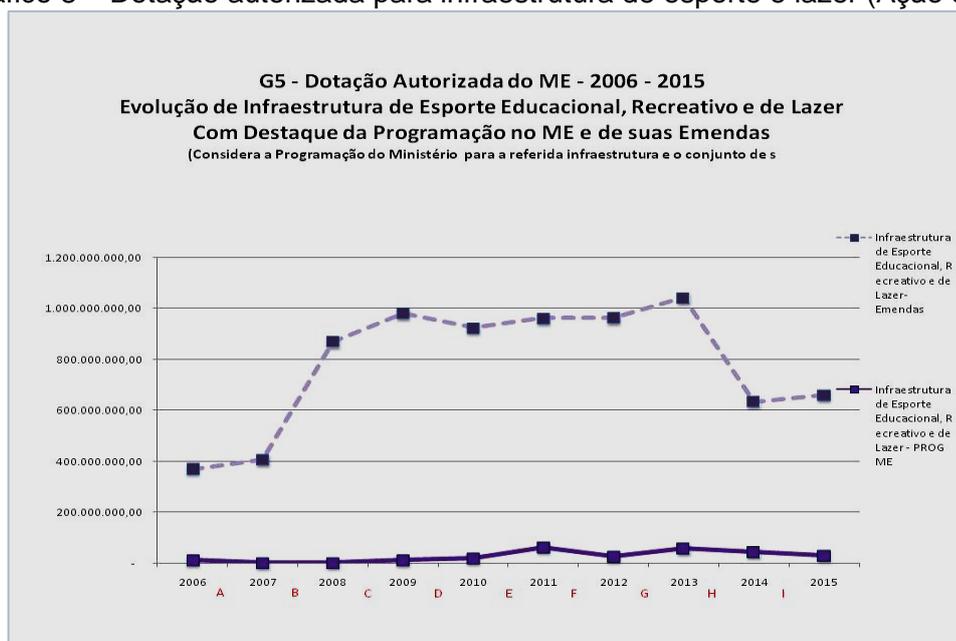
Os valores orçamentários autorizados para o ME, no período analisado, demonstram um fluxo regular e ininterrupto nas políticas finalísticas e transversais, analisadas, com retração na execução financeira. Esses recursos voltaram para o Tesouro Nacional e destinaram-se ao pagamento e amortecimento da dívida pública.

A discrepância entre as políticas finalísticas de esporte social e de esporte de alto rendimento constatada demonstra uma tendência à queda, em que os valores voltam a se aproximar, mesmo em 2015, às vésperas dos Jogos de 2016. Nos anos posteriores, esses valores entraram em sintonia, porém, extremamente rebaixados, porém tal análise ficará para futuras pesquisas, pois não fazem parte do objeto deste estudo.

Os resultados, conforme mostra o Gráfico 8, nos levam a retomar a abordagem sobre a interferência do Poder Legislativo sobre a programação orçamentária, apresentada pelo Poder Executivo, no caso particular, o ME.

Se observarmos as informações sobre os valores contidos nas PLOA e LOA, de 2008 a 2013, referentes à ação de Implantação e modernização de infraestrutura esportiva e de lazer (5450), apresentados pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, são todos inferiores a 100 milhões de reais. Todavia, os parlamentares aportaram uma média de 1 bilhão de reais, nessa ação.

Gráfico 8 – Dotação autorizada para infraestrutura de esporte e lazer (Ação 5450)



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

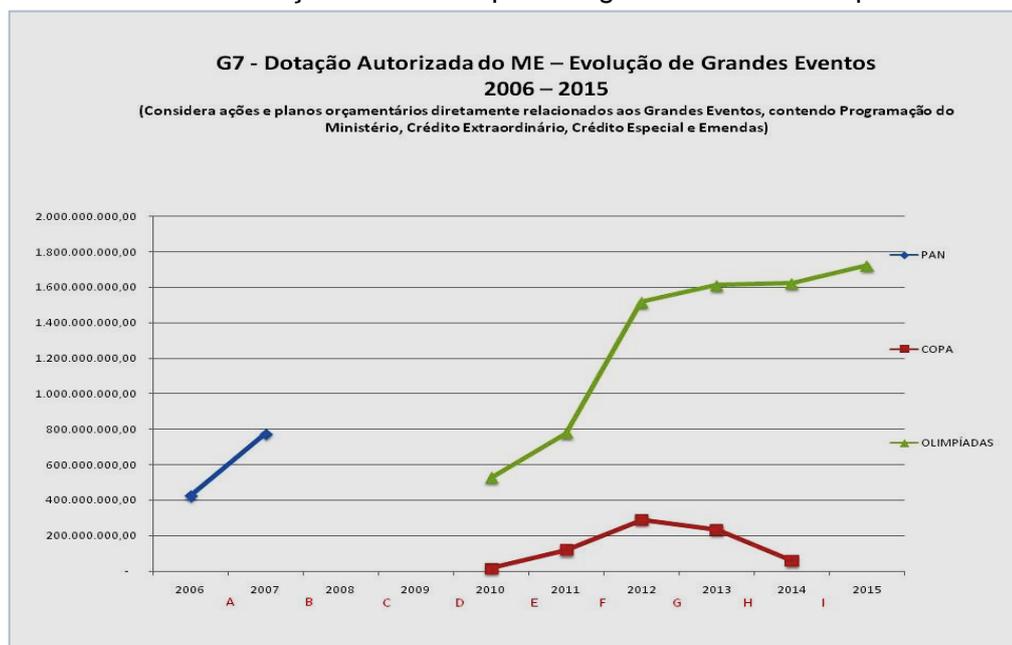
Se, por um lado, foi um ganho orçamentário significativo para o ME, em um momento de parcos limites de recursos oriundos do OGU, em anos de grave crise do capital internacional, por outro, temos que essa interferência causa um desequilíbrio na peça orçamentária do órgão, em relação às demais políticas, quando sobreleva a política de infraestrutura.

E por ser emenda e estar sob os auspícios dos parlamentares, não suporta planejamento, não se atém aos diagnósticos do setor, pois são eles que escolhem o local exato da construção do equipamento, não acompanhando a gestão e a ocupação destinada à infraestrutura esportiva.

Em relação aos recursos destinados especificamente para as Políticas para os Grandes Eventos, demonstramos, no Gráfico 9, por contraste visual, como figurou a dotação orçamentária para a preparação e realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio-2007, da Copa das Confederações FIFA-2013 e da Copa do Mundo

de Futebol FIFA-2014 e para a preparação dos Jogos Olímpicos, valores totalizados, autorizados pelo Congresso Nacional, após os remanejamentos de créditos.

Gráfico 9 – Dotação autorizada para os grandes eventos esportivos



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

As ações orçamentárias relacionadas à Copa das Confederações, de 2013, e da Copa do Mundo de Futebol FIFA, 2014, não foram comprometidas com a organização do evento, porque essa atribuição coube à FIFA.

O governo federal assumiu despesas para viabilizar a Rede Brasil Voluntário – com a preparação e a capacitação, a indumentária, a alimentação, entre outros.

Com o entendimento de que esse evento, embora não constasse como exigência na Matriz de Responsabilidades, nem fosse preocupação da FIFA, o ME decidiu construir um plano de legados, para distribuir nacionalmente benefícios trazidos pelo evento para além das cidades-sede.

A ação contemplou a construção ou modernização de COTs e CTS, equipamentos edificados em parceria com os Estados e Municípios. Na Tabela 35, a seguir, estão discriminados, a cada ano, os recursos referentes aos eventos, separadamente.

Tabela 35 – Dotação autorizada para os grandes eventos esportivos

<b>G7 - Dotação Autorizada do ME – Evolução de Grandes Eventos 2006 – 2014</b> (Considera ações e planos orçamentários diretamente relacionados aos Grandes Eventos, contendo Programação do Ministério, Crédito Extraordinário, Crédito Especial e Emendas)			
	<b>PAN</b>	<b>COPA</b>	<b>OLIMPIADAS</b>
2006	423.957.488,00		
2007	775.280.000,00		
2008			
2009			
2010		17.400.000,00	527.000.000,00
2011		119.448.339,00	779.641.412,00
2012		289.836.496,00	1.516.101.514,00
2013		233.000.000,00	1.560.332.187,00
2014		59.500.000,00	1.609.962.183,00

Fonte: Elaborada pela autora com base no SIAFI Gerencial.

O maior impacto pela magnitude do gasto, nas despesas do ME, foi com a infraestrutura dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, que ficou responsável pelo orçamento do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro.

Para esses empreendimentos, o ME alocou um total de 6 bilhões de reais, de 2010 a 2014.

A área da Barra esteve composta por nove instalações, dentre elas o Velódromo e o Centro Olímpico de Esportes Aquáticos.

Foi investido, nos quatro anos do PPA, um total de R\$722.905.313,69 no Parque Olímpico da Barra em quatro instalações. Os investimentos federais, ano a ano, foram de R\$261.405.538,00, em 2013, R\$226.622.419,26, em 2014, e de R\$203.891.404,27, em 2015. O Parque Olímpico da Barra teve 88,45% de execução física em 2015.

O Complexo de Deodoro é formado por doze instalações olímpicas divididas em Área Norte, Área Sul e Domínio Urbano. Entre as instalações olímpicas podemos citar o Centro Olímpico de Hóquei e o Estádio Olímpico de Canoagem Slalom. O complexo abrigou onze modalidades olímpicas e quatro paralímpicas durante os Jogos. O Complexo de Deodoro teve, em 2015, 85,09% de sua execução física concluída. Durante o PPA 2012-2015, o governo federal investiu R\$659.656.939,39, na Área Norte, R\$177.440.742,71, na Área Sul, e R\$101.034.710,87, no Domínio Urbano, totalizando um investimento federal de R\$938.132.392,97.

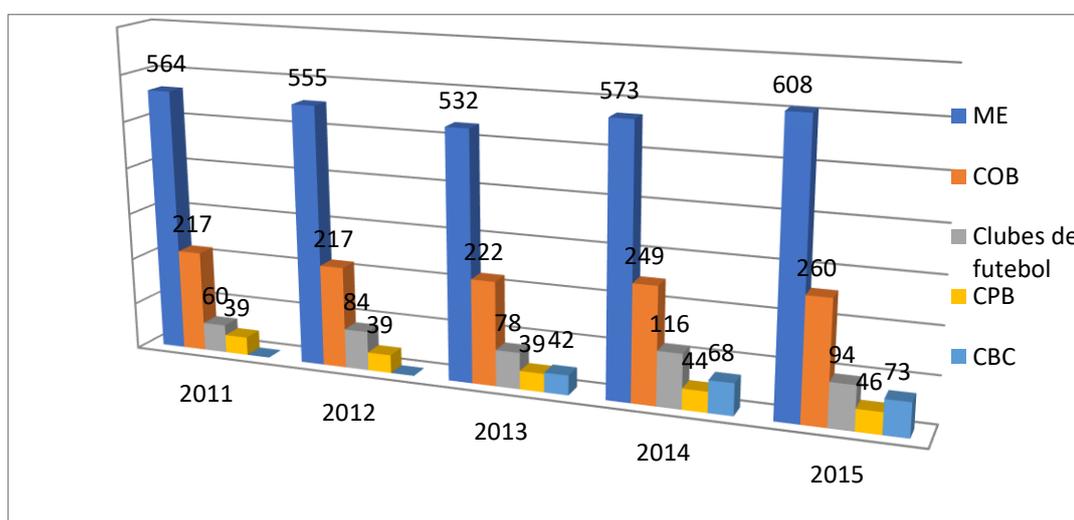
Esse montante de recursos públicos foi objeto de protestos e resistências, inclusive por parte da academia, sendo que há uma vasta produção tratando de aspectos críticos aos Jogos.

#### 4.2.2 Fontes extraorçamentárias de financiamento do esporte

Uma das formas de se executar recursos no esporte é pela fonte extraorçamentária, ou seja, recursos que não passam pelo orçamento federal (Gráfico 10).

Estamos apresentando as fontes extraorçamentárias, a fim de expor as possibilidades de aproximação dessas fontes e das subfontes com a categoria de política sustentável como componente do Modelo de Análise.

Gráfico 10 – Recursos de Concursos Prognósticos e Loterias para o Esporte



Valores arrecadados, deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões.  
Fonte: Elaborado pela autora com base nos valores da Caixa Econômica Federal.

Entre as fontes extraorçamentárias, a que deteve mais recursos, de 2013 a 2016, no ciclo olímpico, foi a de patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais, com o direcionamento para diferentes ações: competições, confederações, clubes, equipes e atletas (Transparência no Esporte, 2019, apud CARNEIRO, 2021).

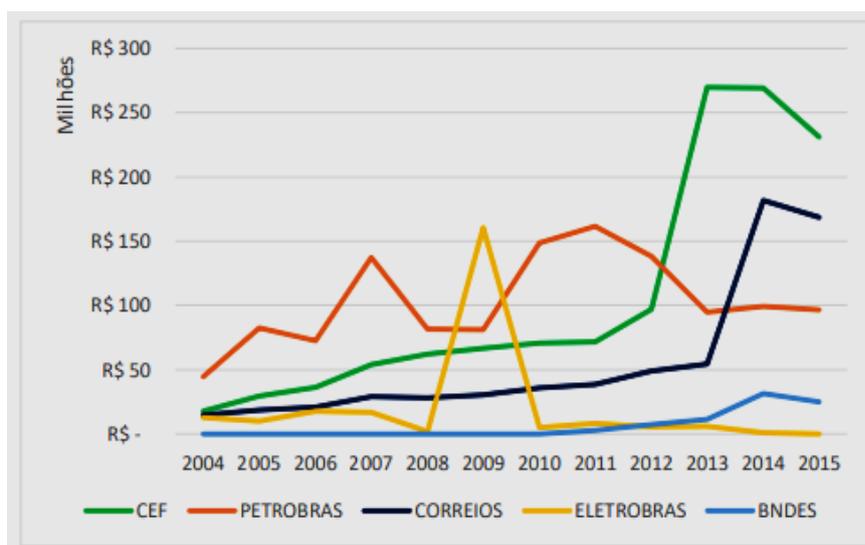
Essa constatação pode mudar as abordagens sobre as fontes de financiamento, já consolidadas em diversas publicações.

São raros os estudos sobre o financiamento de estatais ao esporte, no entanto, não são recentes. Veronez (2007) tratou desse tema sobre o financiamento do esporte, via estatais federais, revelando que esse tipo de aporte ao desenvolvimento do esporte não é recente. Carneiro *et al.* (2021) ressalta que o aporte

extraorçamentário de maior vulto ocorreu durante o ciclo olímpico Rio-2016 (Gráfico 11).

Os estudos sobre os atributos orçamentários devem ser aprofundados, inclusive para ver se esse dado, de que as estatais são a “fonte” que mais aporta recursos para o esporte, se repete, quando o objeto forem os programas sociais esportivos.

Gráfico 11 – Recursos de patrocínio das estatais para o Esporte



Fonte: Pereira (2017, p. 126).

Pereira (2017) e Carneiro *et al.* (2021) dedicaram-se a contribuir com o avanço no conhecimento sobre as finanças públicas do esporte, relativo às informações a respeito do patrocínio das estatais. Houve um ponto de convergência entre os estudos, além da metodologia, e ambos abordaram o Plano Brasil Medalhas. Pereira investigou sobre a relação das empresas estatais com o patrocínio esportivo, voltada às confederações de esportes olímpicos, ao passo que Carneiro *et al.*, (2021) investigaram a variedade de fontes durante o ciclo olímpico para verificar a composição do gasto, nesse ciclo.

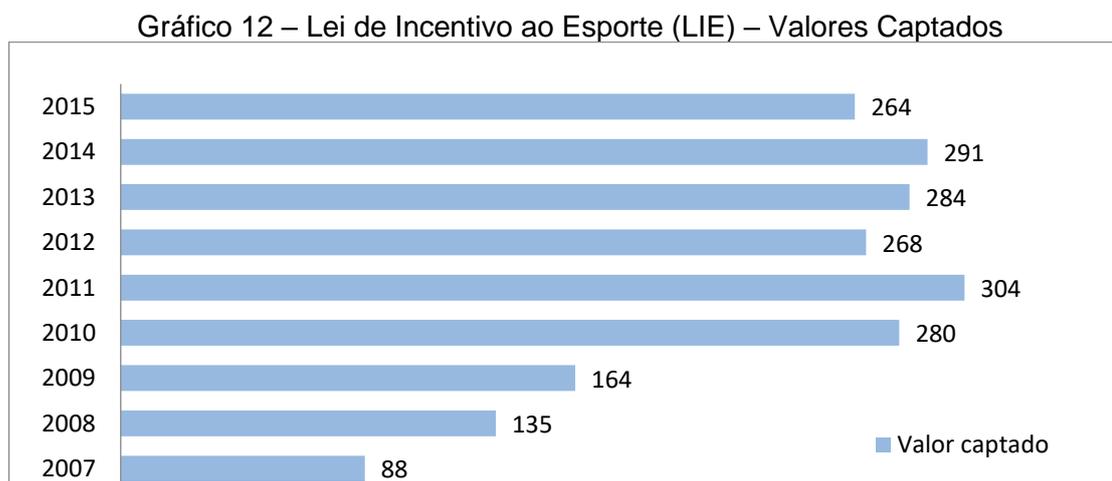
Além disso, durante os Governos Lula e Dilma, houve ativismo das empresas estatais, como protagonistas na dinâmica macroeconômica, elemento que reverberou no aumento de gasto para o EAR (Pereira, 2017).

Esta subfonte foi regulamentada pelo Decreto nº 6.555/2008, tendo estabelecido que as ações de patrocínio estatal devem ser acompanhadas pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Os recursos desta subfonte representaram 51,57% da fonte extraorçamentária e 35,38% de todo o gasto com EAR no Ciclo Rio 2016 (CARNEIRO *et al.*, 2021).

### 4.2.3 Fontes Indiretas de Financiamento do Esporte

A Lei de Incentivo ao Esporte, Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, autoriza que as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real e pessoas físicas que investirem no esporte tenham a redução fiscal no importe de até 1% do imposto de renda devido por pessoa jurídica e, ainda, acumular com investimentos proporcionados por outras leis de incentivo e até 6% do imposto de renda devido para a pessoa física. Ressalta-se que a referida Lei teve prorrogada sua vigência até o ano 2022, em decorrência da aprovação da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.

Os recursos dessa fonte indireta, apresentados no Gráfico 12, representam o universo de projetos que conseguiram sensibilizar as empresas a aderirem aos seus projetos com recursos incentivados. Trata-se de uma parte reduzida em relação aos limites aprovados para o gasto.



Fonte: ME (DIFE). Valores captados, valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões.

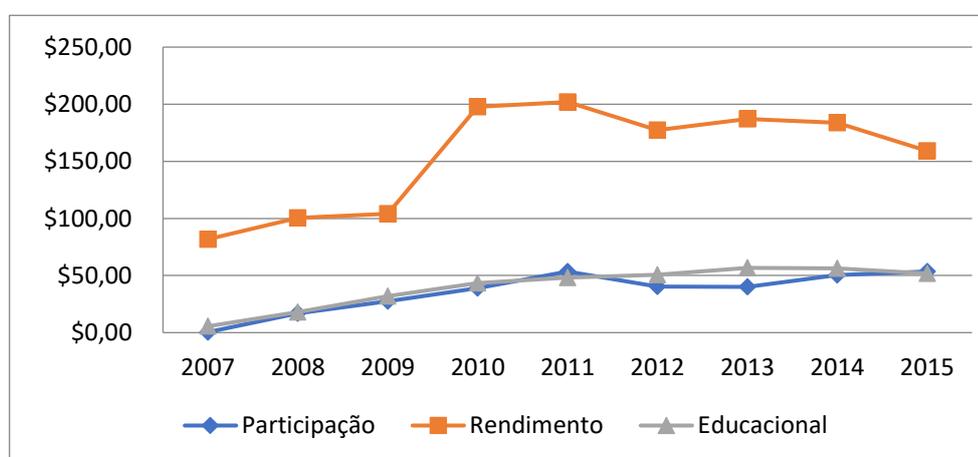
A LIE tem demonstrado na série histórica, desde sua criação em 2007 até 2015, a preferência das empresas em apoiar projetos de esporte de alto rendimento. A discrepância é enorme ao se comparar com o volume de projetos e recursos aportados nos projetos de cunho educacional ou recreativo e de lazer (Gráfico 13).

Essa preferência pode ser explicada pelo fato de que o esporte de competição em alto nível pode agregar às empresas valores imateriais, como vitória, pujança, determinação, velocidade, força. Aflora-se aí a questão da crença de que o esporte pode tudo, que é detentor de valores positivos. Como nos apresentou Gramsci (2000a), o Estado ampliado tem um caráter educador, um poder de convencimento da classe subalterna a fazer alianças com os setores conservadores, da classe dominante, e por eles são submetidos à condição precária de usufruir dos bens materiais e culturais produzidos pela humanidade e que lhes pertence por direito.

Um projeto incentivado, realizado por instituições não governamentais, são concessões, fragmentos precários de acesso ao direito ao esporte.

Os valores substanciais da LIE são captados por grandes clubes que oferecem atividades para os seus associados, sendo que estes não são os filhos dos trabalhadores.

Gráfico 13 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) – por manifestação



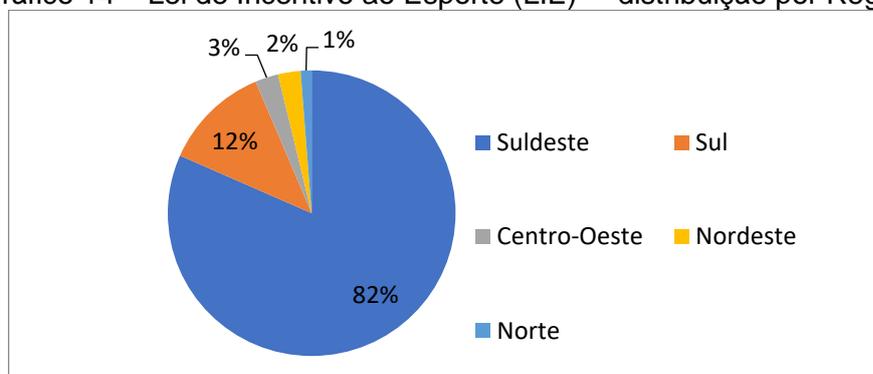
Fonte: ME (DIFE). Valores captados, valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões.

Quanto à capilaridade dos projetos que conseguiram captar recursos e enfrentar a burocracia estatal para implantar o seu projeto, estes se concentram nas regiões Sudeste e Sul, regiões mais desenvolvidas economicamente, onde se concentram os maiores setores da indústria e de serviços (Gráfico 14).

Essas regiões têm o maior número de infraestrutura esportiva, técnicos e treinadores, podendo “colaborar” com o projeto, normalmente com vínculos precários na relação de trabalho. Importa considerar que essa fonte indireta de recursos

contribuiu muito, mesmo que de forma contraditória, com a democratização do acesso ao esporte e a dar visibilidade para as políticas públicas do ME.

Gráfico 14 – Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) – distribuição por Região



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Ministério do Esporte (DIFE). Valores captados, valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões e em %.

A seguir, apresentam-se os clubes privados e instituições sem fins lucrativos, que atuam no esporte, que demonstraram capacidade de captar recursos junto às empresas por meio da isenção de Imposto de Renda. O Gráfico 15 mostra como o direcionamento dos recursos da Lei de Incentivo rendeu-se aos dois maiores clubes privados do país.

Gráfico 15 – Maiores captadores de recursos (LIE)



Fonte: Ministério do Esporte (DIFE). Valores captados, valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ milhões.

O direcionamento dos recursos da Lei de Incentivo rendeu-se aos dois maiores clubes privados do país, como mostra a Figura 15.

Figura 25 – Estatais incorporadas ao Plano Brasil Medalhas

Esporte Clube Pinheiros (EPC)
Minas Tênis Clube (MTC)
Instituto Passe de Mágica (IPM)
Comitê Olímpico Brasileiro (COB)
Círculo Militar da Vila Militar (CMVM)

Fonte: Brasil 2016. Portal oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

#### 4.2.4 Financiamento público dos demais entes federativos

A Constituição Federal, 1988 (BRASIL, 1988), em seu Art. 23, define competências comuns da União, dos Estados, do DF e dos Municípios para diferentes áreas.

Conforme consta no seu Art. 30, os Municípios não têm como competências o esporte e o lazer. Isso gera uma lacuna na estrutura do sistema esportivo, posto que a ausência de definição de competências enfraquece a oferta de políticas de esporte e lazer justamente na instância federativa em que tais práticas se materializam.

A crise do pacto federativo, cada vez mais explícita com esse arranjo, dificulta a coordenação dos objetivos das políticas públicas, podendo produzir sobreposição de competências e disputas entre os diferentes níveis de governo.

No esporte, isso não é diferente. Razão que, *per se*, justifica a necessidade de um novo sistema nacional do esporte que defina claramente as atribuições e responsabilidades que cada instância deve assumir para prover o acesso ao esporte e lazer, por meio de políticas garantidoras de direitos.

Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) trazem, em seus estudos recentes, análises sobre o papel dos entes federados no financiamento do esporte e lazer.

São raros os trabalhos que apresentem resultados globais relativos ao esporte e ao lazer, a não ser por meio de indicadores agregados, ou como ocorreu por demanda do ME, que contratou um suplemento do esporte, na MUNIC, realizada pelo IBGE, em 2003 (BRASIL, 2006), que levantou informações sobre infraestrutura e sobre a gestão municipal dos órgãos de esporte e lazer. Outro, focado em informações sobre a gestão, foi contratado em 2009, e, por fim, em 2015, foram feitas duas pesquisas, uma MUNIC e ESTADIC, e outra como suplemento da PNAD, que apresentou o perfil dos praticantes e não praticantes de esporte e atividades físicas.

Informações sistematizadas atuais sobre as finanças do esporte nas unidades federativas são raras. As que existem não empregam a mesma metodologia, o que pode gerar inconsistências na sistematização das informações.

Em 2010, o ME realizou, em parceria com a FINEP do MCTI, o Diagnóstico Nacional do Esporte (DIESPORTE), em que um dos eixos de pesquisa tratou das finanças dos Estados e Municípios. No Gráfico 16, apresentam-se os resultados, agrupados, de como ocorreu a movimentação dos recursos em políticas de esporte e lazer em 1.200 municípios, os quais concentram a maior parte do PIB no Brasil.

Gráfico 16 – Valores das secretarias estaduais e municipais de esporte



Fonte: Elaborado pela autora com base no DIESPORTE (BRASIL, 2013).  
Valores deflacionados pelo IGP-DI em R\$ bilhões.

Podemos observar que, a partir de 2010, houve um aumento de recursos informados pelos gestores como sendo atinentes ao esporte e lazer. No entanto, tais recursos não foram repassados para as políticas e programas de prática do esporte e lazer, sendo empregados em infraestrutura urbana no Plano de recuperação urbana de espaços, não esportivos, que foram computados como legados dos grandes eventos esportivos.

#### 4.2.5 Considerações sobre o âmbito financiamento do esporte

O que procuramos evidenciar nesse item, com a devida relevância, foi uma

visão de totalidade em que se assentou o Governo Federal, quando da formulação e implementação da política de esporte e lazer, assim como no movimento do financiamento federal, identificando as categorias que compõem as condições necessárias para se constituir uma política de Estado de esporte.

A realização dos grandes eventos esportivos aparece assim integrada e articulada aos diferentes elementos desta política, não se caracterizando como um fim em si mesmo, mas como indutor do desenvolvimento da PNE.

Com limites e adversidades, em que pesem as críticas emitidas, o Governo Federal, por mais de uma década, intencionou e agiu no sentido de impulsionar, qualificar e promover o esporte como um direito de cidadania e torná-lo política de Estado, participe no processo de desenvolvimento humano, social e econômico do país, obtendo significativos avanços nessa empreitada. Isso pode ser constatado no orçamento, mesmo com variações, pois este **manteve o fluxo regular de recursos orçamentários para garantir o direito às políticas públicas de esporte e lazer.**

Embora tenha havido um enorme descompasso com a execução financeira, dentro dos anos de empenho, pelo que o ME expôs, se deveu à restrição financeira, aos limites orçamentários maiores do que financeiros, à liberação de limites orçamentários ocorrendo nos finais de ano, deslocando o volume de empenhos nesse período, sem que a ação seja plenamente executada para se efetuar os pagamentos. O maior volume de empenhos nas ações de infraestrutura, em que o pagamento ocorre sobre o percentual da obra construída, após medição feita pela entidade mandatária.

A Caixa Econômica Federal (CEF), como a Entidade Mandatária contratada para operar os recursos referentes aos Contratos de Repasse, faz a intermediação entre o ME e os Estados e Municípios para construção de infraestrutura de esporte e lazer, bem como dos equipamentos mais complexos de esporte de alto rendimento. Os resultados do DIESPORTE constataam esse fenômeno:

A CEF é o esteio real dos recursos federais dirigidos ao Esporte. Além dos volumes determinantes, dominantes, que libera, cresceu seu recurso das loterias todos os anos, em termos reais. Esse crescimento é positivo, contudo, é diminuto e indica um “cansaço”, um esgotamento do Modelo de Financiamento Federativo do Esporte (DIESPORTE, 2015d, p. 10).

Dessa forma, a CEF administra e controla a execução física de quadras, praças esportivas, ginásios contratados, equipamentos apropriados ao esporte de alto

rendimento, inclusive aos relacionados à Copa FIFA-2014 e aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016. Esses repasses representam o maior volume de recursos do esporte no país.

A seguir (Quadro 21), estão resumidas as principais características das fontes diretas, extraorçamentárias, indiretas e de outras unidades federativas.

Quadro 27 – Financiamento e as Condições Necessárias à política de Estado de esporte

Fonte Categoria	OGU	Loterias	Estatais	LIE	Estados	Municípios
<b>Relevante</b>	LDO, LOA, PPA insuficiente e ínfimo x PIB	Lei 9.615/98 e Fonte extraordinária Operação especial Caixa para EAE e EPE			Fonte indireta, Lei	Fonte extraordinária Loterias
<b>Permanente</b>	Sem obrigação de executar limites orç/fin	Sem definição prévia de captação			Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	
<b>Contínua</b>	Contínua			Definição discricionária das empresas	Chamada pública; Rede com Centros; repositório/UF SC	
<b>Sustentável</b>	Discricionário, valores orç/fin. insuficientes descendente	Insuficientes		EAR, valores variáveis a depender da agenda	Limites aprovados/ano; valores orç/fin. insuficientes	
<b>Democrática</b>	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional		Concentrada no EAR com melhores resultados	Descentralizada; desequilíbrio regional	
<b>Abrangente</b>	Focal, muito baixo alcance/população potencial	Universal, muito baixo alcance/população potencial		Focal, alcance suficiente		
<b>Estruturada</b>	Com estrutura suficiente; pessoas: redução da quantidade alta qualificação, servidores de carreira			Não cabe repasse para EAE e EPE	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, média qualificação e rotatividade de pessoas	Estruturas próprias frágeis

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

### 4.3 ÂMBITO LEGISLAÇÃO DO ESPORTE NO BRASIL

A análise da legislação esportiva esteve estrita às principais leis federais que regram o esporte sob os aspectos e princípios gerais instituídas no período de 2003 a 2015. Foi visto na lei, as quais expressam cada uma, ao seu tempo e determinações, a tentativa de instituir uma PNE. Portanto, serão abordados somente aqueles aspectos centrais da legislação que demonstrem nexos e fundamentos que expliquem as características atuais das políticas públicas de esporte.

Esse Âmbito Empírico trata dos resultados da análise sobre a legislação esportiva, para reconhecer, na legislação esportiva, limites e possibilidades para atender às condições necessárias para a instituição de uma política de Estado de esporte.

Embora, neste momento da pesquisa, se proponha a apresentar os principais atributos constitucionais afetos ao esporte e as leis infraconstitucionais que trataram das normas gerais do esporte, em especial a Lei Zico (BRASIL, 1993) e a sua sucedânea Lei Pelé (BRASIL, 1998).

