

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU EM EDUCAÇÃO
FÍSICA

A POLÍTICA DE ESPORTE NO DISTRITO FEDERAL:
CENTROS OLÍMPICOS, “TERCEIRO SETOR” E
FOCALIZAÇÃO

Fernando Henrique Silva Carneiro

BRASÍLIA
2013

A POLÍTICA DE ESPORTE NO DISTRITO FEDERAL:
CENTROS OLÍMPICOS, “TERCEIRO SETOR” E
FOCALIZAÇÃO

Fernando Henrique Silva Carneiro

Dissertação apresentada à Faculdade de
Educação Física da Universidade de
Brasília, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Educação Física.

ORIENTADOR: FERNANDO MASCARENHAS ALVES

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1011277.

C289p Carneiro, Fernando Henrique Silva.
A política de esporte no Distrito Federal : Centros Olímpicos, "terceiro setor" e focalização / Fernando Henrique Silva Carneiro. -- 2013.
xi, 204 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Fernando Mascarenhas Alves.

1. Esportes - Política e governo - Distrito Federal (Brasil). I. Alves, Fernando Mascarenhas. II. Título.

CDU 796:37

A POLÍTICA DE ESPORTE NO DISTRITO FEDERAL: CENTROS OLÍMPICOS, “TERCEIRO SETOR” E FOCALIZAÇÃO

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação Física.

Defendida e aprovada em: 30/08/2013

Banca examinadora

Prof. Dr. Fernando Mascarenhas Alves
Orientador
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Edson Marcelo Húngaro
Membro Interno
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Lino Castellani Filho
Membro Interno
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Evilasio Salvador
Membro Externo - Suplente
Departamento de Serviço Social – UnB

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais (Iranilda e Julio) que pouco acesso tiveram a educação formal, mas sempre valorizaram e fizeram questão de me fornecer a melhor educação possível. Dedico também a minha irmã Suelene e à pequena Mariana, esta sempre esteve próxima nestes dois anos de mestrado, no entanto foi privada muitas vezes de ficar com o padrinho ou mesmo brincar com ele, devido o tempo de dedicação aos estudos do mestrado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Iranilda e Julio, pelo amor, carinho e dedicação e por sempre estarem próximos e me incentivarem ao longo desta jornada, mesmo não entendendo o que seria o mestrado.

À minha irmã, Suelene, e minha sobrinha/afilhada, Mariana, que sempre estiveram por perto, com amor e carinho.

Ao meu amigo Ademar Júnior, por ter me acompanhado desde a graduação nos estudos sobre as políticas de lazer e por ter me incentivado a seguir a carreira acadêmica, se tornando um grande amigo pessoal.

Aos amigos que fiz no mestrado: à Michelle, com seu exemplo de mulher trabalhadora e persistente; ao Guenther, com suas análises interessantes, seu companheirismo e por ter me incentivado a entrar no IFG; à Fernanda, pela proximidade ao longo das disciplinas e pelas viagens Brasília-Goiânia; à Margô, pelo apoio em Brasília e pelos papos com pautas; ao William, como exemplo de dedicação a vida acadêmica e a família.

Às amigas Ana Paula, Danielle e Carol que estiveram próximas ao longo desta caminhada, se preocupando comigo e se dedicando aos momentos de fruição do lazer.

Ao Almir, meu companheiro de trabalho no IFG-Uruaçu que tem possibilitado grandes aprendizagens com a realização de trabalho coletivo e pela sintonia no embate político de cada dia, naquela instituição.

Ao meu orientador Fernando Mascarenhas pela diretividade ao longo do mestrado e pela proximidade durante todo o processo, se fazendo presente, mesmo nas ausências.

Aos professores da UnB, da Faculdade de Educação Física, especialmente aos professores Fernando Mascarenhas e Marcelo Húngaro, e da Política Social/UnB, em especial ao professor Evilasio Salvador.

Aos camaradas do AVANTE, que muito contribuíram para minha formação acadêmica, por meio das análises, discussões e debates.

Aos funcionários da UnB, em especial às queridas Quélbia e Alba, pela presteza e carinho na capital federal.

Aos professores componentes da banca, Lino Castellani Filho, Edson Marcelo Húngaro e Evilasio Salvador, pelas contribuições na qualificação do projeto pesquisa e com a avaliação da dissertação.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE TABELAS	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE SIGLAS, ABREVIACÕES E SÍMBOLOS	ix
RESUMO	xi
INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA SOCIAL	18
1.1. Política social, direitos sociais e cidadania.....	18
1.2. Fundo público e política social	25
1.3. Gestão e controle democrático nas políticas sociais	30
CAPÍTULO 2 - Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado neoliberal.....	40
2.1. Estado de Bem-Estar Social e política social.....	40
2.2. As origens do ideário neoliberal, seus fundamentos e sua implementação	47
2.3. Neoliberalismo e contrarreforma do Estado no Brasil.....	55
2.4. Reflexos do neoliberalismo, focalização e “terceiro setor”	59
CAPÍTULO 3 - Esporte, focalização e “terceiro setor”	69
3.1. As manifestações esportivas	69
3.2. Estado e organização esportiva.....	75
3.3. O esporte como direito social	78
3.4. O discurso mistificador e a focalização do esporte.....	84
3.5. Esporte e "terceiro setor"	90
CAPÍTULO 4 - A política de esporte no Distrito Federal.....	98
4.1. Os desafios da capital e a perspectiva de direitos	99
4.2. O direito ao esporte	105
4.3. O gasto com esporte.....	123
4.4. Gestão e controle democrático.....	135
CAPÍTULO 5 - Os Centros Olímpicos no Distrito Federal	141
5.1. O direito ao esporte nos Centros Olímpicos e suas mudanças.....	142
5.2. Ações, concepção de esporte e focalização	150
5.3. Gastos com os Centros Olímpicos	158
5.4. O modelo de gestão e controle democrático	163

CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
REFERÊNCIAS	195
APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista com Comitê Gestor dos Centros Olímpicos ...	202
APÊNDICE 2 – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	204
ANEXO 1 – Carta de aprovação do Comitê de Ética	205

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 - Indicadores do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”	107
Tabela 2 - Indicadores sobre o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”.....	108
Tabela 3 - Previsão do gasto com os programas esportivos no PPA – 2008/2011.....	109
Tabela 4: Ações e previsão de gastos do programa temática “Esporte e grandes eventos esportivos”	120
Tabela 5 - Evolução do gasto com as ações esportivas de 2008-2012.....	125
Tabela 6 - Atividades esportivas desenvolvidas em cada Centro Olímpico.....	154

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 - Resumo dos elementos gerais do PPA – 2008/2011.....	102
Figura 2 - Execução orçamentária da Secretaria de Esporte de 2008-2012.....	124
Figura 3 - Execução orçamentária da Secretaria de Esporte de 2008-2012.....	125
Figura 4 - Total do gasto das ações no período 2008-2012.....	127
Figura 5 - Comparação do gasto com cada ação no período 2008-2012.....	129
Figura 6 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2008.....	130
Figura 7 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2009.....	131
Figura 8 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2010.....	132
Figura 9 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2011.....	133
Figura 10 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2012.....	134
Figura 11 - Valor gasto com os Centros Olímpicos de 2008 a 2012.....	159
Figura 12 - Direcionamento do gasto com os Centros Olímpicos no período 2008-2012.....	160
Figura 13 - Evolução do gasto (liquidado) dos Centros Olímpicos com outros serviços de terceiros-PJ no período 2008-2012.....	161

LISTA DE SIGLAS, ABREVIACÕES E SÍMBOLOS

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CEMPRE – Cadastro Central de Empresas
- CETEFÉ - Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial
- CID – Centro de Iniciação Desportivas
- CONBRACE – Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte
- CONEF/DF – Conselho de Educação Física, Esporte e Lazer do Distrito Federal
Cultura e Esporte
- CID – Centro de Iniciação Esportiva
- COSE – Centros de Orientação Sócio-Educativa
- CTN – Centro de Tradição Nordestina
- DEM – Partido Democratas
- DF – Distrito Federal
- DIEF – Diretoria de Educação Física
- FASFIL – Fundações Privadas ou Associações Sem Fins Lucrativos
- FIFA – Federação Internacional de Futebol Associado
- FMI – Fundo Mundial Internacional
- GDF – Governo do Distrito Federal
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDECACE – Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente pela IDH –
Índice de Desenvolvimento Humano
- IGP – Índice Geral de Preços
- JEDF – Jogos Escolares do Distrito Federal
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- OS – Organização Social
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PIB – Produto Interno Bruto
- PJ – Pessoa Jurídica
- PPP – Plano Plurianual

PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PT – Partido dos Trabalhadores

SALUTE – Programa Saúde e Lazer do Trabalhador em Educação

SESP – Secretaria de Estado de Esporte do Distrito Federal

SINPRO/DF – Sindicato dos professores no Distrito Federal

RESUMO

Esta pesquisa problematizou o esporte e sua configuração como objeto de políticas públicas no Distrito Federal, considerando a implantação e desenvolvimento dos Centros Olímpicos. Seu objetivo foi analisar os Centros Olímpicos no contexto da política esportiva do Distrito Federal, tendo em vista o direito, o gasto e a gestão e controle democrático do esporte. É uma pesquisa de caráter qualitativo, sendo um estudo de caso, mas sem perder a perspectiva da totalidade, da contradição e da mediação. Enquanto processo metodológico, para coleta de dados, foi construída uma pesquisa documental e realizadas entrevistas semiestruturadas junto a equipe de gestão dos Centros Olímpicos. A análise dos dados teve como referência o método de análise e avaliação de políticas sociais, proposto por Boschetti (2009). Concluiu-se que a política dos Centros Olímpico do Distrito Federal representa avanços e retrocessos. No entanto, de modo geral, percebe-se: a negação do esporte como direito universal; a produção de um discurso mistificador em torno do esporte; a focalização da política nas crianças e jovens pobres; a descentralização da gestão deste programa em direção ao “terceiro setor”; e a pouca abertura à participação e controle democrático. Compromete-se, assim, a possibilidade das políticas públicas do Distrito Federal garantirem o acesso universal ao esporte como direito social.

Palavras-chave: Esporte; Centros Olímpicos; “Terceiro setor”; Focalização; Política Pública; Distrito Federal.

ABSTRACT

This research questioned about the sport and its configuration as Policy in Federal District, considering the Olympic Center's implementation and development. Its goal was to analyze the Olympic Center's in the sport policy context in Federal District, focusing on the right, the spending and the democratic control of the sport. The research has a qualitative character, which can be characterized as a case study, but not losing the totality perspective, the contradiction and the mediation. A documental survey was constructed while methodology process to collect the data and half-structured interviews were also done with the management team of the Olympic Centers. The data analysis had the method of analysis end evaluation of the social policy as reference, proposed by Boschetti (2009). It was concluded that the Olympic Center's policy of the Federal District represents progresses and regressions. Nevertheless, in general, it was realized that the sport is denied as a universal right; the production of a hidden speech about the sport; the focusing policy in the poor children and teenagers; the decentralization of the management program in direction of "non-governmental organizations", and the short opening to the participation and democratic control. So, the possibility of the public policy in Federal District to guarantee the universal access to the sport as a social right is endangered.

Key-words: Sport; Olympic Centers; "Non-governmental organizations"; Focus; Policy; Federal District.

INTRODUÇÃO

O esporte é um direito social que, configurando-se como uma necessidade, é um dos elementos importantes para a construção da cidadania. No entanto, ao ser tratado como objeto de política pública, o esporte tem sido consolidado como um não direito, uma vez que não se pauta em políticas universais. Sendo assim, o Estado se coloca como mero coadjuvante na sua implementação.

Essa questão envolve uma descentralização das políticas de esporte em direção ao “terceiro setor”, havendo então a desresponsabilização do Estado. Esse processo tem por base o modelo neoliberal adotado pelo país, que faz com que os direitos conquistados não sejam concretizados, sendo sintomático disso o esporte.

Essa conjuntura não é diferente no Distrito Federal, sobretudo quando se observa o esporte na agenda midiática. De um lado, há uma preocupação com a organização dos megaeventos esportivos que terá Brasília como uma das sedes e, por outro, surge na agenda esportiva do Distrito Federal os Centros Olímpicos que passaram a ocupar um espaço significativo na mídia da capital federal.

Além desse destaque midiático sobre a política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, esta materializa um novo padrão de intervenção das políticas públicas sobre o setor esportivo, havendo então sua implementação pelo “terceiro setor” pautado na focalização da juventude pobre. No mais, os Centros Olímpicos foram a política esportiva finalística do Distrito Federal que teve maior gasto no período de 2008 a 2012.

Assim, analisaremos a implantação e o desenvolvimento da política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, visto que olhar para a implantação será essencial para se perceber como se dava a relação entre Estado e “terceiro setor” na sua gênese e os reflexos disso na realidade. Entretanto, ao longo do tempo, a política dos Centros Olímpicos foi se modificando, especialmente na relação supracitada, fazendo surgir novos atores nesse novo cenário. Dessa forma, buscaremos compreender esse movimento.

A pesquisa buscou responder ao seguinte problema: *Como o esporte tem se configurado como objeto de políticas públicas no Distrito Federal, tendo em vista a implantação e o desenvolvimento dos Centros Olímpicos?* Para responder a esta pergunta-

problema, temos como objetivo geral: analisar os Centros Olímpicos no contexto da política esportiva do Distrito Federal, tendo em vista o direito, o gasto e a gestão e controle democrático do esporte.

Deste objetivo geral, foram definidos os objetivos específicos da pesquisa: a) discutir o direito ao esporte, a partir das suas diferentes dimensões na política esportiva do Distrito Federal e, especificamente, nos Centros Olímpicos; b) avaliar o direcionamento do gasto com esporte no Distrito Federal e com a política dos Centros Olímpicos; e c) analisar o modelo de gestão adotado na política dos Centros Olímpicos e no Distrito Federal, bem como acontece o controle democrático.

Para cumprir esses objetivos, apoiamo-nos no método de análise e avaliação de políticas sociais, proposto por Boschetti (2009). Partimos então do entendimento de que “[...] não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica e neutra” (ARRETCHE, 1996, p. 29). Portanto, distanciamos da lógica de pensar a análise de políticas sociais pelo viés da abordagem gerencialista, cujo foco esteja em pensar na eficiência, eficácia e efetividade. Mas consideramos importantes algumas categorias como: o contexto, a contradição, a totalidade e a dimensão história (BOSCHETTI; BEHRING, 2006).

Utilizaremos esse método desenvolvido por Boschetti (2009), uma vez que este contempla as categorias supracitadas, possibilitando-nos maior compreensão da realidade em que a política dos Centros Olímpicos está situada. Isso porque este método de análise e avaliação de políticas sociais tem por direcionamento:

[...] 1) buscar 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; [...] 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. 584)

Esse método de análise de políticas sociais, proposto por Boschetti (2009), pauta-se em aspectos e indicadores que auxiliam na percepção da totalidade da política, suas contradições e seu contexto. Assim, utilizamos os três aspectos apontados por Boschetti (2009) para construção dos elementos que são analisados em nosso objeto de pesquisa, ou seja, a política

dos Centros Olímpicos no Distrito Federal. Esse método também possibilitou fazer uma análise mais abrangente sobre a política esportiva no Distrito Federal, percebendo assim o contexto do qual se depreendem os Centros Olímpicos.

Nessa direção, mostramos em cada aspecto os indicadores que foram utilizados. No aspecto de *Configuração e abrangência dos direitos e benefícios*, utilizamos os indicadores: natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados; abrangência; critérios de acesso e permanência; e formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais. Já no aspecto *Configuração do financiamento e gasto*, usamos a direção dos gastos e a magnitude desses gastos na política do Distrito Federal e, especificamente, nos Centros Olímpicos. Em relação ao aspecto *Gestão e controle social democrático*, valemo-nos dos indicadores que discutem a relação entre Estado e “terceiro setor” e a participação e controle social democrático.

Em relação ao delineamento metodológico da pesquisa, esclarecemos que a escolha do objeto de estudo foi uma questão política, já que mostra a direção do olhar do pesquisador sobre a realidade em que está inserido, visto que concebemos como impensável uma ciência neutra, que esteja fora dos embates reais desse momento sócio-histórico de uma sociedade classista (FRIGOTTO, 1987). Portanto, fizemos uma escolha política ao reconhecermos que o método mais adequado para direcionar o objeto de estudo proposto foi o método dialético, alicerçado no Materialismo Histórico-Dialético. Compreendemos assim a dialética como uma postura, um método e uma práxis. Frigotto (1987, p. 73) faz esta demarcação quando apresenta

[...] a dialética materialista histórica enquanto uma postura, ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica.

Como partimos do princípio que o conhecimento seja produzido a partir da realidade objetiva, buscamos compreender o objeto investigado em sua totalidade, na direção do seu processo histórico e nas contradições presentes. Dessa forma, buscamos o movimento que se coloca entre sujeito-objeto e objeto-sujeito, bem como parte-todo e todo-parte (FRIGOTTO, 1987). Nesse sentido, nosso caminho é o desvelamento da realidade, a partir de aproximações sucessivas com o objeto de estudo, que não se finda com a concretização deste trabalho.

Este estudo configura-se como uma pesquisa qualitativa sobre a política pública de esporte no Distrito Federal, tendo como foco os Centros Olímpicos. Portanto, ele se enquadra como um estudo de caso, uma vez que tem um determinado elemento da realidade a ser estudado profundamente (TRIVIÑOS, 1987). Sendo assim, temos como unidade de análise a Secretaria de Esporte do Distrito Federal.

Como instrumentos de coleta de dados, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental. As entrevistas foram realizadas em janeiro de 2013 com gestores da Secretaria de Esporte, mais especificamente com quatro deles que são responsáveis pela gestão dos Centros Olímpicos, tanto que na estrutura organizacional dessa secretaria são chamados de comitê gestor dos Centros Olímpicos.

Em relação à pesquisa documental, foram analisados os seguintes documentos: a) Planos Plurianuais do Distrito Federal 2008/2011 e 2012/2015 e suas alterações; b) documentos da Secretaria de Esporte, intitulados de “Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos” e “Manual de apresentação de projetos para os Centros Olímpicos”; c) dados do Portal da Secretaria de Esporte¹ sobre os Centros Olímpicos; e d) Portal Eletrônico da Transparência e Controle do Distrito Federal², mantido pela Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal, em que foram obtidos dados sobre a magnitude e direção do gasto da política esportiva no Distrito Federal e, especificamente, sobre os Centros Olímpicos, no período de 2008 a 2012³.

Quanto à estrutura textual, este trabalho apresenta-se em cinco capítulos, sendo feita, portanto, uma apresentação sumária de cada um deles. No capítulo 1, são debatidos conceitos vinculados à política social, ou seja, direitos, cidadania, fundo público, gestão e controle democrático. Essa primeira discussão será base para que possamos analisar o esporte como uma política social e como esta tem se dado no contexto do Distrito Federal, especificamente na política dos Centros Olímpicos.

No capítulo 2, inicialmente discutimos o Estado de Bem-Estar Social, apresentando sua relação com o regime de acumulação fordista/keynesiano e como se deu seu esgotamento. Em seguida, tematizamos o Estado neoliberal e o regime de acumulação flexível, mostrando seu

¹ <http://www.esporte.df.gov.br>

² <http://www.transparencia.df.gov.br>

³ O ano de 2012 abarcou até meados de outubro.

ideário, seus fundamentos e sua implementação pelo mundo. Logo depois, trazemos o debate para o Brasil e o processo de contrarreforma do Estado. Por fim, apontamos os reflexos do neoliberalismo, com destaque para a focalização das políticas sociais e para a intervenção do “terceiro setor”.

No capítulo 3, versamos sobre o esporte, no qual apresentamos sua gênese, suas características e suas manifestações. Posteriormente, tematizamos o esporte no Estado brasileiro a partir das legislações. Depois, debatemos o esporte como um direito social e os elementos que vão na contramão deste, ou seja, os discursos mistificadores e a atuação do “terceiro setor” nos “projetos sociais” esportivos.