Um caso emblemático no Brasil é a política de financiamento ao futebol, que há muito vem acontecendo com a intervenção do Estado, prática exercida por governantes, mesmo em distintos regimes políticos. Segundo Linhales (1996) Veronez (2005), desde a chegada desse esporte no país, o Estado autorizava clubes a contratarem empréstimos, por exemplo, o Fluminense, em 1919 (DPL n.º 3.955/1919); o América Futebol Clube, em 1927 (DPL n.º 5.258/1927). Houve, também, a doação de terrenos públicos para a instalação de sedes, como foi o caso do Flamengo, nos anos 1940, conforme segue:

[...] mais que nenhum outro clube do Rio, o Flamengo construiu seu patrimônio graças às benesses da elite política de esferas municipais, estaduais e federais. [...] Não é por acaso que o período no qual o Flamengo conseguiu sua maior conquista patrimonial, a doação do terreno da Gávea, dobrado com o posterior aterro da Lagoa, tenha sido na era Vargas (MATTOS, 1997 apud VERONEZ, 2005).

Essa conduta, originada nos anos de 1930, embora contraditória com o Estado desenvolvimentista, foi seguida por sucessivos governos democráticos, com

mecanismos diferentes. Por meio do CND<sup>101</sup>, o governo brasileiro continuou interferindo no esporte por meio de decretos, destacando-se aqueles que concediam “subvenções” e isenções fiscais às entidades esportivas como a principal forma de seu financiamento, em especial do futebol, que perdurou até o início da década de 1970. A lógica da intervenção estatal teve seguimento pelos governantes da ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1988. Somente em 1975 foi instituída uma lei geral do esporte (Nº 6.251/75), que manteve o padrão do financiamento público às entidades esportivas, inclusive do futebol, que já figurava como uma fonte geradora de capital.

Segundo Pinali (2019), o Estado brasileiro foi decisivo na estruturação mínima do futebol profissional, nos anos de 1930 e 1940,

sob a herança de Vargas, o governo militar seguiu disciplinando e regulando o funcionamento da esfera esportiva, com regulamentação da venda do “passe” em 1968 e instituindo a Loteria Esportiva em 1969, que previa a destinação de recursos para fins sociais e para a promoção do esporte [...] em 1975, ocorreu a reformulação do sistema desportivo nacional, conferindo maiores poderes ao CND, sobretudo para interferir nas entidades esportivas e em 1976, por meio de lei federal, a profissão de jogador de futebol [foi] regulamentada (PINALI, 2019, p. 58).

Mesmo nos períodos de redemocratização do Estado, essa lei geral do esporte perdurou até 1993, com promulgação da Lei Zico (Nº 8.672/93), que reforçou a prevalência do futebol pelo Estado brasileiro, embora com ajustes requeridos pela ótica neoliberal, por meio da liberalização sob a lógica do mercado, incorporando parâmetros empresariais na administração dos clubes e associações, bem como na comercialização de atletas.

Com a Lei Zico e, depois, com a Lei Pelé (Nº 9.615/98), mantiveram-se mecanismos de financiamento do futebol, sob os auspícios do Estado, mesmo que de forma subsidiária, sem a participação direta do orçamento público, contando com o capital político estatal para a sua realização. Foram os casos da exploração do jogo de bingo pelos clubes de futebol, extinto pelo Presidente Lula (MP Nº. 168/2004), e da criação da Loteria Timemania<sup>102</sup>, cuja aprovação contou com o esforço do governo

---

<sup>101</sup> O atrelamento das entidades esportivas ao Estado era explícito e normatizado, no Decreto nº 9.267, de 16 de abril de 1942, que “aprova o regimento do Conselho Nacional de Desportos”.

<sup>102</sup> Lei da *Timemania*, sob o Decreto 6.187/07, que regulamentou a Lei 11.345/06, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para a quitação de seus débitos tributários, inclusive sobre o FGTS. Alterada pela Lei Nº 11.505/2007.

Lula, com o objetivo de que clubes tradicionais se salvassem da falência e obtivessem condições para saldar suas enormes dívidas públicas acumuladas por décadas.

O exemplo apresentado confirma a ideia de que uma política pode prevalecer a logo prazo, independente das ideologias dos partidos que ocupam o poder, desde que ela adquira institucionalidade na sociedade política e, até, parte da sociedade civil – no caso supracitado, os interesses mercadológicos dos setores ligados aos negócios do futebol.

Nessa lógica, como vimos em Pinali (2019), o futebol trata-se de uma política pública que se tornou uma política de Estado, devido à presença decisiva do Estado brasileiro, mesmo em governos de diferentes matizes ideológicos, para a estruturação e a sustentação política e financeira do futebol profissional.

As conquistas obtidas pelas entidades se constituíram após a conclusão dos trabalhos realizados pela Comissão de Esporte e Marketing, quando foi elaborada, no ano de 2005, por meio da Medida Provisória 249, a Loteria Timemania.

O acordo realizado seria de concessão dos clubes à CEF de direitos na utilização dos seus respectivos nomes, hinos, marcas, emblemas e a imagem da agremiação para a divulgação do concurso. A contrapartida seria o repasse de valores a adimplências pela renegociação dos débitos condicionados ao controle financeiro dos balanços anuais relacionados à aplicação dos recursos, com divulgação em meio eletrônico. Após quase um ano em discussão, a Medida Provisória foi transformada na Lei 11.345, sendo promulgada em 2006.

A constitucionalização do esporte passou por esse debate sobre o futebol, a qual foi abordada por importantes autores (MELO FILHO, 2000; BUENO, 2008; CASTELANI, 2008; TUBINO, 2010; PIMENTEL, 2007; MOURA, 2017; CAMARGO, 2017), por diferentes ângulos e, por conseguinte, foram referências para este estudo. O esforço que fizemos foi sobre os resultados da análise feita, referentes aos quesitos que caracterizam uma política de Estado, na legislação esportiva, a partir do reconhecimento pela Constituição Federal do esporte como um direito.

Antes da Constituição Federal de 1988, em 1967, somada à Emenda Constitucional de 1969, houve alusão à matéria esportiva. Contudo, esse dispositivo apenas se limitou a atribuir competência à União para legislar e estabelecer normas gerais sobre o esporte (BRASIL, 1969). Quanto à Constituição de 1988, consta que a proposta original foi encaminhada pelo setor esportivo à Constituinte e elaborada por

Álvaro Melo Filho (2000), então presidente da Confederação Brasileira de Futebol de Salão, e apresentada em audiência na Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, por Manoel Gomes Tubino, em nome do CND.

Tubino (1996) avalia que, embora essa proposta tenha recebido um significativo número de emendas, a Constituição Federal de 1988 manteve a essência da proposta original. No entanto, para Linhales (1996), o texto aprovado na Constituição de 1988 foi mais expressivo do sentido da democratização do esporte no Brasil do que a proposta apresentada pelo CND.

Dessa forma, somente em 1988, o esporte brasileiro alcançou o patamar constitucional e passou a constar no Art. 217 da Constituição Federal que o esporte é um direito de cada um (direito individual), cabendo ao Estado o fomento da prática esportiva, seja ela fundada em práticas formais ou não (BRASIL, 1988).

Sobre o teor dos princípios constitucionais do esporte, Melo Filho (2011) destaca os seguintes: a) exaurimento da Justiça Esportiva, b) diferenciação esportiva, c) autonomia esportiva, d) jurisdicionalidade temporária da Justiça Esportiva, e) proteção dos esportes de criação nacional e f) prioridade do esporte educacional. Tais princípios foram extraídos dos incisos que estabelecem parâmetros da relação esportiva entre o cidadão e o Estado:

O Inciso I diz que as entidades esportivas dispõem de autonomia para se organizarem e funcionarem. O princípio da autonomia das entidades esportivas surgiu em lei com o argumento de restringir a atuação estatal, impedindo a prática de ingerências despropositadas e interferências descabidas na atuação das entidades de administração e das entidades de prática esportiva, protegendo-as das paixões exacerbadas e influências políticas, como meio de garantir ao esporte a liberdade necessária à sua promoção e desenvolvimento.

Essa garantia serviria de alicerce para que o Brasil integrasse o ordenamento jurídico-esportivo mundial, uma vez que as entidades esportivas internacionais, como a FIFA, exigem que as organizações integrantes de seus quadros gozem da independência e autonomia requeridas para a unidade de todo o sistema de organização do esporte internacional. Logo, vê-se que os seus proponentes e os legisladores foram inspirados pelo ideário neoliberal, corrente hegemônica na Europa, nos anos de 1990.

O Inciso II trata dos recursos públicos que devem ser direcionados prioritariamente para o esporte educacional e, em casos específicos, para o esporte de rendimento. Como consta:

o Esporte educacional é aquele praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer.

Esse preceito deve ser analisado detidamente pela definição inconsistente que o esporte educacional assume na lei, que possibilita certa flexibilidade que resulta na evasão de recursos do esporte voltado para a formação esportiva de crianças e jovens para o esporte de alto rendimento, como acontece hoje quando parte dos recursos públicos destinados ao esporte educacional é repassada diretamente ao Comitê Olímpico do Brasil para realizar os Jogos Universitários Brasileiros e Jogos Escolares Brasileiros, ambos sob os moldes de competições de alto rendimento.

O Inciso III aborda a necessidade de tratamento diferenciado entre esporte profissional e não profissional. Na CF de 1988, fica definida que a condição – profissional ou não profissional – é do atleta, e não da modalidade esportiva. Inúmeras modalidades esportivas podem ser praticadas de forma profissional ou não profissional, e é sob essa ótica que o legislador constituinte buscou evitar um modelo legal uniforme para albergar a plural forma de prática esportiva pelos atletas profissionais, reconhecidos como detentores de contrato de trabalho profissional esportivo com seus clubes, e os atletas não profissionais, reconhecidos como aqueles que não têm contrato de trabalho esportivo com seus entes de prática esportiva.

Conforme Melo Filho (2011), o tratamento diferenciado entre o esporte praticado de modo profissional e não profissional, que ficou cristalizado no princípio da diferenciação esportiva, reconhece que realidades esportivas heterogêneas e especificidades esportivas se expressam e se organizam diferentemente. Diz o autor que um exemplo de tratamento diferenciado entre esporte profissional e não profissional é o conferido pelo Código Brasileiro de Justiça Desportiva (CBJD), que contempla tratamento diferenciado, ao incluir a condição de atleta não profissional como atenuante na dosimetria das sanções esportivas (MELO FILHO, 2011). Outro exemplo é o da Lei de Incentivo ao Esporte, Lei nº 11.438 (BRASIL, 2006a), que não se aplica à prática profissional.

O Inciso IV trata da proteção e incentivo às manifestações esportivas de criação nacional. Esse preceito constitucional caracteriza-o também como uma manifestação cultural. As modalidades esportivas de criação nacional podem ser vistas como a capoeira, o futevôlei, a peteca e outras que representam manifestações culturais surgidas no país.

O parágrafo primeiro institui a Justiça Desportiva e a estabelece como requisito à admissibilidade para recursos ao Poder Judiciário, quando a matéria versar sobre questões relacionadas à disciplina ou às competições esportivas. Nesse sentido, estão excluídas do âmbito da Justiça Desportiva as matérias que repercutam fora do campo esportivo, ainda que tenham implicações também no âmbito interno.

#### **4.3.1 Marcos regulatórios anteriores ao ME**

##### **b) Lei Nº 8.672/93 – Lei Zico**

Após a Constituição Federal de 1988, surge um novo conjunto de leis. A competência compartilhada entre os entes políticos para legislar sobre esporte fez com que as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais contemplassem artigos referindo-se ao esporte e ao lazer, sendo tal fato considerado por aqueles que protagonizaram o processo de constitucionalização do esporte, o principal acontecimento no setor esportivo no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988 (VERONEZ, 2005).

Cinco anos depois de o esporte alçar patamar constitucional, foi editada a Lei nº 8.672/93, conhecida como Lei Zico, em homenagem ao jogador, secretário nacional de Esportes em 1990, ainda no governo Collor, que participou da redação do projeto de lei aprovado alguns anos depois. Essa lei instituiu normas gerais sobre o esporte, com diretrizes mais democráticas, reservando espaço para a autonomia esportiva e a liberdade de associação, na linha traçada pela Constituição. Trouxe, ainda, uma nova concepção de esporte, sendo entendido como uma prática corporal para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos, e não mais exclusivamente como a busca de rendimento e resultado fundamentada na parte técnica (DIESPORTE, 2013).

A Lei nº 8.672/93 foi regulamentada pelo Decreto nº 981/93 que, segundo Melo Filho (2006), um de seus idealizadores, esclarece os aspectos inovadores trazidos pela norma que:

reduziu-se drasticamente a interferência do Estado fortalecendo a iniciativa privada e o exercício da autonomia no âmbito esportivo, exemplificada, ainda, pela extinção do velho Conselho Nacional de Segurança, criado no Estado Novo e que nunca perdeu o estigma de órgão burocratizado, com atuação cartorial e policialesca no sistema esportivo (MELO FILHO, 2006).

A lei definiu o esporte formal como uma prática regulada por normas e regras nacionais e pelas regras internacionais aceitas em cada modalidade. E a prática esportiva não formal é caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes.

A crítica acerca da concepção modernizante de esporte, tomando as contradições apontadas na legislação esportiva brasileira, encontra-se nas considerações de Manhães sobre a constituição Federal e a Lei Zico/Pelé. Assim como Tubino apontava a importância da pauta do esporte como direito constitucional, para Manhães (2002), o Artigo 217 da Constituição Federal de 1988, ao recomendar o fomento das práticas formais e não formais e da destinação de recursos prioritariamente para o desporto escolar – para além de um conceito de esporte ampliado –, também poderia ser uma forma de rompimento com a política continuísta centrada nas entidades clubísticas de cunho profissional e maior autonomia das entidades esportivas dirigentes e associações no que se refere à sua organização e funcionamento (ESPÍRITO-SANTO FILHO 2013, p. 61).

Criaram-se as manifestações esportivas, constituídas pelo esporte educacional, que ocorrem por meio dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer.

A outra é o esporte de participação, vivenciada de modo voluntário, compreendendo as modalidades esportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente. Por fim, o esporte de rendimento, praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do país e estas com outras nações (BRASIL. Lei nº 8.672, 1993).

A Lei Zico não fez referência ao esporte classista. Quanto ao esporte militar, dispôs que seria praticado sob a direção do Estado-Maior das Forças Armadas e do órgão especializado de cada ministério militar.

Definiu as subcategorias do esporte de rendimento: de modo profissional e não profissional.

Manhães (2002) diz que no processo de tramitação da Lei Pelé (BRASIL, 1998), por se tratar de tema correlato a recursos, direitos trabalhistas e outros aspectos comerciais, houve resistências da bancada corporativa do futebol, alcunhada de “bancada da bola”, quanto ao caráter diferenciado para o esporte não profissional.

Mas nem as dezenas de propostas de alteração, e as que foram incorporadas, ou sua regulamentação, pelo Decreto 7984/13, superou esse imbróglio, mantendo-se inalterado. Por isso, os atletas profissionais de outras modalidades, que não o futebol, ficaram à mercê de leis trabalhistas e sem os mesmos direitos que foram assegurados aos jogadores profissionais de futebol.

O mesmo foi indicado pelo autor com relação à Lei do Passe: apesar de assegurar aos jogadores a liberdade de circulação no mercado ao término do contrato ou em caso de sua rescisão, Manhães (2002) pondera que, neste último caso, o valor limite de cem vezes acima do contrato para que o mesmo possa se transferir para outro clube, o que funcionaria como uma espécie de multa de rescisão contratual.

Como síntese deste período, o autor destaca que quem venceu foi a oligarquia desportiva, com relações muito próximas das elites partidárias e políticas conservadoras, formando um bloco que refuta qualquer modernização querompa com o patrimonialismo, que geram recursos nem sempre lícitos e de formas de controle que reforçam o poder em suas manifestações tradicionais.

Esse cenário contribuiu para formar um pensamento em que a ética e o discurso político são instrumentos de ocultação de interesses menores e particulares inconfessáveis (MANHÃES, 2002, p. 109-110).

Houve, com isso, uma profunda redefinição da estrutura organizativa nacional do esporte, denominado Sistema Federal do Desporto. O CND foi substituído pelo Conselho Superior do Desporto (CSD), que se transformou em órgão consultivo e normativo, não mais deliberativo e executivo, embora ainda pudesse priorizar gastos e orientar a PNE.

Constava na lei genericamente que:

a organização dos sistemas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será fixada na legislação concorrente que cada Unidade da Federação expedir no exercício de sua competência legal (BRASIL. Lei nº 8.672, 1993).

O Sistema Federal passou a ter por finalidade “promover e aprimorar as práticas esportivas de rendimento” e a congregar as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, da administração, da normatização, do apoio e da prática do esporte, bem como as incumbidas da Justiça Esportiva.

O esporte foi reconhecido legalmente como negócio, facultando às entidades esportivas transformar-se em entidade com fins lucrativos. Os da prática esportiva profissional ganharam liberdade de organização, transferência de atletas, transmissão e comercialização de imagens (direito de arena), convocação para seleções, contrato e remunerações (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013).

O direito de arena deu às entidades esportivas a opção de autorizar a transmissão de seus jogos e eventos esportivos. Visando à proteção dos direitos do atleta, a lei garantia que 20% do que viesse a ser arrecadado pelo clube deveria ser repassado para o atleta. O direito de arena contemplava, assim, o direito de imagem.

A Lei nº 8.672/93 (Lei Zico) foi a pioneira a reger a disciplina e organização da Justiça Esportiva para todas as modalidades. Antes, as linhas gerais da organização dessa Justiça competiam ao código disciplinar de cada modalidade esportiva. Portanto, existe a Justiça Esportiva das diversas confederações esportivas, mas todas obedecem às mesmas diretrizes gerais. Essa lei dispõe sobre os procedimentos processuais de primeira e segunda instância, as garantias constitucionais ao contraditório e sobre a ampla defesa, além de disciplinar como deveriam se organizar os tribunais.

Os recursos para o esporte foram definidos tendo como fontes de financiamento as receitas oriundas de concursos de prognósticos; doações, patrocínios e legados; prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados e incentivos fiscais previstos em lei.

Essa se constituiria em uma excelente fonte para suprir um pretenso fundo nacional do esporte.

Um aspecto que merece uma análise sobre a relação do público e privado é que foi mantida a isenção de impostos de importação para a aquisição de equipamento de treinamento e para competição pelo COB, bem como estendida a possibilidade de tal benefício mediante controle da Associação para o Desenvolvimento Econômico e Social (SEDES) para as entidades de práticas esportivas e atletas.

Converteu-se o Fundo de Assistência ao Atleta Profissional (Lei nº 6.269/75) e o Fundo de Promoção ao Esporte Amador (Lei nº 7.752/89) em um novo fundo com natureza autárquica, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo (FUNDESP), contendo duas contas específicas: uma destinada a fomentar o não profissional; a outra, à assistência ao atleta profissional e ao em formação.

Para compensar a perda dos incentivos fiscais do Imposto de Renda ocorrida em 1990 e visando a ampliar os recursos para o esporte, essa lei passou a permitir às entidades de administração e de prática esportiva organizarem-se localmente, segundo critérios e exigências mínimas, para se associarem a empresas de exploração, do controverso jogo do bingo. Foi a Lei Zico que apresentou um cenário esportivo nacional, desburocratizando o esporte, gerando maior autonomia dos entes esportivos em relação ao Estado. No entanto, eles seguiram a ótica neoliberal e os interesses do mercado.

Observamos, então, em que pese esta autonomia conquistada, que as entidades esportivas continuaram necessitando dos recursos públicos para sobreviver. Como essa é uma questão polêmica e trata de um aspecto sazonal, portanto, não estruturante, não será aprofundado. A Lei Zico vigorou até 1998, quando foi editada a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.

### **c) A Lei Nº 9.615/98 – Lei Pelé**

O esporte brasileiro é regulado atualmente pela Lei nº 9.615/98, que institui normas gerais sobre o esporte e suas alterações. Conhecida como Lei Pelé, o atleta que à época fora ministro extraordinário dos Esportes criou essa lei, que está

regulamentada pelo Decreto nº 7.984, de 08.04.2013, já tendo sofrido diversas alterações.

A Lei Pelé procurou tratar o esporte de forma mais abrangente, mas teve no futebol seu principal alvo. Para Veronez (2005), foram poucas mudanças em relação à Lei Zico:

Se observarmos com atenção as duas leis que se propuseram a modernizar o esporte no Brasil, vamos perceber que 30 artigos são exatamente iguais ou com diferenças pouco significativas; 13 são semelhantes, mas sua transcrição é diferente; 12 são substancialmente diferentes; 18 receberam modificações pela Câmara Federal em relação ao projeto original. Acrescente-se a essa conta os 23 artigos referentes ao bingo, no caso da Lei nº 9.615/1998 (VERONEZ, 2005, p. 305).

A seguir, um breve relato das inovações no cenário esportivo brasileiro a partir da edição da Lei nº 9.615/98. As disposições iniciais, os princípios fundamentais, a natureza e as finalidades do esporte, da Lei nº 9.615/98, permaneceram semelhantes aos da Lei Zico. Mantiveram-se as três manifestações esportivas – Educacional, de Participação e de Rendimento –, bem como os princípios fundamentais do esporte estão definidos no art. 2º e merecem destaque por constituírem a essência dos fundamentos jusdesportivos<sup>104</sup>. A maioria deles deriva de princípios já consagrados pela Constituição e sua presença na legislação infraconstitucional só reforça a importância.

A Lei nº 10.672, de 15.05.2003, acrescentou o parágrafo único ao art. 2º, elencando os princípios aplicáveis à exploração e à gestão do esporte profissional. A exploração e a gestão do profissional constituem exercício de atividade econômica sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios: I – da transparência financeira e administrativa; II – da moralidade na gestão esportiva; III – da responsabilidade social de seus dirigentes; IV – do tratamento diferenciado em relação ao não profissional; e V – da participação na organização esportiva do país (BRASIL. Lei nº 10.672, 2003, s/p).

A Lei nº 9.615/98 substituiu a SEDES pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento do (INDESP) e o CSD pelo Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDDB), com as mesmas atribuições anteriores e mesmo número de componentes. As fontes de recursos do esporte previstos na Lei Zico permaneceram iguais:

- Receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei;
- Adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete, permitido o arredondamento do seu valor feito nos concursos de prognósticos a que se refere o Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, e a Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979;
- Doações, legados e patrocínios;
- Prêmios de concursos de prognósticos não reclamados da Loteria Esportiva Federal;
- Outras fontes.

Porém, a Lei Pelé redefiniu o direcionamento do gasto para os demais entes federativos: dos 4,5% sobre concursos de prognóstico, 1/3 deveria ir para as Secretarias de Esportes dos Estados e do Distrito Federal, segundo a proporção de volume de apostas. Desse 1/3, 50% deveriam ser repassados aos respectivos municípios segundo a proporção populacional. Posteriormente esse dispositivo foi revogado.

Na redação sobre a destinação dos recursos, constou que seria contemplado o esporte educacional; o esporte de rendimento, nos casos de participação de entidades nacionais de administração em competições internacionais, bem como as competições brasileiras de criação nacional. Seria contemplada também a capacitação de recursos humanos, considerando: a) cientistas esportivos; b) professores de educação física; c) técnicos esportivos. Também seria concedido apoio a projeto de pesquisa, documentação e informação.

Outra linha de financiamento prevista é a construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas. Foi mantido o apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional, com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade, e para pessoas portadoras de deficiência.

Os critérios de repartição dos recursos foram definidos constando que, da arrecadação obtida em cada teste da Loteria Esportiva Federal, 15% da renda líquida seria destinada ao ME, com a destinação de seis rendas líquidas totais da Loteria Esportiva para o COB, de quatro em quatro anos. Uma por ano, mais uma em anos de Jogos Pan-Americanos e outra em anos de Jogos Olímpicos. O mesmo benefício foi estendido ao Comitê Paralímpico Brasileiro.

Espírito-Santo Filho (2013) destaca que, no Brasil, com a aprovação da Lei Pelé, conservou-se a tentativa de transformar as entidades clubísticas em sociedades

comerciais; as modificações nos calendários esportivos; além da superação dos entraves apontados na compra e venda de jogadores por meio do fim da Lei do Passe; e intensificação de novos fundamentos para a utilização da imagem de atletas e comercialização do espetáculo esportivo entre emissoras de TV, grandes clubes e CBF.

Manteve-se a centralização de poder e de dinheiro, nas federações esportivas e de setores empresariais, envolvidos direta e indiretamente com o esporte.

A modernização manteve inalteradas as relações de poder dos dirigentes esportivos que perduravam, por décadas, à frente dos clubes e das federações. A nova lei expressou uma resignificação das formas de dominação no mundo do esporte e – mais detidamente – a necessidade das entidades nacionais se articularem com o capital externo, não apenas no comércio de jogadores, mas também para galgar gerenciamento das finanças destes clubes.

Diferente do primeiro período, que teve o “crescimento desordenado” de clubes gestados na sociedade civil que tratavam do esporte; e do momento posterior, de forte característica intervencionista com disciplinarização e ordenamento do esporte pelo governo; a fase atual é o momento em que o Estado redefine suas funções para que sejam criadas as condições para aproximação do esporte – e, no Brasil, seria o futebol, por excelência – com o mercado. Na disputa pela sua direção, encontram-se os setores ligados à dita aristocracia esportiva, sedimentada pelos dirigentes de federações e confederações; um segundo grupo ligado aos clubes responsáveis pelo processo de empresariamento do esporte; e, no ápice da pirâmide, encontram-se os setores do capital financeiro nacional e internacional, maiores interessados no processo de abertura comercial do esporte nacional e na mudança de natureza organizacional dos clubes sociais para empresas esportivas (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p 80).

#### **a) Lei Nº 10.264/2001 – Lei Agnelo-Piva**

Sua denominação refere-se aos dois de seus autores, o então Senador Pedro Piva (PSDB-SP) e o Deputado Federal e ex-ministro do Esporte, Agnelo Queiroz (PC do B-DF). Esta lei acrescenta à Lei nº 9.615/98 um inciso estabelecendo que 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país sejam repassadas ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB). Do total de recursos repassados, 85% são destinados ao COB, e 15%, ao CPB. Do montante

destinado ao Comitê Olímpico Brasileiro, 10% devem ser investidos no esporte escolar e 5% no esporte universitário.

#### **4.3.2 Marcos regulatórios influenciados pelo ME**

Em contato com um conjunto de documentos do ME, entre balanços de gestão e mensagens presidenciais, que são documentos anuais, constata-se que se elegeu o Congresso Nacional como arena de importância para o esforço de atualização da legislação esportiva. Além de garantir o aparato normativo para os avanços do setor, foram perceptíveis por algumas situações<sup>103</sup> que estabeleceram um clima de confiança e parceria para a implementação das ações propostas pelo Poder Executivo. Essa aproximação do âmbito juspolítico abordou elementos para entender o teor dessas novas leis, sua origem e fundamento que formam o aparato legislativo do atual sistema esportivo.

Outro aspecto relevante para esta pesquisa reside em como essas leis transitaram nas instâncias de decisão e no parlamento. O diálogo e o ambiente positivo que o esporte construiu permitiram os avanços necessários, com a aprovação de diversas leis, das quais se destacam apenas o que se consideram como sendo os marcos legais estruturantes do esporte.

Em sua constante evolução, foram editadas inúmeras medidas provisórias, sendo incorporadas à Lei nº 9.615/98 alterações definitivas por meio das Leis nº 9.981, de 14.07.2000; 10.264, de 16.07.2001; 10.672, de 15.05.2003; Lei nº 12.395, em 16.03.2011; Lei 12.868, de 15.10.2013, que promoveram diversas e profundas alterações na Lei Pelé. 7.5.1 Lei nº 10.264/2001 – Agnelo-Piva

#### **b) Lei Nº 10.671/2003 – Estatuto do Torcedor**

Outra normatização importante na área esportiva foi a edição da Lei nº 10.671, de 15.05.2003, conhecida como Estatuto do Torcedor, que estabelece normas de proteção e defesa do torcedor, lei essa que equipara os direitos do torcedor aos de um consumidor comum, conforme se observa do art. 3º:

---

<sup>103</sup> A velocidade no trâmite e aprovação, com raras ressalvas e alterações, das leis referentes ao esporte, p. ex. Lei 12.135/11, que altera a Lei Pelé (9615/98), Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/2007).

Art. 3º Para todos os efeitos legais, equipara-se ao fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a entidade responsável pela organização da competição, bem como a entidade de prática esportiva detentora do mando de jogo (BRASIL. Lei nº 10.671, 2003).

Essa lei procura oferecer ao torcedor segurança nos locais dos eventos esportivos e critérios transparentes na organização e gestão dos torneios e campeonatos. Como categoria jurídica que se insere no ordenamento jurídico, o torcedor passa a ser sujeito de deveres e obrigações.

O Estatuto do Torcedor e a Lei Pelé formam a espinha dorsal do Direito Esportivo brasileiro, discorrendo sobre variados aspectos da relação entre o clube e o torcedor, tais como:

- Acessibilidade às informações indispensáveis para entrada em jogos;
- Disponibilidade dos ingressos às partidas e a meia-entrada;
- Segurança nos estádios;
- Higiene a ser mantida nas dependências dos estádios;
- Comercialização de gêneros alimentícios;
- Assistência médica para todos os presentes no evento esportivo em curso;
- Criação da figura do ouvidor, pelo mesmo estatuto, incumbido de receber reclamações e sugestões por parte dos torcedores, dirigidas aos organizadores dos eventos;
- Ampla informação e orientação acerca de cada ponto do estádio, além de pontos de atendimento aos torcedores para esclarecimento de qualquer informação de cunho mais trivial (esta última norma sendo obrigatória para estádios com mais de 20 mil assentos).

Tal lei inovou trazendo amplos dispositivos tratando da segurança nos estádios, no maior fomento às divisões inferiores e de base de todos os esportes de público, tornando-os mais competitivos, de melhor qualidade e capazes também de atrair um público espectador.

A lei garante o cumprimento do princípio da publicidade aos Tribunais de Justiça Esportiva, órgãos que, por determinações de entidades como a Federação Internacional de Futebol (FIFA, a organização superior do futebol mundial), têm certo distanciamento das demais instâncias da Justiça em nosso país.

A Lei nº 10.671/2003 foi objeto de críticas desde a sua edição, sob a alegação de inconstitucionalidades, notadamente por ofensa ao princípio da autonomia, insculpido no art. 217, inciso I, da Constituição Federal, sendo Melo Filho (2011) um dos críticos. Essa lei, inclusive, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 2.937/DF, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) decidido, por unanimidade, pela sua constitucionalidade.

Sobre a aprovação da Lei 10.671/03, que promulgou o Estatuto do Torcedor, e a Lei 10.672/03 (Lei de Moralização do Futebol) na Câmara de Deputados, estas foram apontadas como conquistas desta pasta, sendo considerado um passo importante para dar visibilidade ao país no plano internacional. Essa necessidade de reconhecimento deste esporte como “produto nacional tipo exportação” já estaria explícita nos primeiros meses do governo Lula, através do interesse de modernização do futebol, prerrogativa essa que poderia colocar o país como potencial candidato à sede da Copa do Mundo FIFA-2014 (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 80).

Além da preocupação com as normas de acesso e segurança dos torcedores nos espetáculos esportivos, o ministro sugeriu modificações na forma de administração dos estádios pertencentes a estes clubes: “Alguns elefantes brancos, para 60 mil pessoas, são usados apenas duas vezes por semana’. Na sua avaliação, poderiam ser feitos alguns empreendimentos comerciais nas dependências dos estádios, como lojas”. Apesar da posição austera do Ministro no sentido de assegurar os rumos da organização do futebol nacional, o processo de continuidade da articulação entre CBF, Clube dos 13 e ME, para a realização de um acordo visando à modernização do futebol brasileiro, era imposta como condição para a candidatura do país como sede da Copa do Mundo de Futebol em 2014.

Imposições colocadas para o cumprimento do Estatuto do Torcedor provocaram uma reação nos clubes que, de imediato, refutaram a ação do ME, ameaçando paralisar o Campeonato Brasileiro de 2003. Como resposta a esta situação, a posição do Ministro naquele momento foi de reafirmar que os clubes não poderiam remeter ao torcedor (em alguns jogos, o preço do ingresso teve um reajuste próximo aos 300%) o ônus para a adequação desta normatização, e que a discussão apenas se daria na forma e tempo máximo para cumprimento da lei enquanto os ajustes seriam feitos em curto prazo.

Por sua vez, a Lei nº 12.299, de 27.07.2010, trouxe significativas alterações no Estatuto do Torcedor, inserindo em seu bojo a parte criminal, criando figuras típicas, além de estabelecer algumas disposições especiais por ocasião da aplicação da pena.

As medidas de prevenção e repressão tratadas no preâmbulo estão delineadas ao longo do texto legal, em especial na parte criminal e na parte que dispõe sobre a segurança do torcedor por ocasião do evento.

#### **e) Lei Nº 10.891/2004 – Bolsa Atleta**

A Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, criou o PBA, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituída a Bolsa Atleta, destinada aos atletas praticantes do de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, bem como naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e ao Comitê Paraolímpico Internacional (BRASIL. Lei nº 10.891, 2004).

O público-alvo do programa são atletas de rendimento que conquistam medalhas em competições nacionais e internacionais. Segundo o ME, o objetivo é garantir as condições mínimas para que os atletas se dediquem, com exclusividade e tranquilidade, à rotina esportiva.

Em 14 de janeiro de 2005, foi editada a regulamentação da Lei nº 10.891/2004, pelo Decreto nº 5.342, que estabeleceu que o atleta seria o responsável pela sua comprovação do não recebimento de outros recursos financeiros, ao passo que o seu clube, associação, academia ou grêmio esportivo deveria comprovar a sua atividade esportiva em treinamentos e competições. Por sua vez, a Federação Estadual e a Confederação Nacional homologariam os resultados nas competições que o tornariam apto ao pleito.

Entre 2006 e 2010, o ME editou quatro portarias ministeriais detalhando os procedimentos, critérios e funcionamento do PBA. São elas: Portaria nº 02, de 18 de janeiro de 2006; Portaria nº 221, de 28 de dezembro de 2006; Portaria nº 33, de 28 de fevereiro de 2008; Portaria nº 241, de 28 de dezembro de 2008 e Portaria nº 151, de 04 de agosto de 2010.

A Portaria ME nº 221/2006, editada após dois anos de funcionamento do programa, fixou os primeiros critérios técnicos de concessão da Bolsa Atleta que valeriam para o ano de 2007. Na Portaria nº 33/2008, também foram detalhadas as características dos atletas das categorias Internacional, Nacional e Estudantil descritas na Lei nº 10.891/2004 e no Decreto nº 5.342/2005, assim como modificadas as idades limites das subcategorias etárias: Principal, Intermediária e Iniciante.

No ano de 2010, foi editada a Portaria nº 151/2010. Nessa época, a política esportiva já tinha foco nos Jogos Olímpicos de 2016 e esse ato promoveu mudanças substanciais em alguns critérios de concessão do benefício e de indicação de eventos esportivos.

A primeira delas diz respeito aos atletas candidatos na categoria Atleta Olímpico e Paralímpico, que, além de terem representado o Brasil nos últimos jogos, deveriam cumprir a exigência de participar anualmente do circuito mundial de competições da respectiva modalidade, sendo que a sua participação deveria ser certificada pelo Comitê Olímpico Brasileiro ou Comitê Paralímpico Brasileiro, conforme o caso.

A Medida Provisória nº 502, de 20 de setembro de 2010, convertida na Lei nº 12.395/2011, com foco nas Olimpíadas de 2016, modificou significativamente a Bolsa Atleta. Essa lei confirmou o critério de utilização de recursos incluído na Portaria nº 151/2010, passando os atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas a terem disponíveis, no mínimo, 85% dos recursos destinados ao programa.

Nos últimos dez anos, a legislação federal sofreu diversas alterações que tornaram a concessão de Bolsas Atletas mais transparente, objetiva, com foco nos resultados do país em Jogos Olímpicos e Paralímpicos, ainda atendendo às modalidades que não fazem parte desses programas. Pode-se dizer que, atualmente, tanto a legislação como os critérios e procedimentos de concessão do benefício são coerentes com a política e a realidade esportiva brasileira.

O autor sugere, como exemplo, o Programa Bolsa família<sup>104</sup>, que, depois de implantado no Governo Lula, dificilmente seria descontinuado por outros governos. Isso porque a concepção de política social a qual o programa foi constituído permanece, pois, completa o autor, “esse tipo de assistência aos pobres é um requisito da sociedade moderna” (DI GIOVANNI, 2010, s/p).

#### **f) Lei Nº 11.345/2006 – Timemania**

A Timemania é um concurso de prognóstico (Loteria Federal) criado pela Lei nº 11.345, de 14.09.2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.187, de 14.08.2007, que tem como objetivo injetar nova receita nos clubes de futebol. Com funcionamento

---

semelhante ao da Megasseena, a loteria utiliza os brasões dos clubes no lugar dos números. Em troca da cedência de suas marcas, os clubes recebem 22% da arrecadação da loteria e destinam os valores para quitarem dívidas com a União em FGTS, INSS e Receita Federal.

São utilizados nos jogos os símbolos dos 80 times participantes do Campeonato Brasileiro, nas séries A, B e C. Os torcedores podem também apostar no clube de sua preferência. A expectativa era de que, com os recursos oriundos da loteria, os clubes retomassem a capacidade de investimento e de financiamento.

A adesão do clube à loteria é voluntária. Aqueles que optarem pela Timemania devem fazer a assinatura formal com a Caixa Econômica Federal. Para participarem dessa loteria, os clubes têm de cumprir alguns requisitos, como a publicação de balanços financeiros e a apresentação de documentação que prove que os dirigentes não têm contra si nenhuma condenação por crime doloso ou contravenção em qualquer instância da Justiça.

Os recursos obtidos dessa loteria estão distribuídos da seguinte forma: 46% para o valor dos prêmios e o imposto de renda na fonte sobre eles incidente; 22% para os clubes que aderiram à loteria; 20% para o custeio e manutenção do serviço; 3% para projetos esportivos na rede de educação básica e superior e para ações dos clubes sociais; 3% para o Fundo Penitenciário Nacional; 3% para as Santas Casas de Misericórdia; 2% Lei Agnelo-Piva; 1% para a seguridade social.

A Loteria Timemania surgiu em 2005, com a Medida Provisória 249. Houve um acordo, baseado na concessão dos clubes à CEF de direitos na utilização dos seus respectivos nomes, hinos, marcas, emblemas e a imagem da agremiação para a divulgação do concurso. Em contrapartida seria o repasse de valores a adimplências por meio da renegociação dos débitos condicionados ao controle financeiro dos balanços anuais relacionados à aplicação dos recursos, com divulgação em meio eletrônico.

Após quase um ano em discussão, a Medida Provisória foi transformada na Lei 11.345, sendo promulgada em 2006.

O lançamento da Loteria Timemania ocorrida em 2005 seria a grande proposta apontada para liquidar as dívidas dos clubes pertencentes às séries A, B e C com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a Receita Federal, e previa uma arrecadação anual de R\$ 500 milhões. Além da recuperação de parte da dívida em utilização dos direitos de imagem dos clubes, a Lei se colocava

como possibilidade para modernização da gestão dessas entidades, exigindo de seus dirigentes a transparência na publicação das contas, qualificação do espetáculo esportivo e o fortalecimento da competição nacional (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 40).

### **g) Lei Nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte**

A Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte e regulamentada pelo Decreto nº 6.180, de 03.09.2007, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter esportivo. Estabelece a lei que, a partir do ano-calendário de 2007 e até o ano-calendário de 2015, prazo estendido até o ano-calendário de 2022, pela Lei nº 13.155, de 04 de agosto de 2016:

poderão ser deduzidos do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas ou em cada período de apuração, trimestral ou anual pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real, os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos esportivos e paraesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte (BRASIL, 2016, s/p).

As deduções ficam limitadas a 1% do imposto devido (pessoa jurídica) e 6% do imposto devido (pessoa física). No entanto, as pessoas jurídicas não poderão deduzir os valores para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A norma estabelece que os valores destinados a patrocínio ou doação em favor de projetos que beneficiem, direta ou indiretamente, pessoa física ou jurídica vinculada ao doador ou patrocinador não são dedutíveis.

Os projetos esportivos e paraesportivos, em cujo favor deverão ser captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos nessa lei, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações, nos termos e condições definidas em regulamento: a) educacional; b) de participação; c) de rendimento. No entanto, é vedada a utilização dos recursos oriundos dos incentivos previstos na Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte para o pagamento de remuneração de atletas profissionais em qualquer modalidade esportiva.

Essa lei define por projeto esportivo o conjunto de ações organizadas e sistematizadas por entidades de natureza esportiva, destinado à implementação, à prática, ao ensino, ao estudo, à pesquisa e ao desenvolvimento do esporte, atendendo

a, pelo menos, uma das manifestações esportivas previstas no art. 4º do Regulamento.

Esta lei foi regulamentada no segundo mandato pelo presidente Lula e era considerada como importante marco no financiamento do esporte, após a Lei Agnelo/Piva. A proposta pretendia impactar na maior capilarização de projetos esportivos no interior do país, além de se caracterizar em um novo marco da relação governo e empresários na política esportiva brasileira.

Em torno desta aprovação se delineou uma ampla mobilização envolvendo gestores municipais e estaduais de esporte e lazer, ex-atletas e atletas olímpicos, ONGs, COB e confederações esportivas, parlamentares e o próprio ME. Destaca-se que a aprovação simbólica desta Lei ocorreu ao final da II CNE, incentivando projetos nas regiões do Brasil onde as atividades esportivas têm menos apoio.

A lei também fomentaria modalidades com menor visibilidade. “Com ela, ampliaremos de maneira maciça os bons resultados conquistados pelos nossos atletas a partir de projetos oferecidos pelo governo federal, como a Bolsa Atleta”, informou o ministro (BRASIL, 2007, s/p).

Vale ressaltar que a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) deveria estar voltada prioritariamente para a aprovação de projetos ligados ao esporte de participação e esporte educacional, preferencialmente para a perspectiva da promoção do esporte como meio de inclusão social.

A medida se justifica como forma de equilibrar os recursos já destinados pela Lei Agnelo/Piva para o esporte de alto rendimento, quando os principais beneficiados eram as entidades de administração esportiva.

Intento que não se confirmou, já que a pesquisa demonstrou que os recursos da LIE tiveram sua execução majoritária empregada nos projetos do esporte de alto rendimento, devido à preferência das empresas em aliar as suas marcas aos valores que o esporte competitivo poderia inspirar.

Da fonte de gastos tributários, a subfonte protagonista foi de isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte, o que representou 99,88% de todo o gasto tributário e 18,36% do gasto com EAR no Ciclo Rio-2016. Os recursos desta subfonte foram criados a partir da Lei nº 11.438/2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), que possibilita deduzir 6% do

imposto devido na Declaração de Ajuste Anual de Pessoa Física e 1% do imposto devido sobre o lucro real de Pessoa Jurídica.

Na avaliação do TCU (Brasil, 2009, p. 2), LIE é “[...] uma forma simplificada de utilização de recursos públicos, pois a tais valores não se aplicam os trâmites e controles orçamentários estabelecidos, sendo executados diretamente por organizações não governamentais ou entes governamentais fora da esfera federal”.

A maior parte dos recursos da LIE foram direcionados para o EAR (MATIAS *et al.*, 2015; CARNEIRO *et al.*, 2019), sendo isso uma infringência legal daquilo que foi definido na legislação.

Para Carneiro *et al.* (2019), o maior interesse em direcionar patrocínios para o EAR tem relação com a maior visibilidade que esta dimensão do esporte proporciona para as empresas. Além disso, Matias *et al.* (2015) colocam que o maior gasto para a EAR esteve atrelado à agenda governamental de ampliar recursos para tornar o país uma potência esportiva.

#### **h) Lei 12.365/2011 – Lei do Esporte**

No ano de 2011, na Lei Ordinária 12.395/2011 (BRASIL, 2011b). Esta MP, que ficou conhecida como MP do Alto Rendimento, cria a Rede Nacional de Treinamento, a categoria Bolsa Atleta Pódio e o Programa Cidade Esportiva. Quem assina a exposição dos motivos na época endereçada ao presidente Lula é o ministro esporte Orlando Silva.

A lei 12.395, de 16 de março de 2011, altera duas leis importantes da legislação esportiva nacional, a 9.615 de 1998 (Lei Pelé), e a Lei 10.891, de 2004 (Bolsa Atleta) (BRASIL, 2011b).

A RNT está vinculada à legislação do Bolsa Atleta e apresenta a inclusão dos dois artigos destacados a seguir:

Art. 16. Fica criada a Rede Nacional de Treinamento, vinculada ao Ministério do Esporte, composta por centros de treinamento de alto rendimento, nacionais, regionais ou locais, articulada para o treinamento de modalidades dos programas olímpico e paraolímpico, desde a base até a elite esportiva.

Art. 17. A Rede Nacional de Treinamento fomentará o desenvolvimento regional e local de talentos e jovens atletas, em coordenação com o Comitê Olímpico Brasileiro – COB – e o Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB –, além de centros regionais e locais, na forma e condições definidas em ato do Ministro de Estado do Esporte (BRASIL, 2011<sup>a</sup>, s/p).

Espírito-Santo Filho (2013) questiona o protagonismo dado ao COB e ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), em que pese a vinculação ao ME, no art. 16, o que indica o protagonismo das duas primeiras instituições em detrimento desta terceira, que se apresenta no segundo artigo.

Diz o autor: “Não encontramos referências que apontem para qualquer tipo de coordenação por parte do COB na Rede Nacional de Treinamento, nem em âmbito mais geral, nem em âmbito específico do atletismo” (ESPÍRITO-SANTO FILHO, 2013, p. 41). Evidentemente, trata-se de uma disputa pela hegemonia, por parte do COB, que não permitia partilhar qualquer atividade com instâncias governamentais, tratando a autonomia como se fosse autodeterminação.

O COB advogou, na época, que era dele o papel na preparação de atletas, quem formaria redes intercomunicantes com os atletas, técnicos e dirigentes esportivos, e, não do ME. Mesmo com várias tentativas de diálogo, a maioria dos dirigentes da entidade era refratária às ações do governo federal.

#### **h) Lei Nº 12.868/13 – Lei da Transparência no Esporte**

A Lei nº 12.868/2013 incluiu o art. 18-A na Lei nº 9.615/98, relacionado às Entidades Nacionais de Administração, conferindo maior transparência e melhorias na gestão do esporte no Brasil.

Dentre as normas veiculadas nesse dispositivo está a limitação dos mandatos e reeleições dos dirigentes esportivos de entidades esportivas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos.

A norma também prevê que haja maior participação de ex-atletas na gestão das instituições e nos processos eleitorais. O dispositivo passou a ter a redação que consta no Quadro 22.

#### **Quadro 28 – Mudanças na Lei Pelé ampliam o controle social às entidades esportivas**

A Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18-A: Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso:

I– seu presidente ou dirigente máximo tenham o mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução;

II– atendam às disposições previstas nas alíneas “b” a “e” do § 2º e no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997;

III– destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais;

IV– sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão;

V– garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;

VI– assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;

VII– estabeleçam em seus estatutos: a) princípios definidores de gestão democrática; b) instrumentos de controle social; c) transparência da gestão da movimentação de recursos; d) fiscalização interna; e) alternância no exercício dos cargos de direção; f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal; e g) participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e

VIII– garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta.

§ 1º As entidades de prática esportiva estão dispensadas das condições previstas: I – no inciso V do caput; II – na alínea “g” do inciso VII do caput; e III – no inciso VIII do caput, quanto aos contratos comerciais celebrados com cláusula de confidencialidade, ressalvadas, neste caso, a competência de fiscalização do conselho fiscal e a obrigação do correto registro contábil de receita e despesa deles decorrente.

§ 2º A verificação do cumprimento das exigências contidas nos incisos I a VIII do caput deste artigo será de responsabilidade do Ministério do Esporte.

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput: I – será respeitado o período de mandato do presidente ou dirigente máximo eleito antes da vigência desta Lei; II – são inelegíveis o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o 2º (segundo) grau ou por adoção.

§ 4º A partir do 6º (sexto) mês contado da publicação desta Lei, as entidades referidas no caput deste artigo somente farão jus ao disposto no art. 15 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nos Art. 13 e 14 da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, caso cumpram os requisitos dispostos nos incisos I a VIII do caput.

As mudanças implementadas foram consideradas inovadoras por definirem maior controle social às entidades esportivas, exercidas pelos seus pares e pelo Estado, quando implicar repasse de recursos financeiros.

Tais mudanças foram conquistadas a partir de muita pressão dos atletas com uma participação determinante do ME com maior afinco.

### **i) Decreto nº 7.984/2013 – Regulamentação da Lei Pelé**

Transcorridos mais de 15 anos da edição da Lei nº 9.615/98, foi publicado o Decreto nº 7.984/2013, que regulamenta diversos pontos da lei geral do esporte, conforme consta no Quadro 23, que sintetiza as principais alterações promovidas na Lei Pelé por meio do Decreto de Regulamentação 7.984/2013. Dessas informações revelaram-se contradições, uma vez que as determinações legais podem impor limites e/ou as abrir possibilidades para que a PNE avance e se constitua em uma política de Estado.

#### Quadro 29 – Principais mudanças na Lei Pelé com o Decreto de Regulamentação

Lei 10.671/2003 instituiu o Estatuto do Torcedor, que passou a ser reconhecido como consumidor e agente de importância no espetáculo do futebol, contando com lei para a proteção de seus direitos e normas de conduta para a punição dos maus torcedores.

Lei 10.891/2004 marcou a criação da Bolsa Atleta, mecanismo para propiciar condições tangíveis àqueles com potencial competitivo e que não dispõem de recursos. Foi alterada em 2011, pela Lei nº 12.395, fruto da conversão da MP nº 502, de 2010, criando, entre outras modificações, as espécies de Bolsa Atleta Internacional e Atleta Pódio (dentro do Programa Atleta Pódio).

Lei 11.345/2006 cria a Loteria Timemania e regulamenta a participação das entidades esportivas de Futebol, mediante vinculação da correspondente receita proveniente da cessão do direito ao uso de seus símbolos ou marcas para divulgação e execução do concurso ao pagamento dos débitos fiscais parcelados. Sofreu pequenas alterações decorrentes da Lei nº 13.155, de 2015.

Lei 11.438/2006 cria a Bolsa atleta com a finalidade de incentivar a atividade esportiva e também estimular o lazer como forma de promoção social. Teve o prazo de vigência prorrogado até 2022, por força da Lei nº 13.155, de 2015.

Decreto Legislativo 306/2007 editou normas básicas de controle de dopagem. O país incorporou-se ao ordenamento jurídico interno da Convenção Internacional contra o doping nos esportes, Paris 2015. O instrumento é importante na luta contra o doping nas práticas esportivas, preocupação procedente considerando a realização dos megaeventos previstos no calendário.

Lei Nº 11.438/2007, de 29 de dezembro de 2006, autoriza que as pessoas jurídicas, tributadas com base no lucro real, e as físicas, que investirem no esporte, tenham a redução fiscal no importe de até 1% do imposto de renda devido por pessoa jurídica e, ainda, acumular com investimentos proporcionados por outras leis de incentivo e até 6% do imposto de renda devido para a pessoa física. Ressalta-se que a referida Lei teve prorrogada sua vigência até o ano 2022, em decorrência da aprovação da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.

Resolução CNE 29/2009 publica alterações no Código Brasileiro de Justiça Esportiva (CBJD) que o tornam mais ágil, mais ajustado às novas circunstâncias históricas e mais sensíveis aos atuais paradigmas jusdesportivos internacionais, além de mais próximo aos anseios dos segmentos esportivos. O processo de reforma foi amplamente debatido em audiências públicas nas capitais, com a presença de mais de 900 participantes, além da disponibilidade do portal de Internet do ME para o envio de propostas e críticas à minuta. Dentre as alterações, destaca-se a consagração expressa dos princípios do “espírito esportivo” (*fair play*) e da “prevalência, continuidade e estabilidade das competições”, no Código.

Lei nº 12.035, de 2009, Institui o Ato Olímpico – Situação atual: vigente, com alterações pontuais por leis recentes de 2015.

PL 7.374, de 2010, cria a Autoridade Pública Olímpica.

MP 496, de 2010, convertida na Lei nº 12.348, de 2010, dispendo, entre outros, sobre o limite de endividamento de Municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA-2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

MP 497, de 2010, convertida na Lei nº 12.350, de 2011, dispendo, entre outros, sobre medidas tributárias referentes aos Eventos FIFA 2013 e 2014.

Lei nº 12.350, de 2011 que dispõe, entre outros, sobre medidas tributárias referentes aos Eventos FIFA 2013 e 2014.

Lei nº 12.663, de 2012 – Lei Geral da Copa: Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA-2013, à Copa do Mundo FIFA-2014 e à Jornada Mundial da Juventude-2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970 – Situação atual: vigente, aplicando-se às hipóteses ocorridas durante os eventos descritos na lei ou que com eles tenham relação.

Lei nº 12.780, de 2013, dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paralímpicos de 2016.

Lei nº 13.155, de 2015, conversão da MP nº 671, de 2015, que estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades esportivas profissionais de futebol; institui parcelamentos especiais para recuperação de dívidas pela União, cria a Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFut); dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das entidades esportivas profissionais; cria a Loteria Exclusiva (LOTEx); altera as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, 8.212, de 24 de julho de 1991,

10.671, de 15 de maio de 2003, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 11.438, de 29 de dezembro de 2006, e os Decretos-Leis nº 3.688, de 3 de outubro de 1941, e 204, de 27 de fevereiro de 1967; revoga a Medida Provisória no 669, de 26 de fevereiro de 2015; cria programa de iniciação esportiva escolar; e dá outras providências.

Fonte: Elaborado pela autora (Decreto nº 7.984/2013).

Quanto às manifestações esportivas, a partir desse decreto, o esporte educacional sofreu algumas modificações conceituais e foi subdividido em esporte educacional ou esporte formação e esporte escolar. Note-se a redação do art. 3º:

Art. 3º [...] I – educacional ou esporte-educação, praticado na educação básica e superior e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a competitividade excessiva de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer (BRASIL. Decreto nº 7.984, 2013).

Em complemento, apresenta uma alteração substancial no conceito de esporte:

[...] § 1º O educacional pode constituir-se em: I – **esporte educacional**, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos, como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e II – **esporte escolar**, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde (BRASIL. Decreto nº 7.984, 2013, s/p, grifo nosso).

De acordo com o Decreto nº 7.984/2013, o esporte universitário integra o esporte escolar. Esse decreto estabelece as formas de desenvolvimento do esporte escolar e as organizações que podem realizar essa manifestação. O decreto também determinou que o esporte escolar poderá ser praticado em competições, eventos, programas de formação, treinamento, complementação educacional, integração cívica e cidadã, realizados por:

I – Confederação Brasileira de Escolar – CBDE, Confederação Brasileira de Universitário – CBDU, ou entidades vinculadas, e instituições públicas ou privadas que desenvolvem programas educacionais; e II – instituições de educação de qualquer nível (BRASIL, 2013, s/p. Decreto nº 7.984, , Art. 3º [...] § 2º).

A forma de sustentação para esse âmbito definida pelo Decreto é que 50% dos recursos repassados ao COB e destinados ao esporte escolar devem ser utilizados em competições organizadas pela Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE). O mesmo critério aplica-se ao esporte universitário e à Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU).

De acordo com o Decreto, o Comitê Olímpico do Brasil (COB) e o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), além do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), poderão receber recursos das loterias para serem aplicados em projetos que envolvam fomento e manutenção do esporte, formação de atletas e participação em eventos esportivos.

O processo de formulação do Decreto e de debate sobre essa alteração da manifestação Esporte Educacional está registrado nos documentos da comissão de elaboração do projeto e nas Atas do CND.

Essa temática suscita grandes tensões, devido aos interesses dos diferentes segmentos envolvidos na relação entre esporte/escola. Uma relação acirrada pela disputa dos fundos públicos, os quais são direcionados ao esporte educacional, definido em 25% como outras motivações que não estão explícitas nesse material. Trata-se dos interesses das entidades de administração do esporte escolar e universitário em esclarecer o seu papel de responsáveis pela realização de competições nas escolas e universidades.

Após a edição da Lei Agnelo Piva (BRASIL, 2001) houve um acordo entre o governo federal, o COB e a Rede Globo, para que os Jogos Escolares Brasileiros (JEBs) e os Jogos Universitários Brasileiros (JUBs) fossem reorganizados e realizados nos padrões olímpicos, sendo um movimento para dar maior visibilidade a essas competições e, provavelmente, inseri-las no mundo dos negócios.

O que esteve sintonizado com os propósitos do governo FHC, que pretendia tornar o Brasil uma potência olímpica, propondo e ganhando o direito de sediar os Jogos Pan-americanos Rio-2007 e, propondo e perdendo, em 2002, a candidatura para sediar os Jogos Olímpicos de 2012.

No entanto, a organização dos JEBs e JUBs estava sob a responsabilidade das entidades CBDE e CBDU, entidades organizativamente muito frágeis que cumpriam um papel meramente cartorial, com sérios problemas administrativos, políticos e financeiros. Isso deflagrou problemas entre as entidades, quanto ao repasse dos

recursos públicos (derivados das loterias – Lei Agnelo/Piva) que caíam diretamente na conta do COB e do CPB.

Em 2003, já no governo Lula, esse acordo foi mantido, mas com a participação das entidades na partilha do percentual relativo ao esporte educacional (diga-se, de passagem, reduzidos à fase nacional dos jogos escolares e universitários, que passaram a se chamar Olimpíadas Escolares e Olimpíadas Universitárias).

As pressões junto ao COB aumentaram, pois o percentual repassado para as entidades correspondia apenas às despesas administrativas que cada uma apresentasse. A CBDE sofreu o maior impacto, porque não cumpria determinados requisitos para receber os recursos, participava das atividades dos jogos escolares, nas fases municipais e estaduais de forma precária, por não ter o mesmo suporte que a CBDU conseguiu. Tudo ocorreu sob a justificativa da falta de clareza do texto da lei, ou o que era educacional e o que era escolar.

Entendemos que a decisão da Comissão que elaborou o Decreto foi conciliatória com os setores hegemônicos. Apoiou-se na concepção, há muito superada, de Tubino (1984), quando fez a separação entre o “educacional”, mais amplo e pedagógico, e o escolar, relativo às competições em caráter de rendimento. Tema conhecido como “o famoso esporte na escola”.

Nesse mesmo período, o ME estava debatendo, no âmbito da Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte (CACNE), a concepção do (novo) SNE e tratando do conceito amplo de esporte que superasse as imprecisas manifestações esportivas. Essas duas comissões não só não interagiram, como nem souberam do conteúdo que cada uma estava elaborando. Esses contraproducentes descompassos que ocorreram no interior do ME resultou em anomalias e particularismos que contradiziam as elaborações mais sofisticadas, muitas vezes sem que traduzissem as demandas das Conferências.

Outro aspecto importante do Decreto, que julgamos positivo, se refere à regulação formal sobre a pactuação entre o poder público e as ENADs. A prestação de contas deverá ocorrer dentro do prazo máximo de 120 dias e discriminar, de forma detalhada, a aplicação dos recursos. Para obter o repasse, as entidades terão de assinar, com o ME, um “contrato de desempenho” (inovação que privilegia e fortalece a gestão do esporte).

O documento terá, entre outros pontos, o programa de trabalho, metas e resultados, além de critérios de avaliação de desempenho. Esse contrato estará vinculado ao PNE, que deve ser elaborado a cada dez anos, ouvidos os integrantes do CND, órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, diretamente vinculado ao ministro do Esporte e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto.

A regulamentação estabelece, ainda, que os atletas em formação, com idade entre 14 e 20 anos, poderão receber a Bolsa Aprendizagem. Os clubes deverão oferecer treinamento nas categorias de base, alojamento, assistência educacional e de saúde.

Para os profissionais, a atividade passa a ser caracterizada por remuneração pactuada em contrato especial de trabalho esportivo assinado com os clubes. Infere-se desse dispositivo que não apenas os atletas de futebol, mas também os demais com contrato de trabalho serão considerados profissionais.

Foram fixadas, pelo art. 38, regras restritivas sobre a aplicação de sanções pelas entidades diretivas, ao dispor que a aplicação das penalidades previstas na Lei nº 9.615/1998 exige decisão definitiva da Justiça Esportiva limitada às questões que envolvam infrações disciplinares e competições esportivas, em observância ao disposto no art. 217 da Constituição Federal de 1988.

Com uma ótica mercadológica, por tratar da fatia maior nas divisas do esporte com maior adesão por parte da população, o decreto esclareceu a quem compete o direito de transmissão, a retenção e o repasse do direito de arena, dirimindo a dúvida que existe desde a edição da Lei Pelé.

Art. 46. Para fins do disposto no § 1º do art. 42 da Lei nº 9.615, de 1998, a respeito do direito de arena, o percentual de cinco por cento devido aos atletas profissionais será repassado pela emissora detentora dos direitos de transmissão diretamente às entidades sindicais de âmbito nacional da modalidade, regularmente constituídas. Parágrafo único. O repasse pela entidade sindical aos atletas profissionais participantes do espetáculo deverá ocorrer no prazo de sessenta dias (BRASIL. 2013, s/p. Decreto nº 7.984,).

Espírito-Santo Filho (2013, p. 64) completa o argumento, adicionado à regulamentação da assistência social e educacional aos ex-atletas, conforme os art. 53 a 56. Regra que a assistência deverá ser paga pela Federação das Associações

de Atletas Profissionais (FAAP) ou pela Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (FENAPAF).

O auxílio passou a ser mensal, desde que comprovada a ausência de fonte de renda que garanta a sobrevivência do ex-atleta ou que este esteja incapacitado para o trabalho devido a lesões ocorridas quando ainda era atleta.

As mudanças proferidas até aqui não alteraram a essência da Lei Pelé. No entanto, reconhecemos alguns avanços quanto à regulamentação da prática do atleta profissional ao romper com o atraso ainda imposto pelos clubes em relação à Lei do Passe, uma vez que o atleta estipula direitos federativos sobre a sua atividade esportiva condicionada aos contratos de trabalho, além de possibilitar uma maior mobilidade e autonomia dos atletas nas negociações entre clubes.

A lei ainda prevê regras para as transferências de atletas dos clubes nacionais e do exterior.

Concordando com Espírito-Santo Filho (2013), compreendemos que a definição acerca das dimensões do esporte, que a lei assumiu, vigora a defesa da institucionalidade de empresariamento, das gestões e formas de organização das entidades esportivas.

Mas o que consideramos um ataque frontal ao direito ao esporte, em vez de apregoar o acesso amplo e democrático ao esporte, reafirma no seu texto um SNE restrito ao modelo do esporte profissional.

Em seus preceitos aparece a preocupação com um equilíbrio na repartição do financiamento que não enfrenta a questão nodal da relação público-privado, dada pelo dispositivo legal sobre a autonomia – ou seja, a autonomia das entidades privadas é exercida com o patrocínio dos recursos públicos (MASCARENHAS, ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2012) –, mas aponta alguns mecanismos de regulação e ruptura com a tradicional prática patrimonialista de evasão dos fundos públicos para iniciativa privada como dividendo político.

Essa concepção além de ser contraditória, em si, pelo que consideramos, são preceitos irreconciliáveis da autonomia das entidades que um sistema na lógica profissional, defende, em desacordo com os vínculos estatais que requerem um sistema nacional, que unifique e organize os vários sujeitos de diversos segmentos, implicados em sua estruturação.