No capítulo 4, o foco está sobre a política de esporte no Distrito Federal, no qual, inicialmente, mostramos a realidade da capital federal e seus desafios, bem como a perspectiva de concretização de direitos e, especificamente, o direito ao esporte nos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015. Em seguida, são apresentados os gastos realizados com o esporte no Distrito Federal de 2008 a 2012. Por fim, pontuamos elementos relacionados à gestão e ao controle democrático da política esportiva do Distrito Federal.

No capítulo 5, trazemos à tona a discussão da política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal. Para tanto, tratamos sobre o direito ao esporte nos Centros Olímpicos, suas mudanças, as ações desenvolvidas, a concepção de esporte e seu processo de focalização. Posteriormente, apresentamos os gastos que foram realizados e a direção destes na política dos Centros Olímpicos. E, finalmente, debatemos o modelo de gestão dos Centros Olímpicos e como este foi se remodelando ao longo do tempo e também a forma como foi realizado o controle democrático.

CAPÍTULO 1

POLÍTICA SOCIAL

Este primeiro capítulo tem por objetivo discutir conceitos vinculados à política social, ou seja, direitos sociais, cidadania, fundo público e gestão e controle democrático. Isso porque, a partir da compreensão desses elementos, será possível fazer uma análise específica do esporte como uma política social.

Inicialmente, mencionamos os significados do termo política, trabalhando mais especificamente com o entendimento de política social como parte das políticas públicas. Em seguida, apresentamos os diferentes direitos, pontuando que a política social concretiza os direitos sociais, sendo que, vinculado a esta compreensão, está o de cidadania como elemento a ser conquistado por meio de lutas.

A seguir, debatemos o fundo público, pensando-o na perspectiva do seu financiamento (tributação) e do direcionamento do gasto. Além disso, mostramos que fundo público está envolto por interesses de disputas políticas, estando pois, presente na reprodução do capital e do trabalho.

Finalmente, discutimos a gestão e o controle democrático, tendo como ponto de partida o processo de construção da Constituição de 1988, pois este fez com que surgissem mecanismos de participação e controle democráticos, como os conselhos gestores, conferências, os fundos especiais e a remodelação do Ministério Público. Estas instâncias tiveram um papel importante para a gestão das políticas sociais, no entanto se deram de maneira limitada, haja visto a entrada do país na lógica neoliberal.

1.1. Política social, direitos sociais e cidadania

Percebemos que entender o que vem a ser política é crucial para darmos o primeiro passo rumo às próximas discussões. O termo política possui dois significados: um com sentido mais geral que se refere a temas clássicos da política (eleição, voto, partido, parlamento e governo) e outro mais recente e restrito que está relacionado à ação do Estado no atendimento das necessidades sociais (PEREIRA, 2009). Entretanto, tomamos por base nas discussões este

último, mas temos claro que o conceito mais geral influencia e é influenciado pelo conceito recente e restrito, estabelecendo uma relação dialética.

Nessa direção, partimos da compreensão que a política está envolta por relações contraditórias, pois, conforme nos aponta Pereira (2008a, p. 166; grifos da autora), ela é:

[...] produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital x trabalho, Estado x sociedade* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania.

Esta perspectiva apresenta direção contrária à visão funcionalista do Estado e da sociedade, possibilitando análises que abarquem a totalidade contraditória em que a política está envolvida.

O conceito recente e restrito de política possui conotação de política pública sendo a política social parte desta. Como nos diz Pereira (2009, p. 92; grifos da autora), “[...] a política social é uma *espécie* do *gênero* política pública”. Não obstante, ambas se configuram em políticas de ação⁴, relacionando-se não ao que os governos deveriam fazer, mas ao que efetivamente fazem.

A política pública não pode ser entendida exclusivamente como referência ao Estado já que o público, nesse sentido, configura-se como coisa pública, sendo de todos e para todos. A política pública é “[...] a ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo” (PEREIRA, 2009, p. 94). A “Política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos” (PEREIRA, 2008a, p. 174). Por esse viés, não é apenas o Estado que realiza políticas públicas, por isso é importante o controle democrático.

⁴ Embora as políticas públicas sejam apresentadas como políticas de ação, a não ação do Estado pode se constituir em uma política pública, uma vez que mostra as decisões (não) tomadas. Conforme Pereira (2008a, p. 97; grifos da autora), “[...] política pública não significa só *ação*. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência.”

Pelo caminho que estamos seguindo, a política pública está relacionada a um conjunto de decisões e ações que é fruto da relação entre Estado e sociedade. Assim, a política pública apresenta algumas características:

- a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública [...] sob o controle da sociedade.
- b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. [...].
- c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governos.
- d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada [...]. (PEREIRA, 2009, p. 95-96)

Chama-nos a atenção esta sistematização sobre as características da política pública por apontar o que ela vem a ser e o que não é política pública, pois muitas vezes o termo é utilizado de maneira errônea em que tudo parece ser política pública. Outra questão é que nem sempre as políticas públicas são realizadas com esta caracterização, sobretudo no que perpassa a utilização do Estado para interesses particulares.

Nesse contexto, a política social, sendo uma *espécie* do *gênero* política pública, denota uma identidade singular, visto que:

Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizado e pactuado, **atender necessidades sociais** cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos. (PEREIRA, 2008a, p. 171-172; grifos nossos)

Conforme percebemos, a política social busca atender às necessidades sociais estando, pois, associada a uma decisão coletiva relacionada aos princípios de justiça social. Essas necessidades sociais só são atendidas à medida que são materializadas como políticas públicas por meio de programas, projetos e serviços sociais (PEREIRA, 2009).

Mas, quais seriam as necessidades básicas? Seria oferecer o mínimo necessário para a subsistência? Em relação a essa diferença entre mínimo e básico, Pereira (2008b, p. 26-27; grifos da autora) nos diz que:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta. [...] enquanto o *mínimo* pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o *básico* requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o *mínimo* nega o “ótimo” de *atendimento*, o *básico* é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao *ótimo*.

Nessa perspectiva, deve-se buscar o alcance do básico com as políticas sociais para que, a partir dessa base, possam ser atingidos outros elementos para ampliação da justiça social, o que não acontece quando o mínimo é realizado. É preciso então ter claro que as necessidades básicas só poderão ser concretizadas quando são transformadas em questões, ou seja, quando são colocadas como prioridades a serem materializadas (PEREIRA, 2008b). Assim, é preciso que se perturbe a ordem estabelecida, colocando em questão essas necessidades. Dessa forma, essas questões são corporificadas quando são transformadas em direitos e em políticas sociais.

Doyal e Gough (*apud* PEREIRA, 2008b) afirmam que os homens em todos os tempos e lugares apresentam necessidades comuns, sendo que há “[...] a ocorrência de *sérios prejuízos*⁵ à vida material dos homens e à atuação destes como *sujeitos* (informados e críticos), caso essas necessidades não sejam adequadamente satisfeitas” (PEREIRA, 2008b, p. 67; grifos da autora). Nessa direção, é essencial que as necessidades sejam atendidas para evitar os profundos danos que podem ser causados aos homens.

Há duas necessidades básicas que se configuram como universais e objetivas: a **saúde física** visto que “[...] sem a provisão devida para satisfazê-la os homens estarão impedidos inclusive de viver” e a **autonomia** que é “[...] a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões” (PEREIRA, 2008b, p. 69). Estas duas necessidades básicas devem envolver o Estado e a sociedade para que possam ser atendidas por meio de políticas públicas. Portanto, elas

⁵ “[...] ‘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 condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam.” (PEREIRA, 2008b, p. 67)

[...] devem sempre ser realizadas em um contexto coletivo, envolvendo os poderes públicos, de par com a participação da sociedade. E devem ser o alvo primordial das políticas públicas, tendo em vista a concretização e a garantia do direito fundamental de *todos*, indistintamente, de terem as suas necessidades básicas atendidas e otimizadas. (PEREIRA, 2008b, p. 74; grifos da autora)

Por outro lado, a satisfação das necessidades humanas básicas não é uniforme. Embasando-se em Doyal e Gough, Pereira (2008b, p. 75; grifos da autora) nos diz que “[...] há uma variedade enorme de *satisfiers* (“satisfadores”) - bens, serviços, atividades, relações, medidas, políticas – que, em maior ou menor extensão, podem ser empregados para atender a essas necessidades”. Ou seja, há uma variedade de maneiras para que as necessidades humanas básicas sejam atendidas, principalmente ao pensarmos nas possibilidades humanas de construção de culturas diferentes.

Esses *satisfiers*, chamados de “satisfadores universais” ou “necessidades intermediárias”, são fundamentais para proteção e para contribuir para a melhoria das duas necessidades humanas básicas, são eles: a) alimentação nutritiva e água potável; b) habitação adequada; c) ambiente de trabalho desprovido de riscos; d) ambiente físico saudável; e) cuidados de saúde apropriados; f) proteção à infância; g) relações primárias significativas; h) segurança física; i) segurança econômica; j) educação apropriada; e k) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA, 2008b).

Partindo desse entendimento sobre as duas necessidades humanas básicas (saúde física e autonomia) e das “necessidades intermediárias”, podemos pensar que estas se concretizam mediadas por sua apreensão como direitos sociais, sendo estes o foco das políticas sociais. “Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam, e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade*” (PEREIRA, 2008a, p. 102; grifos da autora).

Vinculada a essa compreensão, está a aceção de que os direitos estão associados à cidadania.

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos *status*. Não há nenhum princípio universal que

determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1967, p. 76)

No mesmo sentido, sociedades diferentes atribuíram direitos e deveres diversificados aos seus cidadãos, como também ao entendimento sobre igualdade. Barbalet (1989, p. 11) afirma que cidadania: “Define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”. Contudo, a cidadania é fruto de um desenvolvimento sócio-histórico, posto que “[...] não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração” (COUTINHO, 2005, p. 2). Nessa perspectiva, Coutinho (2005, p. 2) aponta uma conceituação de cidadania com maior profundidade que aquela apresentada por Marshall (1967) e Barbalet (1989):

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Desse modo, Marshall (1967) analisou o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, apontando gerações de direitos⁶: civil, político e social.

- a) Os **direitos civis** são compostos por “[...] direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça.” (MARSHALL, 1967, p. 63). Eles foram os primeiros a serem conquistados no século XVIII, quando o Estado era absolutista e arbitrário. É importante destacar que “[...] os direitos civis admitem a desigualdade social, a dominação de classe, a escravidão, a colonização, o domínio da dimensão econômica sobre as dimensões política e social [...]” (PEREIRA, 2008a, p. 104).
- b) Por **direitos políticos** “[...] se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou

⁶ É pontual enfatizar que as gerações de direitos se deram de maneira diferente em outros países.

como um eleitor dos membros de tal organismo” (MARSHALL, 1967, p. 63). No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes de distribuição e não de conteúdo, sendo que o direito de voto era monopólio de alguns grupos.

- c) Os **direitos sociais** se referem “[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL, 1967, p. 63-64). Eles surgiram no século XX, estando referenciados no princípio da igualdade. Os direitos sociais estão diretamente ligados às necessidades humanas, mais especificamente às necessidades intermediárias.

Na atualidade, fala-se também em **direitos difusos**, que seriam os direitos que se associam a questões como solidariedade e fraternidade, ganhando visibilidade recentemente. Nesse sentido, Pereira (2008a, p. 105-106) afirma que:

Tais direitos refletem, ainda, as novas realidades que afetam o planeta e as transformações globais, requerendo solidariedade e fraternidade entre os povos como princípios básicos. Contudo, em tal categoria é difícil demarcar os titulares e a instituição que os defenderá, posto que nela se insere toda a humanidade com as suas divisões nacionais. Entre esses direitos podem ser mencionados: a paz, a autodeterminação dos povos, o meio ambiente saudável e a preservação do patrimônio cultural da humanidade.

A concretização da cidadania vincula-se intrinsecamente aos diferentes elementos dos direitos. Assim, direitos individuais e sociais estabelecem uma relação dialética. “[...] a cidadania acabou por constituir uma fusão entre os direitos individuais e sociais, em que os direitos civis constituem a base de sustentação e de ampliação dos direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles” (PEREIRA, 2008a, p. 106).

É preciso ter claro que a luta pelos direitos é resultado de uma histórica batalha social que se caracteriza por uma relação entre concessão e conquista, haja visto que, no tempo de longa duração, resultou na incorporação de direitos à legislação. “Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (COUTINHO, 2005, p. 5). Desse modo, antes de ser um direito positivo, a realidade apresenta

questões que se materializam em direitos. Portanto, a conquista por direitos não se deu de maneira abrupta, mas sendo construído de lutas sociais.

A partir dessa discussão sobre política social, cidadania e direitos, será realizado o debate sobre a relação entre fundo público e política social.

1.2. Fundo público e política social

Para a compreensão das políticas sociais, é importante entender o fundo público, ou seja, de onde vêm os recursos financeiros e como seu gasto é direcionado, sobretudo no contexto atual do capitalismo sob égide do ideário neoliberal.

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida [...] é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriada pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. (SALVADOR, 2012, p. 126)

Dessa forma, o fundo público é a capacidade de o Estado mobilizar recursos para intervir na economia, ou mesmo desempenhar suas funções, isso por meio das empresas públicas, das políticas monetária e fiscal e do orçamento público. O fundo público é formado pelos impostos, contribuições, taxas e da mais-valia que foi socialmente produzida, ou seja, são as formas que foram desenvolvidas para a extração de recursos da sociedade.

Há consenso entre os autores que discutem o financiamento do fundo público brasileiro – Behring (2009), Teixeira (2012), Salvador (2010), Salvador (2012) e Behring e Boschetti (2011) – de que a carga tributária é regressiva, ou seja, o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, pois em 2009 cerca de 65% da arrecadação – somadas as três esferas – se pautou por tributação ao consumo e sobre a renda do trabalhador (SALVADOR, 2012). Há uma tributação maior sobre as rendas oriundas do trabalho no capitalismo brasileiro deste século.

Portanto, ao invés de a tributação promover a redistribuição de renda e riqueza, ela faz é promover a ampliação da desigualdade social brasileira, aumentando também a concentração de capital. Salvador (2012) esclarece que o sistema tributário brasileiro tem sido utilizado como instrumento de concentração de renda, em que a carga tributária é agravada para os pobres e aliviada aos mais ricos. Dessa maneira, “[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária” (TEIXEIRA, 2012, p. 186). Interessante como neste sistema social vigente, o capitalismo, o trabalhador acaba sendo explorado de diversas formas, sobretudo nesse momento em que as forças sociais pendem para os interesses do capital.

É importante mencionar que estamos falando de um país que se pautou, desde a década de 1990, pelo ideário neoliberal: “A correlação da luta de classes no país, no contexto do neoliberalismo, foi desfavorável aos trabalhadores e decisiva para o predomínio dos impostos indiretos e regressivos na estrutura tributária” (SALVADOR, 2012, p. 148). Desse modo, há coerência das práticas do governo brasileiro em relação à carga tributária, com que é apregoado pelo neoliberalismo.

Mas não é apenas no financiamento do sistema tributário brasileiro que há desfavorecimento da classe trabalhadora em relação à classe abastarda. Pois, na ótica dos gastos sociais, também há restrições ou limites aos trabalhadores, uma vez que, ao invés de o Estado brasileiro garantir o gasto com políticas sociais para atender às necessidades dos trabalhadores, houve prioridade na política econômica com direcionamento de recursos para pagamento de juros e amortizações (SALVADOR, 2010).

Como nos mostra Salvador (2010; 2012), o orçamento público brasileiro atende muito mais aos interesses dos rentistas do capital financeiro do que as necessidades dos trabalhadores. Assim, vemos os interesses de muitos (trabalhadores) deixados de lado e de poucos (capitalistas) colocados como prioridade.

Esse processo teve como consequência uma combinação perversa entre o recrudescimento da pobreza e da desigualdade e a “falta” ou “escassez” de recursos e de cobertura das políticas sociais – e vale dizer que as políticas de seguridade são as que têm o maior aporte de recursos no seu conjunto –, são realmente dramáticas, além de emblemáticas da alocação de um fundo público que cresceu, mas não para a área social, de forma suficiente

frente à demanda (BEHRING, 2009). Desse modo, embora o fundo público cresça, ele é direcionado para outras demandas, que não aquelas de interesse dos trabalhadores. Nessa direção, os recursos públicos que vão para as políticas sociais acabam fazendo com que haja mecanismos compensatórios que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Sendo assim, percebemos que o financiamento e o direcionamento do fundo público no Brasil têm perdido aos interesses do capital, ou seja, os trabalhadores têm perdido esta luta. As “escolhas” governamentais sobre o fundo público são fruto de disputas, sobretudo entre capital e trabalho. No entanto: “Em uma única frase é possível definir as características do orçamento público no Brasil: **financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos**” (SALVADOR, 2010, p. 617; grifos do autor).

Para Salvador (2010), a expressão mais visível do fundo público é o orçamento do Estado, sendo que este “[...] é o que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. O fundo público deve assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais” (SALVADOR, 2012, p. 124). Dessa forma, fica claro que o orçamento público é o momento do planejamento sobre as prioridades governamentais para a concretização das funções do Estado, sobretudo no que tange às políticas públicas.

Devido a esta importância, o momento de estabelecimento do orçamento público é um espaço de luta e disputa política sobre os diversos interesses quanto ao fundo público. Nesse sentido:

O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses. Na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político. (SALVADOR, 2010, p. 607)

Desse modo, o orçamento é uma peça de cunho político, sendo utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos. Os gastos orçamentários definem a direção e ação do Estado, mostrando suas prioridades de políticas públicas. No orçamento, é possível identificar que classe está com o ônus da tributação, bem como o benefício do gasto

(SALVADOR, 2012). Portanto: “A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações” (SALVADOR, 2012, p. 128).

Na direção que estamos caminhando na discussão, buscamos demonstrar que o fundo público e o orçamento público são espaços de disputa de interesses e de luta política. No entanto, outra articulação necessária, e que aprofunda a compreensão dessa disputa, é o entendimento do fundo público como elemento presente na reprodução do capital e do trabalho.

[...] o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual, pela repartição do financiamento público. Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público [...]. (BEHRING, 2009, p. 52-53)

Portanto, Behring (2009) mostra-nos que a disputa pelo fundo público reflete as disputas presentes no capitalismo (sociedade dividida em classes), ou seja, entre capital e trabalho, deixando claro que há uma distribuição desigual, com vantagens para o primeiro. Por um lado se busca atender às necessidades dos trabalhadores e de outro garantindo o lucro ao capital. Nesse sentido, Teixeira (2012, p. 184) afirma que:

O fundo público tornou-se componente estrutural e insubstituível à medida que se tornou condição tanto para a formação da taxa de lucro, como para reprodução da força de trabalho mediante o aumento do gasto social das despesas públicas. Este último implica a redução dos custos dessa reprodução para o capital, bem como contribui para a ampliação da parcela do salário disponível ao consumo.

Desse modo, fica evidente que o fundo público é estrutural para a relação capital e trabalho no capitalismo. Em relação ao trabalho, à medida que o Estado investe em gastos

sociais, a população deixa de gastar seu salário com estes e passa a direcioná-lo para o consumo.

Estes elementos, apresentados por Behring (2009) e Teixeira (2012), são aprofundados por Salvador (2012, p. 124-125), ao apresentar que:

No capitalismo contemporâneo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica.

Pode-se dizer, portanto, que o fundo público é um elemento de luta e disputa política, ao mesmo tempo em que está a serviço da reprodução do capital e da força de trabalho. Assim, há uma grande dependência do capital em relação ao fundo público, tanto que: “A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos, que, muitas vezes, funcionam como uma ‘acumulação primitiva’” (SALVADOR, 2012, p. 125).