Além disso, essa proposta se confronta com a tendência que vinha se consolidando, desde 2004, e se intensificou até 2015, no final da gestão da presidente Dilma, culminando na elaboração de um projeto de lei de diretrizes e bases do sistema.

Houve esforços importantes, protagonizados pelo ME, no período analisado, com as conferências, fóruns seminários, que envolveram setores diversos do governo, outras instâncias de poder, como o Congresso Nacional, além de outros segmentos da sociedade, ligados as multifaces do esporte.

Que propôs um sistema nacionalmente articulado que definisse: a) a estrutura organizativa e os papéis de cada sujeito, nos diversos níveis; b) a política de formação e recursos humanos; c) os mecanismos democráticos de controle social; e d) o financiamento do setor, bem como indicou a necessidade de vincular ao Sistema um Plano nacional de duração decenal que defina as principais ações e metas para cada macrocampo do esporte.

É preciso analisar com muita atenção as indicações e, até mesmo, sinalizações contidas no conjunto de documentos, desde os preparatórios até as resoluções contidas no Documento final de cada uma dessas edições da CNE, para poder compreender como se deu o percurso para a consolidação das políticas públicas de esporte.

Os eixos constitutivos do sistema expostos nos documentos da primeira (BRASIL, 2009) e segunda (BRASIL, 2009a) conferências e ratificada na terceira (BRASIL, 2010).

Em relação à proposta do plano decenal do esporte, essas resoluções deveriam ser eixos estruturantes a regerem as relações internas e externas dos sujeitos e instituições, levando em conta a racionalidade, a fim de se evitar a redundância de políticas executadas em esferas diferentes e para que se somem esforços dos setores governamentais com uma finalidade comum e estratégica para o país. Elas deveriam também tratar das relações com setores privados, por meio de instrumentos com regras claras, mantendo-se a autonomia das esferas, além de procurar enfrentar tais regras, para dirimir as desigualdades intra-regionais e inter-regionais.

Esse esforço, que caracterizaria um sistema com gestão democrática, teria o objetivo comum de ampliar o acesso ao direito ao esporte para todas as pessoas, igualmente.

A proposta do SNE deveria basear-se em uma posição contra-hegemônica, proativa, cuja bandeira se assemelhasse à que foi usada no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), no Brasil, que é uma política de Estado, com um marco regulatório muito amplo e altamente complexo, que se desenvolveu em um amplo processo histórico, político e cultural e que não pode ser associado exclusivamente à existência de uma lei geral, bem como possui muitos componentes que não dependem necessariamente da formalidade legal, mas do reconhecimento pela população da sua relevância.

a criação de um sistema estrutural único, expresso no direito universal [ao esporte] garantido pelo Estado e calcado em princípios de integralidade, equidade e universalidade, com a participação popular como fiel depositária do modelo, cujas aspirações se afirmam com a edição da Constituição Federal de 1988 (VASCONCELLOS, 2011, p. 72).

Ao contrário, o que existe atinente à Lei Geral do Esporte (Lei 9.615/98) consiste, apenas, em uma estrutura organizacional do esporte, fragmentária, descontínua e hierárquica.

No entanto, com tantas alterações que essa lei já sofreu, não alterou essa questão, nem mesmo o Decreto nº 7.984/2013 que o regulamenta.

Ao apontarmos limites e possibilidades das leis instituídas sob a influência do ME e seus gestores, de 2003 a 2015, procurávamos conexões entre as determinações legais e as categorias que compõem uma política de Estado. O que conseguimos apreender sobre esse aparato legal, embora se arvore como democrático, seu apanágio é conservador.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante dos resultados obtidos na pesquisa, retomaremos as discussões até aqui feitas sobre como decorreram as políticas implementadas pelo ME, no período de 2003 a 2015, explicitando as suas contradições e tendências, diante do desafio de instituir uma política de Estado.

Depreendemos que a política do esporte esteve inserida na agenda estratégica do governo democrático e popular, de Lula e Dilma, em um cenário de permanente disputa pela hegemonia, no qual a correlação de forças e as contradições sociais, políticas e econômicas foram determinando o seu caráter, nos distintos momentos históricos.

Nessa arena conflituosa, o Estado não é neutro. Gramsci (2000) explica que o Estado ampliado não se separa da sociedade civil, por comportar parte dela – a classe dominante. Dessa forma, ele cumpriu um papel central nessa disputa, devido ao caráter da PNE, ora conciliando interesses hegemônicos, ora contribuindo com o avanço e ampliação das conquistas da classe subalterna e suas frações empobrecidas pelo acesso aos direitos sociais. Nesse processo contraditório, o caráter da PNE foi sendo determinado, por meio de consensos ativos, com a forte presença dos Aparelhos Privados de Hegemonia.

Nos resultados da pesquisa sobre a categoria de Política Relevante, demonstramos as contradições que se apresentam quanto ao conceito de esporte que consta na Constituição Federal de 1988, por espelhar a visão neoliberal, voltada aos interesses da classe dominante. No entanto, o fato de o esporte ser reconhecido como um direito constitucional, possuir leis que o regulamentem e ter conquistado um ministério próprio para conduzi-lo mostrou a existência de institucionalidade estatal da política, característica de uma Política Relevante.

Vimos também um crescente movimento de institucionalidade da política na sociedade, que não ficou restrito aos segmentos da área, mas implicou a luta pela ampliação do acesso a esse direito social, pela classe subalterna e suas frações mais pobres, expressas nas demandas apresentadas na CNE.

Desde o início, a PNE esteve em sintonia e constou na agenda do governo federal, primou pelos programas educacionais, com foco na inclusão social, em sintonia com os rumos estratégicos do governo democrático e popular.

No processo de consolidação da PNE, apresentaram-se grandes desafios prementes, como a implantação dos programas educacionais e de inclusão social e, ao mesmo tempo, a realização dos Jogos Pan-americanos, no Rio, em 2007, além da potencialização do esporte de alto rendimento, para elevar os resultados esportivos dos atletas brasileiros, nos jogos.

A realização dessas ações ocorreu em meio a grandes debilidades estruturais e orçamentárias, que foram sendo enfrentadas com a adoção de medidas provisórias que, posteriormente, foram sendo superadas. Retomamos o ponto sobre as parcerias com o terceiro setor que, em um momento de escassez de políticas esportivas, foram fundamentais para ampliar o acesso ao esporte e que, depois, passaram a ocorrer com o setor público. Movimento que apostou nas relações intersetoriais, a possibilidade de maior estabilidade, como forma de garantir a sobrevivência e o desenvolvimento da própria PNE.

Corroboramos com Guimarães (2017), em sua análise sobre a trajetória dos PPAS e das três edições da CNE, em 2004, 2006 e 2010, que depreendeu que um dos aspectos nodais sobre a relevância de uma política pública, quanto à formação da agenda política dos governos, deve se dar a partir de mecanismos de participação e controle social. E isso ocorreu, em parte, com o esporte.

Embora Castelan (2011) e Araújo (2013) sustentem que as resoluções aprovadas nas Conferências tenham sido inócuas e desatendidas no processo de formação da agenda política do ME. Conclusão que não condiz com os resultados desta pesquisa, que demonstrou ter havido grande incidência da correspondência entre as resoluções de cada edição da CNE com as políticas realizadas pelo ME.

Os resultados da pesquisa foram apresentados, separadamente, em cada Âmbito Empírico da pesquisa, mantendo uma unidade lógico-histórica, forjada na relação do geral (PNE) com o particular (os programas, os projetos, as ações, o financiamento, a legislação do esporte), sem nos descuidarmos de apurar as tendências que emergiram desse processo contraditório. Tendências que apontaram possibilidades de avanços dessa política e de retrocessos. Sendo democrática, voltada à emancipação humana, ou com retrocesso a uma política assistencialista, militarizada e privatista. Inclusive, essa última é a tendência predominante, atualmente, no Brasil, com um governo reacionário, ultraneoliberal na economia e ultraconservador nos costumes.

Os resultados advindos dos programas, projetos e ações da PNE, nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, foram sistematizados, de acordo com as categorias que compõem as condições necessárias a uma política de Estado de esporte (Quadro 24).

Quadro 30 – Síntese da PNE e as condições necessárias à política de Estado de esporte nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

	<b>PST</b>	<b>PELC</b>	<b>PBA</b>	<b>CEDES</b>	<b>5450</b>	<b>RNT</b>
<b>Relevante</b>	PPA, I II IIICNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA, CNE	PPA; CNE	PPA, CNE
<b>Permanente</b>	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei de própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Sem lei própria; sem obrigação de executar limites	Consta em lei; sem obrigação de executar limites
<b>Contínua</b>	Chamada pública; Rede; EG, EF /UFRGS; SAA/UEM	Chamada pública; Rede; EG, SAA, EF/UFMG	Seleção lei; ampliação do escopo SAA próprio + UFPR	Chamada pública; Rede com Centros; repositório/ UFSC	Emendas Parlamentares	Chamada pública; SAA próprio
<b>Sustentável</b>	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç/fin. insuficientes descendentes	OGU, Fluxo contínuo; orç. ascendente EP, valores financeiros insuficientes	OGU, Fluxo contínuo; valores orç. suficientes ascendentes e financeiros insuficientes
<b>Democrática</b>	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Dispositivos para diversidade; descentralizada UF; sem equilíbrio regional	Atenção PCD; sem controle ao gênero e local da bolsa	Descentralizada; equilíbrio regional	Sem controle sobre local do equipamento	Critérios descentralizada; equilíbrio regional
<b>Abrangente</b>	Focal, muito baixo alcance/população potencial	Universal, muito baixo alcance/população potencial	Focal, alcance suficiente	Focal, médio alcance/pesquisadores potenciais	Universal, alcance suficiente	Focal médio alcance/atletas potenciais

<b>Estruturada</b>	Com estrutura suficiente; redução da quantidade baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, baixa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura fragilizada; redução da quantidade, média qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; razoável quantidade, boa qualificação e rotatividade de pessoas	Com estrutura suficiente; boa qualificação e rotatividade de pessoas
--------------------	--	--	--	--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

As informações trazidas no quadro anterior confirmam algumas tendências que foram surgindo na execução da política em seus programas, projetos e ações, ao longo dos três PPAs analisados. Isso demonstra a ocorrência de regularidades, na forma e no conteúdo, dessas políticas em relação às condições necessárias a uma política de Estado.

Em relação às Políticas Finalísticas, referentes aos programas esportivos sociais, e às Políticas Transversais, referentes às ações de Ciência e Tecnologia e de Infraestrutura do esporte (5450), continuaram sem respaldo na legislação esportiva, ficando mercê da vontade política dos gestores que ocuparem a Pasta ministerial, o que demonstra relativa fragilidade frente à condição de **Política Permanente**.

O PBA apresenta-se mais fortalecido no âmbito institucional e legal, instituído em lei (BRASIL, 2004), desde o início do governo Lula, foi incrementado com a Bolsa esporte de Base e a Bolsa Pódio. Além disso, o programa foi incluído na Lei Pelé, em 2011 (BRASIL, 2011i), e recebeu recursos regularmente, conforme demonstramos na Tabela 36.

Tabela 36 – Execução orçamentária e financeira do PBA – 2005-2015

ANO	LOA	PAGOS
2004	51.409.398,00	15.828.589,86
2005	4.916.000,00	1.518.000,00
2006	13.200.000,00	1.358.750,00
2007	13.200.000,00	366.660,72
2008	21.120.000,00	1.482.075,00
2009	40.400.000,00	9.973.018,22
2010	20.000.000,00	17.002.409,22
2011	40.000.000,00	47.253.957,72
2012	55.580.000,00	74.680.000,00
2013	183.000.000,00	105.227.735,00
2014	181.344.960,00	123.008.255,00

2015	151.260.438,00	71.873.506,00
TOTAL	1.869.130.796,00	469.572.956,74

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa pelo SIAFI gerencial.

Os valores alocados no PBA cresceram, mas também sofreram cortes orçamentários, por exemplo, em 2010.

Os recursos da dotação aprovada foram empenhados na totalidade, na ordem de \$ milhões; contudo, não houve limites financeiros, suficientes, nos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, para pagar os compromissos assumidos com os atletas bolsistas durante o ano contratado.

O PBA teve primazia somente no PPA 2012-2015, quando estava em processo de preparação para os Jogos Rio-2016, depois voltou à normalidade. Embora não seja o objeto de análise, neste estudo, as políticas ocorridas após 2015.

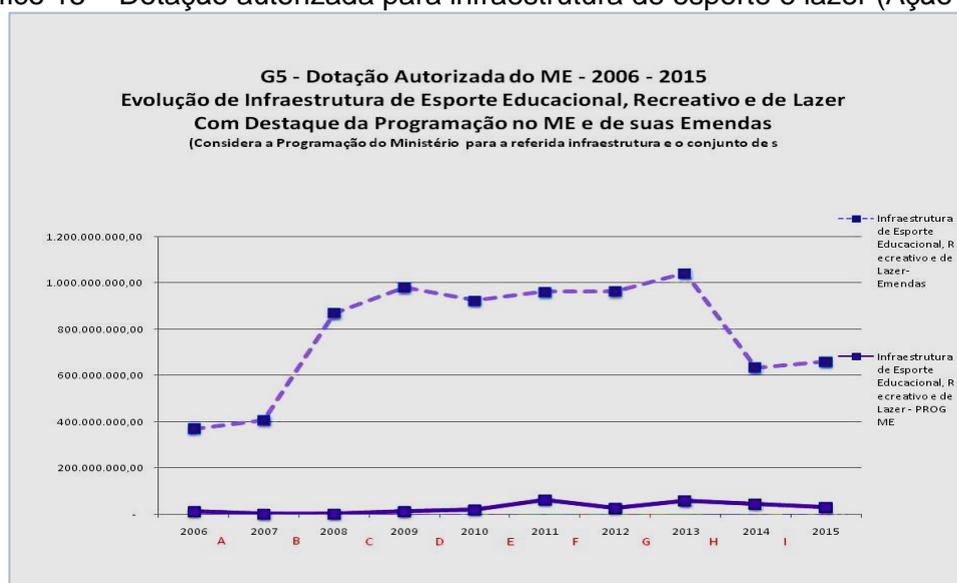
A dívida foi inscrita em Restos a Pagar, para 2009, e nos anos seguintes, houve uma grande aproximação entre a execução orçamentária e a financeira.

No entanto, todas essas políticas, independentes de sua natureza, sofreram as consequências dos contingenciamentos dos recursos orçamentários e da escassez de recursos financeiros, durante os três PPAs. Demonstrando que se consolidaram, parcialmente, como **Política Sustentável**, pois permaneceram no orçamento e executaram os limites que lhes foram liberados.

Concordamos com Teixeira *et al.* (2018), quando aborda que as Emendas Parlamentares (EPs) são um poderoso instrumento de barganha do governo, que, ao negociar a liberação de emendas com os parlamentares, retoma antigas práticas de clientelismo e patrimonialismo, afeto à pequena política. Uma forte tendência que foi se consolidando na relação do governo federal com o Congresso Nacional, em que o ME participava principalmente com a Ação 5450, que prevê a construção e as reformas de infraestrutura de esporte.

A infraestrutura de esporte e lazer (Ação 5450) confirmou a tendência apresentada (Gráfico 17), desde meados do primeiro PPA, tendo sua dotação orçamentária ampliada, exponencialmente, por meio de EPs.

Gráfico 15 – Dotação autorizada para infraestrutura de esporte e lazer (Ação 5450)



Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa com base no SIAFI Gerencial.

A adesão dos parlamentares à referida Ação foi considerável. Os recursos oriundos das emendas, destinados à infraestrutura de esporte e lazer, representaram mais de 50% do orçamento total do ME, a cada ano.

Essa Ação também passou por severos contingenciamentos orçamentários, que eram liberados somente na última semana de cada ano, prejudicando a execução global do orçamento do ME. Como as obras não eram pagas no mesmo ano do contrato, gerava uma dívida financeira do ME, que eram inscritas como Restos a Pagar (RAP). Isso foi sendo acumulado de forma crescente, ao longo dos PPAs.

O ME apoiou-se no empuxo dado ao orçamento, pelas EPs, e até mesmo envidou esforços para atrair os parlamentares a incluírem suas emendas no orçamento do esporte, procurando induzir demandas a programas mais estruturados, entendendo esse reforço como uma forma de mantê-lo presente na agenda política governamental.

Sobre a abrangência das políticas, vimos que, durante os três PPAs, exceto o PBA, nenhum dos programas conseguiu alcançar, satisfatoriamente, o público-alvo previsto e sequer se aproximaram do universo das demandas apresentadas.

Alguns autores (SANTOS; AMARAL, 2014; MASCARENHAS, 2008; CASTELLANI, 2008), ao analisarem quesitos, como a concepção, o financiamento e a abrangência das políticas públicas federais, de esporte e lazer, afirmam que o esporte não alçou à condição de política de Estado.

Na premência de lançar suas políticas, no início do governo Lula, o ME deflagrou convênios com entidades do terceiro-setor que, embora frágeis, estavam aptas a realizar os programas. Naquele momento, os Estados e os municípios não atendiam os critérios legais para receberem recursos federais devido às condições precárias em que se encontravam as unidades federativas, com escassez nos quadros de pessoas e endividamentos, agravados pela política de desmonte do Estado, e do pacto federativo, advindas do governo neoliberal, de FHC.

Melo (2012; 2013) aludiu sobre o que ocorreu com o PST (e demonstramos ter ocorrido com o PELC) e ponderou que as políticas públicas que se realizam, predominantemente, por meio de parcerias com instituições do terceiro setor se caracterizam como políticas de governo, e não como políticas de Estado.

Demonstramos, nos resultados desta pesquisa, que essa tendência não se afirmou e, ainda no final do primeiro PPA, houve uma reversão que migrou a maioria dos convênios a serem celebrados com órgão públicos (Estados Municípios, universidades, entre outros).

Em que pese o crescimento relativo do número dos convênios e dos beneficiários, com duração plurianual, independente da natureza de cada programa, eles não satisfizeram as condições de uma Política Abrangente, mantendo as características de política de governo.

O PST elucida tal assertiva, ao demonstrar os resultados Taxa de Atendimento do Segundo Tempo a crianças, adolescentes e jovens<sup>105</sup>, que teve um desempenho ascendente. Em 2003, a taxa era de 1,15% de beneficiários, em 2011, ela subiu para 6,20%.

As políticas apresentaram princípios de uma Política Democrática, com ações afirmativas e processos participativos, mas não foram capazes de garantir a capilaridade, em grande escala.

Espírito-Santo Filho (2013) adverte que, durante uma década, o PST beneficiou mais de quatro milhões de crianças, adolescentes e jovens, abrangendo cerca de 1.200 municípios, para o que celebrou um número significativo de convênios.

Ressaltou também que o Programa foi recomendado pela UNESCO e pela ONU como referência mundial de projeto esportivo de inclusão social, e com a sua

---

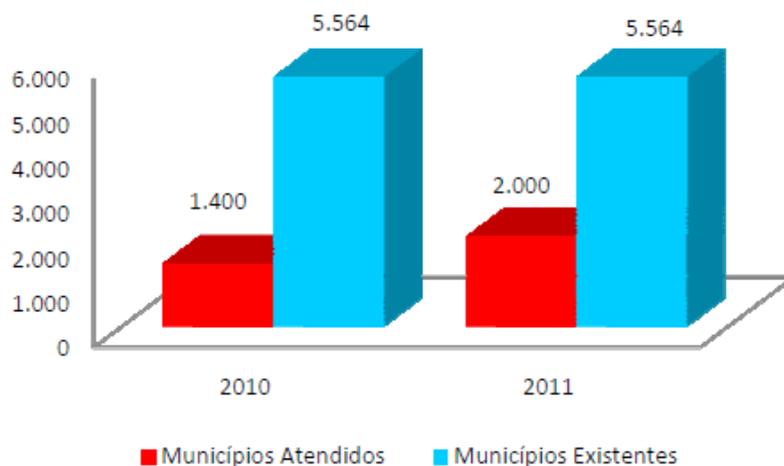
<sup>105</sup> Indicador “Taxa de atendimento do PST a crianças, adolescentes e jovens”: Variável X: número de beneficiados atendidos durante o ano; Variável Y: número de matrículas no ensino fundamental e médio das escolas públicas do país no ano (INEP) (BRASIL, 2012).

consolidação, conquistou apoio internacional, para colaborar com países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Em crítica aos programas esportivos sociais por não terem alcançado “a universalização e diversificação das formas de acesso ao esporte e lazer”, Espírito-Santo Filho (2013, p. 122) afirmou que o PST, em dez anos, conseguiu alcançar somente 21% dos municípios brasileiros. De fato, o desempenho do Programa, quanto à abrangência, não foi satisfatório, diante do universo potencial a ser abarcado, mas houve uma tendência de crescimento gradual da taxa de atendimento do PST aos Municípios Brasileiros, que, no interregno de um ano, saltou 16%, alcançando 36,86% dos municípios em 2011 (Figura 16).

Em relação ao atendimento do Programa aos Municípios com mais de 50 mil habitantes em Regiões Metropolitanas, a taxa cresceu de 44,15%, em 2003, para 80,85%, em 2011, o que mostra que o PST foi se voltando para os municípios menores e em regiões mais vulneráveis, uma consequência da política intersetorial do PST/PME, ação conjunta do ME e do MEC.

Gráfico 18 – Evolução geográfica do PST nos municípios brasileiros



Fonte: Relatório de Gestão da SNELIS/ME (BRASIL, 2012).

As justificativas para a baixa execução também foram recorrentes: falta de orçamento ou pelo contingenciamento dos seus limites, durante o ano; diminuição de recursos financeiros; ausência de equipamentos e instrumentos técnicos; alto volume de trabalho para o reduzido e pouco qualificado quadro funcional; baixa capacidade operacional ou financeira dos parceiros públicos ou privados. São resultados que apontam debilidades para atender as condições de uma **Política Estruturada**.

Ao analisarem a configuração institucional da PNE, Mendes e Codato (2015) mostram, dentre os entraves para realizar os programas com maior abrangência com monitoramento e controle, estão a precária e instável situação organizativa do ME, com um quadro de pessoas reduzido e sem condições físicas e instrumentais adequadas para desempenharem as suas atividades laborais.

Sobre as condições de uma política estruturada, durante quase uma década de existência, o ME teve a estrutura física desmembrada, em três sedes, diferentes e distantes, umas das outras, ocupadas pelas secretarias nacionais e o gabinete ministerial. Isso dificultou a intercomunicação entre os setores, dispendendo maiores gastos com transportes e de tempo. Em 2015, o ME reunificou as secretarias com os demais órgãos, centralizando-os em um prédio novo com espaço e condições adequadas às recomendações ergonômicas do serviço público federal.

A situação do quadro de pessoas não foi solucionada, no período analisado. O ME havia feito reiteradas solicitações ao MPOG para se realizarem concursos públicos para o ingresso de servidores de carreira, mas não foi atendido. Como medida de contingência, teve de manter quadros de trabalhadores terceirizados, cujos vínculos eram instáveis e as relações de trabalho muito ruins. Também se valeu de consultorias contratadas via projetos com organismos internacionais ou por licitação com instituições privadas. A PNE contemplou parcialmente esse quesito.

Retomando as informações sistematizadas dos três PPAs, mostradas no Quadro 22, observamos que houve um empenho das secretarias nacionais com adoção de ações para aperfeiçoar a gestão dos programas com o incremento de instrumentos de acompanhamento e controle das políticas.

O PST e o PELC iniciaram o processo de implantação de seus respectivos sistemas, no final de 2007. O PBA implantou o seu sistema, em 2009, o que impactou na capacidade de suporte técnico da Coordenação-geral de Tecnologia da Informação, que não comportou as demandas dos três programas, requerendo que cada programa buscasse apoio em universidades públicas, para garantir a sua integridade, a acessibilidade, a rapidez e a transparência no acesso às bases de dados. Com a prática de estender sua capacidade de gestão, por meio de articulações intersetoriais, o ME conseguiu potencializar-se para manter suas políticas em funcionamento, cumprindo os principais requisitos da gestão pública.

As políticas de formação, do PELC e do PST, também foram feitas em parceria, agrupadas em redes de formadores com as universidades federais. Isso imprimiu qualidade e segurança aos processos formativos.

Essas iniciativas que foram se consolidando, quando vistas em conjunto, sistematizadas no Quadro 22, possibilitando que tais políticas atendessem plenamente as propriedades de uma Política Contínua.

Outra tendência que se afirmou foi o aumento dos recursos orçamentários do ME, que apresentou picos nos anos próximos à realização dos grandes eventos. Excetuando a Copa do Mundo FIFA-2014, que não previu recursos orçamentários do ME para a sua realização, além dos legados, a maior parte desses incrementos orçamentários foram direcionados à preparação e à realização dos eventos e dos legados. Uma tendência menor se voltava para a preparação dos atletas, visando à elevação dos seus resultados nas competições esportivas. Eram canalizados, portanto, para o esporte de alto rendimento.

Guimarães (2017) investigou o comportamento do Esporte de Alto Rendimento nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, para entender se houve primazia em relação ao Esporte Participação e ao Esporte Educacional na distribuição de recursos e no estabelecimento de prioridades orçamentárias dentro das políticas desenvolvidas pelo ME.

A conclusão foi que, em relação ao orçamento (Tabela 37), o EAR teve primazia somente no PPA 2012-2015, circunscrito em torno dos períodos de preparação dos grandes eventos. Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, a preferência foi do esporte educacional.

Tabela 9 – Valores previstos por manifestação do esporte nos PPAs 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

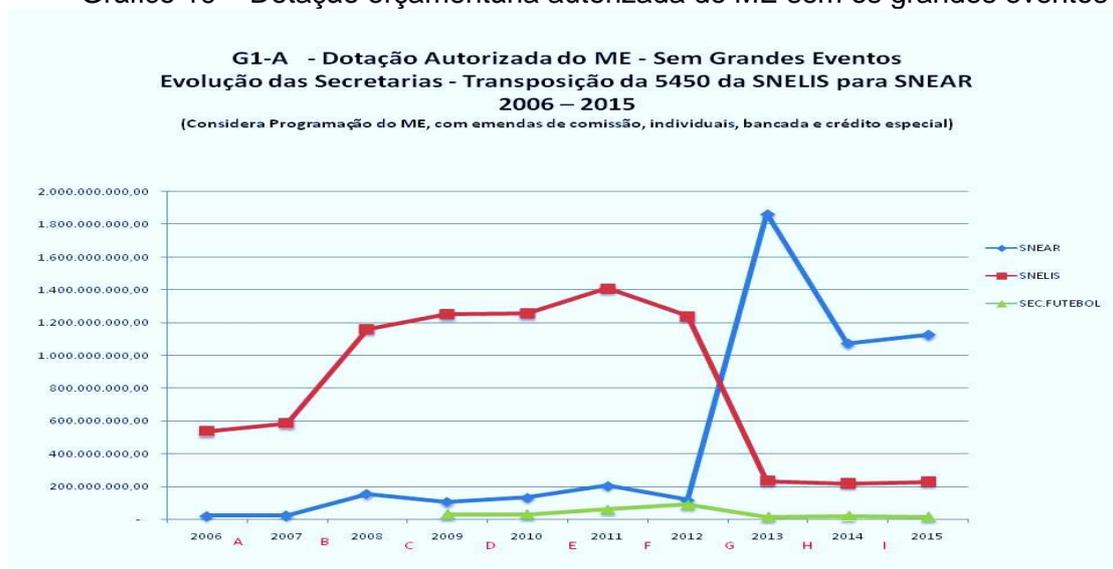
MANIFESTAÇÃO	PPA 2000-2003 (Em US\$)	PPA 2004-2007 (Em US\$)	PPA 2008-2011 (Em US\$)	PPA 2012-2015 (Em US\$)
Esporte de alto rendimento	42.000.135,83	30.550.268,24	146.820.269,29	3.050.000.000,00
Esporte educacional	25.898.801,56	47.966.274,40	330.711.569,46	674.000.000,00
Esporte participação	83.877.501,39	37.088.981,72	104.624.535,65	660.000.000,00

Fonte: Guimarães (2017).

Tais conclusões corroboram com os resultados apurados nesta pesquisa, podendo ser visualizados no Gráfico 19, quando discriminamos, no montante

orçamentário, os valores destinados às políticas finalísticas, dos alocados nas ações específicas dos grandes eventos.

Gráfico 19 – Dotação orçamentária autorizada do ME sem os grandes eventos



Fonte: Elaborado pela autora com base no SIAFI Gerencial.

Os resultados apresentados rebatem a literatura disponível (VERONEZ, 2005; BUENO, 2010; ALMEIDA, 2013; LIMA, 2014; Teixeira 2015; 2017).

Os resultados desta pesquisa coincidem com os de Guimarães (2017), afirmando que a prioridade do esporte de alto rendimento ocorreu sazonalmente, determinada pelos megaeventos no PPA 2012-2015, e não se situa em uma série histórica. Ademais, fica evidente que a preocupação central nos PPAs é a questão da infraestrutura. Como constatado por Veronez (2005) e Castro e Mezzadri (2019), a maior parte do orçamento alocado nas LOAs é destinado para a infraestrutura, sendo realizado por meio de EPs. O quadro identificado por Veronez (2005) permanece inalterado até 2016.

Embora o ME pretendesse fazer dos Grandes Eventos uma política contínua, que aproveitasse os legados de infraestrutura, científicos, tecnológicos e esportivos, esse tipo de política não depende só da decisão governamental. Por maiores que sejam os incentivos, a captação e a decisão sobre a sede dos eventos internacionais dependem das ENADs e seus comitês internacionais. Obviamente, se forem ofertadas condições favoráveis, é provável que um país tenha mais chances de conquistar a

sede dos grandes eventos, continentais e/ou mundiais de modalidades, além daqueles que o Brasil realizou recentemente. Essa política demonstra-se frágil em relação à institucionalidade, porque ela não pode constar em lei, nem se constituir como meta, devido à insegurança quanto à possibilidade de ser viabilizada.

Foram ações de grande repercussão política, jurídica, econômica, social e esportiva, conforme vários estudos demonstram. Embora de forma contraditória, elas potencializaram o desenvolvimento econômico do país e possibilitaram a modernização da infraestrutura esportiva, com suficiência financeira.

Em nosso estudo, os resultados dessa política não estão resumidos aos eventos, em si, mas nas repercussões que trouxeram para as políticas do ME.

Com os resultados, foi possível constatar que os recursos que majoraram o orçamento do ME, devido aos grandes eventos, impactaram o orçamento como um todo, que, após a realização dos eventos, apresenta uma queda, aproximando-se da normalidade, mas que retém parte significativa desses recursos, provendo uma elevação gradual e ascendente dos patamares orçamentários.

O orçamento do ME cresceu, antes e após cada evento, desde os Jogos Pan e Parapan-americanos, e após a sua realização, não apresentaram, até 2015, reflexos nos volumes que rebaixassem os valores dos patamares anteriormente alcançados.

Observamos que o percurso feito pela dotação inicial (LOA) e pela LOA mais os créditos aprovados pelo Congresso Nacional, foram ascendentes, demonstrando um movimento de potencialização, nos anos de 2006 e 2007 (realização do Pan Rio-2007), refluem levemente e voltam a se elevar, em 2010, como reflexo da aprovação do Brasil como sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, tendo outro pico, em 2013, às vésperas da realização da Copa do Mundo de Futebol 2014.

Esses recursos que permaneceram no orçamento irrigaram e ampliaram as condições de sustentabilidades do conjunto de políticas do ME, como demonstramos com os resultados globais que as diferentes políticas aprestaram, durante a gestão orçamentária e financeira dos recursos nos distintos PPAs.

Ainda que contraditório – por favorecer aos interesses de frações da classe dominante –, o fato de os grandes eventos garantirem a permanência e a continuidade das políticas públicas federais de esporte e lazer, mesmo na condição de políticas de governo, em transição à política de Estado, a nosso ver, esse foi o maior legado produzido para o povo brasileiro.