Dessa forma, o fundo público tem se tornado cada vez menos público (TEIXEIRA, 2012). Nesse sentido, ao invés de atender às necessidades sociais, há o atendimento às necessidades do capital, mesmo que isso implique na barbarização da vida social, conforme nos apresenta Behring (2009, p. 46):

[...] a política real é a de redirecionar (e atenção, não diminuir!) o fundo público como um pressuposto geral das condições de produção e reprodução do capital, diminuindo sua alocação e impacto junto às demandas do trabalho, ainda que isso implique em desproteção e barbarização da vida social, considerando que este é um mundo onde não há emprego para todos, donde decorre a perversa associação entre perda de direitos e criminalização da pobreza.

Em síntese, o fundo público está presente na reprodução do capital da seguinte forma:

- a) Como fonte importante para que seja realizado investimento capitalista. Isso se dá por meio de subsídios, desonerações tributárias, incentivos fiscais e redução da base tributária da renda do capital.

- b) Como fonte que possibilita a reprodução da força de trabalho, com salários indiretos e reduzindo o custo do capitalista para a sua aquisição.
- c) Com as funções indiretas do Estado, por meio de investimento em transporte e infraestrutura, gasto com pesquisa, bem como subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- d) O fundo público como responsável pela transferência de recursos por meio de juros e formas, conforme supracitado. O fundo público deveria atender às necessidades/interesses sociais, já que é público, deveria ser de todos e para todos, no entanto não é isso o que tem acontecido.

Após termos nos aprofundado sobre o fundo público e conseqüentemente sobre o financiamento e o gasto público como elementos de reprodução do capital e da força de trabalho, faremos à discussão de como tem se dado a gestão e o controle democrático das políticas sociais no Brasil.

1.3. Gestão e controle democrático⁷ nas políticas sociais

O debate no Brasil sobre a democratização no estabelecimento das políticas sociais se dá na cena política dos anos 80, tanto com a luta contra a ditadura quanto com o esforço de democratizar o Estado e a sociedade civil (RAICHELIS, 2006). Esse movimento da década de 1980 traz para discussão não apenas o padrão histórico em que foram construídas as políticas sociais por aqui, ou seja, “[...] seletivo, fragmentado, excludente e setorizado - mas também a necessidade de democratização dos processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas e programas sociais” (RAICHELIS, 2006, p. 5).

Com a Constituição de 1988, houve uma reconfiguração da gestão das políticas sociais, com o estabelecimento de elementos de controle/participação de maneira democrática. É consenso para diferentes autores – Behring e Boschetti (2011), Stein e Boschetti (2007),

⁷ O que é chamado por vários autores de controle social será denominado aqui de controle democrático “[...] por melhor expressar o movimento que está na base da formação desses órgãos colegiados: a regulação, pelos cidadãos, do Estado e de instituições da sociedade, com vista à ampliação da democracia” (PEREIRA, 2005, p. 7). Além disso: “Por *controle democrático* entende-se o controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade, por oposição ao termo *controle social* que, em sua formulação original, do sociólogo Émile Durkheim, significa o controle do Estado sobre os indivíduos” (PEREIRA, 2009, p. 95; grifos da autora).

Pereira (2005), Silva, Jaccoud e Beghin (2005) e Raichelis (2006) – que foi um grande avanço o estabelecimento da participação/controlado democrático na referida Constituição. Houve “[...] a possibilidade de criação de espaços de participação e controle democrático da sociedade, como os conselhos, as conferências e os fóruns de políticas sociais” (STEIN; BOSCHETTI, 2007, p. 172-173). Além disso: “Instrumentos de democracia direta como plebiscito, referendo e projetos de iniciativa popular foram instituídos como mecanismos de ampliação da participação popular nas decisões políticas” (RAICHELIS, 2006, p. 5-6).

Nesse contexto, a participação democrática passa a ter três sentidos:

a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 375)

Esses elementos citados são importantes para o fortalecimento da democracia, uma vez que possibilita a participação e o controle naquilo que será realizado pelo Estado. No entanto, Pereira (2005) aponta-nos que esses processos democráticos podem trazer-nos algumas desvantagens como: a possibilidade de concorrência por poder, em relação a instituições importantes da democracia (partidos políticos, parlamento, Ministério Público), ocasionando o enfraquecimento destas, não contribuindo para a consolidação da democracia; a substituição de instâncias formais que fazem o controle público, por instâncias informais, em que grupos de pressão tornam-se combativos, mas não representam devidamente sua base; e falta de domínio pela população de processos legislativos, bem como formas de se manter participando, o que ocasionaria problemas na intervenção.

Dentre os elementos criados para haver o controle democrático, ganham destaque os conselhos gestores, por sua perspectiva participativa e descentralizadora (PEREIRA, 2005). Nesse sentido:

O simples fato de os conselhos gestores serem considerados espaços públicos, com funções de deliberação, acompanhamento e controle de políticas voltadas para

interesses igualmente públicos, define a sua identificação com os direitos de cidadania social, que não têm acolhida nas ideologias individualistas, regidas pelo mercado. Por isso, defendê-los implica acatar compreensões e resgatar valores que se contrapõem a essas ideologias, entre os quais: a participação do Estado na vida social, os princípios da igualdade e equidade associados à liberdade, tendo como referência mestra a justiça social. (PEREIRA, 2005, p. 17)

Desse modo, percebemos que o controle democrático pelos conselhos é um elemento importante para a consolidação da democracia, colocando-se como um espaço de grande potencialidade como arenas pela disputa por propostas e ações que busquem beneficiar a população de maneira geral, haja visto a dimensão pública da política (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Nessa perspectiva, os conselhos configuram-se em importantes espaços de tencionar demandas e relações sociais, “[...] de acesso à informação, de acompanhamento das políticas públicas, de articulação entre forças sociais convergentes, de divulgação e socialização de nossas posições, e de defesa ampla de direitos e políticas” (BOSCHETTI; STEIN, 2007, p. 185). Assim, há uma nova institucionalidade nas ações públicas, possibilitando a participação popular de maneira democrática, havendo um processo continuado de interlocução pública (RAICHELIS, 2006).

De acordo com Boschetti e Stein (2007), os conselhos organizam-se em torno de políticas sociais (saúde, educação, esporte, previdência, cultura), de segmentos (pessoa idosa, mulher, negros, homossexuais, juventude, crianças e adolescentes) e de temáticas (execuções penais, assuntos penitenciários, comunidade, meio ambiente). Desse modo:

A implantação de inúmeros Conselhos em diferentes setores revela que está em funcionamento um certo "modelo" de participação da sociedade na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais das últimas décadas, que busca redefinir os laços entre espaço institucional e práticas societárias, não como polaridades que se excluem, mas como processos conflituosos que se antagonizam e se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática. (RAICHELIS, 2006, p. 12)

A importância dos conselhos pode ser percebida no quantitativo deles, pois, de acordo com pesquisa publicada pelo INESC/PÓLIS (2011), há 71 Conselhos Nacionais, nas mais diferentes áreas. Chama-nos a atenção que, até o final da década de 1970, havia cinco Conselhos Nacionais; de 1980 até 1988 instituíram-se sete Conselhos Nacionais; de 1989 até

1994 foram criados 12 Conselhos Nacionais; de 1995 até 2002 criaram-se 20 Conselhos Nacionais; e de 2003 até 2010 foram criados 25 Conselhos Nacionais (INESC/PÓLIS, 2011). Nessa direção, após 1988, foram instituídos 57 Conselhos Nacionais, o que demonstra a importância dos elementos de participação e controle democráticos estabelecidos na Constituição de 1988.

Behring e Boschetti (2011) afirmam que se pode estimar que haja no Brasil, nas esferas estaduais e municipais, mais de 20 mil conselhos na diversas áreas. Complementam dizendo que, na saúde e na assistência social, há conselhos em funcionamento em quase todos os municípios. Desse modo, percebemos grande capilaridade dos conselhos no Brasil, o que significa um grande avanço na democracia brasileira. Isso porque a história política deste nosso país vincula-se a uma tendência de clientelismo, patrimonialismo, autoritarismo, cultura senhoril, privatização do público, tutela e favor (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2006). Dessa forma:

Elemento decisivo e sempre reatualizado é a difusão do mito de que somos um povo pacífico e ordeiro e que vive numa terra abençoada por Deus e pela natureza. Mito que esconde o país inaceitável e triste, contaminado pela doença romântica, e com uma formidável capacidade para produzir leis e não implementá-las. Portanto, transforma a intenção em gesto, realizar experiências de tomada de decisão realmente democrática e até de radicalização da democracia é um desafio grande na formação social brasileira, marcada que é por uma cultura política resistente a tal perspectiva e por um tecido social hostil – repleto de assincronias e privações – ao seu espriar. A consolidação da democracia no Brasil, portanto, passa por uma insistente vontade política para a construção de uma esfera pública nacional, soberana, consistente e visível, e a experiência dos Conselhos apontada constitucionalmente é parte fundamental desse processo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 183)

Até agora abordamos principalmente os conselhos gestores como instâncias importantes para a realização do controle democrático, mas há outros que se colocam como importantes nesse processo como as conferências, os órgãos gestores, os fundos especiais, as entidades privadas e o Ministério Público (PEREIRA, 2005). Passamos então a caracterizar cada uma delas.

As conferências são grandes fóruns de discussão, compostas por representantes ou delegados de diferentes segmentos sociais, em geral ocorrem periodicamente (PEREIRA, 2005). Elas têm como objetivo estabelecer políticas para suas áreas, sendo que antecedem

“[...] o trabalho de elaboração, aprovação e acompanhamento das ações a ser realizado, periodicamente, pelos órgãos e conselhos gestores, além de propor recomendações para o financiamento das políticas” (PEREIRA, 2005, p. 19). Assim, as conferências fazem balanços periódicos da política específica a que se dirige e apresentam recomendações às gestões seguintes, “[...] as quais, por uma questão de compromisso ético e cívico, assim como de racionalidade na condução da política, deverão ser respeitadas pelos órgãos gestores, conselhos, fundos e entidades privadas e asseguradas pelo Ministério Público” (PEREIRA, 2005, p. 19). Elas podem ser consultivas, deliberativas, avaliativas e/ou recomendativas.

De acordo com dados da pesquisa do INESC/PÓLIS (2011), ocorreram, no governo Lula, 74 Conferências Nacionais, com 40 temas diferentes, em que 70% foram realizadas pela primeira vez. Além disso, dos 40 temas, 21 ocorreram apenas uma vez, nove tiveram duas edições, cinco contou com três edições e cinco com quatro edições (INESC/PÓLIS, 2011). Em relação à regularidade, apenas 28% das conferências nacionais contaram com regularidade na sua realização. As 74 Conferências Nacionais apresentaram objetivos ligados à proposição, participação, análise de situações e agenda de assuntos (INESC/PÓLIS, 2011).

Em relação à capilaridade das conferências, das 74 nacionais que foram realizadas, 46 tiveram edições municipais e/ou estaduais, 16 não foram realizadas nestas esferas (sete teve conferências regionais e nove não teve etapa preparatória para o nível nacional) (INESC/PÓLIS, 2011). Essa pesquisa ainda mostra que há uma estimativa de que mais de cinco milhões de pessoas participaram das etapas municipais, regionais, estaduais e nacionais.

Já os órgãos gestores são instâncias dos poderes executivos, nos ministérios nacionais e nas secretarias estaduais, municipais e distrital, sendo responsáveis por alguma temática/área específica (esporte, educação, saúde, trabalho etc) (PEREIRA, 2005). Eles são responsáveis por formular, coordenar e executar os planos e políticas, tendo por base o controle democrático realizado por conferências e conselhos.

Os fundos especiais foram criados nos anos 1980 para poder captar recursos financeiros para áreas específicas, tanto de prestação de benefícios quanto de serviços sociais (PEREIRA, 2005), que deveriam ser previstas e aprovadas pelos órgãos e conselhos gestores. Além disso, os fundos especiais estão pautados no princípio da descentralização do financiamento das políticas públicas, sendo que, em algumas políticas, só há a transferência

entre esferas de governo com a existência de fundos nessas instâncias. A depender da política, os recursos dos fundos podem ser aplicados: “[...] no pagamento de benefícios e serviços; no apoio técnico e financeiro a programas, projetos e ações emergenciais; na capacitação de recursos humanos; e no desenvolvimento de estudos e pesquisas referentes à área da política específica” (PEREIRA, 2005, p. 21). Em relação aos fundos especiais, Salvador (2008) pontua que há, no caso específico da seguridade social brasileira, dificuldades na gestão deles, não perpassando por processos democráticos.

Pereira (2005) afirma que uma instância importante no controle democrático são as entidades privadas⁸, que são instituições criadas com o objetivo de prestar serviços a segmentos da população ou mesmo de defender seus direitos. Ela coloca que elas têm características comuns como: têm personalidade jurídica de direito privado, sendo não-governamentais; não têm fins lucrativos; e, geralmente, utilizam-se de voluntários. A presença de entidades privadas, como instância de controle democrático, justifica-se por estabelecer parcerias com o Estado nas diferentes esferas de governo. Por isso, de acordo com Pereira (2005), as entidades privadas devem ter as seguintes características: ter finalidade pública, atendendo a interesses gerais; defender e concretizar direitos individuais e sociais; realizar atividades sem fins lucrativos; ter funcionamento regular, com ações que sejam sistematizadas, contínuas e previsíveis; realizar as ações em acordo com as políticas e planos estabelecidos, referenciando-se nas conferências, conselhos e órgãos gestores; não haver a exigência de contrapartida dos beneficiários; e se submeter ao controle democrático dos conselhos e do Ministério Público⁹.

A última, porém não menos, importante instância de controle democrático apresentado por Pereira (2005) é o Ministério Público. Com a Constituição de 1988, ele deixou de ser um órgão acusador e passou a ser um defensor de direitos individuais e sociais (PEREIRA, 2005). Pereira (2005, p. 22) esclarece-nos que:

Ao contrário do que muitos pensam, ele não faz parte do Poder Judiciário e nem de qualquer outro poder da República. Trata-se de instituição permanente, autônoma e livre funcional e administrativamente no seu papel essencial de promover a justiça e

⁸ O que Pereira (2005) chama de entidades privadas, estamos utilizando neste trabalho com o termo “terceiro setor”, conforme será discutido no capítulo 2.

⁹ Temos claro que estes elementos relacionados colocam-se de maneira limitada na intervenção do “terceiro setor”, conforme apontaremos nos capítulos 2 e 3 deste trabalho.

de servir de suporte à função jurisdicional do Estado. Nessa condição, ele é considerado um dos mais avançados do mundo, visto que, em alguns países, seus similares fazem parte do Poder Judiciário ou do Poder Executivo.

Devido a sua independência dos três poderes do Estado, o Ministério Público pode interpor ações de inconstitucionalidade ou representação para intervir sobre o Estado, exercendo também controle externo de polícia (PEREIRA, 2005). Dessa maneira, esta instituição democrática é importante para garantir os direitos de nós cidadãos, e de zelar pelas políticas públicas (PEREIRA, 2005).

Dessa forma, todas as instâncias de controle democrático colocam-se como importantes para o fortalecimento da democracia em nosso país, fazendo com que as necessidades sociais ou mesmo os direitos sejam garantidos, possibilitando o real fortalecimento da cidadania. Por isso, não podemos perder de vista que esses espaços de controle democrático configuram-se em arenas plurais, em que, às vezes, interesses diversos colocam-se em disputa, por isso é necessário que as diferentes instâncias tenham em vista o atendimento do interesse público, conforme nos colocou Pereira (2009).

Embora esses espaços de controle democrático sejam importantes, eles apresentam limites, visto que a própria política tem, em seu cerne, a contradição. Desse modo, buscaremos pontuar alguns elementos que se colocam como contraditórios no processo de controle democrático realizado no Brasil, sobretudo após 25 anos do estabelecimento desses elementos na Constituição de 1988.

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2011, p. 179) apontam que houve uma “[...] expansão formal da democracia, ao lado de enormes dificuldades de tomar decisões substantivas acerca de conteúdos efetivamente democráticos, no sentido da ampliação do acesso à riqueza, à cultura e à participação política pelas maiorias”. Portanto, foi buscando aperfeiçoar a democracia representativa – em que se delega pelo voto que representantes tomem decisões pelo eleitor – que as instâncias de controle democrático foram desenvolvidas.

Pontuaremos então alguns limites em relação ao funcionamento dos conselhos como instância de controle democrático:

- a) Há conselhos que não fazem deliberações e em que os conselheiros são definidos pelo poder governamental, não possibilitando processos democráticos no

estabelecimento deles (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; STEIN; BOSCHETTI, 2007; RAICHELIS, 2006).

b) Têm-se práticas de cooptação clientelista de conselheiros ou de organizações da sociedade civil para atender a interesses particularistas e não públicos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2006).

c) Há o desafio de capacitar conselheiros para que possam realizar o controle democrático, sobretudo da sociedade civil (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; RAICHELIS, 2006).

d) Há muita falta de apoio para que conselheiros participem, sobretudo os que representam os usuários (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

e) Em alguns casos, segmentos mais críticos da sociedade civil são hostilizados pelo poder governamental (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

f) Falta de estrutura e condições para o funcionamento dos conselhos, como é o caso de assessoria jurídica (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

g) Um limite importante aos conselhos é a excessiva fragmentação e setorialização, em que não são defendidos direitos do cidadão, mas direitos específicos de um segmento, não havendo o reconhecimento de demandas gerais ou mesmo parecidas que poderiam ser articuladas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; STEIN; BOSCHETTI, 2007).

h) Dificuldade de ocupação dos espaços dos conselhos pelos usuários, devido sua grande setorialização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

i) Um problema importante é que “Todos falam em nome dos usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhes roubam a fala e a presença autônoma” (RAICHELIS, 2006, p. 14).

j) A sonegação de informações por parte do governo, sobretudo daquelas relativas ao orçamento (RAICHELIS, 2006).

k) Tomada de decisões dos governos, sem que grande parte dos elementos passe pelos conselhos (RAICHELIS, 2006).

A partir de todos esses limites elencados em relação à atuação dos conselhos gestores, faz-se necessário ter alguns direcionamentos para o fortalecimento do controle democrático:

a) estimular a participação mais efetiva dos movimentos sociais dos trabalhadores nos conselhos, de modo a tencioná-los e forçar a defesa de direitos universais; b) não canalizar todas as perspectivas de luta para os conselhos, visto que não são espaços substitutos dos movimentos sociais; c) ficar atentos e vigilantes para que a atuação nos conselhos não despoticize as lutas políticas mais gerais e ofensivas da classe trabalhadora; d) lutar para que os conselhos não atuem no espaço restrito da institucionalidade estatal. (STEIN; BOSCHETTI, 2007, p. 185)

Dentre os elementos apontados acima, chama a atenção o fato de fazer com os conselhos não sejam vistos como a única instância de controle democrático, sendo assim necessário o fortalecimento dos movimentos sociais para que atuem criticamente nos vários espaços e instâncias democráticas.

Quanto ao controle democrático, o processo de contrarreforma do Estado brasileiro foi influenciado diretamente pelo neoliberalismo, fazendo assim com que conquistas da década de 1980 fossem se esfacelando ao longo do tempo. Isso se deu por meio de

[...] políticas paralelas àquelas que supõem controle democrático, seja por meio do desfinanciamento imposto pela política econômica e compromissos internacionais, seja ainda por meio da cooptação de segmentos da sociedade civil – numa espécie de clientelismo mais sofisticado, o que antes designamos como neocorporativismo – na distribuição dos recursos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 184)

Assim, não podemos perder de vista que a formação histórica da política brasileira se une aos ideais neoliberais, fazendo com que o controle democrático apresente séria limitação e não consiga, muitas vezes, bater de frente com o acirramento das desigualdades sociais, o encolhimento de direitos, o aprofundamento da pobreza e exclusão social, o aumento da violência, ou seja, o agravamento da questão social (RAICHELIS, 2006). Nesse processo, tem havido o deslocamento do controle democrático para a ação dos grupos de pressão e de lobbies, havendo a desqualificação e despolarização das organizações coletivas (RAICHELIS, 2006).

Sendo assim, com o neoliberalismo e, conseqüentemente, a contrarreforma do Estado no Brasil na década de 1990, fez com que ganhasse repercussão a ideia de Estado mínimo, ou

seja, uma “descentralização” da gestão das políticas sociais em direção ao “terceiro setor”, não sendo mais do Estado a primazia sobre a realização das políticas sociais.¹⁰ Isso impactou diretamente a forma como se desenvolveu o controle democrático nesse contexto, conforme apresentamos.

A partir dos elementos que foram apresentados em relação ao controle democrático, nessa conjuntura neoliberal, fazem-se necessárias estratégias para o fortalecimento dos espaços públicos de controle democrático, ou seja:

a) Ampliar os fóruns da sociedade civil, estimulando a participação dos movimentos sociais e das organizações populares, especialmente dos usuários das políticas sociais públicas, ainda fragilmente representados nos Conselhos e demais espaços públicos de deliberação; b) Contrapor-se à tendência de despolitização da sociedade civil a partir de uma intervenção pública que conduza à explicitação das diferenças entre os projetos políticos em disputa; c) Estabelecer um processo de interlocução entre sociedade civil e Estado, que possa fortalecer iniciativas democratizantes no interior dos aparatos governamentais, favorecendo a construção de alianças em direção a uma nova institucionalidade pública; d) Desencadear ações nos espaços públicos que estimulem o desenvolvimento da sociabilidade pública, capaz de refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos. (RAICHELIS, 2006, p. 16-17)

Com este primeiro capítulo, pontuamos, pois, algumas discussões conceituais que serão base para os próximos debates. Assim, vimos que a cidadania se dá por meio de lutas, buscando fazer com que os direitos sejam concretizados com as políticas públicas, visto que nós, seres humanos, temos necessidades que devem ser atendidas. Na forma atual de organização do Estado, o fundo público possui um papel fundamental para que haja a concretização dos direitos e para que as sejam necessidades atendidas, havendo, para isso, o financiamento por meio da tributação e seu gasto. O orçamento público coloca-se, portanto, como local de disputa entre capital e trabalho pelo fundo público. Por esse caráter público, faz-se necessário o desenvolvimento de mecanismos de gestão e de controle democrático, fazendo com que o Estado cumpra seu papel de garantir o atendimento às necessidades humanas. O próximo passo é analisar como esses elementos, vinculados à política social, acontecem em contextos determinados, ou seja, no Estado de Bem-Estar Social e no Estado neoliberal.

¹⁰ Esta discussão sobre a gestão das políticas sociais, no contexto do neoliberalismo, será apresentada em profundidade no capítulo 2.

CAPÍTULO 2

Do Estado de Bem-Estar Social ao Estado neoliberal

Ao longo do tempo, o capitalismo foi se modificando a partir das necessidades de reprodução do capital. Assim, o objetivo deste segundo capítulo é apresentar a atuação do Estado em dois momentos distintos, ou seja, o Estado de Bem-Estar Social e o Estado neoliberal e os reflexos sobre a política social.

Inicialmente, discutiremos como se deu a consolidação do Estado de Bem-Estar Social em articulação com o regime de acumulação fordismo/keynesianismo e a realização de políticas sociais. Em seguida, pontuaremos as origens do ideário neoliberal, seus fundamentos, e como se deu sua implementação ao redor do mundo, tendo por base o regime de acumulação flexível. Posteriormente, debateremos sobre a entrada do Brasil no neoliberalismo e o processo de contrarreforma do Estado. Por último, apresentaremos alguns reflexos do neoliberalismo e sua relação com a atuação do “terceiro setor” e a focalização das políticas sociais.

2.1. Estado de Bem-Estar Social e política social

De início, é importante pontuar que, na passagem do século XIX para o XX, aconteceram transformações significativas no capitalismo, pois: houve a transição do estágio concorrencial do capitalismo para a fase monopolista; ocorreu mudança na hegemonia mundial, ou seja, da Inglaterra para os Estados Unidos; e se deram fortes lutas sociais, nas quais a classe trabalhadora se consolidou como “classe para si”, havendo inspiração no “campo socialista” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). As duas guerras mundiais do século XX contribuíram para a consolidação do estágio monopolista do capital, tendo assim, um papel estratégico frente aos interesses do grande capital.

Com todos esses desencadeamentos e mudanças apontadas acima, houve um processo de busca de um novo regime de acumulação e regulação social que influenciou todo o modo de vida, como “[...] *intervencionismo estatal* (assunção pelo Estado de papel protagônico no sistema de regulação social), uma *racionalidade burocrático-técnica*, uma *nova estética funcionalista* (alto modernismo) e mercadificação da cultura [...]” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 151; grifos do autor). Nessa perspectiva, sob a égide do capitalismo

monopolista, desenvolveu-se o regime de acumulação fordismo/keynesianismo¹¹, surgindo mudanças profundas no sistema produtivo e no processo de trabalho – com o taylorismo/fordismo – e o Estado passou a ter uma nova configuração com as ideias do economista John Maynard Keynes, havendo com isso, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social.

O regime de acumulação fordista/keynesiano consolida-se no segundo pós-guerra e pós-crise (1945) até a nova fase de crise capitalista (1973), tendo sido os pilares do processo de acumulação nesse período: “[...] forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 88). De acordo com Montaña e Durigetto (2011), alguns aspectos fizeram parte da estratégia do regime de acumulação fordista/keynesiano: o surgimento, consolidação e ampliação do **monopolismo** e do **imperialismo**; a expansão de um novo tipo de organização e gerenciamento da produção, a **produção em massa**; a presença de um correspondente **mercado de consumo em massa**; o nascimento de um novo tipo de trabalhador, ou seja, o **trabalhador especializado**; a consolidação da **razão positivista**, como um tipo de racionalidade moderna, ocidental, instrumental e segmentadora/fracionadora da realidade; e a incorporação de novas funções ao Estado, ou seja, o **Estado de Bem-Estar Social**.

Em relação ao sistema produtivo e ao processo de trabalho, o taylorismo/fordismo perdurou nas grandes indústrias durante boa parte do século XX, principalmente a partir dos anos 20. Este sistema produtivo baseava-se na produção em massa de mercadorias, com produção homogeneizada e verticalizada. Além disso, havia a máxima racionalização das operações realizadas pelos trabalhadores, evitando o desperdício, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho (ANTUNES, 2009). Assim, no taylorista/fordista, havia a

¹¹ É importante situar que o regime de acumulação fordista/keynesiano é acompanhado de um “[...] novo *regime de regulação*: ancorado na relação ‘salarial’ de trabalho, nos direitos políticos, sociais e trabalhistas, no estímulo ao consumo em massa, no reinvestimento produtivo do capital, nos sistemas de crédito e juros baixos (para estimular a produção e o consumo), nas formas relativamente institucionalizadas das lutas de classes e, particularmente, nas funções e tipo de intervenções estatais [...].E, para isso, torna-se imprescindível atribuir novas funções ao Estado, combinando políticas fiscais e monetárias, e dirigindo essas políticas para o investimento público necessário ao desenvolvimento da sociedade industrial monopolista.” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 161; grifos dos autores).

junção da produção em série de Ford e do cronômetro de Taylor, ocorrendo uma divisão clara entre elaboração e execução (ANTUNES, 2009).

Sob a lógica desse sistema produtivo, o trabalho era extremamente fragmentado, uma vez que as atividades eram decompostas até a mais simples tarefa. Além de serem tarefas muito simplificadas, o trabalhador tinha que repeti-las uma infinidade de vezes durante o dia, realizando ações praticamente de maneira mecânica, uma vez que lhe era retirada a dimensão intelectual do seu trabalho. Dessa forma, o trabalho que deveria concretizar a dimensão humana do homem faz com que ele se desumanize no trabalho, haja visto ser o executor de algo que outrem pensou/elaborou. E mais, a mais-valia era extraída de maneira extensiva e intensiva, subjugando o trabalhador aos interesses do capital (ANTUNES, 2009).

O que tem de novo em Ford é combinar produção em massa com consumo de massa, assim havia controle sobre o modo de vida e o consumo dos trabalhadores. “O fordismo, então, foi bem mais que uma mudança técnica, com a introdução da linha de montagem e da eletricidade: foi também uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Buscando garantir o “compromisso” e a “regulação” da produção taylorista/fordista, o Estado passa a ter um papel estratégico em virtude das novas configurações do mundo do trabalho e do mercado. As ideias do economista Keynes passam a ter maior abertura nos países do capitalismo central, com a Grande Depressão (Crise de 1929). Dessa maneira: “O Estado, com o keynesianismo, tornou-se produtor e regulador, o que não significa o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84). É importante frisar que o keynesianismo cumpre um papel funcional no sistema capitalista, não trazendo elementos que ponham em xeque esse modo de produção, ou seja, que impactem suas bases, mas forneça elementos para a sua reprodução.

Keynes propõe que o Estado tem, “[...] a partir de sua visão de conjunto, o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85). Para além dessas funções realizadas pelo Estado buscando conter a queda da taxa de lucro para obter certo controle sobre o ciclo do capital, foi utilizado um conjunto de táticas e estratégias anticíclicas, sendo

elas: “[...] a planificação indicativa da economia [...]; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do ‘controle de preços’; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 86).

Então, o Estado (via fundo público), na lógica keynesiana, passa a ter um papel fundamental na macroeconomia (produção e regulação das relações econômicas e sociais). Há, assim, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social¹² que teve a

[...] a finalidade de promover o desenvolvimento industrial/comercial, para além da função de coerção, o Estado passa a intervir no controle das relações capital-trabalho, subvencionando o consumo, garantindo a reprodução da força de trabalho, a expansão da acumulação capitalista, e respondendo a algumas demandas sociais. A estratégia para isso foi a construção de uma espécie de “pacto social” entre as classes “industriais”, que derivou nas diversas experiências de *Welfare State*, de keynesianismo, ou dos chamados “populismos” (ou Estados desenvolvimentistas) latino-americanos, e que gerou, estas medidas: a) a criação de *condições para a expansão da indústria local e para a acumulação capitalista* [...] – reversão da tendência ao subconsumo, produção de força de trabalho massiva, desenvolvimento da infraestrutura necessária para a indústria e um relativo controle estatal das fronteiras às importações de bens; e b) a *incorporação de respostas estatais a demandas trabalhistas* – políticas sociais, “pleno emprego”, legislação trabalhista, desenvolvimento da participação democrática, ampliação da cidadania. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 160-161; grifos dos autores)

O Estado de Bem-Estar Social, embora tenha trazido melhorias significativas aos trabalhadores, está circunscrito ao modo de produção capitalista, no qual a divisão de classes é um dos seus fundamentos, havendo logo a busca da classe dominante pelo *status quo*. Isso é ratificado por Esping-Andersen (1991, p. 3), ao colocar que as reformas sociais são apenas paliativos ao capitalismo, ou seja, “[...] as reformas sociais não passavam de um dique numa ordem capitalista cheia de vazamentos”. Além disso, era preciso combater as ideias socialistas

¹² “É comum encontrar, na literatura sobre políticas sociais, a utilização do termo *Welfare State* para designar genericamente os países que implementaram políticas sociais sob a orientação keynesiano-fordista, ainda que alguns países não se definam dessa forma, como é o caso da França e da Alemanha. Também é usual encontrar na literatura brasileira esse mesmo tratamento, ou então utilizar sua tradução (Estado de Bem-Estar) para explicar a realidade brasileira. Encontra-se ainda, mas de modo menos frequente, também a utilização do termo Estado-providência para designar genericamente a ação social do Estado. Essas expressões, entretanto, são formuladas e utilizadas em cada nação para designar formas determinadas e específicas de regulação estatal na área social e econômica e muitas vezes são incorporadas ou traduzidas sem o devido cuidado na sua precisão e explicitação. Se é consensual que a expressão *Welfare State* originou-se na Inglaterra, o mesmo não se pode afirmar quanto à sua utilização como referência para todos os países europeus” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 96). Utilizaremos então o termo Estado de Bem-Estar Social como tradução/sinônimo de *Welfare State*, haja visto a popularização daquele termo na literatura brasileira.

que vinham ganhando força, sendo que a estratégia utilizada foi fazer um “compromisso” com os trabalhadores, ou seja, que abandonassem seu projeto histórico-societal em prol de ganhos sociais e seguridade social nos países centrais. E, por outro lado, havia enorme exploração do trabalho nos países do Terceiro Mundo (ANTUNES, 2009).

Gough (1982) afirma que há diferentes visões sobre o Estado de Bem-Estar Social, isto é, de que seja uma resposta funcional às necessidades (econômica e política para controlar uma rebelião potencial) do capital; de que seja resultado absoluto da luta da classe trabalhadora, como concessões que foram arrancadas do Estado; e de que seja a união dos dois elementos. Temos claro que o Estado de Bem-Estar Social se dá pela contradição entre as necessidades do capital e a luta de classes. Assim, a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social não podem ser explicados apenas pela luta de classes, pois há políticas sociais com interesse de preservar as relações capitalistas (GOUGH, 1982).

Gough (1982) apresenta que há dois fatores importantes para explicar o crescimento do Estado de Bem-Estar Social: o conflito de classes, pela forma e força da luta da classe trabalhadora, e a capacidade de o Estado capitalista formular e aplicar políticas que mantivessem a reprodução a longo prazo do capitalismo. Há, assim, no Estado de Bem-Estar Social, a pressão do capital de um lado e do outro do trabalho sobre o Estado. As classes capitalista e trabalhadora contemplam políticas de Bem-Estar Social por seus interesses, no entanto por razões bem diferentes:

La clase trabajadora, porque cualquier política que mitigue la dureza o que modifique el juego ciego de las fuerzas del mercado es una política que debe ser bien venida. La clase capitalista porque reduce el descontento de la clase trabajadora, proporciona medios para integrar y controlar la clase obrera y proporciona también beneficios económicos e ideológicos. (GOUGH, 1982, p. 144)

Desse modo, o Estado de Bem-Estar Social atende aos interesses da classe dominante e da classe trabalhadora, criando a ideia de uma ideologia da harmonia de interesses. Desdobrando essa relação entre capital-trabalho para explicar o Estado de Bem-Estar Social, Montaño e Duriguetto (2011, p. 162; grifo dos autores) apresentam que este passa a ter três tipos de funções:

1) a *criação das condições gerais de produção* (meio de transporte, de comunicação, de serviço postal, legislação civil, constituição de um mercado e de um sistema monetário nacionais, desenvolvimento de um sistema educacional); 2) a *repressão às ameaças ao modo de produção e acumulação* (exército, polícia, sistemas judiciário e penitenciário); e 3) a *integração das classes subalternas e a legitimação da ordem* (mediante o desenvolvimento da lógica vinculante da democracia) e a reprodução ideológica da classe hegemônica (através da educação, cultura e meios de comunicação dos serviços sociais).

Percebemos então que o Estado de Bem-Estar Social passa a ter funções diversificadas, sendo que o fundo público atua ativamente na reprodução do capital e da força de trabalho (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). No contexto do Estado de Bem-Estar Social, tanto os gastos sociais como o fundo público são gigantescos, pois havia as necessidades do capital e o contexto de forte organização sindical, haja visto o momento de construção do bloco socialista e o fortalecimento das lutas de classes (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Com o Estado de Bem-Estar Social, o fundo público e o gasto social são usados para atender àquelas funções supracitadas. O Estado de Bem-Estar promoveu o bem-estar dos trabalhadores, mas, por outro lado, promoveu o bem-estar do capital. Assim, é preciso pensar essa configuração do Estado na contradição entre capital-trabalho que foi permeada por lutas sociais que resultaram em conquistas e, ao mesmo tempo, em concessão do capital. As políticas sociais desenvolveram-se influenciadas pelos seguintes fatores: a luta e a influência da classe trabalhadora, a centralização do Estado e a influência da luta da classe trabalhadora sobre a centralização do Estado (GOUGH, 1982). Além destes elementos, em alguns momentos o Estado e o capital deram concessões como forma de prevenir reações da classe trabalhadora.

Behring e Boschetti (2011) chamam esse período premido pelo Estado de Bem-Estar Social de “idade de ouro” das políticas sociais. Elas apontam três elementos que marcaram estas: a) o crescimento do orçamento social em todos os países da Europa que fazem parte da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico); b) o aumento incremental de mudanças demográficas, com aumento da população idosa nos países de capitalismo central e da taxa de população economicamente inativa; e c) o crescimento sequencial de programas sociais no período, com adoção e expansão bastante parecidas em boa parte dos países.

Em síntese, com o regime de acumulação keynesiano/fordista e, conseqüentemente, o Estado de Bem-Estar Social, houve uma melhoria das condições de vida dos trabalhadores, assim eles, de certa forma, aceitavam a exploração sofrida dentro das fábricas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). À medida que havia descontentamento dos trabalhadores, estes eram atendidos por meio de reformas ou conquistas imediatas, possibilitando assim a reprodução do capital. Pois o capital pode ter perdas momentâneas, mas sempre está atento aos ganhos de longo prazo.

No entanto, no início dos anos 60, o regime de acumulação fordista/keynesiano começa a dar sinais de esgotamento, devendo isso, em grande parte, à consciência de classe dos trabalhadores que questionavam tanto seu trabalho como sua socialização fora do trabalho. O operário-massa não tinha autonomia no seu trabalho, fazia tarefas rotineiras e repetitivas, tarefas sem sentido, havendo também, um grande incentivo para o consumo com exaltação ao individualismo (ANTUNES, 2009). A resistência ao trabalho nos modos taylorista/fordista assumia perspectivas individuais (absenteísmo, fuga do trabalho, *turnover*, busca da condição de trabalho não operário) e coletivas (greves parciais, operações zero, contestação da divisão hierárquica do trabalho e do despotismo fabril, formação de conselhos, propostas de controles autogestionárias, recusa ao controle do capital, defesa do controle social da produção e do poder operário) (ANTUNES, 2009).

De acordo com Behring e Boschetti (2011), a luta operária foi um elemento importante para questionar os domínios do capital, sendo que outro elemento fundamental foi o esgotamento econômico do ciclo de acumulação. Assim, “[...] a atual crise é *estrutural do sistema capitalista*, e tem como raiz profunda o *excesso de capacidade de produção que não encontra retorno nas vendas*, o que, no início dos anos 1970, leva a uma forte *queda da taxa de lucro* [...]” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 183; grifos do autor).

Antunes (2009) aponta então uma série de elementos como os quadros mais evidentes do esgotamento do regime de acumulação fordista/keynesiano: a queda da taxa de lucro, a exaustão do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção, a hipertrofia da esfera financeira, a grande concentração de capitais, a crise do Estado de Bem-Estar Social e o incremento acentuado das privatizações, desregulamentações e flexibilização dos mercados e do trabalho. Apontando elementos complementares a esses citados, Behring e Boschetti (2011, p. 118; grifos nossos) colocam que:

A onda longa de caráter depressivo ou de estagnação [...] com início nos anos 1970, foi propiciada, portanto, pelo encontro de: **crises clássicas de superprodução**, cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam eficácia, em cada pequeno ciclo; **contenção brusca dos rendimentos tecnológicos** (poucas ou marginais invenções novas); **crises do sistema imperialista** (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); **crise social e política nos países imperialistas**, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridade; e de **crise de credibilidade do capitalismo**, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas.

Com todas essas questões, havia ameaça política e econômica (HARVEY, 2008). A primeira devido à insatisfação geral e à relação do trabalho com os movimentos sociais urbanos nos países do capitalismo avançado, sendo que partidos socialistas e comunistas ganharam espaço na Europa, enquanto nos Estados Unidos havia aclamação por reformas e intervenções do Estado. Em relação à segunda ameaça, as elites econômicas e as classes dirigentes sentiam-se ameaçadas economicamente, uma vez que houve a diminuição da concentração de riqueza por uma minoria (HARVEY, 2008).