Ainda que restritos, os programas de esporte e lazer representaram possibilidades únicas para que a classe subalterna e suas frações mais desfavorecidas tivessem acesso ao direito ao esporte, como possibilidade de elevar sua cultura corporal. Entendendo que o esporte é uma prática social historicamente construída e culturalmente determinada, ele é perpassado por contradições nas disputas pela hegemonia.

É imperioso compreender que a luta pela hegemonia inclui a esfera da cultura, não podendo ater-se às esferas econômica e política das relações materiais de produção e poder estatal. “A elevação cultural das massas assume importância decisiva nesse processo, a fim de que possam libertar-se da pressão ideológica das velhas classes dirigentes e elevar-se à condição destas últimas” (SIMIONATTO, 1997, s/p).

O processo de construção da hegemonia requer que se dispute, na esfera da cultura, a conquista do consenso e da direção político-ideológica pela classe subalterna. Para que isso ocorra, Simionatto (1997) aponta como imprescindível a atuação dos intelectuais e do partido político para fundarem uma nova concepção de mundo, traduzido em um projeto de transformação da sociedade, que seja concebido com a participação e o comprometimento de toda uma classe. Caso esse processo não aconteça, nem as mediações necessárias para a apreensão do real, a classe subalterna tende a formar alianças com os setores tradicionais dominantes da sociedade. No processo de formação e consolidação da PNE, em vários momentos, essas alianças ficaram visíveis, em especial quanto à questão da cultura do voluntariado, junto às políticas sociais, ideário defendido pelos organismos internacionais.

A transposição de uma política de governo à política de Estado é processual, não depende apenas de vontade política dos governantes ou apenas de esforços da sociedade, porque os seus rumos políticos e os seus recursos estão em permanente disputa pelas forças hegemônicas, como ocorreu, e ocorre, no esporte.

Na arena da luta de classes, houve também avanços na conquista da ampliação do acesso ao esporte como um direito social.

Parafraseando Miguel (2017, p. 22), o que resta como conclusão é “a reafirmação do entendimento de que, para transformar a realidade, é necessário partir de suas contradições, que se expressam, em primeiro lugar, nas práticas sociais”.

Dessa forma, faz sentido constituir políticas públicas que signifiquem assegurar os direitos que expressam as necessidades humanas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para finalizar nosso estudo sobre o processo de instituição de uma política de Estado esporte no Brasil, retomamos a questão problema e os objetivos da presente pesquisa. Nossa intenção foi buscar uma melhor compreensão da questão de pesquisa: como se deram e quais foram as contradições e tendências presentes nas políticas implementadas pelo ME, no período de 2003-2015, para a instituição de uma política de Estado como um caminho para a emancipação humana, atentando as categorias da prática prementes para a implementação de tal política. Como isto pode ser estudado por meio de um modelo teórico-metodológico que contenha as condições necessárias para a instituição da política de Estado, considerando os principais programas, projetos e ações implantados pelo ME, no período, e a dimensão da legislação e financiamento?

Para tratar dessa questão, traçamos como objetivo central examinar como as políticas implementadas pelo ME decorreram diante das contradições e tendências para a instituição de uma política de Estado como um caminho para a emancipação humana. Com objetivos específicos, buscamos: (1) Propor e validar um modelo teórico-metodológico, contendo as condições necessárias para a instituição de uma política de Estado, adequado à análise das políticas públicas de esporte; (2) Identificar e demonstrar como se apresentaram os principais programas, projetos e ações implantados pelo ME, de 2003 a 2015, em relação às condições necessárias de uma política de Estado de esporte, explicitando suas contradições e tendências; (3) Compreender como o financiamento do ME respondeu às condições necessárias para a instituição de uma política de Estado de esporte; (4) Reconhecer na legislação esportiva limites e possibilidades para atender às condições necessárias à instituição de uma política de Estado de esporte. Discorreremos sobre os resultados encontrados a partir desses objetivos, a fim de, a seguir, responder à questão central da pesquisa.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, crítico-dialética, tipo documental, que se desenvolveu em três fases: a) análise do conteúdo da literatura; b) elaboração e validação do Modelo de Análise; e c) descrição analítica e interpretação inferencial.

Foram coletados documentos de acesso público, tais como a PNE, os Relatórios de Gestão e de Avaliação dos PPAs, as LOAs, o Relatório de avaliação do esporte de alto rendimento feito pelo TCU e as leis atuais que tratam do esporte. Para

a análise dos documentos, foi desenvolvido um Modelo em duas dimensões designadas *âmbitos empíricos* e *condições necessárias a uma política de Estado de esporte*. Após a validação do Modelo, por nove especialistas, consolidaram-se oito categorias como *condições necessárias à instituição de uma política de Estado de esporte, a saber*: ser relevante, permanente, contínua, abrangente, democrática, sustentável e estruturada. Como *âmbitos empíricos* de análise: a política nacional do esporte, a legislação esportiva e o financiamento do esporte.

A partir desse Modelo e dos pressupostos estabelecidos, uma política de Estado de esporte deve ser admitida e garantida como um direito e deve protagonizar e desenvolver programas voltados à democratização do acesso ao esporte, à diversidade e à intersectorialidade, a partir de decisões com participação popular. Deve adotar mecanismos que garantam permanência e continuidade para além das gestões governamentais, com participação e controle social nas decisões e deve ter fontes de financiamento suficientes, perenes e ininterruptas que permitam suprir as demandas apresentadas com distribuição equânime. Ademais, deve abranger o universo proposto, com alcance nacional, levando em conta as desigualdades regionais do país. Para efetivar a sua institucionalidade, deve envolver mais de uma instância governamental e mais de um poder, implicando mudanças legais que a legitime.

Após empregarmos o Modelo de Análise ao exame da PNE, no período observado, depreendemos que ela apresenta algumas características que foram recorrentes, indicando a existência de regularidades que permitiram revelar o caráter da PNE.

Esse resultado reitera a validação feita por pares sobre a conformidade do Modelo proposto, que responde ao objetivo específico (1):

Este Modelo foi inspirado nas indicações de Boschetti (2009) e redimensionado para possibilitar a análise da PNE, em sua totalidade. Considerando seus atributos particulares, permitiu expor as contradições entre a sua prática e as categorias que compõem as condições necessárias a uma política de Estado de esporte.

Mais especificamente, lacunas encontradas nos estudos sobre políticas públicas, que pode ser implementado nas análises das políticas públicas de esporte, no âmbito nacional, podendo ser adaptável às diferentes unidades federativas. O estudo, além de propor uma metodologia de análise, sistematiza elementos teóricos para aprofundar o conceito de política de Estado.

O Modelo de Análise, quanto às suas propriedades, nas duas dimensões, mostrou-se satisfatório, inclusive para ser empregado à análise e avaliação de políticas de esporte em outras instâncias federativas. Como todo modelo que se encontra em desenvolvimento, requer aperfeiçoamentos, em especial, quanto à caracterização dos indicadores qualitativos das categorias que compõem as condições necessárias para uma política de Estado. Outro aspecto que observamos é a necessidade de ser testado quanto ao âmbito empírico do SNE, que, nesta pesquisa, não foi abordado, conforme justificamos na metodologia. Durante o processo de elaboração, deparamo-nos com Carneiro e Mascarenhas (2018) e Athayde *et al.* (2020), que aplicaram as indicações de Boschetti nas avaliações das políticas públicas de esporte e lazer, constituindo acervo de estudos sob variados aspectos que envolvem as políticas sociais.

Os achados referentes ao objetivo específico (2) demonstraram, na análise dos dois primeiros PPAs, que as políticas apresentaram características particulares e coincidentes, formando uma tendência geral de crescimento e consolidação ascendente. Como políticas reconhecidas pelo governo e pela sociedade como um direito social, contaram com estruturas próprias, foram referendadas nas três edições da Conferência Nacional, buscaram superar o caráter assistencialista e funcionalista, com exceção da política de infraestrutura, que apresentou um caráter clientelista e instável, devido às EPs. As políticas construíram seus processos de formação continuada e relações intersetoriais, produziram e disseminaram novos conhecimentos, desenvolveram sistemas e instrumentos de monitoramento e avaliação e mantiveram um fluxo contínuo de recursos, demonstrando uma evolução, embora insuficiente, que restringiram a abrangência de todas elas.

Em nossa conclusão, nos primeiros e segundos PPAs do governo Lula, em que pese o ano de 2003, por terem sido planejados no governo FHC, houve primazia do PST, na execução orçamentária e financeira, que apareceu de forma mais acentuada, nos anos de 2005, antes do PAN Rio-2007, que passou a ser prioritário. Passados os Jogos, na normalidade, o PST retoma sua primazia em 2008 e 2009. Esses resultados se aproximam dos estudos de Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015). Advertiram o fato de ter havido uma elevação súbita e exponencial do Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento que, de 2008 para 2009, recebeu um montante quase oito vezes maior de recursos.

No terceiro PPA, influenciada pela confirmação dos megaeventos no Brasil, a política passou a se desenvolver de forma desigual, invertendo prioridades e focando nos grandes eventos esportivos.

Esse redirecionamento, iniciado nos Jogos Pan e Parapan Rio-2007, foi corroborado pelo grau de institucionalidade estatal que o esporte conquistou e pelo aumento dos investimentos privados e públicos nesse tipo de esporte. Além da elevação exponencial dos recursos direcionados à política de GE, que projetou o orçamento do EAR, em especial nos anos antecedentes à realização dos eventos. A pesquisa demonstrou que esse aumento dos recursos ao esporte de alto rendimento mostrou-se bem dinâmica, elevando-se, nos anos adjuntos à realização dos grandes eventos, no Brasil, passados os jogos, retomava a tendência anterior, resultado que corrobora a tese de Guimarães (2017).

Ademais, houve a estruturação de órgãos exclusivos com pessoal para gerir as ações, afetas aos GE. Pela intensificação na atuação do Estado educativo para conquistar a opinião popular, favorável aos eventos, devido às resistências apresentadas por setores populares. As políticas para os grandes eventos, sob o aspecto da captação e da sua realização, apresentaram-se sazonais, instáveis e restritas, caracterizando-se como “políticas de governo”.

No decorrer da política, revelaram-se contradições, quando o ME buscou conciliar a democratização do esporte como direito social, com a projeção do Brasil à potência esportiva, impulsionados pelos grandes eventos. Os resultados indicaram que essa política foi parcialmente exitosa na elevação dos resultados dos atletas, da infraestrutura e dos recursos para o esporte. Enquanto atendeu os interesses econômicos hegemônicos, possibilitou a permanência das políticas esportivas sociais, que foram insuficientes no que diz respeito ao acesso ao esporte às frações menos favorecidas economicamente da classe subalterna. Com base nos resultados do estudo, podemos concluir que tais políticas, embora contraditórias, atenderam parcialmente, e de forma desigual, as condições necessárias de uma política de Estado.

Os resultados referentes ao objetivo específico (3) indicaram que essa política foi parcialmente exitosa, confirmando a tendência de elevação orçamentária do ME, com a permanência de parte dos recursos potencializados por tais eventos.

A oscilação dos patamares, de elevação e queda, dos recursos ordinários empregados nos esporte, foi impactada pelos grandes eventos com tendência à elevação vultosa, ou pelos efeitos da crise econômica e/ou política, inerentes ao capitalismo que imputou contingenciamentos excessivos nos recursos do ME. Em contradição, observamos que houve uma elevação regular do orçamento do ME, quando impulsionadas pelos grandes eventos, retomada a normalidade, o volume de recursos orçamentários não voltavam ao ponto anterior, havendo uma ascensão.

Não o bastante para demover-se do constrangedor posicionamento que ocupa na partilha do OGU, permanecendo no penúltimo lugar entre os demais ministérios. Emendas. Contingenciamento. Superávit primário, macroeconomia. Falta de recursos financeiros e movimento geral do financiamento. Em relações aos recursos orçamentários e financeiros, concluímos que, como requer o objetivo específico (4), análise sobre as mudanças expedidas ao aparato jusdesportivo<sup>106</sup>, permitiu reconhecer o seu caráter neoliberal que demarcou o esporte como um direito individual, desconsiderando que deve primar pelo princípio do interesse social.

As mudanças da lei Pelé não alteraram as condições que estavam dadas, originalmente, em relação ao reconhecimento dos programas esportivos sociais como políticas duradouras, como houve o com o PBA. Também não propôs dispositivo que garantisse o direcionamento de um percentual fixo e compulsório aos programas esportivos sociais, oriundos das fontes extraorçamentárias (loterias esportivas) ou indiretas (lei de incentivo). Apreendemos, nos contextos de tais mudanças, que a correlação de forças existentes no setor, inclusive com a participação do ME, assegurou avanços atinentes ao esporte de alto rendimento, confirmando a sua hegemonia no setor. Contrariamente, mostrou-se insuficiente para imprimir avanços e assentar as políticas sociais em lei, com vistas ao acesso universal ao esporte. Nem instituiu um novo SNE, nem um Fundo Nacional do Esporte estatal, regrado por um conselho nacional de cunho deliberativo autárquico.

Com base nos resultados do estudo, concluímos que a PNE, instituída pelo ME, embora contraditória, atendeu parcialmente, e de forma desigual, cada uma das condições necessárias a uma política de Estado, mas não conseguiu ampliar,

---

<sup>106</sup> Refere-se Direito Desportivo: agrega e congrega, de forma sistemática, princípios, normas e institutos peculiares e exclusivos. Que se apresenta como um direito próprio chamado a regular o desporto e disciplinar a vida do desporto, inclusive porque suas regras e princípios não são gerais, mas inerentes ao desporto, derivados da substância específica do próprio desporto (MELO FILHO, 2011).

satisfatoriamente, a abrangência das políticas e ampliar a democratização e o acesso a patamares capazes de afirmar o esporte como um direito,

Encerramos este trabalho na certeza de que a luta pelas políticas públicas de esporte e lazer, como parte das lutas pelos direitos que ampliam a cidadania, é tão relevante quanto lutar para a transformação desses direitos em políticas de Estado. Essa luta política, que pode parecer restrita a melhorias sociais, nas condições presentes, é plausível de se transformar e ganhar proporções, no sentido de uma luta por um projeto histórico que alcance a emancipação humana plena.

## 6.1 RECOMENDAÇÕES

Este estudo nos remeteu a extrair elementos explicativos da realidade e do papel das políticas públicas de esporte, diante das contradições e dos condicionantes que dela derivam, no processo de transformação de uma política de governo para uma política de Estado de esporte.

Reconhecemos limites neste estudo, pela amplitude e complexidade da temática abordada, o que requer o aprofundamento de algumas questões pouco exploradas.

Com o anseio de dar seguimento à problemática abordada, seguem algumas recomendações sobre aspectos a serem estudados:

- Aperfeiçoar o Modelo de Análise de uma política de Estado de esporte, em especial com estudos sobre o Âmbito Empírico do SNE.
- Desenvolver o conjunto de indicadores das Condições Necessárias a uma política de Estado de esporte.
- Aprofundar estudos sobre o financiamento e o gasto das políticas de esporte com acesso aos fundos públicos, principalmente dos Estados e municípios.
- Construir indicadores sociais e confiáveis que demonstrem as relações de causalidade entre a prática esportiva e as contradições sociais em que ocorre a PNE (indicadores do impacto social da política).
- Aprofundar estudos sobre os fundos nacionais, para contribuir com a proposta da criação de um Fundo Nacional do Esporte, estatal e autárquico, controlado por um Conselho nacional deliberativo também de caráter estatal.

## PARA ALÉM DAS CONCLUSÕES...

No atual momento histórico, esta pesquisa tem o propósito de ultrapassar o campo acadêmico e contribuir com a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento, contra-hegemônico, em defesa do Estado, da democracia e dos direitos sociais no Brasil.

*A ciência, a história e a política são indissociáveis!*

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, jan./jul. 2011.
- ALMADA, V. E. **Capacidade de implementação e estimativa de valores para a Bolsa Atleta do Governo Federal**. 2016. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/v%C3%ADtor-evangelista.pdf>. Acesso em: 2021.
- ALMADA V. E. *et al.* Desafios da governança esportiva brasileira: o caso da Rede Nacional de Treinamento. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n.4, p.863-888, out./dez. 2017.
- ALMEIDA B. S. **O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/23953>. Acesso em: 2021.
- ALMEIDA, B. S.; MARCHI JÚNIOR, W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 4, p. 73-92, out./dez. 2010.
- ALMEIDA P. R. Políticas de **Estado e políticas de governo**. 2018. Disponível em: <http://diplomatizzando.blogspot.com/2018/02/politicas-de-estado-e-politicas-de.html>. Acesso em: 21 set. 2020.
- ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. O Estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. **Revista Rae** eletrônica, São Paulo, v. 6, n. 1, art. 1, jan./jun. 2007.
- AMARAL, S. C. F.; PEREIRA, A. P. C. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de educação física, esporte e lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 41-56, 2009.
- AMARAL, S. C. F.; RIBEIRO, O. C. F.; SILVA, D. S. Produção científico-acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. **Motrivivência**, v. 26, n. 42, p. 27-40, jun. 2014.
- ARAUJO, S. M. **Conferências nacionais de esporte: o debate sobre o controle social**. Jornada internacional de políticas públicas. São Luís, MA, 2013.
- ARAUJO, S. M. **Conselhos estaduais de esporte e lazer no nordeste brasileiro: participação popular e controle social em questão**. São Luís: EDUFMA, 2011.

ARAÚJO, S. **Controle democrático da política esportiva brasileira: um estudo sobre o conselho nacional do esporte**. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/21659>. Acesso em: 2021.

AREIAS, K. T. V.; BORGES, C. N. F. As políticas públicas de lazer na mediação entre estado e sociedade: possibilidades e limitações. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 33, n. 3, set. 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: v. 18, n. 51, p. 7-10, fev. 2003.

ATHAYDE, P. F. O “lugar do social” na política de esporte do governo Lula. *In*: MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; MASCARENHAS, F. (org.). **Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Tehsauros, 2015.

ATHAYDE, P. F. A. *et al.* O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, v. 19, n. 2, p. 489-500, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/34049>. Acesso em: 2021.

ATHAYDE, P. F. *et al.* Análise de políticas esportivas: compartilhando uma proposta teórico-metodológica. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 61, p. 1-23, jan./mar. 2020.

ATHAYDE, P. Prefácio. *In*: STIGGER, M. P.; MYSKIW, M. (org.) **Políticas públicas de esporte e lazer: olhares e experiências na perspectiva do direito social**. Ijuí: Editora Ijuí, 2019.

ATLETAS reivindicam lei de incentivo fiscal. Ministério do Esporte, 16 de agosto de 2001. Disponível: <http://www.esporte.gov.br/ascom/noticiasAno.jsp>. Acesso em: 13 ago. 2021.

AVELLAR, R. N. A gestão pública federal do esporte de alto rendimento no Brasil. *In*: SPORTS BUSINESS CONGRESS, São Paulo, 2011. **Anais...** São Paulo: Instituto Illuminatus, 2011. p. 209-222.

AZEVEDO, F. P. Formas de dominação do capitalismo contemporâneo. **Revista Princípios**, n. 158, 2019.

AZEVEDO, F. P. Lênin: 150 anos de um pensador e líder revolucionário. **Germinal, Vladimir Ilitch Ulianov – Lenin – 150 anos!**, v. 12, n. 2, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v12i2.37682>.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEHRING, E. R. A condição da política social e a agenda política no Brasil. **SERSocial**, Brasília, v.18, nº 30, p.13-29, jan.jun. 2016. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/14265](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14265). Acesso em: 2 set. 2021.

BEHRING, E. R. Políticas sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. *In*: GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. (org.) **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

BEHRING, E. R. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 12, n. 1, p. 67-86, jun. 2006.

BERGSGARD, N. A. *et al.* **Sport policy: a comparative analysis of stability and change**. London: Elsevier, 2007.

BLANK, P.; GANZER, V. R.; VERONEZ, L. F. Análise do método de gestão do atual Ministério do Esporte. **EFDeportes.com**, Buenos Aires, n. 179, 2013. Disponível em: <https://www.efdeportes.com/efd179/metodo-de-gestao-do-ministerio-do-esporte.htm>. Acesso em: 2020.

BOHME, M. T. S. Talento esportivo. *In*: GAYA, A. *et al.* (org.). **Desporto para crianças e jovens: razões e finalidades**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 235-249.

BONALUME, C. R. *et al.* O programa esporte e lazer da cidade (PELC). *In*: PINTO, L. M. S. DE M. *et al.* (org.) **Brincar, jogar, viver: lazer e intersetorialidade com o PELC**. Brasília: Ideal, 2011.

BONALUME, C. R. *et al.* Rede cedes como uma rede de política pública. *In*: PINTO, L. M. S. DE M. *et al.* (Orgs.) **Brincar, jogar, viver: lazer e intersetorialidade com o PELC**. Brasília: Ideal, 2011.

BONALUME, C. R. A Rede CEDES como uma rede de política pública. *In*: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. S. M.; SILVA, D. A. M.; BONALUME, C. R.; ARAÚJO, L. R. M. org.) **Brincar, jogar e viver: lazer e intersetorialidade com o PELC**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: **SERVIÇO social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. **Política social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOTTINELLI, O. A. "¿Uruguay: Una política exterior del Estado? **Nueva Mayoría.com** 2008. Disponível em: [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=606&Itemid=57](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=606&Itemid=57). Acesso em: 2020.

BOURDIEU, P. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRACHT, V. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da educação física. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 24, p. 87-101, maio 2003.

BRAVO, G.; D'AMICO, R. L.; PARRISH, C. (org.) **Sport in Latin America**. New York: Routledge, 2016.

BRENNAN, A. Condições necessárias e suficientes. *In: THE STANFORD Encyclopedia of Philosophy*. 2011. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/archives/win2011/entries/necessary-sufficient/>. Acesso em: 03 out. 2020.

BROHN, J. M. **Sociologia política del deporte**. Ciudad Del México: FCE, 1982.

BRYNER, G. C. Organizações Públicas e políticas públicas. *In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). Administração pública: coletânea/B*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração, Fundação Getúlio Vargas, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2493/72040100444.pdf>. Acesso em: 2021.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado?. **Ensaio: avaliação de políticas públicas** Educacionais, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CAMARGO, P. R. de. O Programa Bolsa-Atleta: desenvolvimento da performance esportiva e política de welfare state. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/69714>. Acesso em: 10 de out. 2021.

CAMARGO, P. R.; MEZZADRI, F. M. Políticas públicas para o esporte: o programa bolsa-atleta e sua abrangência na base do handebol no Brasil. **Pensar a Prática**, 20(1), 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v20i1.39927>. Acesso em: 11 out. 2021.

CANO, I. Nas trincheiras do método: o ensino da metodologia das ciências sociais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 31, p. 94-119, set./dez. 2012.

CANSINO, C. **La muerte de la ciencia política**. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

CARDOSO, C. S. *et al.* Escalas de satisfação com o atendimento às doenças cardiovasculares: Cardiosatis - usuário equipe. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, p. 1401-1407, 2011. Supl. 1.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. **Repositório do Conhecimento. IPEA**, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8616>. Acesso em: 24 jul. 2021.

CARNEIRO, F. H. S. *et al.* O financiamento federal do esporte de alto rendimento no Ciclo Olímpico e Paralímpico Rio 2016. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, n. 3, 2021.

CARNEIRO, F. H. S. *et al.* Matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 27, n. 4, p. 85-102, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS, F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. **E-legis**, v. 11, 2018. Número especial: Pesquisas e Políticas sobre Esporte II. <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/481/479>. Acesso em 22 set. 2020.

CASSEPP-BORGES, V.; BALBINOTTI, M. A. A; TEODORO, M. L. M. Tradução e validação de conteúdo: uma proposta para a adaptação de instrumentos. *In*: PASQUALI, L. (org). **Instrumentação psicológica: fundamentos e práticas**. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 506-520.

CASTELAN, L. P. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Escola de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 2011. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/274714/1/Castelan\\_LiaPolegato\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/274714/1/Castelan_LiaPolegato_M.pdf). Acesso em: 2021.

CASTELLANI FILHO, L. O estudo brasileiro e os direitos sociais: o esporte. *In*: GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

CASTELLANI FILHO, L. A política esportiva brasileira: de ‘política de estado’ ao ‘estado da política’. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1-18, out./dez. 2019.

CASTRO, J. Chile tiene política de Estado. **La Prensa**, Santiago, 2010. Disponível em: <http://www.laprensa.com.ar/Note.aspx?Note=352796>. Acesso em: 25 ago. 2020.

CASTRO, S. B. E.; MEZZADRI, F. M. Panorama das principais fontes de financiamento público para o esporte brasileiro. **Revista da ASLEDE**, v. 10, n. 1, 2019.

CASTRO, S. B. E.; SCARPIN, J. E.; SOUZA, D. L. Financiamento público e esporte educacional: uma análise do processo orçamentário do programa “Segundo Tempo” (2004-2011). **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. 52, p. 136-156, set. 2017.

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

CAVALIERE, A. M. Escola pública de tempo integral no brasil: filantropia ou política de estado? **Educação Social**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1205-1222, out./dez. 2014.

CAVAROZZI, M.; BERENSZTEIN, S. La medida del Estado. **Clarín**, Buenos Aires, 1998. Disponível em: <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/1998/11/15/i-01401e.htm>. Acesso em: 2020.

CELLARD, A. A análise documental. *In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHEPTULIN, A. **A dialética materialista-categoria e leis da dialética**. São Paulo: Alfa-Omega, 2004.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COAKLEY, J. **Sports in society: issues and controversies**. 9<sup>th</sup> ed. New York: Mc Graw Hill, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COLLINS, M. Social Exclusion from sport and leisure: a decade of progress or regress. *In: HOULIHAN, B.; MALCOLM, D. Eds. Sport and society*. 3<sup>rd</sup> ed. London: Sage, 2016.

CORRÊA, A. J; MORAES E SILVA, M.; MEZZADRI, F. M.; CAVICHIOLLI, F. R. Financiamento do esporte olímpico de verão brasileiro: mapeamento inicial do programa Bolsa-Atleta (2005-2011). **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 17, n. 1, p. 1-15, 2014.

CORREIA, R. C. **Uma análise da formulação e dos processos de implementação do Plano Brasil Medalhas**. 2016. Tese (Doutorado em Educação Física) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/150959>. Acesso em: 2020.

COSTA, F. L. Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 1, p. 267-270, jan./fev. 2000.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CUETO, W. J.; GUARDAMAGNA, M. ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. *In: DOCUMENTOS y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral, 2012. DAAPGE, nº 18. p. 7-26.

DACOSTA, L. P. **Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, Fundação Nacional de material Escolar, 1971.

DACOSTA, L. P. **Atlas do esporte no Brasil: atlas do esporte, educação física e atividades físicas de saúde e lazer no Brasil**. Rio de Janeiro: Shape, 2005.

DACOSTA, L. P. *et al.* **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

DAMIANI, C. Avanço da participação das mulheres nas políticas públicas de esporte. **Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero**, Brasília, n. 6, 2014.

DAMIANI, C. O esporte e o projeto de desenvolvimento para o Brasil. *In*: SCÁRDUA, M; FREITAS, R. (org.). **Políticas públicas para um novo projeto nacional de desenvolvimento: a experiência dos comunistas**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2011.

DAMIANI, C. *et al.* Economic Impacts of the Rio 2016 Olympics: a preliminary study. *In*: MARTÍNKOVÁ, I; PARRY, J. REPPOLD FILHO, R. R. (org.). **Research in Physical Education and Sport in the Czech Republic and Brazil**. Porto Alegre: Marcavisual, 2020. p. 198 – 210.

DAMIANI, C.; ESCOBAR, M. O. Construindo a relação esporte-escola. **Revista Princípios**, São Paulo, v. 1, p. 72-77, 2006.

DAMIANI, C.; MARCHETTI, F. Proposta de um modelo de análise de uma política de estado de esporte. *In*: 10<sup>a</sup> JORNADA INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DO ESPORTE, 10. Brasília, 2020a. Brasília-DF, UNB, nov. 2020.

DAMIANI, C.; REPPOLD FILHO, A. R. Década dos megaeventos esportivos no Brasil: uma narrativa das ações do Governo Federal. *In*: DIFERENTES olhares sobre os Jogos Rio 2016: a mídia, os profissionais e os espectadores. São Cristóvão: EdUFS, 2016.

DAMIANI, C.; REPPOLD FILHO, A. R.; FONTANA, P. S. Aspectos positivos e negativos dos Megaeventos Esportivos no Brasil: uma visão preliminar. *In*: MATARUNA, L. J.; PENA, B. G. (org.). **Mega events footprints: past, present and future: as pegadas dos megaeventos**. Rio de Janeiro: Engenho, 2017. v. 1.

DANTAS JÚNIOR, H. S. A esportivização da Educação Física no século do espetáculo: reflexões historiográficas. **Revista HISTEDBR On-line**, n. 29, p. 215-232, 2008.

DARIDO, S. C. **Educação Física na escola: questões e reflexões**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2003.

DAVIES, L. E. *et al.* Social return on investment (SROI) in sport: a model for measuring the value of participation in England. **International Journal of Sport Policy and Politics**, 24 apr. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19406940.2019.1596967>.

DE BOSSCHER, V. *et al.* **The global sport arms race: study on sport policy factors leading to international sporting success (SPLISS)**. Oxford: Meier e Meier Sport, 2008. DIÁRIO DO GRANDE ABC, 22 de outubro de 2003. Disponível em <https://www.dgabc.com.br/Noticia/388361/-magic-paula-abandona-cargo-no-governo-federal>. Acesso em: 16/08/2021.

DIAS, D. DA C.; FONSECA, Z. V. D. da. Esporte e lazer como necessidade humana: inflexões. *In*: SOARES, A. de A. *et al.* (org.). **Diagnóstico do Esporte e lazer na região norte brasileira: o existente e o necessário**. Manaus: Edua, 2011.

DI GIOVANNI, G. Entrevista com Geraldo Di Giovanni. **Jornal 27**, mar./abr. 2010. Disponível em: <http://www.crprj.org.br/site/wp-content/uploads/2016/05/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, 2009. Disponível em: <https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

DI GIOVANNI, G. **Políticas públicas e política social**. 2008. Disponível em: <http://geradigiovanni.blogspot.com/2008/08/politicas-pblicas-e-poltica-social.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

DOYAL, L.; GOUGH, I. O direito à satisfação das necessidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 97-121, ago. 1994.

DOYAL, L.; GOUGH, I. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

ELIAS, N.; DUNNING, E. **Deporte y ocio en el proceso de la civilizacion**. México: FCE, 1995.

ESCOBAR, M. O. Cultura corporal na escola: tarefas da educação física. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 8, n. 8, p. 91-102, dez. 1995.

ESPÍRITO-SANTO FILHO, E. O esporte no Brasil do século XXI: balanço crítico da política do ministério do esporte no período 2003-2012. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/16905>. Acesso em: 20 mar.2020.

EWERTON, A. N.; Araújo, L. R. M. O funcionamento de núcleos do PELC. *In*: PINTO, L. M. S. DE M. *et. al.* (org.). **Brincar, jogar, viver: lazer e intersetorialidade com o PELC**. Brasília/DF: Ideal, 2011.

FAGANELLO, M. R. O regime diferenciado de contratações e suas alterações nas contratações públicas. **Revista Síntese Direito Desportivo**, São Paulo, n. 19, p. 37-44, 2014.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. *In*: RICO, E. (org.) **Avaliação de políticas: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

FAGNANI, E. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988-2008). **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, maio/jun. 2009.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica /Social Policy in the Lula Government (2003-2010): Historical Perspective. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FEDOZZI, L. et al. Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo, 1997.

FELIPE, M. L. Hegemonia e resistência. *In*: 41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., Caxambu, 2017. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt08-26/10662-hegemonia-e-resistencia/file>. Paper apresentado no GT 8 “Democracia e desigualdades”.