A partir dessa discussão sobre o regime de acumulação fordismo/keynesianismo e o Estado de Bem-Estar Social e suas políticas sociais, buscaremos discutir aquela que foi a alternativa encontrada para a crise nos anos de 1970, isto é, o ideário neoliberal.

2.2. As origens do ideário neoliberal, seus fundamentos e sua implementação

A partir dessa crise instaurada no sistema capitalista¹³, neste caso específico no regime de acumulação fordismo/keynesianismo em fins dos anos 1960, houve, na década de 1970, a polarização do debate entre os que apoiavam a social-democracia e o planejamento central e aqueles que sustentavam a liberação do poder corporativo e dos negócios (neoliberais) (HARVEY, 2008). Naquele momento, ninguém sabia qual seria a melhor resposta e de que maneira funcionaria, mas se agarraram firmemente nos elementos presentes no ideário neoliberal.

¹³ A crise no sistema capitalista cumpre duas funções: “a) em primeiro lugar, a crise é um resultado, uma consequência intrínseca ao próprio desenvolvimento capitalista; b) em segundo lugar, a crise é a causa, o motor da recuperação econômica e da retomada da taxa de lucro” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 182; grifos dos autores).

Assim, na década de 1970, ocorreu a reestruturação do capitalismo, sem haver a transformação dos pilares do modo de produção capitalista, ou seja, mudou do regime de acumulação fordismo/keynesianismo para o regime de acumulação flexível. Dessa forma:

Essa é uma crise que tem como raiz a secular queda da taxa de lucro [...], e que obriga o capital e o Estado à reestruturação de certos processos e instituições existentes, como forma de procurar, por via de mecanismos econômicos e extraeconômicos, atenuar ou neutralizar a crise. Esses mecanismos “neutralizadores”, diferentemente do contexto anterior, sustentam-se no *rompimento do chamado “pacto keynesiano”* [...] e segue três caminhos centrais: a) a **criação de áreas de superlucros** fora da superprodução e do subconsumo (fundamentalmente via privatizações de empresas estatais); b) a **extrema centralização do capital**, acentuando o domínio dos monopólios no mercado (particularmente via fusões); c) a **redução dos custos de produção para o capital** – com o trabalho (via subcontratação, reforma da previdência, flexibilização das leis trabalhistas, recortes do financiamento estatal na área social etc.) e com os custos gerais da produção/comercialização (fundamentalmente via reforma tributária, abertura de fronteiras dos Estados nacionais para circulação de mercadorias, automação, reengenharia etc.). (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 192; grifos nossos)

O regime de acumulação flexível pautou-se em três pilares fundamentais: a) **a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas**; b) **a reestruturação produtiva**; e c) **a contrarreforma do Estado** (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Arelado a este regime de acumulação, está o ideário neoliberal que se baseia nesses elementos supracitados, conforme discutiremos a seguir.

O neoliberalismo começa a ser implementado em alguns países a partir da década de 1970. No entanto: “Efetivamente o neoliberalismo nasceu imediatamente após a segunda guerra mundial, na Europa e nos Estados Unidos, como uma intransigente reação ‘teórica e política’ ao intervencionismo do Estado Social, que se afirmava naquele momento” (PEREIRA, 2004, p. 137). Os “pais fundadores” do neoliberalismo são Hayek e Popper, porém, é no arco ídeo-político de Hayek e Friedman que a ofensiva neoliberal tem se apoiado.

Em 1947, Hayek convocou para uma reunião – na Suíça – aqueles que comungavam com sua orientação ideológica. Entre os participantes, estavam economistas, filósofos e historiadores como: Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi e Salvador de Madariaga. Com essa reunião, foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, como se fosse uma “franco-maçonaria neoliberal”, em que eram realizadas reuniões internacionais, bianualmente (ANDERSON, 1995). “Seu

propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (ANDERSON, 1995, p. 10). No entanto, o momento não era favorável para as ideias neoliberais, pois o Estado de Bem-Estar Social estava em franco desenvolvimento, havendo o período conhecido como “idade de ouro do capitalismo” com grande crescimento econômico nas décadas de 50 e 60.

O grupo de Hayek – que teve apoio financeiro e político – ficou à margem da política e da influência acadêmica até a década de 1970, mas foi ganhando cada vez mais espaço nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Um elemento fundamental para que a teoria neoliberal ganhasse respeitabilidade foi Hayek em 1974 e Friedman em 1976 terem ganhado o Prêmio Nobel de Economia (HARVEY, 2008). Então, a consolidação do neoliberalismo se deu nos dois países supracitados, na entrada dos anos 1980.

Harvey (2008, p. 49) faz um questionamento que nos parece bastante pertinente: “Como então se gerou suficiente consentimento popular para legitimar a virada neoliberal?”. Para resposta desta questão: “Fortes influências ideológicas circularam nas corporações, nos meios de comunicação e nas numerosas instituições que constituem a sociedade civil – universidades, escolas, Igreja e associações profissionais” (HARVEY, 2008, p. 49-50). Além disso, houve a cooptação de alguns setores dos meios de comunicação e muitos intelectuais se converteram ao ideário neoliberal (HARVEY, 2008). Com todo esse processo, a partir da década de 1970, o neoliberalismo virou uma compreensão do “senso comum”. “O efeito disso em muitas partes do mundo foi vê-lo cada vez mais como uma maneira necessária e até completamente ‘natural’ de regular a ordem social” (HARVEY, 2008, p. 50). Esses elementos apontados por Harvey (2008) são comungados por Borón (1995, p. 158), pois diz que

[...] a categoria de *neoliberalismo* é útil porque resume o senso comum da época, o senso comum imposto pelas classes dominantes. O senso comum da época é neoliberal. Gostemos ou não, ele se implantou profundamente nas massas. O mercado é idolatrado; o Estado é demonizado; a empresa privada é exaltada e o “darwinismo social de mercado” aparece como algo desejável e eficaz do ponto de vista econômico.

De acordo com Fernandes (1995), há três pilares para a virada neoliberal. O primeiro é o acelerado processo de reversão das nacionalizações do período anterior, ocorrendo assim, as privatizações. O segundo pilar é a crescente desregulamentação das atividades econômicas e

sociais dos Estados, já que o mercado é eficiente e o Estado burocrático. O último pilar é a mudança no padrão de proteção social, ou seja, presença de processo de focalização nas políticas sociais. Os arranjos destes três pilares (desestatização, desregulamentação e desuniversalização) sofrem e sofreram articulações, combinações e dosagens distintas em cada contexto (FERNANDES, 1995).

Para Netto (2007, p. 77; grifos do autor), a essência do arsenal neoliberal está pautado em “[...] *uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia*”. A defesa do mercado livre não se reduz a uma defesa estritamente econômica (de inovação e crescimento). “Mas sua funcionalidade abre-se à fundação de um projeto societário global, investindo sobre a estrutura social e a ordem político-institucional na justa medida em que está sempre presente a ‘indivisibilidade da liberdade’ [...]” (NETTO, 2007, p. 79).

Pelo visto, o mercado é um elemento central para pensarmos no ideário neoliberal, sendo que “[...] a proposta neoliberal centra-se na inteira *despoliticização* das relações sociais: qualquer regulação *política* do mercado (via Estado, via outras instituições) é rechaçada de princípio” (NETTO, 2007, p. 80; grifos do autor). Isso fica claro ao percebermos que alguns elementos apontados por Navarro (1998) como princípios neoliberais centram-se na liberdade do mercado, ou seja: os déficits orçamentários são negativos para as economias dos Estados, pois absorvem a poupança nacional; são negativas as intervenções para regular o mercado de trabalho, impedindo o mercado livre; as proteções sociais realizadas pelos Estados com políticas redistributivas são prejudiciais ao desenvolvimento econômico, pois diminui o consumo; e o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior e na regulação do mercado financeiro. Podemos sintetizar que: “O pressuposto de que as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio é um elemento vital do pensamento neoliberal [...]” (HARVEY, 2008, p. 17). No entanto, “[...] o ímpeto para as liberdades de mercado e a mercadificação de tudo pode sair bem facilmente do controle e produzir incoerência social” (HARVEY, 2008, p. 91).

Com o desenvolvimento do mercado e a partir da crise iniciada em 1973, houve uma grande expansão financeira do capital, ao mesmo tempo houve uma tendência dos Estados nacionais abrirem suas fronteiras ao capital especulativo (MONTAÑO; DURIGUETTO,

2011). Com o processo de financeirização da economia, houve o abandono por alguns governos de posturas protecionistas, diminuição do gasto estatal para a área social e redução dos encargos com salário, pois, com isso, há a geração de superávit primário para que haja a captação de recursos para remuneração do capital financeiro especulativo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Com a mundialização da economia, grupos industriais transnacionais articulados com as instituições financeiras comandam a acumulação. Fazem parte destas os Estados-nação mundialmente hegemônicos, entidades intergovernamentais e privadas de controle do fluxo mundial de capital (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Clube de Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento) e empresas monopolistas transnacionais e grandes corporações globais (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Com a financeirização e a mundialização da economia, grande parte dos Estados ficou na dependência dos mercados financeiros (THERBORN, 1995). No entanto, é importante colocar que os capitais mundiais necessitam dos Estados locais para que estabeleçam políticas em cada país, ou seja, desregulamentação, privatização e liberalização do comércio (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O Estado apresenta, pois, um papel central na implementação e consolidação do ideário neoliberal. Os neoliberais advogam um *Estado mínimo* que, “[...] por um lado, combatem os sistemas de segurança e a previdência social; por outro, toleram alguma ação estatal em face do pauperismo” (NETTO, 2007, p. 79-80; grifos do autor). A ação estatal sobre a pobreza da população se dá por meio de políticas focalizadas nos mais pobres entre os pobres. A burguesia monopolista tem clareza da funcionalidade do pensamento neoliberal, por isso apoia sua ofensiva, “[...] ela e seus associados compreendem que a proposta do “Estado mínimo” pode viabilizar o que foi bloqueado pelo desenvolvimento da democracia política – o *Estado máximo para o capital*” (NETTO, 2007, p. 81; grifos do autor).

A teoria neoliberal apresenta que

[...] o Estado neoliberal deve favorecer **direitos individuais à propriedade privada**, o **regime de direito** e as **instituições de mercados de livre funcionamento e de livre comércio**. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das **liberdades individuais**. [...] O Estado tem portanto de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo o custo essas liberdades. [...] os contínuos

aumentos da produtividade devem proporcionar padrões de vida mais elevados a todos. [...] a teoria neoliberal sustenta que a eliminação da pobreza (no plano doméstico e mundial) pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio. (HARVEY, 2008, p. 75; grifos nossos)

Como se percebe, a teoria neoliberal em relação ao Estado parece muito romântica, pois achar que, com o livre mercado e com o livre comércio, haverá uma melhora no padrão de vida de todos é uma falácia. É bastante elucidativo quando Harvey (2008, p 81) apresenta que “[...] em caso de conflito, os Estados neoliberais tipicamente favorecem a integridade do sistema financeiro e a solvência das instituições financeiras e não o bem-estar da população ou a qualidade de vida”. Isso acaba fazendo com que, ao invés de elevar o padrão de vida de todos, haja concentração de riqueza cada vez maior, aumentando assim o distanciamento entre ricos e pobres.

Com a lógica do Estado mínimo pregada pelo neoliberalismo, a responsabilidade pelo bem-estar é dos indivíduos, que deve buscá-lo no mercado, sobretudo. Outrora, esses elementos eram garantidos pelo Estado, o que não acontece nessa nova configuração dele. Dessa maneira: “A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e, com demasiada frequência, a vítima é quem leva a culpa” (HARVEY, 2008, p. 86). Dessa forma, setores que eram geridos e regulados pelo Estado devem ser passados à iniciativa privada e desregulados, sendo que a competição entre empresas e indivíduos é salutar para o sistema capitalista (HARVEY, 2008).

Os ideólogos do neoliberalismo apontavam que as causas da crise era o excessivo poder dos sindicatos e do movimento operário por melhores salários e por mais gastos sociais do Estado. Para esse processo:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de **romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro**, mas **parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas**. A **estabilidade monetária** deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma **disciplina orçamentária**, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, **reformas fiscais** eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. (ANDERSON, 1995, p. 11; grifos nossos)

Assim, como pode ser visto em Harvey (2008) e Anderson (1995), o Estado neoliberal deve favorecer os direitos individuais à propriedade privada, as instituições de mercados de livre funcionamento e de livre comércio, deve ser econômico nos gastos sociais e nas intervenções econômicas, deve romper o poder dos sindicatos, deve buscar a estabilidade monetária, a disciplina orçamentária e as reformas fiscais.

No entanto, Harvey (2008) apresenta que há dificuldade em se falar do Estado neoliberal em geral, porque há desvios no modelo da teoria neoliberal, haja visto as contradições internas e adaptações da neoliberalização em tempos e lugares distintos. Os Estados neoliberais, embora falem em livre comércio, não conseguem seguir a cartilha neoliberal todo o tempo (HARVEY, 2008). Nesse sentido, Fernandes (1995) apresenta que há um neoliberalismo *xiita*, que não conseguiu se implementar puramente nos países, mas que este nutriu uma versão mais *light* (matizada e flexível) do neoliberalismo. Em relação à teoria e à prática neoliberal, Anderson (1995, p. 165) diz que: “Há, portanto, uma relação funcional entre o espaço teórico mais amplo e o espaço mais domesticado, datado, onde as ideias se traduzem em medidas práticas”. Anderson (1995) ainda defende que realmente os governos não conseguem colocar em prática fielmente o ideário neoliberal e isso remete a uma questão de que “a teoria na prática é outra”, em virtude das especificidades conjunturais.

Harvey (2008) defende que a neoliberalização implicou na redefinição das classes. No entanto, há dificuldade em identificar quais, já que classe não tem sido uma configuração social estável. A reconfiguração se deu na classe alta, sobretudo. Mas a reestruturação do poder de classe não significou a reestruturação do poder econômico às mesmas pessoas (HARVEY, 2008). Nas palavras dele, “[...] a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para **restaurar o poder de classe**” (HARVEY, 2008, p. 26). Um elemento importante na redefinição das classes é o aumento da concentração de riquezas nas mãos de poucas pessoas ao redor do mundo.

Ao apresentarmos alguns fundamentos do neoliberalismo, parece-nos importante apresentar alguns elementos de tensão e contradição no pensamento neoliberal. E uma primeira questão é o problema da interpretação do poder de monopólio, pois a competição acaba tirando empresas mais fracas do mercado, ficando assim os monopólios ou oligopólios. Contudo, os teóricos neoliberais não veem isso como problema, desde que não haja barreiras para a entrada de competidores (HARVEY, 2008).

Outra questão é o pressuposto de que há perfeito acesso à informação e igualdade de condições na competição, isso parece ser “[...] ou inocentemente utópico ou um escamoteamento deliberado de processos que vão levar à concentração de riqueza e, portanto, à restauração do poder de classe” (HARVEY, 2008, p. 79). Claro que o acesso a informações não é igual a todos, não existindo assim igualdades reais de condições.

Mas uma questão que demonstra as contradições do neoliberalismo é a ideia de que os indivíduos são livres para escolher, porém ele não é livre para escolher construir instituições coletivas fortes como sindicatos, podendo criar associações voluntárias de caridade que são fracas (HARVEY, 2008). As diversas armas estão apontadas para qualquer movimento que contraponha o neoliberalismo, sendo a liberdade apenas mais uma falácia ideológica (HARVEY, 2008).

A primeira experiência de neoliberalização foi realizada no Chile, na década de 1970. Esta experiência aconteceu após o golpe de Estado de Pinochet ao governo eleito de Salvador Allende, em 1973, naquele país (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Foi uma experiência realizada na periferia que se tornou modelo para implementação em países centrais. Já na Inglaterra, o neoliberalismo é implantado em 1979, com a eleição da primeira ministra Margaret Thatcher, sendo que foi o país que concretizou os princípios neoliberais de forma mais pura, pois contraiu a emissão monetária, elevou as taxas de juros, baixou os impostos sobre altos rendimentos, aboliu o controle sobre os fluxos financeiros, criou níveis de desemprego maciço, enfraqueceu as greves, aprovou legislações antissindicais, realizou cortes nos gastos sociais e instituiu um amplo programa de privatização (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Ainda em 1979, foram iniciadas políticas neoliberais nos Estados Unidos, sendo estas aprofundadas com Reagan, em 1980, com desregulação, cortes de impostos, cortes orçamentários, ataques ao poder sindical e profissional, desindustrialização doméstica, exportação das mercadorias, aumento da desigualdade social e restauração do poder da classe alta (HARVEY, 2008). Posteriormente, o neoliberalismo difundiu-se com Kohl na Alemanha, em 1982, chegando a Dinamarca, de Schlutter, em 1983 (ANDERSON, 1995). Quase todos os países do norte da Europa ocidental implantaram programas neoliberais, com exceção da Suécia e da Áustria. Enquanto que no norte da Europa chegavam governos de direita ao poder, no sul da Europa (França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia) chegavam, pela primeira vez,

governos de esquerda que se baseavam em movimentos operários ou populares (ANDERSON, 1995). Nos países da OCDE, o neoliberalismo teve como resultado nos anos 80: diminuição da taxa de inflação, aumento da taxa de lucro das indústrias, crescimento do desemprego, aumento do grau de desigualdade, manutenção da baixa taxa de crescimento, diminuição da taxa de investimento na indústria (ANDERSON, 1995). Com o fim da Guerra Fria, o leste europeu passa por um processo de neoliberalização.

A América Latina foi a terceira grande cena de experimentações neoliberais, embora a primeira experiência tenha sido realizada no Chile, a partir de 1973, com a ditadura de Pinochet (ANDERSON, 1995). As experiências no México, no Peru e na Argentina foram exitosas – houve deflação, desregulamentação, desemprego e privatização –, enquanto que na Venezuela fracassou (ANDERSON, 1995).

Após discutirmos o ideário, os fundamentos neoliberais e sua implementação ao redor do mundo, passaremos então para a discussão do neoliberalismo no Brasil, tendo como foco a contrarreforma do Estado no Brasil.

2.3. Neoliberalismo e contrarreforma do Estado no Brasil

O Brasil não esteve fora desse contexto de reconfiguração do liberalismo, sofrendo seus reflexos principalmente na última década do século passado. Contudo, Fagnani (2011) aponta dois momentos estruturais opostos na proteção social brasileira em tempos de neoliberalismo mundial.

O primeiro momento, intitulado de “*Conquistas na contramão do mundo*”, vai de 1975 a 1988 (FAGNANI, 2011). Enquanto no mundo havia o avanço neoliberal, na década de 70, com a reforma dos direitos sociais, o Brasil estava na direção inversa.

Fomos salvos pelo momento político. O movimento social que lutava pela redemocratização queria acertar as contas com a ditadura. Não havia brechas para a agenda liberal. Após árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e desenhou o embrião de projeto inspirado no Estado de Bem-Estar Social. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade (seguro) e dos direitos sociais (assistencialismo). (FAGNANI, 2011, p. 43)

É importante situar que o momento da Constituinte foi um processo intenso de mobilização e desmobilização de projetos e interesses específicos, havendo assim a luta pela hegemonia no estabelecimento da Constituição. Desde modo, houve avanços no que tange a direitos sociais, humanos e políticos, houve também traços conservadores como a ausência de enfrentamento da militarização do poder no Brasil, a manutenção de prerrogativas do Executivo, como as medidas provisórias, e na ordem econômica (BEHRING, 2008). Assim, foi “[...] uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares. [...] Todavia, prevaleceram os acordos estabelecidos por uma maioria mais conhecida como ‘Centrão’” (BEHRING, 2008, p. 134).

Behring (2008) aponta que, nos anos 1980, além do processo de transição democrática, também havia a complexa estrutura industrial que fez com que o Brasil aderisse tardiamente ao neoliberalismo. Entretanto, alguns elementos no cenário brasileiro colaboraram para que o país entrasse em crise e ingressasse a “onda” do neoliberalismo.