FERNANDES, D. M.; COELHO, A. B. Revisitando o conceito de vulnerabilidade. *In*: NORONHA, V. (org.). **Pensando sobre políticas públicas de esporte e lazer para juventudes em contextos de vulnerabilidade social**: contribuições a partir de pesquisa em Ribeirão das Neves – Minas Gerais. Belo Horizonte: [s.n.], 2009.

FERNANDES, L. Copa e olimpíadas para quem? o legado dos grandes eventos para o desenvolvimento do Brasil. **Revista Princípios**, n. 127, p. 17-22, 2013.

FERREIRA, A. C D. **Um modelo de gestão de informações para o esporte de alto rendimento no Brasil**. Tese (Doutorado) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/180547>. Acesso em: 2021.

FERREIRA, A. C. D.; REPPOLD FILHO, A. R. **Projeto referências**: referências para o esporte de alto rendimento brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, Centro de Estudos Olímpicos, 2017.

FERREIRA, M. O esporte de alto rendimento como política pública do estado burguês: acumulação, a legitimação e exclusão social capitalista nem sempre dissimuladas. **Pensar a Prática**, v. 2, p. 25-43, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v2i0.160>. Acesso em: 27 mar. 2020.

FERREIRA, M. B. R.; VINHA, M. **Celebrando os jogos, a memória e a identidade**: XI jogos dos povos indígenas Porto Nacional – Tocantis, 2011. Dourados: UFGD, 2015.

FERREIRA, M. P. DE A.; MARCELINO, N. C. (org.) **Brincar, jogar, viver**: programa esporte e lazer da cidade. Brasília: Ministério do Esporte, 2007. v. 1.

FILGUEIRA, J. C. M.; PERIM, G. L.; OLIVEIRA, A.A.B. Apresentação. *In*: FUNDAMENTOS pedagógicos do Programa Segundo Tempo: da reflexão à prática. Maringá: Eduem, 2008.

FLICK, U. **Introducing research methodology**. Londres: Sage. 2015.

FLORES, M. (org.). **Sustentabilidade, governança e megaeventos**: estudo de caso dos Jogos Olímpicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

FOLLARI, R. El consenso es antidemocrático. **Página 12**, 2010. Disponível em <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-148003-2010-06-21.html>. Acesso: 2020.

FRAGA, R. Las políticas de Estado. **La Nación**, 1998 Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/117503-las-politicas-de-estado>. Acesso em: 2020.

FREITAS, F. M. C. **A miséria da educação física**. Campinas: Papyrus, 1991.

FREITAS, F. M. C. **Esporte em democracia: gênese do político**. Vitória: EDUFES, 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. 2002.

FRIZZO, G. Crise do capitalismo, política ultraliberal e a extinção do ministério do esporte. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1-15, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e67108/41115>. Acesso em: 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Impactos Socioeconômicos e Legado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016**. Relatório Técnico n. 3. Rio de Janeiro, novembro, 2016. Acervo particular da pesquisadora.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO. **Estudo de Impactos Socioeconômicos Potenciais da Realização dos Jogos Olímpicos na Cidade do Rio de Janeiro em 2016**. Relatório final. São Paulo: 2009. Acervo particular da pesquisadora.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Programa de governo de Luiz Inácio Lula da Silva 2002**. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/o-quefazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos/programas-de-governo-pt>. Acesso em: 30 mar. 2021.

GAYA, A. (org.). **Educação Física: ordem, caos e utopia**. Belo Horizonte: Casa da Educação Física, 2014.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GO, T. Abordagem desenvolvimentista: 20 anos depois. **Revista da Educação Física/UEM**, Maringá, v. 19, n. 3, p. 313-331, 2008.

GODOY, L. **O Sistema nacional de esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos**. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.pgedf.ufpr.br/downloads/TESES/2013/TESE%20Leticia%20Godoy.pdf>. Acesso em: 2020.

GOELLNER, S. V.; MAIA, M. C. M. **Esporte da escola: experiências na formação continuada** e em. Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte - UFRGS, 2017.

GONÇALVES, R. L. **Considerações esportivo-jurídicas sobre o regime diferenciado de contratações** – RDC. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30279>. Acesso em: 2020.

GONÇALVES, R. L. **Legado in sports business congress 2011: encontro de gestores de esporte e lazer**. São Paulo: Instituto Illuminatus, 2011. p. 265-280.

GONÇALVES, R. L. **Que o legado olímpico faça o esporte brasileiro seguir em frente!** 2017. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/281811-1>. Acesso em: 13 jan. 2019.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: introdução ao estudo da filosofia e a filosofia de Benedetto Croce**. 5.ed. Tradução Carlos Nelson Coutinho Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. v. 1.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000b. v. 2.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: notas sobre o Estado e a Política**. Tradução Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000a. v. 3.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 4.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GREEN, M.; HOULIHAN, B. **Comparative elite sports developments: systems, structures and public policy**. Amsterdam: Elsevier, 2008.

GREEN, M.; OAKLEY, B. Elite sport development systems and playing to win: Uniformity and diversity in international approaches. **Leisure Studies**, v. 20, p. 247–267, 2001.

GRUPPI, L. **Tudo Começou com Maquiavel: as concepções de estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci**. 15. ed. Porto Alegre: L&PM, 2000.

GUARDAMAGNA, M.; CUETO, W. J. Políticas de estado en democracia: la relación estado/sociedad como ámbito de construcción de la política. Si Somos Americanos. **Revista de Estudios Transfronterizos**, v. 13, n. 2, p. 59-80, jul./dez. 2013.

GURGEL, A. Jogos de Expectativa. **Revista Forbes Brasil**, n. 140, p. 33-36, 13 set. 2006.

GUIMARÃES, A. A. **Políticas públicas no âmbito do ministério do esporte e os planos plurianuais dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff**: com o orçamento quem ganha o quê, quando e como? Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/2340>. Acesso em: 2020.

HARVEY, D. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HERMINDA, P. M. V.; ARAÚJO, I. E. M. Elaboração e validação do instrumento de enfermagem. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 314- 320, maio/jun. 2006.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Orçamento e finanças. *In*: PETERS, B. G; PIERRE, J. (orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp; 2010.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, v. 55, n. 21 nov. 2001.

HOULIHAN, B. Comparative sport policy: issues and controversies. *In*: BRAVO, G. *et al.* (org.). **Sport in Latin America**. New York: Routledge, 2016.

HOULIHAN, B. Sport, national identity and public policy. **Nations and Nacionalism**, p. 113–137. apr. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.1997.00113>.

HOULIHAN, B. **Sport, policy and politics**: a comparative analysis. Londres: Routledge, 2001.

HOULIHAN, B.; GREEN, M. Modernisation and sport: the reform of sport England and UK Sport. **Public Administration**, v. 83, n. 3, p. 678-698, 2009.

HÚNGARO, E. M. *et. al.* Balanço inicial da produção do GTT de políticas públicas do CBCE (1997-2005): avanços, ausências e perspectivas. *In*: HÚNGARO, E. M.; SOUSA, W. L. L. (org.). **Cultura, educação, lazer e esporte**: fundamentos, balanços e anotações críticas. Santo André: Alpharrabio, 2009. p. 93-124.

IGNÁCIO, M. C.; MYSKIW, M. A participação nas políticas públicas de esporte e lazer: análise de enfoques da produção acadêmica. **Pensar a Prática**, 23, 2020. <https://doi.org/10.5216/rpp.v23.59682>.

IPOLA, E. Política y Estado. **Revista de Crítica Social**, Buenos Aires, n. 3, 2003.  
IPSOS MARPLAN. **Dossiê esporte**: um estudo sobre o esporte na vida do brasileiro. São Paulo: Burti, 2006.

JURUÁ, C. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: regras para a boa governança?** BNDES, 2005. p. 1-7. Disponível em: [http://www.desempregozero.org.br/artigos/a\\_lei\\_de\\_responsabilidade\\_fiscal.pdf](http://www.desempregozero.org.br/artigos/a_lei_de_responsabilidade_fiscal.pdf). Acesso em: 22 jul. 2021.

KASZNAR, I. A evolução do PIB do esporte. **Eletrorevista**, Revista Científica e Tecnológica, v. 61, 2013.

KASZNAR, I.; GRAÇA FILHO, A. S. **A indústria do esporte no Brasil: economia, PIB – Produto Interno Bruto, empregos e evolução dinâmica.** São Paulo: M. Brooks, 2012.

KEECH, C. Sport policy as a tool for developing countries. *In*: BRAVO, G.; D'AMICO, R. L.; PARRISH, C. (org.). **Sport in Latin America.** New York: Routledge, 2016.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio/jun. 2006. Disponível em: Kissler-Heidemann.fm (scielo.br). Acesso em: 22 fev. 2021.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

KRAVCHYCHYN, C; OLIVEIRA, A. A. B. Esporte educacional no programa segundo tempo: uma construção coletiva. **Journal Physic Education**, v, 27, e2719, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/jphyseduc.v27i1.2719>. Acesso em: 10 set. 2021.

KUNZ, E. **Transformação didático-pedagógica do esporte.** 7. ed. Ijuí: Unijuí, 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica.** São Paulo: Atlas, 1985.

LENIN, V. I. **O estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução.** São Paulo: Expressão popular, 2007.

LENIN, V. I. **Imperialismo, fase superior do capitalismo.** São Paulo: Centauro, 2005.

LIMA, M.; MACIEL, S.; PAZOLINI, M. Políticas de estado versus políticas de governo. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. p. 69-84, 30 jun. 2019.

LIMA, M. R. S. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, 2000.

LINHALES, M. A. Jogos da política, jogos do esporte: subsídios à reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo. *In*: MARCELINO, N. C. **Lazer e esporte: políticas públicas.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.** 1996. 221f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

LINHALES, M. A.; PEREIRA FILHO, J. R. Intervenção, conhecimento e mudança: a Educação Física, o esporte e o lazer nas políticas públicas. *In: GOELLNER, S. V. Educação Física / Ciências do Esporte: intervenção e conhecimento.* Campinas: Autores Associados, 1999.

LORENZINI, A. R.; BARROS, A. M.; SANTOS, A. F. **Programa segundo tempo no agreste pernambucano: ludicidade e interdisciplinaridade.** Maringá: Eduem 2010.

LORENZO, M. C. **Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte.** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6784/1/2008\\_MarinaCarvalhoLorenzo.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6784/1/2008_MarinaCarvalhoLorenzo.pdf). Acesso em: 2020.

LOUREIRO, W.; CAPARRÓZ, F. E. Formação continuada em descontinuidade: política de mandato ao invés de política de estado. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p.109-124, jan./abr. 2011.

MAGNANE, G. **Sociologia do esporte.** São Paulo: Perspectiva, 1969.

MACKIE J. L. Causes and Conditions. **Journal Article**, v. 2, n. 4, p. 245-264, Oct. 1965.

MANHÃES, E. D. **Políticas de esportes no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARCELLINO, N. C. O conceito de lazer nas concepções da educação física escolar - o dito e o não dito. *In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO FÍSICA E CIÊNCIAS DO DESPORTO DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA*, 8., 2000, Maputo.

MARCELLINO, N. C. (org). **Legados de megaevento esportivo.** Campinas: Papyrus, 2013.

MARCHI JÚNIOR, W. O esporte “em cena”: perspectivas históricas e interpretações conceituais para a construção de um modelo analítico. **The Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 46-67, 2015.

MARCO, J. Políticas de Estado. **Nuevo Encuentro**, Buenos Aires, 2010. Disponível em: <http://nuevoencuentro.com/nuevoencuentro/?p=6417>. Acesso em: maio 2011.

MARQUES FILHO, C. V. *et al.* Propostas esportivas governamentais: uma discussão sobre programa atleta na escola. *In: CONGRESO ARGENTINO, 11., LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN FÍSICA Y CIENCIAS*, 6., Buenos Aires, 2015.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** Tradução Maria Helena Barreiro Alves. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscrito econômico de 1857-1858: esboço da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2017.

MASCARENHAS, F. O estado brasileiro e os direitos sociais: o lazer. *In*: GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

MASCARENHAS, F. Megaeventos esportivos e educação física: alerta de tsunami. *In*: MATIAS, W. B. *et. al.* (org.). **Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Tehsauros, 2015.

MASCARENHAS, G.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. (org.). **O jogo continua**: megaeventos esportivos e cidades. Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

MATIAS, W. B., ATHAYDE, P. F., MASCARENHAS, F. **Políticas de esportes nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015.

MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. As influências dos megaeventos esportivos na agenda e políticas esportivas: planejamento, arranjo institucional, ordenamento jurídico e financiamento. **Pensar a Prática**. v 20 n.1, 2017.

MATUS, C. **Planificar para gobernar**: el método PES. Buenos Aires: Universidad Nacional de la Matanza, 2006.

MAZZUCA, S. L. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. **Revista de Ciência Política**, v. 32, n. 3, p. 545–560, 2012.

McSWEENEY, M; SAFAI, P. Inovating canadian sport policity: towards new public management and public entrepreneurship? **Revista Internacional de Política e Política Esportiva**, v. 12, p. 405-421, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19406940.2020.1775678>. Acesso em: 08 jun. 2020.

MEES, G. K. **Políticas públicas do esporte de alto rendimento no Brasil**: fatores políticos-esportivos que influenciam e contribuem para o sucesso. Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/127332>. Acesso em: 2020.

MELO, M. P. Ano internacional do Esporte e Educação Física: o Sistema ONU e a pedagogia da hegemonia. **Educación Física Y Ciencia**, 20(3), e056, La Plata/AR, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.24215/23142561e056>. Acesso em: 08 Set. 2021.

MELO, M. P. O chamado terceiro setor entra em campo: políticas públicas de esporte no governo Lula e o aprofundamento do projeto neoliberal de terceira via. **Licere**, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, ago. 2007.

MELO, M. P. **Esporte e dominação burguesa no século XXI: a agenda dos Organismos Internacionais e sua incidência nas políticas de esportes no Brasil de hoje.** Tese (Doutorado) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

MELO, M. P. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na vila olímpica da maré.** Campinas: Autores Associados, 2005.

MELO, M. P. Políticas de esporte e lazer, políticas sociais e teoria de estado: em defesa da história. **Licere**, Belo Horizonte, v.16, n. 3, set. 2013.

MELO, M. P. Políticas sociais de esporte e lazer, sociedade civil e teoria de estado: a defesa da radicalidade gramsciana. **Motrivivencia**, v. 14, p. 59-74, 2012.

MELO, M. P.; HUNGARO, E. M.; ATHAYDE, P. F. I mandato governo Lula da Silva/PT (2003-2006) e as políticas de esportes: aprofundando o projeto neoliberal. **Motrivivência**, v. 27, p. 280, 2015.

MELO FILHO, A. **Da autonomia desportiva no contexto constitucional.** 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/nomos/article/download/20022/30675>. Acesso: 2021.

MELO FILHO, A. **Nova Lei Pelé: avanços e impactos.** Rio de Janeiro: Maquinaria, 2011.

MELO FILHO, A. **Novo ordenamento jurídico-desportivo.** Fortaleza: ABC Fortaleza, 2000.

MELO FILHO, A. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira.** São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, A.; CODATO, A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p.563-593, maio/jun. 2015.

MENDES, A. D. **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 (Doutorado em Políticas Públicas) – Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/47553>. Acesso em: 2020.

MENDES, M. I. B. S., OLIVEIRA, M. V. F. **Cenários lúdicos em unidades de saúde da família: reflexões e perspectivas.** Natal: IFRN, 2010.

METODOLOGIA de ensino de educação física. (Coletivo de Autores) 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2009.

MEZZADRI, F. M. **A estrutura esportiva no Estado do Paraná: da formação dos clubes as atuais políticas governamentais.** Tese (Doutorado) – Faculdade de

Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275394/1/Mezzadri\\_FernandoMarinho\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275394/1/Mezzadri_FernandoMarinho_D.pdf). Acesso em: 2020.

MEZZADRI, F. M. **Políticas públicas de esporte**. Várzea Paulista: Fontoura, 2014.

MEZZADRI, F. M. Políticas Públicas para o Esporte e lazer: teorias e conceitos. *In*: MOTTA, A; TERRA, R. (ed.); **Esporte, Lazer e políticas públicas na região dos Lagos**. Rio de Janeiro: Ventura, 2011. p. 89-102.

MEZZADRI, F. M. **Relatório final projeto inteligência esportiva**. Curitiba: UFPR, 2018.

MONTAÑO, C. Políticas sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. *In*: GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MOUFFE, C. Entrevista con la politóloga belga Chantal Mouffe, coautora del libro *Hegemonía y estrategia socialista*". **Página 12**, 2010. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MOURA, H. V. **A interface entre o direito e a educação física a partir do Diagnóstico Nacional do Esporte**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29681>. Acesso em: 2020.

NATANSON, J. “¿Qué es, en realidad, una política de Estado?”. **Página 12**, 29 de jun. 2008. Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106918-2008-06-29.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

NETTO, J. P. Estado, política e emancipação humana. *In*: GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN NUN, J. **Democracia y socialismo: etapas o niveles?**. Montevideo: ClaeH, 1986. *Materiales para el debate contemporáneo*, nº 10.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOYA, J. La imagen exterior como política de Estado. *In*: ESTUDIOS internacionales y estratégicos. [s.l.]: Real Instituto Elcano, 2011.

NOZAKI, H. T.; PENNA, A. M. Jogos Pan-Americanos Rio de Janeiro 2007: por trás das cortinas do grande espetáculo. **Revista Digital**, Buenos Aires, v. 12, n. 110, jul. 2007. Disponível em: <http://www.efdeportes.com/>. Acesso em: 2020.

NUNES, C. C.; A CUNHA, G. S. V. T. Estado e as políticas públicas esportivas: o contexto brasileiro. **Revista Brasileira da ASLEDE**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 4-15, set. 2014

NYE, J. **Soft power: the means to success in world politics**. [s.l.]: Public Affairs, 2004.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. **Legado social dos XV Jogos Pan-Americanos Rio 2007**: diagnóstico social e esportivo de 53 favelas cariocas. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas/Ministério do Esporte, 2007.

OLIVEIRA, A. A. B. *et al.* **Ensinando e aprendendo esportes no Programa Segundo Tempo**. Maringá: Eduem, 2011. v. 1.

OLIVEIRA, A. A. B.; PERIM G. L. **Fundamentos Pedagógicos do Programa Segundo Tempo**: da reflexão à prática. Maringá: Eduem; 2008.

OLIVEIRA, A. F. S. **Diagnóstico esportivo no Brasil**: desenvolvendo métodos e técnicas. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15192/1/TESE%20AILTON%20FINALIZADA.pdf>. Acesso em: 2020.

OLIVEIRA, A. F. S.; HAIACHI, M. C. (org.). **Diferentes olhares sobre os jogos Rio 2016**: a mídia, os profissionais e os espectadores. Aracaju: Edise, 2018.

OLIVEIRA, A. F. S.; HAIACHI, M. C. (org.). **Megaeventos esportivos e seus impactos nos estados periféricos**. São Cristóvão: UFS, 2011.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, M. M. **O trato com o conhecimento esporte na abordagem crítico-superadora**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: [https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/25391/1/OLIVEIRA%2c%20M%20-%20TESE\\_VERS%2c%20FINAL.pdf](https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/25391/1/OLIVEIRA%2c%20M%20-%20TESE_VERS%2c%20FINAL.pdf). Acesso em: 2020.

OLIVEIRA, S. A. **O “novo” interesse esportivo pela escola e as políticas públicas nacionais**. Tese (Doutorado em Educação) – Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

PARRISH, C. *et al.* Business development strategies among football clubs in Argentina. In: BRAVO, G. *et al.* (Org.) **Sport in Latin America**. New York: Routledge, 2016.

PARRISH, C.; NAURIGHT, J. Soccer around the world: a cultural guide to the world's favorite sport. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 2014.

PAULINO, L. A. Esportes, megaeventos esportivos e relações internacionais. **Brasilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 4, n. 1, 2015.

PEREIRA, C. C. **As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25300>. Acesso em: 2020.

PEREIRA, C. C. *et al.* O financiamento do esporte no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 62, p. 1-22, abr./jun. 2020.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil, 2016. *In*: ANPED SUL, 9. Educação, movimentos sociais e política governamental. **Anais** Disponível em <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wpcontent/uploads/2015/11/Comfer%C3%Aancia-de-Abertura-Vera-Peroni.pdf>. Acesso: 2020.

PIMENTEL, E. S. **O conceito de esporte no interior da legislação esportiva brasileira: do Estado Novo até a Lei Pelé**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/11737>. Acesso em: 2020.

PINALI, R. G. **Financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil: 1995 – 2016**. Dissertação (Mestrado) - Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Universidade Federal de Minas Gerais. 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/31344/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20ROSANGELA.pdf>. Acesso em: 2021.

PINTO, L. M. S. de M. Construindo políticas públicas de lazer no Brasil. *In*: TONDIN, G. *et al.* (org.). **Esporte e lazer no Brasil: divisão de responsabilidades entre os entes federativos**. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, 2013.

PORTAL G1. **Novo ministro do Esporte diz ter como virtude 'capacidade de ouvir'**: Deputado George Hilton foi criticado por não ter envolvimento com o setor. Ele será o responsável por coordenar a preparação da Olimpíada 2016. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/novo-ministro-do-esporte-diz-ter-como-virtude-capacidade-de-ouvir.html>. Acesso em: 2020.

PREUSS, H. Impactos econômicos de megaeventos: copa do mundo de futebol e jogos olímpicos. *In*: DACOSTA, L. *et al.* (ed.). **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. p. 79-90.

PREUSS, H. Tendências atuais do conhecimento sobre gestão e economia de megaeventos e legados esportivos. *In*: DACOSTA, L. et al. (ed.). **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008a. p. 91-110. Disponível em: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/ascom/publicacoes/Legados/20de/20Megaeventos/20Esportivos\\_Portugus\\_e\\_Inglis.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/ascom/publicacoes/Legados/20de/20Megaeventos/20Esportivos_Portugus_e_Inglis.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de desenvolvimento humano nacional – movimento é vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas**. Brasília: PNUD, 2017.

PRONI, M. W. **A metamorfose do futebol**. Campinas: Unicamp, 2000.

RABELO, R. A luta pela prevalência de um novo projeto nacional de desenvolvimento. *In*: RABELO, R.; MONTEIRO, A. (org). **Governos lula e Dilma: o ciclo golpeado: contexto internacional, realizações, lições e perspectivas**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2017.

RABELO, R. Projeto de desenvolvimento e estratégia da transição no Brasil. *In* BARROSO, A. S.; SOUZA, R. (org). **Desenvolvimento: ideias para um projeto nacional**. São Paulo: Anita Garibaldi: Fundação Maurício Grabois, 2010. p 127-135.

REBELO, A. Paixão do povo pelo futebol ajudará o Brasil a realizar uma Copa admirável. **Revista Princípios**, n.127, out./nov. 2013.

RANGEL, M. L. N. **Praças da juventude**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009. v. 5.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30. 2003.

REIS, F. D. G. dos; CAPRARO, A. M. Judocas brasileiros: um panorama sobre os atletas contemplados pelo programa bolsa-atleta pódio entre os anos de 2013 e 2018. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 63, p. 1-19, jul./dez. 2020.

REIS, R. E. M.; SILVA, M. M.; FIGUERÔA, K. M.; ALMEIDA, B. S. de; F. M. MEZZADRI. Dez anos do programa federal “bolsa atleta”: uma descrição das modalidades paralímpicas (2005-2014). **Pensar en Movimiento: Revista de Ciencias del Ejercicio y la Salud**. Vol. Nº 1, pp. 1- 16, Cierre, 2016.

REIS, N. S. *et. al*. Programa de formação esportiva na escola – atleta na escola: fundamentos lógicos e circunstâncias históricas. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 27, n. 44, p. 190-206, maio 2015.

REPPOLD FILHO, A. R. Apresentação: jogos olímpicos Rio de Janeiro 2016. **Ciência Cultura**, São Paulo, v. 68, n. 2, abr./jun. 2016.

REPPOLD FILHO, A. R. *et al.* **Olimpismo e educação olímpica no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

REPPOLD FILHO, A. R. Megaeventos esportivos e ciências do esporte no Brasil. *In*: TONDIN, G. *et al.* (org.). **Esporte e lazer no Brasil**: divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Porto Alegre: Companhia Rio-grandense de Artes Gráficas, 2013.

REPPOLD FILHO, A. R.; DAMIANI, C.; FONTANA, P. Positive and negative aspects of sports mega-events in Brazil: a preliminary view. *In*: MATURANA-DOS-SANTOS, L. J.; PENA, B. G. (org.). **Mega events footprints past, present and future**. Rio de Janeiro: Engenho, 2017.

REVISTA COLETIVA. Megaeventos Esportivos, n. 8, abr./jun. 2012. Disponível em: <http://coletiva.labjor.unicamp.br/index.php/entrevista/?n=75>. Acesso em: 18 jun. 2019.

REVISTA HORIZONTES ANTROPOLÓGICOS. Megaeventos esportivos no Brasil. Porto Alegre, v. 19, n. 40. 2013.

REVISTA MOTRIVÊNCIA Dossiê: 2007-2016: A Década dos Megaeventos Esportivos no Brasil. Florianópolis, n. 32-33, 2009.

REVISTA PRINCÍPIOS. Copa e Olimpíadas Brasil Sede Mundial dos Esportes. Editora Anita, n. 127, p. 17-22, 2013.

RODRIGUES, M. B. **Programa bolsa-atleta e sua configuração no cenário esportivo brasileiro**. Dissertação (Ciência do Movimento Humano) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150866#:~:text=A%20Bolsa%2DAtleta%20%C3%A9%20uma,de%20modalidades%20OI%C3%ADmpicas%20e%20Paral%C3%ADmpicas>. Acesso em: 2020.

RODRIGUES, R. P. Projeto piloto de Bagé (RS). *In*: GOELLNER, S. V.; JORAS, P. S. (org.). **Programa Esporte e Lazer da Cidade**: os primeiros passos de sua história. Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte/UFRGS, 2016

RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M. Subsídios para pensar os legados de megaeventos esportivos em seus tempos presente, passado e futuro. *In*: DACOSTA, L. *et al.* (ed.). **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. p. 21-25.

ROJO, J. R. *et al.* Políticas de estado ou políticas de governo? Uma análise sobre as políticas públicas de corrida de rua em Curitiba–PR. **Journal Physical Education**, v. 30, p. 3062, 2019.

ROJO, J.R.; MEZZADRI, F. M.; MORAES, M. A produção do conhecimento sobre políticas públicas para o esporte e lazer no Brasil: uma análise dos pesquisadores e instituições. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 128-139, 2019.

- ROMERO, L. A. La prioridad es el Estado. **Criterio**, n. 2370, p. 1-5, 2011.
- ROUBAN, L. Politização da administração pública. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública: coletânea/B**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- RUBIO, K. **Esporte, educação e valores olímpicos**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2009.
- RUBIO, K. (org). **Megaeventos esportivos: legado e responsabilidade social**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.
- RUDZIT, G.; CASARÕES, G. S. P. E. Política de defesa é uma política de governo. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 2, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 2015.
- RULLI, J. Produzir soja como política de Estado. **Ecoportal.net.**, 2006. Disponível em: [http://www.ecoportal.net/Temas\\_Especiais/Transgênicos/Produzir\\_soja\\_como\\_politica\\_de\\_Estado](http://www.ecoportal.net/Temas_Especiais/Transgênicos/Produzir_soja_como_politica_de_Estado). Acesso em: 20 ago. 2020.
- SADI, R. S. Política do Ministério do Esporte: entre a burocracia e a perspectiva de desenvolvimento. **Corpoconsciência**, Cuiabá, v. 21, n. 1, p. 80-91, jan./abr. 2017.
- SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.
- SANTOS, E. S.; STAREPRAVO, F. A.; HIRATA, E. Perfil das Prefeituras que descentralizaram o PELC. **Licere**, Belo Horizonte, v. 21, n. 1, mar. 2018.
- SANTOS, F. C. **O lazer como direito social**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2011. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/274713/1/Santos\\_FlaviadaCruz\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/274713/1/Santos_FlaviadaCruz_M.pdf). Acesso em: 2020.
- SANTOS, F. C.; AMARAL, S. C. F. (2010). Sobre lazer e políticas sociais: questões teórico-conceituais. **Pensar a Prática**, v. 13, n. 3, 2010.
- SANTOS, N. R. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, n. 18, p. 273-280, 2013.
- SANTOS, S. C.; DACOSTA, L. P.; VITUOSO, C. H. Rio 2016 e o Plano Brasil Medalhas: seremos uma potência olímpica? **PODIUM: Sport, Leisure and Tourism Review**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 66-87, jan./jun. 2012.
- SAVIANI, D. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 2014.
- SCHMITT, P. M. **Código de organização de justiça e disciplina esportiva comentado**. Cascavel: Gráfica Universitária, 1996.

SCHWARTZ, G. M. **Gestão da informação sobre esporte recreativo e lazer: balanço da rede CEDES**, 2010. Disponível em: <http://www.cedes.ufsc.br:8080/xmlui/handle/123456789/287>. Acesso em: 10 maio 2019.

SILVA, D. S.; BORGES; FERREIRA, C. N.; AMARAL, S. C. F. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil Sociocultural. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, n. 1, jan./mar. 2015.

SILVA JUNIOR, O.; DAMIANI, C. O esporte e o projeto de desenvolvimento para o Brasil. In: SCÁRDULA, M.; FREITAS, R. (org.). **Políticas Públicas: para um novo projeto nacional de desenvolvimento?. A experiência de um comunista**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2011. p. 34-52.

SILVA, M. M. e; SANTOS, N.; CORRÊA, A. J. A configuração do financiamento do governo brasileiro ao esporte de rendimento: apontamentos iniciais. In MEZZADRI, F. M. (org.) **Políticas públicas e esporte**. Várzea Paulista, SP: Fontoura, 2014.

SIMIONATTO, I. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: GRAMSCI no Brasil. 1997. Disponível em: <https://www.acesa.com/gramsci/?id=294&page=visualizar>. Acesso em: 2020.

SIMÕES, R. O. **O Programa Segundo Tempo da educação nas universidades: avaliação de uma metodologia aplicada (2003-2013)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/27032>. Acesso em: 2020.

SOARES, J. M. M. **Os planos plurianuais (PPA) do governo federal 2008-2015 para o esporte e o lazer: a “fratura esportiva” no PELC**. E-legis, Brasília, Número Especial – Pesquisas e Políticas sobre Esporte, dez., 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas, uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, E. S. N. *et al.* **Sistema de monitoramento e avaliação do PELC e PST do Ministério do Esporte**. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

STAREPRAVO, F. A. Desafios de uma política de estado para o esporte educacional no Brasil: o programa segundo tempo. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE ESTUDIOS SOCIOCULTURALES DEL DEPORTE, 3., 2012, Concepción, Chile. **Acta...** p. 258 -264.

STAREPRAVO, F. A. Políticas públicas para o esporte e lazer: conselhos municipais de esporte e lazer e outras formas de participação direta. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 15., 2007, Recife. **Anais ... Recife: CBCE**, 2007.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico.** Tese (Doutorado em Educação Física) – Departamento de Educação Física, Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/26132/POLITICAS+PUBLICAS+D+E+ESPORTE+E+LAZER+NO+BRASIL.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2020.

STAREPRAVO, F. A. *et al.* As equipes colaboradoras do programa segundo tempo e suas contribuições para o desenvolvimento de uma política de esporte educacional. **Motrivivência**, Florinópolis, n. 39, p. 129-141, dez. 2012.

STAREPRAVO, F. A.; MARCHI JÚNIOR, W. Aspectos técnicos, conceituais e políticos do surgimento e desenvolvimento do Programa esporte e lazer da cidade. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 16, n. 3, p.923-941, jul./set. 2013.

STAREPRAVO, F. A.; MEZZADRI, F. M. Algumas contribuições de Pierre Bourdieu e Norbert Elias à discussão de políticas públicas para o esporte e lazer. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PROCESSO CIVILIZADOR*, 10., 2007, Campinas. **Anais...** Campinas: FEF-UNICAMP, 2007.