[...] de um ponto de vista econômico, tem-se, na entrada dos anos 1990, um país derruído pela inflação [...] que será o fermento para a possibilidade histórica da hegemonia neoliberal; paralisado pelo baixo nível de investimento privado e público; sem solução consistente para o problema do endividamento; e com uma situação social gravíssima. Tem-se a mistura explosiva que delinea uma situação de crise profunda. (BEHRING, 2008, p. 137)

O segundo momento, chamado de “*Tensões entre Paradigmas: Estado Mínimo versus Estado de Bem-Estar Social*”, ocorreu de 1990 a 2002 (FAGNANI, 2011). Era um movimento para que as conquistas presentes na Constituição Federal não se efetivassem, uma vez que o Brasil “optou” tardiamente pelo projeto neoliberal. O que impulsionou a agenda do Estado mínimo, em que não se fazia mais presente a ideia de políticas universais, mas focalizadas (FAGNANI, 2011). Isso claramente vinculou-se ao projeto de recompor a hegemonia da burguesia no Brasil, realizando um processo de contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008). Assim,

[...] em oposição ao “pacto social” que deu lugar à Constituição de 88, consolidou-se, nos anos 90 (inicialmente com o governo Collor), um amplo consenso liberal (filiado ao Consenso de Washington) favorável à implementação do programa de estabilização, ajuste e reformas institucionais, apoiado e promovido pelos governos nacionais e pelas agências financeiras internacionais: programa de privatizações, redução de tarifas alfandegárias para importação, liberalização dos preços, política

monetária restritiva, redução de isenções fiscais, subsídios e linhas de crédito, corte dos gastos públicos, liberalização financeira e renegociação da dívida externa. (MONTAÑO, 2010, p. 37)

Esse período, que vai de 1990 a 2002, tinha dois paradigmas em disputas que apresentam especificidades em duas fases: “*Contrarreforma truncada*” e “*Retomada das Reformas Liberalizantes*” (FAGNANI, 2011). A primeira foi de 1990 a 1992, na qual o governo de Fernando Collor foi marcado pela formulação de reformas liberalizantes, tanto que estava prevista, em 1993, a revisão do texto constitucional. Isto não aconteceu devido ao processo de *impeachment* vivenciado por esse presidente. Enquanto o momento da revisão não chegava, a Constituição Federal de 1988 passava por desfiguração por meio de legislação complementar (FAGNANI, 2011).

O governo Collor teve o Plano Collor 1 e 2. No primeiro, houve a busca por estancar o processo inflacionário por meio de recessão violenta, do arrocho salarial, do enxugamento da liquidez, da redução do déficit público e da privatização do Estado, tendo como resultado um país ainda mais empobrecido, com um parque produtivo desestimulado, salários achatados, manipulação da consciência dos setores populares e altos índices de inflação (ANTUNES, 2005). Dessa forma, o Plano Collor 1 não vingou, fazendo com que houvesse uma reorientação da política econômica para uma direção recessiva, com restrição do crédito e da política salarial (BEHRING, 2008). Já a orientação do Plano Collor II direcionou-se pela ortodoxia liberal, realizando cortes nos gastos públicos, um novo “tarifaço” e uma reforma financeira. Um elemento fundamental nessa mudança de direção foi, em 1991, ter mudado a equipe econômica. Além disso, desenvolveram-se reformas estruturantes, com um programa de privatização e de redução das tarifas aduaneiras, promovendo então uma grande abertura do Brasil para as nações capitalistas hegemônicas (BEHRING, 2008).

Collor foi derrotado pela falta de adesão à sua proposta por parte das classes dominantes no Brasil, tendo ele se equivocando na relação entre economia e política. Para Behring (2008), a intervenção desse governo de maior fôlego e longo prazo foi a implementação do neoliberalismo no país, com as chamadas reformas estruturais. Sua política econômica pautou-se pela adequação destrutiva do Brasil ao reordenamento mundial. Collor implementou a pauta regressiva no Brasil, indo na contramão da democratização e de elementos redistributivos da década de 1980.

Com a saída de Collor, há um segundo momento que vai de 1993 a 2002, sendo intitulado de “*Retomada das Reformas Liberalizantes*”. Nessa etapa, deu-se uma antinomia entre a estratégia macroeconômica e de contrarreforma do Estado e as possibilidades do desenvolvimento social (FAGNANI, 2011).

Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, na desorganização do mundo do trabalho, consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. Em segundo lugar, as políticas monetária, cambial e fiscal adotadas desorganizaram as finanças públicas e limitaram o gasto social. Esse é o pano de fundo para se compreender a desestruturação do mercado de trabalho e o retrocesso da reforma agrária e dos direitos trabalhistas e previdenciários; a ausência de política de habitação popular; a opção pela privatização do saneamento e do transporte público; e o paradoxo das políticas de saúde, assistência social e educação fundamental, nas quais os inegáveis avanços institucionais foram minados pela macroeconomia. A focalização ganhou vigor, sobretudo, após o acordo com o FMI (1998). (FAGNANI, 2011, p. 44)

O processo de contrarreforma do Estado no governo Cardoso se deu seguindo os ditames do Consenso de Washington¹⁴. Um elemento importante foi a “reforma gerencial” promovida pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado, tendo como titular Bresser Pereira. Em 1995, foi aprovado, por este ministério, o Plano Diretor da Reforma do Estado. De acordo com Montañó (2010), havia três dimensões nesse processo de contrarreforma do Estado: a) **institucional-legal**, com a criação de instituições normativas e organizacionais, construindo unidades descentralizadas de gestão, criando assim agências executivas e organizações sociais; b) **cultural**: promovendo a visão gerencial e sucumbindo os valores burocráticos, já que o Estado era mostrado rígido, lento e ineficiente; e c) **dimensão-gestão**: que buscava por em prática a nova visão gerencial, oferecendo um serviço público de melhor qualidade ao cidadão-cliente e com um custo menor.

Esse processo de “reforma” está para além de ser puramente técnico, tendo elementos econômicos e políticos, pois: “Trata-se de readequar a Constituição brasileira às necessidades do grande capital, de subordinar os princípios da Constituição de 88 aos ditames do FMI, BM,

¹⁴ “Com o intuito de orientar esse processo – fundamentalmente nos países periféricos –, em novembro de 1989 realizou-se uma reunião entre os organismos de financiamento internacional de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, para avaliar as reformas econômicas da América Latina, o que ficou conhecido como *Consenso de Washington*. As recomendações desta reunião abarcaram dez áreas: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.” (MONTAÑO, 2010, p. 29)

OMC e aos postulados do Consenso de Washington” (MONTAÑO, 2010, p. 45). Assim, Cardoso garantiu ao grande capital a inviabilização do projeto presente na Constituição de 1988, em dois planos: no plano jurídico, com o processo de revisão da Constituição, retirando elementos fundamentais; e, no plano prático-concreto, deu sustentação econômico-financeira à implementação do neoliberalismo (MONTAÑO, 2010).

Conforme pode ser visto em Fagnani (2011), o Brasil, no momento da Constituinte, estava na contramão do mundo. No entanto, após a aprovação da Constituição de 1988, começou o seu desmonte, pautado sobretudo nos princípios neoliberais.

[...] a regulamentação e a implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988 têm sido um processo árduo, ainda inconcluso, com distintos graus de sucesso, estagnação ou retrocesso, a depender da área de política social analisada. Não foram poucos os pontos que foram adulterados, ou simplesmente cancelados, antes mesmo de serem regulamentados, ante a força das posições conservadoras. (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 20)

Com o neoliberalismo no Brasil, houve o processo de contrarreforma do Estado com impactos sobre a política social. Sendo assim, apontaremos, a seguir, alguns reflexos do neoliberalismo sobre os elementos da política social.

2.4. Reflexos do neoliberalismo, focalização e “terceiro setor”

Com a mudança do Estado de Bem-Estar Social para o Estado neoliberal, há reflexos sobre a política social, ou seja, sobre os direitos, o fundo público e a gestão e o controle democrático. É importante destacar que o neoliberalismo não elimina a política social, mas faz com que ela se transforme, ou mesmo seja refuncionalizada seguindo os ditames e os interesses do capital.

Um elemento de destaque nesse processo é a promoção da contrarreforma do Estado, na qual uma série de direitos foi transformada em prol do capital (MONTAÑO, 2008). Desse modo, há o afastamento do Estado quanto à realização das necessidades sociais, assim a concretização dos direitos sociais passa a não ser uma responsabilidade exclusiva do Estado, abrindo espaço para “outros setores”. Sendo assim, o Estado seria responsável por fornecer o mínimo e não o básico, conforme discutido anteriormente.

Vimos que no Brasil, embora tenha havido avanços na Constituição de 1988, ao longo da década de 1990 ocorreu seu desmonte ou mesmo a não implementação daquilo que estava preconizado nela em relação aos direitos. Os reflexos desse processo neoliberal por aqui foram

[...] privatizações de empresas públicas, ajuste de gastos estatais, reformas tributárias, da previdência e das legislações trabalhista e eleitoral, recorte do financiamento da área social. Particularmente neste último aspecto, têm-se retirado da esfera estatal um conjunto de políticas e instituições sociais, nas áreas da assistência, previdência e da saúde e educação públicas. (MONTAÑO, 2010, p. 218-219)

Dessa forma, houve grande abalo sobretudo nos direitos sociais, pois o Estado sofreu o processo de contrarreforma em busca de um Estado mínimo, ou seja, em que se desresponsabilizou pela concretização dos direitos. Isso justificou a retirada do fundo público no que tange aos gastos “[...] para não produzir déficit fiscal e para gerar superávit primário; em outras palavras: *redução dos gastos públicos com políticas e serviços sociais*” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 208-209; grifos dos autores).

Nesse sentido, vimos, no primeiro capítulo, que o financiamento do fundo público no Brasil tem se dado por uma carga tributária regressiva, pautando-se sobretudo pelo consumo e pela renda do trabalhador (SALVADOR, 2012). Mas o desfavorecimento dos trabalhadores em relação ao fundo público não se dá apenas no seu financiamento, visto que, no gasto público, tem havido priorização da política econômica, enquanto as políticas sociais têm sido desprivilegiadas (SALVADOR, 2010). Isso pode ser percebido no Brasil pelo processo de Desvinculação das Receitas da União, no qual recursos direcionados ao financiamento da seguridade social têm sido redirecionados para compor o superávit primário e, conseqüentemente, a sua utilização no pagamento de juros da dívida (SALVADOR, 2010).

Em síntese, o fundo público sobre a lógica neoliberal tem atendido, em grande parte, aos interesses do grande capital, isso à custa de desproteção social e mesmo a barbarização da vida social (BEHRING, 2009). No neoliberalismo, alguns elementos se fazem presentes: diminuição do gasto público, ampliação da arrecadação de impostos indiretos (regressivos); desemprego; e realização de programas de transferência de renda (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Os neoliberais advogam que políticas sociais universais¹⁵, não-contratualistas e constitutivas de direito de cidadania, seriam responsáveis por esvaziar o fundo público – o que, como vimos, é uma falácia –, assim estes recursos seriam “gastos mal” com atividades burocratizadas que não teriam retorno e daria cobertura indiscriminada a toda população (MONTAÑO, 2010). Dessa forma, está criada a justificativa para que haja desfinanciamento da área social, não sendo possível que os direitos sociais sejam concretizados de maneira universal. Portanto, a saída neoliberal encontrada foi a focalização das ações estatais que

[...] apresenta como característica a seleção de um determinado público em situação de desigualdade ou desvantagem para ser alvo de uma ação política específica. Pode ser elaborada tanto para: 1. Complementar uma política social universal, destinando uma atenção política e orçamentária maior a um determinado grupo em desvantagem, sem restringir o acesso de nenhum outro grupo, 2. pode ser elaborada para alcançar uma determinada parte da população, reservando a apenas essa população o benefício da política, ou, 3. Pode ser concebida como uma forma residual de ofertas de serviços públicos. (TRIVELINO, 2006, p. 51-52)

A focalização das políticas sociais faz parte do ideário neoliberal, porque, com a retirada do Estado no estabelecimento de políticas universais, é preciso atender apenas aqueles em situações drásticas e que não têm condições de acessar os serviços sociais no mercado. Montañó e Duriguetto (2011) apontam que este processo está em consonância com os ditames dos organismos multilaterais, ocorrendo, dessa forma, a substituição de políticas sociais por programas focalizados nos comprovadamente pobres.

Pereira (2007) apresenta que a focalização é antagônica à universalização, sendo que este termo se origina do entendimento da pobreza como um fenômeno absoluto, e não relativo. Dessa forma, ao invés de ter a ação pública para atender às necessidades humanas (sociais), pauta-se em soluções técnicas focalizadas, colocadas como inovadoras, neutras e facilmente controláveis (PEREIRA, 2007).

¹⁵ “O princípio da universalidade é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar naturalmente os direitos individuais (civis e políticos). Uma razão histórica fundamental para a adoção desse princípio foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos. Não discriminar, na perspectiva desse princípio, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a política social e dentro desta a assistência) como um fardo governamental ou um desperdício a ser cortado a todo custo. Além disso, uma outra justificação histórica importante para a adoção do princípio da universalidade decorreu da descoberta feita por várias forças sociais em pugna pela democracia, da ideia de prevenção nele contida.” (PEREIRA, 2007, p. 1-2)

Nas políticas focalizadas, fazem-se presentes alguns vícios arcaicos e anacrônicos, ou seja, a realização de **testes de meios**, em que se deve comprovar a pobreza; a **fraudemania**, em que há uma mania de fraude em relação aos pobres; a presença de **condicionalidades** ou **contrapartidas**, algo deve ser dado em troca do benefício recebido; e o **estigma**, em que o *status* de cidadania é rebaixado (PEREIRA, 2007). Estes mecanismos não são elementos de inclusão social, uma vez que o objetivo principal é excluir ao máximo aqueles que demandariam serviços sociais do Estado (PEREIRA, 2007).

Pereira (2007, p. 3-4) apresenta elementos contraditórios na realização de políticas focalizadas, colocando que:

Há, portanto, mais riscos de fracassos e irracionalidades nas políticas sociais focalizadas do que nas universais, porque as primeiras estão dissociadas do objetivo de extensão da cidadania aos mais pobres; transformam problemas estruturais em faltas morais que estigmatizam profundamente os seus portadores; valem-se da ausência de poder de pressão social das camadas mais pobres da população para oferecer-lhes benefícios e serviços de pior qualidade; desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; funcionam como armadilha da pobreza porque não liberam os pobres da situação de privação; e aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos sociais não focalizados, contribuem para o gradativo empobrecimento destes.

Nesse sentido, a focalização é contrária ao entendimento de cidadania, propiciando o clientelismo político. A focalização é justificada então pela crise fiscal do Estado, que não consegue atender a toda população, mas focaliza na população pobre que não tem condições de adquirir os serviços sociais no mercado. Assim, há uma diferenciação na prestação desses serviços, pois aqueles adquiridos no mercado têm qualidade em consonância com o poder aquisitivo, enquanto que as pessoas que não têm essa condição precisam se submeter a receber do Estado ou do “terceiro setor” esses serviços, com qualidade duvidosa, que não garante direitos e se dá pela filantropia (MONTAÑO, 2010). Nesse sentido, o ideário neoliberal trouxe grandes reflexos para a política social no Brasil, pois:

Além de desintegrar e desarticular, o neoliberalismo, também, focalizou a política social. Aquilo que a Constituição brasileira estabeleceu como dimensão universal da política social, o modelo neoliberal vai focalizar. A política social pública passou a ser focalizada no pobre. Seguida pela lógica da refilantropização e remercantilização (MONTAÑO, 2008, p. 91).

De acordo com Pereira (2004), sob o ideário neoliberal, existe uma configuração plural da política social, ou seja, o pluralismo de bem-estar (*welfare pluralism* ou *welfare mix*), em que há o processo de transição do padrão de proteção social de 1945-1970 (“período de ouro” do Estado de Bem-Estar Social) para o padrão a partir de meados dos anos 1970, com a participação do mercado e do “terceiro setor”. Assim, como há o afastamento do Estado quanto à realização das necessidades sociais¹⁶, a concretização dos direitos sociais, desse modo, não é uma responsabilidade exclusiva do Estado que abre espaço para “outros setores”.

Isso impactou diretamente a gestão e o controle democrático das políticas sociais no Brasil, porque o Estado passou a realizar políticas focalizadas e a gerenciar a realização dos serviços sociais, mediante sua privatização ou mesmo sua passagem para o “terceiro setor”. Isso está atrelado à contrarreforma do Estado brasileiro na década de 1990, na qual um conceito ideológico difundido por Bresser Pereira ganhou destaque, ou seja, a “publicização”, que é a “[...] produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução. O Estado reduz a prestação direta de serviços, mantendo-se como regulador e provedor” (BEHRING, 2008, p. 178).

Montaño (2010) afirma que a “publicização” promove a transferência de responsabilidade das questões públicas para o “terceiro setor” e repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Haveria, assim, “[...] uma verdadeira *privatização* de serviços sociais e da parte dos fundos públicos. Essa estratégia de “publicização” orienta-se por uma perspectiva, na verdade, desuniversalizante, contributivista e não constitutiva de direito das políticas sociais” (MONTAÑO, 2010, p. 46; grifos do autor). Além disso, Montaño (2010) sistematiza que a “publicização” materializa-se por três elementos:

- a) **Descentralização:** transferência de responsabilização para níveis descentralizados, ou seja, o que pode ser feito pela cidade não deve ser feito pela região, ou mesmo pelo poder central, o que justificaria o maior controle da população.
- b) **“Organizações sociais”:** seriam as entidades públicas não-estatais. Foram criadas leis e incentivos as “organizações sociais”, da “filantropia empresarial”, desenvolvimento

¹⁶ “Para os neoliberais, o bem-estar está associado ao mérito individual (e não aos direitos de cidadania social), à produtividade capitalista livre de controles (e não à redistribuição de bens e serviços coletivos) e à igualdade de oportunidades [...] e não à igualdade de resultados. Suas teses, ainda que variadas, não levam em conta categorias como *justiça distributiva*, *necessidades humanas* e *direitos sociais*, e seus conceitos de descentralização e participação são sinônimos de privatização das políticas públicas (PEREIRA, 2004, p. 146; grifos da autora).

de relação de “parcerias” destas organizações com o Estado. Nesse contexto, surge o “terceiro setor”.

- c) **Parcerias:** as parcerias acontecem entre o Estado e as “organizações sociais”, em que o Estado é desresponsabilizado de intervir sobre a “questão social”, promovendo assim as ações sociais pelo setor privado, com e sem fins lucrativos.

O neoliberalismo e, conseqüentemente, a contrarreforma do Estado são elementos centrais que justificam, por meio da “publicização”, a consolidação do “terceiro setor” na realização das questões sociais. No entanto, o “terceiro setor” coloca-se como um conceito ideológico que possibilita encobrir e desarticular o real tirando-lhe a dimensão de totalidade. É importante destacar que ele surge na conjuntura estadunidense na qual o associativismo e o voluntarismo fazem parte daquela cultura. De maneira mais específica, esse movimento aparece em 1978, por John D. Rockefeller III, e no Brasil chega por meio de um dos funcionários da Fundação Roberto Marinho (MONTAÑO, 2010).

Ao se pensar a realidade de maneira setorializada, é comumente feita uma divisão em esferas, na qual o Estado (“primeiro setor”) seria responsável pela questão política, o mercado (“segundo setor”) pela dimensão econômica e a sociedade civil (reduzida a “terceiro setor”) se responsabilizaria pelo âmbito social (MONTAÑO, 2010). De acordo com Melo (2004), é falacioso falar em setores, haja visto não condizer com o real, sendo que esta visão setorializada articula-se com o projeto neoliberal em busca de consenso das massas sobre esse ideário.