STAREPRAVO, F. A.; MEZZADRI, F. M.; MARCHI JUNIOR, W. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileira Educação Física Esporte**, v. 29, n. 2, p. 217-228, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/101590/1807-55092015000200217>. Acesso em: 27 jun. 2021.

STAREPRAVO, F. A.; NUNES, R. J. S.; MARCHI JR., W. Agenda de pesquisa em políticas públicas de esporte e lazer: uma leitura a partir do GTT de Políticas Públicas. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE*, 15., 2009. Salvador. **Anais...** Salvador: CBCE, 2009.

STAREPRAVO, F. A.; SOUZA, J.; MARCHI JUNIOR, W. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma proposta teórico-metodológica de análise. **Movimento**, Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 233-251, jul. /set. 2011.

STIGGER, M. P. Políticas sociais em lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente à pergunta: são as políticas públicas para educação física, esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? *In: STOPPA, E. A. Gestão de esporte e lazer: análise dos espaços e equipamentos de esporte recreativo e de lazer em Ermelino Matarazzo, zona leste de São Paulo.* São Paulo: Plêiade, 2011.

STIGGER, M. P. Relações entre o esporte de rendimento e o esporte da escola. **Movimento**, Porto Alegre, v. 7, n. 14, 2001. Temas polêmicos.

STIGGER M. P.; LOVISOLO H. (org). **Esporte de rendimento e esporte na escola: educação física / esporte / rendimento.** Campinas, Autores Associados, 2009.

SUASSUNA, D. *et al.* O Ministério do Esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. *In: SUASSUNA, D.; AZEVEDO, A. (org.). Política e lazer: interfaces e perspectivas.* Brasília: Thesaurus, 2007.

SWAIN, S. Sport, power and politics: exploring sport and social control within the changing context of modernity. **International Journal of the Sociology of Leisure**, v. 2, p. 385–402, 2019.

TAFFAREL, C. N. Z. Brasil: políticas públicas e exclusão social desconstruindo o discurso da inclusão para a construção da transformação social. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE EDUCAÇÃO FÍSICA*, 25., Brasília, 2004. **Anais...** 2004.

TAFFAREL, C. N. Z. A carta de carpina educação física: novos compromissos: pedagogia, movimento, miséria. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 23, n. 1, p. 41-55, 2001.

TAFFAREL, C. N. Z. **Esporte na escola e o esporte de rendimento**: reafirmando o marxismo contra as ilusões e as imposturas, 2010. Disponível em: [https://fehd.ufg.br/up/73/o/Texto\\_102\\_Esporte\\_na\\_Escola\\_e\\_o\\_Esporte\\_de\\_Rendimento\\_Celi\\_Zulke\\_Taffarel\\_.pdf](https://fehd.ufg.br/up/73/o/Texto_102_Esporte_na_Escola_e_o_Esporte_de_Rendimento_Celi_Zulke_Taffarel_.pdf). Acesso em: 18 maio 2019.

TAFFAREL, C. N. Z. Pedagogia histórico-crítica e metodologia de ensino crítico-superadora da educação física: nexos e determinações. **Revista Nuances**, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.14572/nuances.v27i1.3962>. Acesso em: 18 maio 2020.

TAFFAREL, C. N. Z.; ESCOBAR, M. O. Cultura corporal e os dualismos necessários à ordem do capital. **Boletim Germinal-on-line**, v.9, 2009.

TAFFAREL, C. Z.; SANTOS JÚNIOR, C. L. Política nacional do esporte: as consequências do desmonte do ministério do esporte. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1-33, out./dez. 2019. UFSC. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2019e66105>.

TAVARES, G.; SCHWARTZ, G. M. Gestão da informação e do conhecimento em políticas públicas: ações realizadas pela rede CEDES/ME. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 19, n. 4, p. 207-226, out./dez. 2013.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* Esporte, fundo público e pequena política: os reverses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 593-606, abr./jun. de 2018.

TEIXEIRA, M. R. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009 – 2012). *In: MATIAS, W. B. et al. (org.) Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma.* Brasília: Tehsauros, 2015.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* Política Social de Esporte e Lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **LICERE**, Revista do Programa de Pós-graduação

Interdisciplinar em Estudos do Lazer, v. 17, n. 3, p. 134–161, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/975>. Acesso em: 2 set. 2021.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* O Programa Bolsa Atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, p. 92-109, dez. 2017. Número especial.

TERRA, R. B.; CRUZ, R. P. V. A política de esporte e lazer no Município de Campo Grande/MS: caminhos e possibilidades para a gestão pública. **Licere**, v. 22, n. 2, 570–613, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/13582>. Acesso: 25 set. 2020.

THIBAUT, L; HARVEY, J. **Sport policy in Canada**. Ottawa: University of Ottawa, Press, 2013.

TONDIN, G. **A formação dos educadores sociais de esporte e lazer do programa esporte e lazer da cidade - PELC – em Porto Alegre**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano) – Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/48909>. Acesso em: 2020.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TRIVIÑOS, A. N. S.; NETO, V. M. **A pesquisa qualitativa na educação física: alternativas metodológicas**. Porto Alegre: Sulina, 2017.

TUBINO, M. J. G. FERREIRA, V. L. C.; CAPINUSSU, J. M. **Homo Sportivus**. Rio de Janeiro: Palestra Edições, 1984.

TUBINO, M. **500 anos de legislação esportiva brasileira: do Brasil-colônia ao início do século XXI**. Rio de Janeiro: Shade, 2002.

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

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 14, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

VASCONCELOS, D. W. **Esporte, poder e relações internacionais**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

VASCONCELLOS, L. C. F. de. **Saúde, trabalho e desenvolvimento sustentável: apontamentos para uma política de Estado**. Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Tese\\_desenvolvimento\\_sustentavel.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/Tese_desenvolvimento_sustentavel.pdf). Acesso em: 2020.

VASCONCELLOS, L. C. F.; MACHADO, J. M. H. Política Nacional de Saúde do Trabalhador: ampliação do objeto em direção a uma política de Estado. In: GOMEZ,

C. M.; MACHADO, J. M. H.; PENA, P. G. L. (org.). **Saúde do trabalhador na sociedade brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011. p. 37-66.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275418/1/Veronez\\_LuizFernandoCamargo\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275418/1/Veronez_LuizFernandoCamargo_D.pdf). Acesso em: 2020.

VIEIRA, A. A.; TEIXEIRA, J. C. de A.; FRÓIS, R.; COUTO, A. C. P. Programa esporte e lazer da cidade – pelc: interfaces entre o pelc e as desigualdades sociais. **Licere**, Belo Horizonte, v.20, n.1, mar/2017

VIEIRA, L. H. S.; SILVEIRA, S. F. R.; ALMEIDA JÚNIOR, A. L. Processo de Avaliação do Programa Esporte e Lazer da Cidade em Municípios de Minas Gerais **XXXIII ANPAD**. São Paulo, set. 2009.

VILLANOVA, C. L. D. **Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI**. Brasília: FUNAG, 2017.

YODER, A. Ownership of the baseball industry in the Dominican Republic. *In*: BRAVO, G. *et al.* (org.) **Sport in Latin America**. New York: Routledge, 2016.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.199/1941**. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3199-14-abril-1941-413238-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1/1969**. Edita o texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, atribui competência à União para legislar sobre normas gerais sobre o esporte. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.251/1975**. Institui Normas Gerais sobre Desportos, e dá outras Providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6251&ano=1975&ato=a29kXSq5UMnRVTd2c> Brasília. Acesso: 2020. (Revogada)

BRASIL. **Lei nº 6.354/1976**. Dispõe sobre as Relações de Trabalho do Atleta Profissional de Futebol e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=6354&ano=1976&ato=94dUzaU50MnRVT71a>. Acesso em: 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. **Uma nova política para o desporto brasileiro: questão de Estado**. Brasília: Comissão de Reformulação do Desporto, 1985.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República** Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf). Acesso em: 05 de maio, 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.672/1993**. Lei Zico. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8672-6-julho-1993-349784-norma-pl.html>. Acesso em: 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.615/1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9615Compilada.html>. Acesso em: 03 de maio, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.264/2001**. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Lei Agnelo/Piva. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10264.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10264.html). Acesso em: 03 de maio, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.683/2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, institui o Ministério do Esporte. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 de março, 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.668/2003**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte, e dá outras providências. Brasília, 2003a. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2003/decreto-4668-9-abril-2003-493033-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 de maio, 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA: 2004–2007**. Brasília: 2003b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/anexo1.PDF>. Acesso em: 26 agosto, 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.671/2003**. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, 2003c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10671-15-maio-2003-496694-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 de maio, 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.672/2003**. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.672.htm). Acesso em: 10 de maio, 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Programa Segundo Tempo**. 2003e. Acervo particular da pesquisadora.

BRASIL. **Lei nº 10.891/2004**. Institui a Bolsa-Atleta. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.891.htm). Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Manual de Orientação do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília, 2004a. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/sndel/2004/Pelc/ManualPELC.pdf>. Acesso em 10 de julho 2018.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Política nacional do esporte**. Brasília: ME, 2005. [arquivo.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf](http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf)

BRASIL. LOAS + 10. Avaliação dos 10 Anos de Loas: o Olhar dos Conselhos Estaduais, Municipais e do DF. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Nº. 2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005a. Disponível em: [www.ipea.gov.br/participacao/Fimages/pdfs/conferencias/Assistencia\\_social\\_V/texto\\_base\\_5\\_conferencia\\_assistencia\\_social](http://www.ipea.gov.br/participacao/Fimages/pdfs/conferencias/Assistencia_social_V/texto_base_5_conferencia_assistencia_social). Acesso em: 20/05/2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: esporte 2003 (MUNIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=229131&view=detalhes>. Acesso em: 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.438/2006**. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Brasília, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm). Acesso em: 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.345/2006**. Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinado ao desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.522, de 19 de julho de 2002; e dá outras providências. Brasília, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11345.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11345.htm). Acesso em: 13 de julho, 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Manual de Diretrizes e orientações do Programa Segundo Tempo**. Brasília: Ministério Esporte, 2006c. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo/orientacoes/manuais-de-diretrizes>. Acesso em: 09 de dezembro, 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Orçamento Geral da União**, ano 2006d. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2006>. Acesso em: 05 de março, 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2007. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2008-2011/081015_ppa_2008_mespres.pdf). Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2008-2011**: redação final do Plano Plurianual 2008-2011. Anexo I. Brasília: MP, 2007a. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/PPA202008-2011/redfinal/AutografoAnexoI\\_Votado.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/PPA202008-2011/redfinal/AutografoAnexoI_Votado.pdf). Acesso em: 20 agosto, 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2008-2011**: redação final do Plano Plurianual 2008-2011. Anexo II. Brasília: MP, 2007b. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008/2011/PPA/202008-2011/redfinal/AutografoAnexoII\\_Votado.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008/2011/PPA/202008-2011/redfinal/AutografoAnexoII_Votado.pdf). Acesso em: 22 de agosto, 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2008-2011**: redação final do Plano Plurianual 2008-2011. Anexo III. Brasília: MP, 2007c. Disponível em:

[http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008-2011/PPA202008-2011/redfinal/AutografoAnexoIII\\_Votado.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2008-2011/PPA202008-2011/redfinal/AutografoAnexoIII_Votado.pdf). Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte e Alto Rendimento. Prestação de Contas da SNEAR. 2007d Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/alto-rendimento/relatorios-e-certificados-de-auditoria/90-ministerio-do-esporte/institucional/alto-rendimento/47604-prestacao-de-contas-secretaria-nacional-de-esporte-de-alto-rendimento-2007>. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem do Presidente Luís Inácio da Silva ao Congresso, 2007.** Brasília, 2007e. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 10 de ago. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Atividades do TCU: Exercício 2006.** Tribunal de Contas da União. - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2007f. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo>. 10 de ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 - ano base 2007.** Ministério do Esporte. Caderno 19. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007-avaliacao-2008>. Acesso em: 12 de outubro, 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem do Presidente Luís Inácio da Silva ao Congresso, 2008.** Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Manual de implementação do programa esporte e lazer da cidade.** Brasília. Ministério do Esporte, 2008b. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/programa-esporte-e-lazer-da-cidade-pelc>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório Oficial XV jogos Pan-americanos e III Jogos Parapan-americanos Rio 2007.** Rio de Janeiro, 2008c.

BRASIL. Ministério do Esporte. Coletânea Esporte e Lazer: Políticas de Estado. **Caderno I: Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano.** (Documentos e Resoluções da I CNE). Brasília: Ministério do Esporte; 2009. Disponível em: <http://www.cev.org.br/arquivo/biblioteca.pdf>. Acesso em: 10 de setembro, 2021

BRASIL. Ministério do Esporte. Coletânea Esporte e Lazer: Políticas de Estado. **Caderno II: Construindo o Sistema de Esporte e Lazer.** (Documentos e Resoluções da II CNE). Brasília: Ministério do Esporte; 2009a. Disponível em: <http://www.cev.org.br/arquivo/biblioteca.pdf>. Acesso em: 10 de setembro, 2021

BRASIL. Ministério do Esporte. **Caderno de Legado Social**. Brasília: Ministério do Esporte; 2009b. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/rio2016/cadernoLegadosSocial.pdf>.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem do Presidente Luís Inácio da Silva ao Congresso, 2009**. Brasília, 2009c. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de Gestão 2009 da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento**. Brasília, 2009d. Disponível em: [www.gov.br/cidadania/br/composicao/esporte/altorendimento/arquivos/relatorios-e-certificados-de-auditoria/relatorio-de-gesto-2009](http://www.gov.br/cidadania/br/composicao/esporte/altorendimento/arquivos/relatorios-e-certificados-de-auditoria/relatorio-de-gesto-2009). Acesso em: 25 set. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: Esporte 2009 (MUNIC)**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados brasileiros: esporte 2009 (ESTADIC)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo>.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem do Presidente Luís Inácio da Silva ao Congresso, 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Balanco da Presidência da República 2003 – 2010**. Brasília, 2010c. Disponível em: [www.balancodegoverno.presidencia.gov.br](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br). Acesso em: 19/05/2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional nas ações de apoio ao Esporte de Alto Rendimento – EAR**. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – SEPROG. Brasília: TCU, 2010d.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Anais da III Conferência Nacional do Esporte CNE: por um time chamado Brasil**. Brasília: Dupligráfica Editora LTDA., 2011.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Balanco de Gestão 2003 – 2010**. Brasília: Ideal Gráfica e Editora, 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**. Anexo I – Programas temáticos. Brasília: MP, 2011b. Disponível em: 20 agosto 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**.

Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado. Brasília: MP, 2011c. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa1/2012/anexo\\_ii.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa1/2012/anexo_ii.pdf/view). Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015**. Anexo III – Empreendimentos individualizados como iniciativa. Brasília: MP, 2011d. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa1/2012/anexo\\_iii.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa1/2012/anexo_iii.pdf/view). Acesso em: 22 agosto 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **PPA 2012-2015**: projeto de lei. Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2011e. Disponível em: 20 agosto 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação: plano plurianual 2008-2011**: exercício 2011. Ano base 2010. Brasília: MP/SPI, 2011f. 2 v. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2008-2011/PPA%202008-2011/proposta/anexo1.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2020

BRASIL Presidência da República. **Mensagem da Presidenta Dilma Vana Roussef ao Congresso, 2011**. Brasília, 2011g. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 2020.

BRASIL. **Decreto 7.529/2011**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte. Brasília, 2011h. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7529.htm). Acesso em: 15 de abril de 2020.

BRASIL. **Lei 12.395/2011**. Altera as Leis nº s 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências. Brasília, 2011i. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12395.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12395.htm). Acesso em: 10 de abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**: exercício 2012 - ano base 2011. Ministério do Esporte. Brasília: MP, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/548>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), ano base 2011**. Brasília, 2012a. Disponível em:

<https://www.gov.br/cidadania/ptbr/composicao/esporte/snelis/arquivos/relatorios-e-certificados-de-auditoria/relatorio-de-gesto.pdf> . Acesso em 02 de novembro, 2021.

BRASIL Presidência da República. **Mensagem da Presidenta Dilma Vana Roussef ao Congresso, 2012.** Brasília, 2012b. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.784/2012.** Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte. Brasília, 2012c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/D7784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7784.htm). Acesso em: 15 de abril de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.984/2013.** Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7984.htm). Acesso em: 15 de abril de 2020.

BRASIL Presidência da República. **Mensagem da Presidenta Dilma Vana Roussef ao Congresso, 2013.** Brasília, 2013a. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. Manual de estruturação e execução do Programa Esporte e Lazer da Cidade. Brasília, 2013b. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/126639>. Acesso em: 20 de julho 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.868/2013.** Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, dentre outras, altera nº 9.615, de 24 de março de 1998 (trata de alterações sobre a instituição esportiva, sistema brasileiro de desporto, critérios, transferência, recursos financeiros, fazenda pública. E instituição esportiva, sistema brasileiro de desporto, isenção fiscal, requisitos); e dá outras providências. Brasília, 2013c. Disponível em: [https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/LEInumero\\_12868\\_ano\\_2013](https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/LEInumero_12868_ano_2013). Acesso em: 20 de junho, 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Executiva. Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (GTSNE). **Proposta do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte.** Acervo particular da pesquisadora. Brasília, 2015.

BRASIL. **Diagnóstico nacional do esporte – DIESPORTE.** Caderno 1. Perfil do sujeito praticante ou não praticante de esportes e atividades físicas, da infraestrutura, do financiamento e da legislação esportiva do Brasil. Brasília: FSB Comunicações. 2015a Disponível em: [www.arquivo.esporte.gov.br/diesporte/diesporte\\_grafica.pdf](http://www.arquivo.esporte.gov.br/diesporte/diesporte_grafica.pdf). Acesso em: 10 de março de 2021.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Copa do Mundo lidera estatísticas de 2014 do Twitter e do Facebook.** 2015b. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/copa-do-mundolidera-estatisticas-de-2014-do-twitter-e-do-facebook>. Acesso em: 05 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Matriz de Responsabilidade Consolidada**. 2015c. Disponível em: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz\\_consolidada\\_dez\\_2014.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/assessoriaEspecialFutebol/copa2014/Matriz_consolidada_dez_2014.pdf). Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Esporte. Diagnóstico nacional do esporte – DIESPORTE. **Caderno 3. Evolução da Legislação Esportiva no Brasil**. Brasília, 2015d. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/diesporte/7.php>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

DIESPORTE. Diagnóstico nacional do esporte – DIESPORTE. **Relatório da pesquisa sobre o financiamento público e privado do esporte no Brasil**. Brasília, 2015e. (BRASIL, 2015). Acervo particular da pesquisadora.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais; Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: esporte 2016 (MUNIC)**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=229131&view=detalhes>.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Executiva. Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica. **Balanco de atividades 2015 e desafios 2016**. Acervo particular da pesquisadora. Brasília, 2016a.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. 2016b. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/2016/Pelc/DiretrizPELC.pdf>. Acesso em: 20 de agosto 2021.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Executiva. Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica. **Relatório de gestão exercício de 2015**. Brasília, 2016c. Disponível em: <http://www.ME/RelatoriodeGestao2015.pdf>. Acesso em: 07 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: exercício 2016**. Ano Base 2015. v. 2: Programas Temáticos. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/relatorio-avaliacao-ppa-vol2-programas-tematicos.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: exercício 2016**. Ano base 2015. v. 3: Execução Financeira das Iniciativas. Brasília, 2016e. Disponível em: [http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/institucional/secretariaExecutiva/relatorio\\_avaliacao\\_ppa\\_2015.pdf](http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/institucional/secretariaExecutiva/relatorio_avaliacao_ppa_2015.pdf). Acesso em: 01 setembro, 2021.

BRASIL. Ministério do Esporte. Secretaria Nacional de Esporte e Alto Rendimento. **Relatório do Departamento de Infraestrutura Esporte, 2016**. Acervo particular da pesquisadora. Brasília, 2016f.

BRASIL Presidência da República. **Mensagem da Presidenta Dilma Vana Roussef ao Congresso, 2016**. Brasília, 2016g. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Práticas de esporte e atividade física: 2015. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

**APÊNDICE A – PERIÓDICOS CONSULTADOS POR ÁREA**

NOME DO PERIÓDICO	ÁREA DO CONHECIMENTO
Brazilian Journal of International Relations	Relações internacionais
Caderno CEDES	Educação
Civitas - Revista de Ciências Sociais	Sociologia
Educação Física em Revista	Educação Física e Esporte
International Journal of the Sociology of Leisure	Sociologia
Podium: Sport Leisure and Turism Review	Educação Física e Esporte
Revista Brasileira de Ciências Sociais	Ciências Sociais
Revista Brasileira de Educação física e Esporte	Educação Física e Esporte
Revista de Ciência Política	Ciência Política
Revista Ciência e Saúde Coletiva	Ciências da Saúde
Revista Ciências Sociais	Ciências Sociais
Revista Coletiva	Educação Física e Esporte
Revista Corpoconsciência	Educação Física e Esporte
Revista da Educação Física	Educação Física e Esporte
Revista Estudios Transfronterizos	Ciência Política
Revista Germinal	Educação
Revista Horizontes Antropológicos	Antropologia
Revista Lecturas Educación Física y Deportes	Educação Física e Esporte
Revista Licere	Educação Física e Esporte
Revista Motrivivência	Educação Física e Esporte
Revista Movimento	Educação Física e Esporte
Revista Pensar a Prática	Educação Física e Esporte
Revista Planejamento de Políticas Públicas	Administração Pública
Revista Políticas Públicas	Ciências Sociais
Revista Princípios	Ciências Políticas
Revista Ser Social	Ciências Sociais
Revista Síntese Direito Esportivo	Ciências Jurídicas
Revista Sport and Society	Educação Física e Esporte
The Journal of the Latin American Socio-cultural of Sport	Educação Física e Esporte
Revista Trabalho, Política e Sociedade	Ciências Políticas

Fonte: Elaborado pela autora

**APÊNDICE B – CARTA CONVITE PARA VALIDAÇÃO DE MODELO DE ANÁLISE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO

Porto Alegre, 25 de junho de 2020.

Prezado professor (a),

Gostaria de convidá-lo a participar da validação de um modelo de análise para examinar as políticas de esporte no Brasil. O referido modelo faz parte da pesquisa de doutorado que desenvolvo junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Movimento Humano, da Universidade do Rio Grande do Sul, sob a orientação do Prof. Dr. Alberto Reinaldo Reppold Filho, que tem por objetivo examinar se a política de esporte do Governo Federal, no período de 2003 a 2016, se tornou uma política de Estado, considerando as contribuições do Ministério do Esporte nesse processo.

O convite deve-se a sua reconhecida experiência na área de políticas públicas. Para a validação do modelo de análise, pedimos que avalie a **pertinência**, o **grau de relevância** e a **clareza** das **categorias**, dos **âmbitos de análise** e das **referências**, estabelecidos para a sistematização das informações, além de sugerir a **inclusão**, a **edição** ou a **exclusão** de alguma delas.

Serão utilizadas tabelas com orientações anexas a elas, sendo relacionadas as categorias, os âmbitos de análise e as referências. As tabelas, o projeto de doutorado e o quadro conceitual com a representação gráfica do modelo serão encaminhados via e-mail. Peço que envie o seu currículo resumido e informe, caso queira, se os dados deverão ser tratados de forma anônima e confidencial.

Aproveito para agradecer sua atenção e informar que as dúvidas sobre o preenchimento do instrumento de validação podem ser esclarecidas pelo e-mail [cassiadamiani@hotmail.com](mailto:cassiadamiani@hotmail.com) e pelo celular (51) 99398-3300 (WhatsApp).

Se possível, gostaria de receber sua resposta até o dia 02 de julho de 2020.

Atenciosamente,

Cássia Damiani

**DOUTORANDA APÊNDICE C – MODELO ANALÍTICO PARA A POLÍTICA DO ESPORTE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO

TESE DE DOUTORADO

AS CONTRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO DO ESPORTE PARA A CONSTRUÇÃO DE  
UMA POLÍTICA DE ESTADO DE ESPORTE

**DOUTORANDA CÁSSIA DAMIANI**  
**ORIENTADOR PROF. ALBERTO REPPOLD FILHO**

Documento a ser submetido à apreciação de especialistas em políticas públicas com a finalidade de se obter a validação acadêmica de um Modelo de Análise que sugere um conjunto de categorias como condições necessárias para a constituição da política de Estado de esporte. Ademais, propõe os âmbitos de análise como campo empírico e suas referências documentais. Tal Modelo de Análise é necessário para se alcançar o objetivo da pesquisa.

05 de maio de 2020

## 1. INTRODUÇÃO

### Síntese do projeto de pesquisa

#### 1.1 Tema e Problema

A pesquisa quer analisar como se deu a participação do Ministério do Esporte (ME) na constituição de uma política Estado no período de 2003 a 2015. A presente pesquisa quer saber se houve esforços por parte do ME em tornar a política governamental, de Lula a Dilma, em política de Estado de esporte.

Entende-se que uma política de Estado expressa a “vontade nacional” como direito, como política estratégica com repercussões para o país, sendo uma política estruturante, permanente, contínua, sustentável, abrangente e democrática.

Ademais, trata-se de uma política que não transmuta quando há alternância de governos ou de governantes, por ser aquela política que deverá ser cumprida compulsoriamente pelos novos dirigentes, já que ela exige o envolvimento de vários setores da sociedade e níveis de poder para a sua consecução, bem como a sua consolidação por meio de instrumentos legais.

Dessa forma, é possível analisar a política governamental do Esporte que foi instituída pelo ME, porque ela traz características observáveis, em um período de longa duração, de 2003 até 2015, que podem permitir evidenciar a sua natureza estruturante, caso se confirme.

#### PERGUNTAS DE PESQUISA

- Existe uma política de Estado de esporte no Brasil? O que é uma política de Estado?
- O ME contribuiu com o processo de instituição de uma política de Estado de esporte no Brasil?
- Se isso ocorreu, como o ME atuou nesse processo?

#### 1.2 Justificativa

**Campo acadêmico:** corroborar com estudos que expliquem a totalidade da Política Nacional do Esporte (PNE), refletida na macropolítica do país como uma política de Estado, cujas explicações e resultados venham a ser reconhecidos e possam

contribuir com o avanço desse campo do conhecimento. Além disso, propor um Modelo de Análise a ser empregado, especificamente, para analisar se a política pública de esporte é uma política de Estado, possibilitando que novos estudos possam desenvolvê-lo.

**Campo empírico:** promover reflexões sobre a importância de um ministério próprio ao esporte para a instituição de uma política de Estado de esporte. Subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas de esporte e gerar conteúdo para processos formativos e de tomadas de decisão de gestores públicos dessa área.

**Âmbito pessoal:** devolver à sociedade, em especial a classe trabalhadora, o conhecimento apreendido e sistematizado pela atuação na gestão das políticas públicas federais. Contribuir também com o desenvolvimento científico das universidades públicas que me formaram. Colaborar com o partido do qual sou afiliada, por ter me dado a oportunidade de vivenciar essa experiência profissional e de vida.

### 1.3 Objetivo geral

Examinar se a política de esporte do Governo Federal, no período de 2003 a 2015, se tornou uma política de Estado, considerando as contribuições do ME nesse processo.

#### Objetivos específicos

- Elaborar um Modelo de Análise para examinar uma política de Estado de esporte.
- Identificar aspectos estruturantes da política federal do esporte, seus programas e ações implementados pelo ME.
- Compreender se a legislação esportiva atual assegura a continuidade e a permanência necessárias à consolidação de uma política de Estado de esporte.

- Reconhecer, na política de financiamento atual, mecanismos que garantam o fluxo permanente de fontes, a ordem de grandeza e a distribuição de recursos, necessários para uma política de Estado de Esporte.
- Examinar os elementos propostos para o Sistema Nacional do Esporte (SNE) que indiquem a estruturação de uma política de Estado de esporte.

## **CONSIDERAÇÕES AOS ESPECIALISTAS**

Após realizar uma revisão da literatura sobre o que caracteriza uma política de Estado, identificou-se uma lacuna teórica, com a ausência de fundamentos que demonstrem, de forma sistematizada e completa, os atributos que formam um corpo de conhecimento próprio sobre uma política de Estado.

No entanto, é possível encontrar, em publicações de diferentes áreas de políticas públicas, referências diversificadas e segmentadas sobre o que constitui uma política de Estado. Nessas publicações, identificou-se também que a maioria dos autores que abordam o tema, mesmo quando o tratam como assunto central – e quase como um acordo tácito – compreende que uma política de Estado é uma política pública perene, que transcende as alternâncias de dirigentes governamentais, mesmo que tais mudanças impliquem dirigentes de diferentes matizes políticas. Porém, não deixam claro que mecanismos poderiam torná-las perenes.

Igualmente, em bibliografias diversas, considera-se, ainda, que uma política de Estado deve conter dispositivos legais, de financiamento e de gestão que garantam sua continuidade.

Dessa forma, a combinação desses dois elementos – perenidade e continuidade –, que aparecem com regularidade nas publicações, somada a outros indicadores e fragmentos encontrados na literatura, nas áreas das políticas educacionais, das políticas sociais, da saúde, da administração pública e, como não poderia deixar de constar, das políticas de esporte e lazer, serviram de base para a elaboração de um quadro teórico para analisar as políticas públicas.

Diante da escassa produção teórica acerca da caracterização de políticas de Estado, identificou-se que, para alcançar os objetivos desta pesquisa, seria preciso elaborar um Modelo de Análise próprio, contendo um conjunto de categorias –

denominadas, nesta pesquisa, Critérios Estruturais – propostas como condições necessárias para que uma política pública seja considerada uma política de Estado.

O Modelo de Análise que está sendo elaborado, subsequente às categorias teóricas, por ser um novo modelo, necessita de validação acadêmica, realizada por especialistas com *expertise* em políticas públicas que farão, à luz da experiência em sua área de conhecimento, a apreciação sobre a pertinência ou não de cada categoria, podendo sugerir sua exclusão, alteração, ou inclusão de outras.

Esses especialistas também deverão avaliar a relevância de cada uma – como imprescindível ou importante – considerando que nem todas as categorias propostas têm o mesmo o grau de relevância. Por fim, terão de examinar se a definição proposta para cada uma está clara e compreensível, ou não, podendo sugerir alterações, levando em conta que tais categorias são consideradas como tendo as condições necessárias para se constituir uma política de Estado.

Da mesma forma, os outros aspectos a serem apreciados pelos especialistas são os Âmbitos de Análise propostos, os quais tratam do campo empírico da pesquisa, em que as categorias serão empregadas, com fundamento no Modelo de Análise proposto. A combinação desses elementos possibilitará a identificação e a posterior análise da política de Estado de esporte.

## **2. CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ESTADO E DA POLÍTICA DE GOVERNO**

As políticas de Estado são aquelas reconhecidas socialmente como garantidoras de direitos. Elas são a expressão daquilo que se pode chamar de “vontade nacional”. As políticas de Estado, de um lado, detêm mecanismos que asseguram a sua continuidade de forma permanente e possuem dispositivos de controle e de financiamento perenes, além de considerarem a abrangência nacional e as desigualdades regionais do país. De outro lado, as políticas de governo atendem a demandas pontuais e conjunturais de determinado segmento social, corporação ou região.

Significa dizer que as políticas de Estado abrangem as burocracias de mais de uma agência do Estado. Essas políticas requerem estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, que

considerem seus aspectos mais conceituais do que operacionais, bem como a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Apenas quando tecnicamente esgotada, tais políticas exigem a tramitação dentro de uma ou mais esfera do Estado, envolvendo instâncias diversas de discussão, inclusive o parlamento. Neste tipo de política, a trajetória tecnocrática pode estender-se por meses, além da apreciação pelo parlamento, porque as políticas de Estado, pela necessidade de permanência e por impactarem setores expressivos da sociedade, regularmente, redundam em alterações de leis e normas preexistentes.

Para se distinguir uma política de governo e uma política de Estado, deve-se examinar a trajetória histórica e a conformação do conteúdo e da forma, levando em conta os procedimentos, a cadeia decisória, a abrangência e as implicações de uma dada política para o país.