Assim, temos por base o entendimento apresentado por Montañó (2010, p. 22; grifos do autor) sobre o chamado “terceiro setor”, ou seja,

[...] numa *perspectiva crítica e de totalidade*, o que é chamado de “terceiro setor” refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: *um novo padrão (nova modalidade, fundamento e responsabilidade) para a função social de respostas às sequelas da “questão social”, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da auto-ajuda e da ajuda-mútua.*

Mas Montañó (2010) aponta que este não é o entendimento mais utilizado, porque a análise hegemônica pauta-se por visões *superficiais, epidérmicas, mistificadoras e*

ideológicas. Estas visões têm inspiração pluralista, estruturalista ou neopositivista, especialmente, por estudarem o “terceiro setor” desarticulado da contrarreforma do Estado e da reestruturação produtiva. Nessa direção, partimos da compreensão de que o “terceiro setor” tem existência no real e não em construções ideais.

Montaño (2010) faz uma ponderação do que hegemonicamente tem sido tratado como “terceiro setor”, apresentando quatro debilidades conceituais:

- a) Uma primeira debilidade é a compreensão de que o “terceiro setor” viria resolver a dicotomia entre público e privado. O primeiro é identificado como o Estado que está em crise e o segundo identificado como o mercado, que está relacionado à lógica do lucro. Dessa forma, o “terceiro setor” faria a articulação entre eles, em que a atividade é concretizada pelo privado e a presença do público não-estatal. Alguns autores entendem que na verdade a sociedade civil não é o “terceiro setor”, mas o “primeiro”, uma vez que teria a primazia sobre as outras esferas.
- b) Uma segunda debilidade é a falta de consenso sobre quais entidades compõem o “terceiro setor”. Na sua origem nos Estados Unidos, há uma vinculação ao conceito de filantropia. A partir de encontros internacionais sobre “terceiro setor”, são apontadas características, como: privadas, não-governamentais, sem fins lucrativos, autogovernadas e associação voluntária. No entanto, entre os autores essas características não são consenso, pois, para uns, inclui organizações formais, para outros, não. Para uns, as fundações empresariais seriam excluídas; e ora sindicatos e seitas são incluídos, ora estão fora do conceito.
- c) A terceira debilidade é ser um conceito que mais confunde do que esclarece, uma vez que os autores pontuam diferentes instituições que são chamadas como “terceiro setor”, a saber: as organizações não-governamentais, as organizações sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil, as instituições filantrópicas, as associações de moradores ou comunitárias, etc. Assim, reúnem-se instituições desde o *Green Peace* ao Movimento Viva Rio, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, a Fundação Roberto Marinho e outras.
- d) A última debilidade apresentada é o caráter “não-governamental”, “autogovernado” e “não-lucrativo” do “terceiro setor”. Há ONGs que estabelecem parcerias com o Estado,

sendo financiadas por este e que realizam funções que são estatais. Portanto, “[...] o Estado, ao estabelecer ‘parcerias’ com determinada ONG e não com outra, ao financiar uma, e não outra, ao destinar recursos a um projeto, e não a outro, está certamente desenvolvendo uma tarefa *seletiva*, dentro e a partir da *política governamental* [...]” (MONTAÑO, 2010, p. 57; grifos do autor). Outra questão são os altos funcionários de ONGs que têm altos salários. Um elemento que merece destaque é que, embora se digam “não-lucrativas”, há empresas que criam fundações para obterem isenções fiscais, ou mesmo melhorar a imagem dos seus serviços ou produtos, havendo, assim, um retorno indireto. De acordo com Melo (2004, p. 115):

A disseminação das noções de “empresa social”, “responsabilidade social das empresas”, “empresa cidadã”; “empresa amiga da criança” representa uma proposta política que concebe o grande capital, financeiro e industrial, como os novos mecenas do social, em detrimento de um Estado que não cumpriria nem suas obrigações, independente das razões. Como estratégia de obtenção de consenso nada mais apropriado à intensa divulgação midiática das ações sociais empresarias, assim como a criação de diversos institutos de grandes empresas, responsáveis por profissionalizar e politizar a velha filantropia empresarial.

Conforme percebemos, o “terceiro setor” é funcional aos princípios neoliberais. Portanto, a grande questão é pensar na concretização de direitos sociais por meio de instituições do “terceiro setor”. Nesse sentido, Montañó (2010, p. 19) traz que

[...] o debate do “terceiro setor” desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvida pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsório. Portanto, a abordagem crítica do conceito ideológico de “terceiro setor”, e do fenômeno real que ele esconde, constitui uma ferramenta importante para o enfrentamento do processo neoliberal de alteração da modalidade de trato à “questão social”, assim como na mais clara identificação dos *lóci*, sujeitos e processo de lutas sociais.

Nesse sentido, a “questão social”¹⁷ deixa de ser responsabilidade exclusiva do Estado, passando a ser responsabilidade dos sujeitos e da ação filantrópica, refletindo diretamente sobre os direitos sociais. “A resposta às necessidades sociais *deixa de ser uma*

¹⁷ Para uma melhor compreensão do termo “questão social”, consultar Netto (2001).

responsabilidade de todos [...] 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, p. 22; grifos do autor).

Uma justificativa recorrente para que o “terceiro setor” intervenha sobre a “questão social” é que o Estado é ineficiente. No entanto, desresponsabilizar o Estado de intervir na “questão social” e transferi-lo ao “terceiro setor” não ocorre por motivos de eficiência e nem apenas por razões financeiras. Segundo Montañó (2010, p. 23; grifos do autor):

O motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autoculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua para seu enfrentamento; desonerar o capital de tais responsabilidades, criando, por outro lado, uma imagem de transferência de responsabilidades e, por outro, a partir da precarização e focalização (não-universalização) da ação social estatal e do “terceiro setor”, uma nova e abundante demanda lucrativa para o setor empresarial.

Dessa forma, a política social materializa-se por políticas focalizadas que estão na contramão de direitos universais. Logo, apenas pequenos grupos são atendidos pelas políticas sociais.

Diante desse contexto do neoliberalismo e da atuação do “terceiro setor” nos sobrou muito pouco. “Agora, o cidadão brasileiro tem políticas precárias, focalizadas pela ação estatal, tem serviços privados que se tornaram mercadorias [...] e tem ações filantrópicas no âmbito do *Terceiro setor*, desenvolvidas por organizações ou pessoas, voluntárias e solidárias” (MONTAÑO, 2008, p. 93; grifos do autor).

O que se torna evidente ainda é a grande quantidade de entidades do “terceiro setor”. De acordo com dados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE), do IBGE, em 2002 eram 500 mil (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008b). Sendo que destas, 276 mil entidades do “terceiro setor” tinham características como: privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias. O quantitativo de organizações sem fins lucrativos continua alto, uma vez que, em 2010, era 509.603 (IBGE, 2012).

Conforme pode ser visto, a contrarreforma do Estado brasileiro impactou diretamente a gestão das políticas sociais, uma vez que outros “setores” passaram a realizar os serviços

sociais, ou seja, mercado e “terceiro setor”, sendo que este e o Estado passam a atuar no desenvolvimento de ações focalizadas, sobretudo para os pobres. Dessa forma, perde-se a noção do cidadão portador de direitos, visto que aqueles que não podem pagar pelos serviços privados têm que contar com a boa vontade do “terceiro setor” ou estar dentro dos critérios focalistas para acessar os “direitos sociais”.

O neoliberalismo e a mudança de gestão das políticas sociais impactaram a realização do controle democrático, pois, conforme vimos no primeiro capítulo, muitas instâncias de controle democrático – conferências e conselhos gestores – funcionam muito mais como mecanismo formal, não tendo suas deliberações concretizadas em legislação ou ações públicas. Outra questão: à medida que boa parte dos serviços sociais não é oferecida pelo Estado, fica confuso para a população saber quem está oferecendo aquele serviço.

Neste capítulo, mostramos que a atuação do Estado se dá de maneira diferente em duas configurações e conjunturas (regimes de acumulação), ou seja, no Estado de Bem-Estar Social e no neoliberal. Assim, a realização de políticas sociais acontece a partir de necessidades do capital em cada momento, mas uma questão importante é que no Estado de Bem-Estar Social ela se realiza a partir da universalização, enquanto no Estado neoliberal de maneira focalizada. O neoliberalismo se dá pela ofensiva contra o trabalho, reestruturação produtiva e contrarreforma do Estado. Com este último, sobretudo, há a consolidação do Estado mínimo, em que uma série de serviços sociais é transferida ao mercado e ao “terceiro setor”. Sendo assim, há limites para a concretização de direitos e, conseqüentemente, para a cidadania. A partir dessa discussão das políticas sociais em geral no neoliberalismo, passaremos para discussão do esporte e os reflexos da focalização e da atuação do “terceiro setor” sobre este direito.

CAPÍTULO 3

Esporte, focalização e “terceiro setor”

Este capítulo tem por objetivo discutir o esporte como um direito social e a intervenção do “terceiro setor” por meio dos “projetos sociais” esportivos. Isso será importante para trazermos o debate específico sobre o esporte, mostrando elementos da realidade e da discussão teórica sobre ele.

Nesse sentido, discutiremos inicialmente, a gênese, as características e as manifestações do esporte. Em seguida, debateremos sobre a intervenção do Estado brasileiro em relação ao esporte, sobretudo a partir das legislações esportivas.

Logo depois, pontuaremos elementos para mostrar o esporte como direito social. No entanto, a presença de discursos mistificadores para legitimá-lo colocam-se como sendo um dos limitadores para a sua concretização como direito. Os discursos mistificadores acabam justificando o desenvolvimento de “projetos sociais” esportivos focalizados na juventude pobre, cuja implementação se dá em grande parte pelo “terceiro setor”.

3.1. As manifestações esportivas

De início, compreendemos que seja importante discutir o entendimento sobre o que seja esporte, bem como suas características, para em seguida, perceber as suas diferentes manifestações. Na discussão sobre esse tema, há duas grandes tendências: uma que diz que na Antiguidade já havia esporte, sendo o esporte atual apenas uma evolução daquele e outra que diz que o esporte surgiu na modernidade, com o sistema capitalista, sendo esta a mais aceita pelos estudiosos da área, como Bracht (2011), Melo (2007; 2010), Castellani Filho (2008), Tubino (2011).

Este entendimento é ratificado por Bracht (2011) ao apresentar que o esporte surgiu na cultura europeia, por volta do século XVIII, sendo que, a partir daí, foi se expandindo para os demais países. Nesse caminho, o esporte é resultado de um processo de modificação (esportivização) da cultura corporal inglesa, tanto das classes populares – como, por exemplo,

os jogos com bola –, como da nobreza (BRACHT, 2011). Esse processo teve início em meados do século XVIII e intensificou-se no final do século XIX e início do século XX.

Na Inglaterra, foi a ida dos jogos populares para as *public schools*¹⁸ que fez com que eles sobrevivessem, uma vez que lá não eram vistos como ameaça à propriedade e à ordem pública (BRACHT, 2011). Pelo contrário, nas *public schools*: “Tais jogos tiveram seus sentidos completamente modificados, passando a ser concebidos como estratégia ‘educacional’, de controle corporal e de preparação de lideranças” (MELO, 2007, p. 68).

Como podemos perceber, esses jogos populares, que deram origem ao esporte, foram vistos como funcionais para a formação dos jovens da burguesia. Mas também o esporte foi visto como uma diversão apropriada para a população, pois se dá numa lógica diferente daquela dos jogos populares (MELO, 2007).

Desse modo, é emblemático que o esporte tenha surgido na sociedade que foi berço do capitalismo, estando diretamente relacionado aos ideais de vida burguesa. Assim, o esporte é um elemento cultural de síntese daquela sociedade e isso pode ser percebido em suas características. Bracht (2011, p. 23) se apoia em Guttmann para apresentar que o esporte possui sete características: “1. Secularização (*Weltlichkeit*); 2. Igualdade de chances; 3. Especialização de papéis; 4. Racionalização; 5. Burocratização; 6. Quantificação; 7. Busca do *record*”.

A **secularização** está relacionada ao fato de que o esporte não tem relação com as questões religiosas – elemento presente na Antiguidade em suas práticas corporais. Já a **igualdade de chances** possui regras determinadas que são parâmetros para a prática de cada esporte, fazendo assim com que um jogador (equipe) não tenha privilégios em relação a outro. Há também no esporte a **especialização de papéis**, ou seja, cada jogador cumpre um papel específico em uma equipe, por exemplo no futebol: zagueiro, atacante, volante, lateral etc. A **racionalização** no esporte se dá, principalmente, na elaboração de estratégias e táticas de jogo, sobretudo em treinamentos, momento em que há o aprimoramento de técnicas; este processo de racionalização é aprofundado hoje em dia com o uso de tecnologias de computadores.

A **burocratização** relaciona-se a todo aparato que dá sustentação à prática do esporte, ou seja, a presença de confederações e federações, bem como do Tribunal esportivo. No que

¹⁸ As *public schools* são as escolas públicas inglesas responsáveis por formar os filhos da elite inglesa.

tange à **quantificação** no esporte, isso é recorrente quanto se fala em quantas vezes um time foi campeão ou quantas olimpíadas um atleta participou ou quantas medalhas um país conquistou nas olimpíadas ou quantas braçadas um nadador deu durante uma prova, assim a quantificação é bastante presente. Em relação à última característica do esporte, a **busca do record**, pode-se perceber que há uma busca constante pela melhor performance esportiva.

Ao olharmos para as características do esporte apresentadas acima, percebemos que há grande consonância com as características do sistema capitalismo. Assim, podemos ver o esporte como síntese do capitalismo, pois: “O esporte, como prática social que institucionaliza temas lúdicos da cultura corporal, se projeta numa dimensão complexa de fenômeno que envolve códigos, sentidos e significados da sociedade que o cria e pratica” (SOARES et al, 1992, p. 70).

Quando falamos das características do esporte, fica parecendo que toda prática esportiva tem aquelas presentes. Entretanto, elas são baseadas, sobretudo, em uma das dimensões do esporte, ou seja, o esporte de alto rendimento. Há outras dimensões do esporte em que estas se realizam tendo por base aquelas características, mas com muito mais flexibilidade, devido ser um tempo e espaço diferente daquela dimensão citada acima.

Assim, após apresentarmos o surgimento do esporte e suas características, discutiremos sobre as diferentes dimensões ou manifestações do esporte. De acordo com Tubino (2011), o esporte possui três dimensões sociais: esporte-educação, esporte-participação ou esporte popular e esporte-performance ou de rendimento.

Em relação ao **esporte-educação**, há um equívoco quando se percebe este como um ramo do esporte de rendimento. Mas isso é comum, porque, em competições escolares, é recorrente a reprodução das competições de alto rendimento com suas respectivas características (TUBINO, 2011). Para Tubino (2011, p. 36), “[...] uma orientação educativa no esporte terá que se vincular obrigatoriamente a três áreas de atuação pedagógica: a de integração social, a de desenvolvimento psicomotor e a das atividades físicas educativas”. A integração social se daria com a participação autêntica dos envolvidos, na qual os alunos decidiriam sobre a organização das atividades. A atuação para o desenvolvimento psicomotor acontece para que todos participem e se movimentem sem haver discriminações, buscando desenvolver técnicas e se apropriar dos elementos presentes no esporte. Já a área das

atividades físicas educativas, deve-se pautar por um aprimoramento na aquisição de capacidades.

Ainda em relação ao esporte-educação, Tubino (2011, p. 37) afirma que “[...] o esporte na escola pode ser um dos meios mais efetivos de formação dos jovens, a prática esportiva como educação social será indispensável no desenvolvimento de suas personalidades e imponderável nos seus processos de emancipação”. Além disso, aponta que a educação deve formar para o exercício da cidadania, sendo que o esporte-educação deve ser considerado como um caminho essencial para o exercício da cidadania dos alunos (TUBINO, 2011). Assim, o esporte-educação é aquele que se desenvolve na instituição escolar.

Da forma como Tubino (2011) coloca, há um entendimento funcionalista do esporte na escola, haja visto que a função não é que os alunos se apropriem desse elemento cultural produzido pela humanidade, mas que ele deve formar a personalidade, ou mesmo formar para o exercício da cidadania. Desse modo, o autor poderia ter preenchido com mais determinações para deixar claro seu entendimento efetivo do esporte para emancipação e mesmo para a cidadania.

Já o **esporte-participação** ou **popular** está relacionado ao prazer lúdico e tem a finalidade de promover o bem-estar dos praticantes. Ele está circunscrito no tempo livre e, mais especificamente, no lazer (TUBINO, 2011). O esporte-participação “[...] tem como propósito a descontração, a diversão, o desenvolvimento pessoal e as relações entre as pessoas. Também oferece oportunidades de liberdade a cada praticante, a qual se inicia na própria participação voluntária” (TUBINO, 2011, p. 39). Além disso, esta dimensão é a que estaria mais inter-relacionada aos caminhos democráticos, pois possibilita a participação de todos; diferente do esporte de rendimento que apenas alguns participam (TUBINO, 2011).

O **esporte-performance** ou **de rendimento** exige uma organização complexa e grandes investimentos, sendo passado cada vez mais para a responsabilidade da iniciativa privada (TUBINO, 2011). Outras características desta dimensão: há a busca pela vitória; a sua prática se pauta em regras estabelecidas pelos organismos internacionais; os praticantes fazem parte de um seleto grupo; e propicia o espetáculo esportivo (TUBINO, 2011). Esta é a dimensão que concretiza de maneira “pura” as características do esporte apresentado acima por Bracht (2011) e Melo (2007).

Tubino (2011) justifica ainda que o esporte-performance possui sintomas positivos que justificam sua relevância social: é um meio de progresso e intercâmbio internacional; fortalece a sociedade por meio da organização esportiva comunitária; possibilita a existência de várias profissões especializadas no esporte; favorece o crescimento de mão de obra especializada; gera o turismo; e influencia o esporte popular. Como se percebe, no esporte de rendimento todas aquelas características do esporte fazem-se presentes.

Em contrapartida a este entendimento de três dimensões do esporte, Bracht (2011) apresenta que o esporte teria duas dimensões: o esporte de alto rendimento ou espetáculo e o esporte como atividade de lazer. De acordo com ele, toda prática esportiva é educacional. Afirma, além disso, que o esporte que acontece no ambiente escolar vincula-se a uma das perspectivas citadas acima, no entanto sofre maior influência do esporte de alto rendimento.

Em relação ao **esporte como atividade de lazer**, Bracht (2011) apresenta que ele não é homogêneo, uma vez que sofre influência do esporte de alto rendimento, mas diverge em relação a aspectos formais e também no sentido interno das ações.

Quanto ao **esporte de alto rendimento** ou **espetáculo**, este apresenta-se diretamente relacionado à transformação do esporte em mercadoria, por isso tende a assumir “[...] as características dos empreendimentos do setor produtivo ou de prestação de serviços capitalistas, ou seja, empreendimentos com fins lucrativos, com proprietários e vendedores de força de trabalho, submetidos às leis do mercado” (BRACHT, 2011, p. 26). Isso fez com que houvesse a profissionalização dos dirigentes e uma administração empresarial dos clubes esportivos (BRACHT, 2011). Este autor ainda aponta algumas características do esporte de alto rendimento: tem um aparato para a busca de talentos esportivos, é formado por um pequeno número de atletas, tem consumidores que financiam o esporte-espetáculo, os meios de comunicação são co-organizadores e possui um sistema de gratificação.

Após discutirmos dois entendimentos distintos sobre as dimensões do esporte, ou seja, os de Tubino (2011) e Bracht (2011), apresentaremos discussões presentes em outros autores sobre as diferentes manifestações do esporte e contradições presentes na discussão deste campo.