Dessa forma, as políticas de governo são aquelas que o poder executivo decide em um processo elementar de formulação e implementação de medidas e programas, visando a responder às demandas da agenda política interna, mesmo que envolvam escolhas complexas.

Tais políticas desenvolvem medidas de natureza conjuntural, ou voltadas para uma clientela mais restrita, quando não ações mais reativas ou operacionais do que propriamente sistêmicas ou estruturais.

Políticas de governo podem envolver escolhas complexas, mas, o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada de governo é bem mais curto e simples. Ele fica, em geral, no plano administrativo ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

Uma política de Estado possui um caráter mais permanente, sistêmico, com abrangência nacional. Uma política de governo circunscreve-se em escolhas de ocasião ou medidas conjunturais para responder a desafios do momento. Assim, as políticas de governo nem sempre representam uma política de Estado.

Deste modo, as políticas de Estado se definem pela capacidade de expressar a vontade nacional como direito, como políticas estratégicas com repercussões para o país, estruturantes, permanentes, contínuas e abrangentes. Aquelas que não transmitem quando da alternância de governos ou de governantes; que compulsoriamente deverão ser cumpridas pelos governantes, porque exigiram o

envolvimento de vários setores e níveis de poder para a sua consecução, aprovados por meio de instrumentos legais.

### **3. CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA CONSTITUIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE ESTADO – CRITÉRIOS ESTRUTURANTES (CATEGORIAS)**

Neste item, serão abordados os critérios fundamentais (categorias) que atuam como condições necessárias para que se estabeleça uma política de Estado. Tais elementos, inspirados e extraídos dos fundamentos teóricos contidos na literatura, formaram os seguintes Critérios Estruturais de uma política de Estado de esporte, mencionados a seguir.

#### **a) Política relevante**

Quando reconhece o direito ao esporte dentre os valores mais caros e predominantes da sociedade, como uma necessidade humana básica ou intermediária a ser satisfeita pelo Estado, ademais, como propulsor de desenvolvimento cultural, social e econômico do país.

Reconhecimento do esporte como direito sob o aspecto axiológico que considera o esporte dentre os valores mais caros predominantes da sociedade, como uma necessidade intermediária que deve ser satisfeita pelo Estado com uma política pública estruturante, que garanta o acesso a todas as pessoas, bem como quando o reconhece como propulsor do desenvolvimento cultural, social e econômico do país.

Ao ser reconhecido como direito, o esporte deve estar assegurado na Constituição Federal e expressar a “vontade nacional”.

#### **b) Política permanente**

Quando essa política tiver elementos que evidenciem perenidade com garantias incontornáveis e irrefutáveis do direito ao esporte, sendo transcendentais às alternâncias de poder dos governos.

Política perene e duradoura que não tem um tempo final definido, permanecendo por anos, independente do governo que está no poder, não podendo

ser extinta ou ter a sua essência alterada. A sua consolidação deve ser garantida como direito reconhecido pela Constituição Federal e desdobrada em leis ordinárias, cuja regulamentação defina os dispositivos que interponham as regras e responsabilidades para que se mantenha o atendimento desse direito.

#### **a) Política contínua**

Quando as propriedades inerentes aos planos, aos programas, aos projetos e às ações são ininterruptas e constantes, asseguradas por meio de mecanismos democráticos de pactuação entre os outros setores de políticas sociais e outros entes federados, com garantias legais.

A principal característica de uma política contínua é a sua capacidade de seguir de forma consecutiva, independente da vontade do governante que esteja cumprindo mandato, não podendo ser interrompida devido à sua relevância social e aos mecanismos e dispositivos legais que asseguram a sua continuidade. Além do componente ético presente, devem-se considerar dispositivos legais nos planejamentos governamentais com mecanismos de financiamento que assegurem tal continuidade.

#### **d) Política abrangente**

Quando a política ou programa contemplam o acesso ao universo estimado da população ou segmento específico que sejam alvo da política, sendo de caráter universal ou focal, além de garantir a capilaridade e a extensão aos entes federativos.

A abrangência de uma política de Estado dá-se quando seu alcance é o mais próximo possível do estabelecimento de suas características essenciais. Para tal, deve explicitar elementos que possam explicar sua natureza, função, abrangência, critérios de acesso e permanência e formas de articulação com as demais políticas econômicas sociais.

A identificação da abrangência contribui para revelar o alcance da política federal de esporte, instituída pelo ME.

#### **e) Política sustentável**

Quando as fontes são diversificadas com mecanismos que assegurem o fluxo incessante de recursos, cuja ordem de grandeza seja suficiente para contemplar a execução da política, garantindo a distribuição equânime e o alcance universal do direito ao esporte.

Para se assegurar uma política financeiramente sustentável, é necessária a instituição de mecanismos que perenizem o fluxo dos recursos públicos por meio de um fundo nacional público e de indexação de percentual orçamentário ao Orçamento Geral da União destinado ao esporte, além de outros que implementem formas de ampliação e diversificação, a fim de que haja crescimento ou manutenção do volume, suficientes e compatíveis para a cobertura dos benefícios devidos a determinadas políticas. Por fim, que existam formas de regulação na destinação dos recursos para garantir o direito ao acesso universal ao direito estimado. E, não menos importante, que se estabeleçam percentuais mínimos para a execução orçamentária e financeira, garantindo a qualidade do gasto público.

#### **f) Política sistêmica**

Quando, à luz de um conceito de esporte como direito universal, atua intencionalmente para articular a unidade da variedade existente no esporte e guarda coerência interna e externa, na organização das instâncias garantidoras do direito ao esporte.

Uma política com características sistêmicas não existe fora de um sistema nacional que tenha como condição uma “ordem que o homem impõe à realidade de forma consciente, com um fundamento que atenda ao interesse nacional”. Deve apresentar uma unidade que articule diversas instâncias governamentais e que envolva outros poderes federais, bem como deve guardar coerência que atenda, na prática, aos propósitos que foram designados referentes aos interesses do país.

Os fundamentos de uma política sistêmica passam pelas características de um sistema nacionalmente articulado que defina: a) o conceito de esporte; b) a estrutura organizativa e os papéis de cada sujeito nos diversos níveis; c) a política de formação e recursos humanos; d) os mecanismos democráticos de controle social; e e) o financiamento do setor.

As diretrizes aprovadas na III Conferência Nacional do Esporte (CNE) para orientar o sistema consistem em uma: a) Política esportiva e de lazer descentralizada, com b) Gestão participativa, que garanta o c) Acesso universal e o d) Controle social da gestão pública, voltadas para o e) Desenvolvimento da nação com f) Integração étnica, racial, socioeconômica, religiosa, de gênero e de pessoas com deficiência e com necessidade especial de qualquer natureza; e pautada no g) Desenvolvimento humano e promoção da inclusão social.

As referências contidas nesse Âmbito de Análise estão contidas nas resoluções das três edições da CNE (2004, 2006 e 2010) e na Proposta da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) do SNE elaborada sob a orientação do ME, em 2015.

### **g) Política democrática**

Quando a política está organizada de forma multidimensional, com relações intercomunicantes que incorporam mecanismos de interlocução e participação da sociedade para o estabelecimento de políticas que asseguram o controle social.

Os princípios de gestão democrática, tanto na esfera pública, quando resguarda a transparência na gestão dos recursos financeiros, quanto pela participação popular, nas conferências nacionais, nos conselhos paritários e deliberativos com fóruns e câmaras temáticas auxiliares. Que promova a descentralização da gestão, estabelecendo parcerias, implementando políticas intersetoriais, bem como garantindo a participação mais efetiva e direta dos municípios no desenvolvimento das políticas públicas.

Além dos aspectos decisórios, uma política democrática exige que os cidadãos envolvidos estejam capacitados, comprometidos e com as suas competências claramente estabelecidas para poder influir nas decisões, monitorar as ações realizadas e avaliar seus resultados. Como parâmetros para a organização dos mecanismos democráticos, têm-se possíveis instâncias atuando em diferentes papéis na política: 1) instâncias de articulação, negociação e pactuação, como as Comissões Intergestores Bipartite e Comissões Intergestores Tripartite; 2) instâncias de Consultas e Deliberação, com Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Esporte, conferência nacional, com as etapas estaduais e municipais, fóruns,

encontros, seminários; e 3) instrumentos de avaliação, controle e governança, planos decenais e contratos de desempenho e um sistema nacional de avaliação.

#### **h) Política estruturada**

Quando há um órgão público próprio, uma estrutura organizacional e administrativa do governo que se responsabilize pela implementação da política pública, com o quadro de servidores qualificados e em número suficiente para formular, implementar e acompanhar a política pública, com espaços de interlocução e participação de outros atores sociais que mantenham um planejamento adequado ativo, a fim de garantir a avaliação e a continuidade das políticas públicas ao longo do tempo.

O arranjo da estrutura administrativa de governo encarregado da gestão da política pública de esporte deve possibilitar a articulação entre as instituições públicas, evitando-se as redundâncias e conflitos de competência e a inadequada divisão de trabalho entre as agências burocráticas. De certa forma, é plausível que esse tipo de exigência, no caso particular da pesquisa, esteja condicionado à solução pela criação do SNE.

Durante o período estudado (de 2003 a 2015), o ME se estabeleceu como uma estrutura institucional governamental responsável pela formulação e pela implementação da política de esporte no Brasil. No entanto, vale considerar que, ao longo da vida institucional do esporte brasileiro, é a primeira vez que o setor esportivo tem a sua gestão organizada por um órgão próprio.

O Quadro 1 mostra a síntese das condições necessárias que propomos a serem avaliadas.

**Quadro 1** – Síntese das condições necessárias para uma política de Estado

Critérios Estruturais	Descrição
Relevante	QUANDO reconhece o direito ao esporte dentre os valores mais caros e predominantes da sociedade, como uma necessidade humana intermediária a ser satisfeita pelo Estado, ademais, como propulsor de desenvolvimento cultural, social e econômico do país
Permanente	QUANDO demonstra perenidade com garantias constitucionais e legais do direito ao esporte,

---

	sendo transcendentais às alternâncias de poder dos governos
Sistêmica	QUANDO, à luz de um conceito de esporte como direito universal, atua intencionalmente para articular a unidade da variedade existente no esporte, guardando coerência interna e externa na organização da entrega do direito ao esporte
Sustentável	QUANDO as fontes são diversificadas com mecanismos que assegurem o fluxo incessante de recursos, cuja ordem de grandeza seja suficiente para contemplar a execução da Política, garantindo a distribuição equânime, o alcance universal do direito ao esporte
Contínua	QUANDO as propriedades inerentes aos planos, programas, projetos e ações são ininterruptas e constantes, asseguradas por meio de mecanismos democráticos de pactuação entre os outros setores de políticas sociais e outros entes federados, com garantias legais
Abrangente	QUANDO a política ou programa contempla o acesso ao universo estimado da população ou segmento específico que seja alvo da política, bem como garante capilaridade e extensão aos entes federativos
Democrática	QUANDO a política está organizada de forma multidimensional, que abrange diversos segmentos com relações intercomunicantes e incorpora mecanismos de interlocução e participação da sociedade para o estabelecimento de políticas, assegurando o controle social
Estruturada	QUANDO está assentada em um órgão público próprio, com estrutura administrativa, quadro de servidores suficientes para formular, implementar e acompanhar a política pública, com espaços de participação social e planejamento que garanta a sua continuidade ao longo do tempo

---

#### 4. ASPECTOS EMPÍRICOS PARA ANÁLISE DE POLÍTICAS SOCIAIS – LITERATURA

Conforme indica Boschetti (2011), a análise das políticas sociais públicas passa pelo crivo de aspectos analíticos definidos a partir de elementos empíricos de análise para a demarcação do quadro institucional que conforma a política ou programa social analisado, ou seja: 1) os direitos estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento de suas fontes, montantes e gastos; 3) a gestão com a forma de organização e o controle social democrático.

Tal delimitação fez-se necessária, a fim de se situarem e se balizarem os âmbitos em que serão examinadas as políticas públicas de esporte e a participação do ME na instituição de uma política de Estado de esporte, empregando-se os critérios extraídos dos elementos constitutivos de uma política de Estado.

Pondera Boschetti (2011) que cada um desses aspectos tratados pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da análise da política em voga. Conseqüentemente, ao se definirem os passos metodológicos do exame a ser feito na PNE, sentiu-se a necessidade de se estabelecer, em correspondência aos aspectos mencionados, recortes empíricos próprios para a análise dos diversos aspectos em relação à atuação no ME na construção de uma política de Estado de esporte.

## **5. ÂMBITOS DE ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE**

Baseados e concatenados com os aspectos empíricos das políticas sociais – do direito social, do financiamento da política e da gestão da política (Boschetti, 2009) –, definiram-se os Âmbitos de Análise da pesquisa, constituindo-se no próprio campo empírico da pesquisa, conforme segue:

### **a) Legislação do esporte**

Esse Âmbito de Análise envolve as condições do esporte diante do direito positivo formal que o reconhece como um direito, pelo que está estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu art. 217, que enuncia o esporte como direito de cada um, tendo o Estado o dever de fomentar as práticas esportivas formais e não formais, bem como lhe compete examinar a Lei Geral do esporte (Lei 9.615/98), que trata da finalidade e dos objetivos do esporte, do conceito de esporte, da estrutura organizacional e das fontes de financiamento do esporte brasileiro. Tem como referência documental a Constituição Federal e a Lei de Normas Gerais do Esporte (Lei 9.615/98) e suas modificações. Compreende-se que nesse âmbito há elementos que enunciam e reconhecem o Direito ao esporte.

### **b) Financiamento do esporte**

No Âmbito de Análise do Financiamento, será explorada a análise das fontes dos recursos, bem como o montante dos gastos nas políticas federais de esporte e o direcionamento dos gastos contidos nas edições seriadas dos Planos Plurianuais (PPAs) (2004, 2007, 2010 e 2014) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e dos relatórios de acompanhamento orçamentário e financeiro do ME dos SIAFI e SIOP, emitidos durante o período de 2003 a 2015. Tal análise permitirá averiguar até que ponto o movimento do financiamento do esporte, proposto e realizado pelo ME, no período de 2003 a 2015, é de fato estruturador da política em análise.

### **c) Política Nacional do Esporte**

Esse âmbito reporta aos princípios, às diretrizes e aos objetivos da política federal (2005), aos planos, programas, projetos e ações dessa política, âmbito que materializa o Direito. Ele tem como referência documental os planos setoriais, as normas e o relatório de acompanhamento dos programas e das ações federais do esporte, o relatório de gestão, as mensagens presidenciais (2003 a 2015), os documentos de transição governamental (2007, 2010, 2014 e 2016).

No Âmbito de Análise da PNE (2005), envolve os fundamentos da política expressos nos seus princípios, diretrizes e objetivos, aprovados na I CNE (2004) e reiterados pelo Conselho Nacional do Desporto (CND) (2005), quanto aos atributos operacionais da política referentes à: a) base legal e/ou normativa, b) finalidade, c) abrangência, d) gestão e no d) financiamento contidos nos planos, programas, projetos e ações do esporte, realizados pelo ME no período de 2003 a 2015.

Esse âmbito agrega essas formas particulares em que o esporte se apresenta, organizados em programas, projetos e ações que se mostram como políticas finalísticas e transversais e ações estratégicas temporárias. Os programas e ações constantes na PNE (2005) operacionalmente estão constituídos, fundamentalmente, por normas, finalidade, abrangência, gestão e financiamento, componentes que caracterizam os programas e ações como estruturadores, ou não, da política.

### **d) Sistema Nacional do Esporte**

Esse âmbito trata da estrutura, da organização, da definição de papéis e da relação público-privada, da gestão de pessoas e financeira do esporte, âmbito que sistematiza o Direito ao esporte. Tem como referência documental a Lei Geral do Esporte (Lei 9.615/98); Resoluções das três edições da CNE (2004, 2006, 2010) e Proposta do SNE (2015).

O objeto de análise, nesse âmbito, aborda o conteúdo do projeto do SNE (2015), elaborado a partir das resoluções das três edições da CNE, e não a vigente estrutura organizacional formal assentada na Lei Pelé. Isso se justifica porque se entende que, no Brasil, não existe um SNE portador de uma intencionalidade, uma visão de conjunto e coerência interna e externa. O que existe atinente à Lei Geral do Esporte (Lei 9.615/98) consiste, apenas, em uma estrutura organizacional do esporte, fragmentária, descontínua e hierárquica.

Os atributos que compõem os eixos estruturantes do SNE consistem em sua: a) concepção do esporte, b) estrutura organizativa, c) gestão e d) financiamento.

O SNE, portanto, concretiza-se por meio das políticas públicas de esporte, seja na tomada de decisão sobre o lugar do esporte na macropolítica, sobre as prioridades da ação política e da escolha das ações estratégicas governamentais, seja sobre quem participa e como é realizado o ciclo dessas políticas, objetivando-se atender às necessidades intermediárias em complemento à satisfação das necessidades básicas, que contribuem com o efetivo exercício da cidadania.

No Quadro 2, apresentamos a síntese dos Âmbitos Empíricos que propomos como o campo empírico, a serem avaliados.

**Quadro 2 – Síntese dos Âmbitos Empíricos da pesquisa**

<b>Âmbitos de Análise</b>	<b>Descrição</b>
<b>Legislação</b>	Esse âmbito diz respeito ao aparato legislativo tocante à política de esporte, âmbito que enuncia e reconhece o Direito ao esporte. Tem como referência documental a Constituição Federal e a Lei de Normas Gerais do Esporte (Lei 9.615/98) e suas modificações
<b>Financiamento</b>	Esse âmbito diz respeito às fontes de recursos, à magnitude e ao direcionamento dos gastos públicos do esporte, âmbito que assegura o alcance do Direito. Tem como referência documental PPA's, LDO's e LOA, relatórios de acompanhamento orçamentário e financeiro do ME dos SIAFI e SIOF (2003 a 2015)
<b>Política Nacional do Esporte</b>	Esse âmbito reporta aos princípios, diretrizes e objetivos da política federal (2005), aos planos, programas, projetos e

<p><b>Sistema Nacional do Esporte</b></p>	<p>ações dessa política, âmbito que materializa o Direito. Tem como referência documental os planos setoriais, normas e relatório de acompanhamento dos programas e das ações federais do esporte, relatório de gestão, mensagens presidenciais (2003 a 2015), documentos de transição governamental (2007, 2010, 2014 e 2016)</p> <p>Esse âmbito trata da estrutura, da organização, da definição de papéis e da relação público-privada da gestão de pessoas e financeira do esporte, âmbito que sistematiza o Direito. Tem como referência documental a Lei Geral do Esporte (Lei 9.615/98); Resoluções das três edições da CNE (2004, 2006, 2010) e Proposta do SNE (2015)</p>
---	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados da pesquisa.

## 6. PLANO DE ANÁLISE DA POLÍTICA FEDERAL DO ESPORTE

Dessa forma, no caso específico do exame das contribuições do ME para a instituição da política de Estado de esporte, foi elaborado um **Plano de Análise**. Esse plano, do ponto de vista metodológico, possibilitará demonstrar a co-relação dos Critérios Estruturais inerentes a uma política de Estado, definidos no referencial teórico, com os aspectos analíticos empíricos (BOSCHETTI, 2011) alusivos à situação institucional da política, que serviram de referência à proposição, por essa pesquisadora, dos Âmbitos de Análise, preparados exclusivamente para o exame das contribuições do ME na construção de uma política de Estado de esporte.

Destarte, os procedimentos a serem adotados para realizar esse exame consideram que tais parâmetros teóricos e empíricos não são atomizados; ao contrário, são imbricados e estão intimamente articulados em sua completude.

Por fim, apresenta-se, a seguir, o desenho do Plano de Análise contendo as Dimensões, os Critérios Estruturais e os Âmbitos de Análise, concatenados e integrados, cujos parâmetros foram tratados e fundamentados neste subcapítulo.

Tal plano sustentará o desdobramento de variados fatores e indicadores da PNE.

Figura 1 – Integração das Dimensões, Condições Necessárias e Âmbitos Empíricos



**Fonte:** Elaborada pela autora.

Com referência aos Âmbitos de Análise e ao conjunto de parâmetros teóricos e empíricos, estabelecidos nesta pesquisa, para análise da participação do ME na instituição de uma política de Estado de esporte, o Quadro 3, a seguir, associa os Âmbitos de Análise da PNE com as Condições Necessárias.

Quadro 3 – Associação das Condições Necessárias com os Âmbitos Empíricos da política pública de esporte

CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	ÂMBITO EMPÍRICO	REFERÊNCIAS
<b>1.Relevante</b>		Constituição Federal, 1988
<b>2.Permanente</b>	1. Legal: enuncia e regulamenta o direito	Lei Geral do Esporte, 1998 e suas modificações (até 2015) Decreto de regulamentação 2013
<b>3.Sustentável</b>	2. Financiamento público perene: garante o alcance do direito	PPAs, LDOs e LOA, relatórios de acompanhamento orçamentário e financeiro do ME dos SIAFI e SIOP (2003 a 2015)
<b>4.Sistêmica</b>	3. SNE: forma de organização e gestão	Resolução das três edições da CNE e Proposta do SNE (2015)
<b>5.Contínua</b>		Planos, programas e ações federais do esporte (2003 a 2015)
<b>6.Abrangente</b>	4. PNE: materializa o direito	Legislação, normas e termos de pactuação da execução, PPA, Planejamento Estratégico do ME, Mensagem Presidencial
<b>7 Democrática</b>	Gestão da Política Nacional do Esporte: assegura a participação da sociedade na concreção do direito	Termos de pactuação, normas de adesão sobre a descentralização entre União, Estados e Municípios

		(alcance nacional e igualdade regional)
		Normas de sistemas internos e externos (intrassistêmica) (relação com a sociedade)
<b>8.Estruturada</b>	Estrutura e funcionamento com órgão próprio do esporte	Lei Geral do Esporte, Decreto de criação do ME e decretos da estrutura organizacional do órgão

Fonte: Elaborado pela autora.

## 7. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA P. R. de Políticas de Estado e políticas de governo, 2018  
<http://diplomattizando.blogspot.com/2018/02/politicas-de-estado-e-politicas-de.html>

BEHRING, E. R. A condição da política social e a agenda política no Brasil. **Ser Social**, Brasília, v.18, nº 30, p.13-29, jan.-jun./2016.

BEHRING, E. R. Políticas sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. In GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. (org.) **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

BEHRING, E.R. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v.12, n.1, p. 67-86, jun./2006.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. **Política Social: Fundamentos e História**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? Ensaio: avaliação de políticas públicas de Educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 813-826, out./dez. 2011.

CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS F. **O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise**, 2016. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/481/479>

CASTELLANI FILHO, L. A política esportiva brasileira: de 'política de estado' ao 'estado da política'. Motrivivência, (Florianópolis), v. 31, n. 60, p. 01-18, outubro/dezembro, 2019. Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 2175-8042.

DOYAL, L.; GOUGH, I. O direito à satisfação das necessidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 97-121, Ago. 1994.

FAGNANI, E. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez Editora, IEE/PUC/SP, 1998.

FERREIRA, M. O esporte de alto rendimento como política pública do estado burguês: acumulação, a legitimação e exclusão social capitalista nem sempre dissimuladas. **Pensar a Prática**, v.2, p.25-43, 2006.

GODOY, L. **O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos**. Tese (Doutorado em Educação Física). Curitiba: Universidade Federal, 2013.

HOULIHAN, B. **Sport, policy and politics: a comparative analysis**. Londres: Routledge, 2001.

MENDES, A.; CODATO, A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n.3, p.563-593, maio/jun. 2015.

MONTAÑO, C. Políticas sociais: seus fundamentos lógicos e suas circunstâncias históricas. In GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (Org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

NETTO, J. P. Estado, política e emancipação humana. In GARCIA, C. C.; HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G. A. (Org.). **Estado, política e emancipação humana**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privado para a democratização da educação no Brasil, 2016. In: XI ANPED SUL. Educação, movimentos sociais e política governamental. **Anais...** Disponível em <http://www.anpedsul2016.ufpr.br/porta/1/wp-content/uploads/2015/11/Comfer%20Ancia-de-Abertura-Vera-Peroni.pdf>

ROJO, J. R.; STAREPRAVO, F. A.; Mezzadri, F. M., DONHA, E. L.; SILVA, M. M. Políticas de estado ou políticas de governo? Uma análise sobre as políticas públicas de corrida de rua em Curitiba–PR. *Journal Physical Education*, v. 30, e3062, 2019.

SAVIANI, D. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.

VASCONCELLOS, L. C. F. de. **Saúde, trabalho e desenvolvimento sustentável**: apontamentos para uma política de Estado. Tese de Doutorado - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro, 2007.

## APÊNDICE D – ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA TABELA 1

**1. Objeto de Avaliação:** Modelo de Análise contendo as condições necessárias para a constituição da política de Estado de esporte.

**2. Avaliadores:** Especialistas das diversas áreas de políticas públicas que farão, como colaboradores, a validação do modelo.

**3. Tabela para avaliação:** Estão relacionadas às **Categorias** utilizadas como elementos constitutivos de uma política de Estado de esporte, além de colunas com espaços para preenchimento da avaliação de cada item, marcando com X a alternativa que considerar adequada para cada uma delas.

**4. Legenda para preenchimento do formulário de validação:**

### **PERTINÊNCIA.**

A Categoria é pertinente ao contexto proposto?

Para essa avaliação, PERTINÊNCIA significa adequação da referência ao objeto analisado.

Assinalar **sim**, caso considere a referência pertinente ao modelo, e **não** caso considere que não seja pertinente.

**Caso a resposta seja sim, o especialista continuará assinalando as próximas questões.**

### **RELEVÂNCIA.**

Qual grau de importância será atribuído às Categorias indicadas?

Assinalar com um X caso avalie a Categoria **imprescindível** ou **secundária**.

Para essa avaliação, tem-se:

**IMPRESINDÍVEL** como a categoria sem a qual não é possível constituir-se uma política de Estado de esporte, por conterem aspectos indispensáveis para uma política de caráter estruturante.

**SECUNDÁRIA** quando a Categoria não é imprescindível, porém é considerável para constar em uma política de Estado de esporte.

#### **CLAREZA.**

A Categoria está redigida com clareza?

Para essa avaliação, CLAREZA significa redação inteligível.

Assinalar **sim**, caso considere a redação clara, e **não** ao julgá-las com redação não inteligível.

#### **JUSTIFICATIVA.**

Caso a resposta do especialista seja não para algum dos itens, é importante, mas não impositivo, que explique as razões de sua resposta, a fim de que sejam feitas reflexões sobre a avaliação e conste no relatório final da pesquisa.

#### **SUGESTÃO.**

Nesse campo, pode constar uma breve redação do especialista contendo suas ideias, caso julgue que algum dos itens esteja mal redigido, equivocado ou incompleto.

#### **5. Observações sobre o modelo de análise.**

Propõe-se um espaço livre para o especialista fazer seus comentários, sugerir novas categorias, âmbitos de análise e referências, ou propor alterações daquelas apresentadas ou a supressão de alguma. Tais contribuições poderão ser feitas da forma que melhor convier ao especialista, no corpo de uma **mensagem de e-mail**, em um **texto** anexo, ou por mensagem em **whatsapp**, **escrita ou gravada**.

<p><b>ATENÇÃO.</b> Favor não deixar resposta em branco e não assinalar mais de uma opção para cada item.</p>
--

## APÊNDICE E – ORIENTAÇÕES PARA PREENCHIMENTO DA TABELA 2

**1. Objeto de Avaliação:** Modelo de Análise contendo as condições necessárias para a constituição da política de Estado de esporte.

**2. Avaliadores:** Especialistas das diversas áreas de políticas públicas que farão, como colaboradores, a validação do modelo.

**3. Tabela para avaliação:** Estão relacionadas aos Âmbitos Empíricos em que deverão ocorrer a análise de uma política de Estado de esporte, além de colunas com espaços para preenchimento da avaliação de cada item, marcando com X a alternativa que considerar adequada para cada uma delas.

**4. Legenda para preenchimento do formulário de validação:**

### **PERTINÊNCIA.**

A Categoria é pertinente ao contexto proposto?

Para essa avaliação, PERTINÊNCIA significa adequação da referência ao objeto analisado.

Assinalar **sim**, caso considere a referência pertinente ao modelo, e **não** caso considere que não seja pertinente.

**Caso a resposta seja sim, o especialista continuará assinalando as próximas questões.**

### **RELEVÂNCIA.**

Qual grau de importância será atribuído às Categorias indicadas?

Assinalar com um X caso avalie a Categoria **imprescindível** ou **secundária**.

Para essa avaliação, tem-se:

**Imprescindível**, trata-se do âmbito de análise indispensável como campo empírico para que as categorias sejam empregadas e testadas.

**Secundária**, quando o âmbito de análise é considerável como campo empírico para que as categorias sejam empregadas e testadas, no entanto, não é imprescindível.

### **CLAREZA.**

A Categoria está redigida com clareza?

Para essa avaliação, CLAREZA significa redação inteligível.

Assinalar **sim**, caso considere a redação clara, e **não** ao julgá-las com redação não inteligível.

**JUSTIFICATIVA.**

Caso a resposta do especialista seja não para algum dos itens, é importante, mas não impositivo, que explique as razões de sua resposta, a fim de que sejam feitas reflexões sobre a avaliação e conste no relatório final da pesquisa.

**SUGESTÃO.**

Nesse campo, pode constar uma breve redação do especialista contendo suas ideias, caso julgue que algum dos itens esteja mal redigido, equivocado ou incompleto.

**5. Observações sobre o Modelo de Análise.**

Propõe-se um espaço livre para o especialista fazer seus comentários, sugerir novas categorias, âmbitos de análise e referências, ou propor alterações daquelas apresentadas ou a supressão de alguma. Tais contribuições poderão ser feitas da forma que melhor convier ao especialista, no corpo de uma **mensagem de e-mail**, em um **texto** anexo, ou por mensagem em **whatsapp**, **escrita ou gravada**.

<b>ATENÇÃO.</b> Favor não deixar resposta em branco e não assinalar mais de uma opção para cada item.
---

## APÊNDICE F – FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 1

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO TESE DE DOUTORADO – CÁSSIA DAMIANI						
FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 1						
CRITÉRIOS ESTRUTURAIS – CATEGORIAS	Avaliação do Especialista					
	PERTINÊNCIA		RELEVÂNCIA		CLAREZA	
	Sim	Não	Imprescindível	Recomendável	Sim	Não
PRECEDENTE – reconhecida como direito						
Justificativa						
Sugestão						
PERMANENTE – com garantias de perenidade						
Justificativa						
Sugestão						
CONTÍNUA – dotada de mecanismos de regularidade						
Justificativa						
Sugestão						
SUSTENTÁVEL – financiamento estável e constante						
Justificativa						
Sugestão						
ABRANGENTE – extensiva conforme a natureza						
Justificativa						
Sugestão						
DEMOCRÁTICA – multidimensional com controle social						
Justificativa						
Sugestão						
SISTÊMICA – inserida em um sistema nacionalmente articulado						
Justificativa						
Sugestão						
ESTRUTURADA – assentada em uma instituição						
Justificativa						
Sugestão						

## APÊNDICE G – FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 2

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
 ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO MOVIMENTO HUMANO  
 TESE DE DOUTORADO – CÁSSIA DAMIANI

### FORMULÁRIO DE VALIDAÇÃO – TABELA 2

ÂMBITOS DE ANÁLISE	Avaliação dos Especialistas					
	PERTINÊNCIA		RELEVÂNCIA		CLAREZA	
	Sim	Não	Imprescindível	Secundário	Sim	Não
LEGISLAÇÃO ESPORTIVA (2003-2015)						
Justificativa						
Sugestão						
FINANCIAMENTO PÚBLICO DO ESPORTE – OGU						
Justificativa						
Sugestão						
POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE						
Justificativa						
Sugestão						
SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE						
Justificativa						
Sugestão						