Em relação ao esporte de lazer, Castellani Filho (2007, p. 5) aponta que: “É no tempo e espaço de lazer que a manifestação cultural esportiva, despojada de sentido performático, se

apresenta como possibilidade de ser vivenciada por todos que a acessam, seja sob a forma de sua prática, seja na de fruição do espetáculo [...]”. Ele aprofunda este entendimento dizendo que: “É em sua dimensão recreativa, portanto, que o esporte explicita seu potencial sociabilizador, sua capacidade aglutinadora, oxigenando as vidas das pessoas com seu sentido lúdico, expressão de festa, de alegria [...]” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 5-6).

Embora haja esse entendimento sobre esporte de lazer, é preciso ter claro que ele sofre influência do esporte de alto rendimento, assim como influencia o esporte na instituição escolar (MELO, 2005), ratificando assim o que é mostrado por Tubino (2011) e Bracht (2011). Essa influência pode chegar a extremos, como nos mostra Melo (2005, p. 71):

[...] o modelo do esporte de alto rendimento acaba tendo maior visibilidade e, por isso, maior possibilidade de influenciar as práticas esportivas cotidianas. Mesmo em práticas esportivas não diretamente relacionadas à instituição esportiva, seus códigos podem fazer-se presentes. Não é difícil ver campeonatos, mesmo estudantis, em que acontecem brigas, adulterações da idade dos praticantes, incentivo à utilização de meios ilícitos para obter vantagens, brigas de “torcidas”, até com casos em que a polícia precisa ser acionada. Ou seja, sob a lógica de vitória a qualquer custo, tais práticas fazem sentido, mesmo que condenáveis. Nos chamados torneios de lazer, a incorporação dos sentidos e significados do esporte de alto rendimento se faz presente na premiação de destaques individuais, na necessidade de árbitros das federações, na existência de súmulas nos modelos oficiais.

Esses elementos acabam se colocando como contradições no setor esportivo. Não queremos cair no maniqueísmo de pensar que o esporte de alto rendimento é o malvado da história e o esporte educacional e de lazer são os salvadores da pátria, pois o esporte pode educar para a reprodução ou ruptura dos ideais presentes na sociedade capitalista. No entanto, Melo (2005) deixa claro que o esporte de rendimento estaria mais diretamente associado à reprodução do capital em virtude de suas práticas. Dessa forma, o esporte não é apenas legitimador do capitalismo, podendo se dar então numa outra lógica nas práticas esportivas na escola e no momento de lazer.

Nesse sentido, por trás do esporte de alto rendimento, há um projeto de sociedade, ou seja, o capitalismo, haja visto sua origem e desenvolvimento. Assim, como ele se articula ao processo de mercantilização, espetacularização das práticas corporais e dos trabalhadores (esportistas), a sua prática ainda é restrita à população, ficando esta apenas na condição de consumidora e espectadora (MELO, 2005). Além disso, as “[...] práticas esportivas também

foram e são utilizadas para afirmação da dominação de povos contra outros; da maquinização e manipulação do corpo humano – inclusive de ordem biogenética [...]” (MELO, 2005, p. 68).

Como podemos perceber, a dimensão hegemônica do esporte é o de alto rendimento, havendo assim influência direta sobre as outras dimensões, ou seja, esporte educativo e de participação. Isso acaba tendo reflexos diretos sobre a atuação do Estado no estabelecimento de políticas esportivas e sobre a concretização do direito ao esporte. As duas dimensões que cumprem o direito ao esporte são educacional e de participação, mas, por outro lado, o esporte de alto rendimento não se concretiza devido às características que foram apresentadas.

3.2. Estado e organização esportiva

De acordo com Castellani Filho (2007, p. 3), “[...] a presença do Estado brasileiro nas questões do esporte é incontestável e pode ser constatada na própria história da organização social e política do país”. A primeira intervenção do Estado brasileiro no setor esportivo se dá durante a década de 1930, no Estado Novo, momento em que Getúlio Vargas era presidente.

Ainda de acordo com Castellani Filho (2008), essa intervenção aconteceu a partir de uma situação pontual que incomodou o então presidente brasileiro. Naquele momento, no Brasil, havia a possibilidade de que mais uma Confederação cuidasse de uma mesma modalidade esportiva, tanto que na época havia a Confederação Paulista e a Confederação Carioca de Futebol. Como o Brasil foi convidado para participar de uma competição internacional, a Confederação Carioca de Futebol ficou incumbida de organizar a equipe, no entanto, devido à rivalidade entre as duas confederações, a de São Paulo não liberou seus jogadores para compor o time brasileiro. Assim, apenas com o time da Confederação Carioca, o Brasil não se deu bem, fazendo com que houvesse internacionalmente uma má repercussão. Toda essa situação fez com que Getúlio Vargas ficasse irritado, solicitando por isso, ao ministro da justiça que disciplinasse o esporte brasileiro, ou seja, que construísse mecanismos e ordenamentos legais para que houvesse parâmetros na organização do Esporte no Brasil.

É importante pontuar que há dois conjuntos de documentos legais que apresentam diretrizes e bases para a realização do esporte nacional (CASTELLANI FILHO, 2007). O primeiro conjunto de documentos é da década de 1940 e 1970, sendo que o primeiro

documento é do início de 1940, com o Decreto-lei n. 3.199/41, que buscava disciplinar o esporte brasileiro, cumprindo assim o que foi solicitado por Getúlio Vargas. “Tal procedimento acabou detonando uma linha intervencionista de natureza conservadora, graças ao seu caráter tutelar” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 3). Associados à disciplina, estavam interesses *economicistas* – interesse de melhorar a aptidão física da população, bem como do trabalhador – e *politicistas* – desenvolvimento do civismo e patriotismo dos brasileiros.

Essa normativa vigorou no cenário esportivo brasileiro durante 34 anos, sendo consolidada com a Lei n. 6.251/75 e regulamentada pelo Decreto n. 80.228, de 1977 (CASTELLANI FILHO, 2007). A legislação criada na década de 1970 reproduziu a lógica conservadora que havia balizado a construção da legislação de 1941, havendo a “modernização” do que era necessário para atender aos interesses do campo de marketing e do campo do esporte classista, ou seja, manteve o esporte no âmbito amador – sem reconhecimento da profissionalização do esporte (CASTELLANI FILHO, 2008). Essa lógica conservadora de se atentar apenas ao esporte de rendimento é visível, pois tanto o esporte estudantil como o esporte militar poderiam participar de competições do esporte federado. Mas a recíproca não era verdadeira, ou seja, o esporte federado (clubes) não poderia participar de competições organizadas pelo esporte estudantil e militar.

Nessa direção, Castellani Filho (2008) aponta que, naquele momento, havia um pseudo-sistema esportivo no Brasil, visto que ele normatizava apenas o esporte de alto rendimento, não tendo nenhum ordenamento ou parâmetro de organização para o esporte de lazer e esporte educacional. Assim:

Vamos ter, naquele momento [década de 1940], a inauguração de um bloco – que irá se estender até os anos 70 (do século XX) –, dentro de uma lógica de Estado interventora, de característica conservadora. O Estado intervém e estabelece uma estrutura esportiva – mais ou menos nos moldes de um sistema esportivo que imitava o utilizado, no âmbito do mundo do trabalho, pela Itália fascista (ou seja, uma verticalização que impedia relações horizontais de uma modalidade para com outra, assim, tínhamos, por exemplo, o futebol estruturado verticalmente – com Confederação, Federação, Ligas e clubes – e sem qualquer “diálogo” com o basquete. Não havia diálogo, não havia relação de qualquer tipo entre as Confederações e Federações das diversas modalidades esportivas). (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 134)

Dessa forma, o Estado brasileiro intervém no esporte de maneira conservadora, estando atrelada a interesses economicistas e politicistas. Além disso, o elemento conservador na política esportiva manifesta-se no desenvolvimento de um modelo piramidal, em que “[...] sua base e seu centro só se justificam a fim de cumprir o objetivo do ápice da pirâmide, o esporte de alto rendimento. Em outras palavras, a base e o centro da pirâmide servem tão-somente para dar sustentação ao esporte de alto rendimento” (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 134). Nesse sentido, o esporte educacional e o de lazer estavam subordinados ao esporte de alto rendimento, elemento não muito diferente na atualidade em que se busca os “talentos esportivos” nas escolas.

Nessa perspectiva piramidal, entendia-se que da quantidade tirava-se a qualidade, ou seja, as equipes nacionais seriam o ápice da pirâmide, sendo que em sua base e no meio haveria os praticantes do esporte que seriam levados ao ápice. Assim, não se tinha a compreensão do esporte como um patrimônio cultural da humanidade e que deveria ser apropriado pela população (CASTELLANI FILHO, 2008). Sendo assim, o esporte no âmbito estudantil obedeceria à mesma lógica do esporte piramidal, isto é, o esporte escolar e universitário seria a base para retirar os talentos para formar as seleções nacionais nos vários esportes (CASTELLANI FILHO, 2008). A intervenção conservadora sobre o esporte brasileiro “[...] fez com que se constituíssem verdadeiros feudos de poder – as Federações – que reproduziam, na estrutura esportiva, as mesmas relações de poder que podiam ser identificadas no campo político maior, no campo político-partidário, mais precisamente” (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 135).

O segundo conjunto de documentos que direcionou a política esportiva do Brasil foi a Lei Zico (Lei n. 8.672/93 e Decreto n. 981/93) e a Lei Pelé (Lei n. 9.615/98 e Decreto n. 2.574/98). Castellani Filho (2007) afirma que essas leis deram margem para um processo de mudança que confrontava interesses *liberalizantes* – que buscava autonomia no mercado – e *conservadores* – que viam na liberalização uma ameaça ao poder oligárquico constituído.

Essa situação foi iniciada, normativamente, na lei que ficou conhecida como “Lei Zico”, outorgada em 1993, e deu origem, portanto, a uma outra perspectiva de intervenção do Estado no campo do esporte – o Estado não tem capacidade de intervenção, mas continua financiando o esporte brasileiro. Na verdade, mais do que continuar, o Estado amplia a sua presença no âmbito do financiamento do esporte brasileiro – e isso se consolidou, posteriormente, com outro conjunto legal – com o

nome de outro camisa dez, o rei Pelé – com a chamada “Lei Pelé”, em 1998. Uma lei que, em verdade, modifica minimamente a “Lei Zico” – poderia ter sido simplesmente entendido como um conjunto de pequenas alterações da “Lei Zico”, mas havia a necessidade de ter a chancela do Pelé (o DNA do Pelé) numa nova lei; numa nova configuração de uma lei esportiva brasileira; que reforça a lógica de um Estado financiador da política esportiva centrada nas entidades esportivas com personalidade jurídica de direito privado. Esse novo conjunto ganha vida e prevalece até início do século XXI. (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 137)

Assim, devido ao embate entre interesses liberalizantes e conservadores, houve autonomia e pluralidade como elementos de mudança no campo esportivo (CASTELLANI FILHO, 2007). Chama-nos a atenção, nessa trajetória da política esportiva nacional, o fato de o esporte não ser visto como uma necessidade, ou mesmo um direito social, e “[...] tampouco o Estado como mediador e ponto de equilíbrio entre os interesses antagônicos existentes no setor esportivo” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 4). Dessa forma:

Esse quadro leva a uma reflexão e constatação desagradável. O esporte na sua dimensão de alto rendimento e espetáculo, desde o início da atuação do Estado, sempre foi prioridade, mesmo que tenha sido utilizado em alguns momentos a partir de um viés utilitarista. No entanto, constata-se que o esporte de alto rendimento conseguiu em grande medida atender aos seus interesses e obter um fortalecimento no jogo de correlação de forças entre Estado e sociedade. (FLAUSINO, 2013, p. 87)

Como pode ser visto em relação à atuação do Estado sobre o esporte, o foco esteve quase sempre no esporte de alto rendimento e não nas suas outras dimensões. Portanto, o esporte educativo e o esporte de participação foram refuncionalizados aos interesses do esporte de alto rendimento.

3.3. O esporte como direito social

Inicialmente, é preciso situar que o esporte e o lazer historicamente não se colocaram como prioridades nas ações governamentais. “O conjunto de justificativas para essa renúncia estatal é bastante diversificado, abrangendo desde questões etimológicas e axiológicas intrínsecas ao esporte até aspectos políticos, econômicos e sociais da organização do Estado brasileiro” (ATHAYDE, 2011, p. 194). Isso pode ser percebido no entendimento de que,

[...] no conjunto das ações governamentais, o fenômeno esportivo situa-se antes numa posição marginal ante setores como o da economia, da saúde, da educação, da habitação. A não ser por razões corporativas, considerando o quadro brasileiro, poder-se-ia reivindicar para o esporte o *status* de prioridade de ações governamentais. Aliás, em todas as pesquisas de opinião sobre quais os problemas mais sérios e urgentes que deveriam ser enfrentados pelo governo, o esporte não aparece ranqueado. É mais ou menos lugar-comum, portanto, que na ordem de prioridades das ações do poder público o esporte não deva ocupar lugar de destaque. (BRACHT, 2011, p. 89-90)

Assim, embora nas ações estatais e no entendimento popular o esporte não se faça presente como prioridade, ele está presente como um direito na Constituição Federal de 1988, enquanto o lazer¹⁹ aparece como um direito social. No entanto, o esporte é um dos conteúdos do lazer. Dessa forma, este também é um direito social na dimensão do esporte de participação, uma vez que o próprio texto constitucional utiliza a diferenciação de esporte (dimensões sociais do esporte) cunhada por Tubino (2011).

Em contrapartida ao entendimento do esporte como direito social, no Artigo 217 da referida Constituição, o esporte²⁰ é apresentado não como direito social, mas como direito individual. Nesse sentido, o Estado se exime da responsabilidade de intervir diretamente sobre o esporte, colocando essa responsabilidade sobre os indivíduos, ou seja, o Estado deve fomentar, mas não tem a obrigação de garantir o acesso.

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

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

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

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

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. (BRASIL, 1988)

Tem-se, portanto, que o esporte educacional deve ter destinação prioritária de recursos financeiros. Já no artigo 24, o esporte, juntamente com a educação, cultura e ensino, é

¹⁹ A Carta Magna do Brasil, no artigo 6º, apresenta que: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010).” (BRASIL, 1988)

²⁰ Utilizamos o termo esporte, embora a Constituição Federal de 1988 utilize a denominação desporto, por ter sido influenciada pela tradução portuguesa do termo.

apresentado numa perspectiva descentralizada, ou seja, em que União, Estados e o Distrito Federal podem legislar sobre ele. Entretanto, o que se tem visto é a descentralização em direção ao “terceiro setor”, como será discutido adiante.

Em relação à presença do esporte e lazer na Constituição, Correia (2012) faz-nos a ressalva de que é preciso ir além do reconhecimento normativo desses direitos, sendo necessárias políticas públicas que os concretizem. Esse entendimento é ratificado por Mascarenhas (2007a, p. 35) ao dizer que o “[...] o lazer constitui de fato um direito social apenas quando a existência de um conjunto de instituições públicas consegue assegurar sua realização e concretude, o que nos remete à ideia de uma conquista permanente”. E esta conquista permanente é importante, pois há diversas disputas no processo de formulação e execução das políticas de esporte, fazendo com que muitas vezes se tenha uma visão dele muito mais como meio do que fim (CORREIA, 2012).

Quanto à luta pelo direito ao esporte, Oliveira e Húngaro (2008a, p. 41) demonstram-nos uma contradição: “[...] diferentemente do processo que culminou na inclusão de outros direitos junto à Constituição, nem o esporte nem o lazer correspondem às reivindicações históricas da classe trabalhadora”. Eles complementam este entendimento apresentando que o esporte e o lazer “[...] não compuseram a pauta de lutas do movimento operário. Não foram, portanto, conquistas” (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008a, p. 42). Isso se dá porque os trabalhadores lutam pela redução do tempo de trabalho, mas não reivindicam práticas de lazer, nas suas mais variadas formas, como apontam os estudos de Mascarenhas (2007b) e Amaral (2006). Torna-se um desafio ainda maior pensar na concretização do direito ao esporte e lazer.

No entanto, Melo (2005) afirma que a presença do esporte e lazer na Constituição é fruto de reivindicações da população. Dessa forma:

Nos anos de 1980, os sopros da democratização do país também começam a rondar o mundo dos esportes. Ainda que timidamente, o direito ao esporte também começa a fazer parte das reivindicações populares. Com a criação/ampliação de espaços públicos ou programas esportivos, o direito ao esporte passa a configurar-se como demanda de uma sociedade democrática. Apesar disso, no texto final da Constituição de 1988, tanto o lazer como os esportes são considerados direitos sociais ao lado dos já tradicionais, como saúde, educação, habitação, transporte etc. (MELO, 2005, p. 76)

A partir desses entendimentos, é preciso ter claro que os direitos sociais são fruto das contradições entre concessão e conquista. Nesse sentido, Bonalume (2010, p. 59) faz uma indagação ao tratar do direito ao esporte e lazer: “Se os direitos ao esporte e ao lazer estão contidos, inclusive, no texto constitucional, por que continuam sendo negligenciados?”. Para além deste questionamento, ela aponta algumas causas para essa negligência:

a) a falta de consciência desses direitos; b) a responsabilidade individual e/ou coletiva insuficiente, no cenário social para garantia dos mesmos; c) exclusão de muitos das vivências de esporte e lazer, frequentemente gerada pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano; d) falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer; e) pouca qualificação da gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes; f) falta de um sistema nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores, que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis definidos, formação adequada e elevação da qualidade das ações; e g) falta de financiamento para prover a viabilização das ações de esporte e de lazer, com equidade entre as diversas necessidades e interesses.

Estes nos parecem elementos bastante contundentes para pensarmos na não efetivação do direito ao esporte, mas compreendemos que, no atual contexto neoliberal, a descentralização em direção ao “terceiro setor” contribui para que esse direito não se concretize.

Entendemos que o esporte seja uma necessidade intermediária, uma vez que é uma prática corporal²¹ que materializa a cultura corporal. Sendo assim, cada sociedade manifesta suas práticas corporais de modo diferenciado, no entanto, em todas as sociedades, há a presença de práticas corporais. Especificamente na sociedade ocidental, a prática corporal que se tornou hegemônica foi o esporte.

Por este direcionamento de análise, visualizamos que o esporte possibilita a construção e o fortalecimento da autonomia e educação, contribuindo para a saúde, ou seja, coloca-se como elemento importante no atendimento às necessidades básicas (PEREIRA, 2008b). Assim, o acesso ao esporte, a partir do entendimento de Pereira (2008b), pode ser considerado como uma das necessidades intermediárias que deve ser satisfeita de maneira diferente em outros contextos.

²¹ Para uma melhor compreensão do conceito de práticas corporais, ver Lazarotti Filho et al (2010).

Esse pensamento está em consonância com o que é apresentado por Melo (2005, p. 80), ao dizer que: “Inegavelmente, os esportes e as artes possibilitam novas formas de relação com o mundo, sendo tais manifestações parte integrante de um projeto de melhorias das condições gerais de vida”. Castellani Filho (2008, p. 132) segue na mesma linha de raciocínio, dizendo que: “Quando me reporto ao esporte como direito social já o entendo como construção humana, como produto da atividade humana. O homem produz, dá respostas, com vistas a atender as necessidades sociais estabelecidas ao longo do processo civilizatório”. Em outro momento, Castellani Filho (2007, p. 4) enriquece esse argumento dizendo que identifica o esporte como “[...] parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido”.

Além de o esporte ser compreendido como uma necessidade intermediária e como um direito social, entendemos que seja elemento importante para a cidadania. Sobre essa relação entre esporte e cidadania, Melo (2004, p. 119) nos diz que:

Concebemos o acesso/permanência a práticas corporais como dimensão da cidadania, por relacionar-se com a tarefa de socialização da produção humana e não com a apropriação privada ou por pequenos grupos da produção de riquezas, seja material ou cultural. A Educação Física e os esportes se inserem no campo dos bens culturais, indispensáveis à condição de ser cidadão, embora não suficientes. Com isso, o constante evocar de ações cidadãs nesse campo podem estar indicando um esvaziamento da dimensão política da cidadania de enfrentamento da ordem excludente do capitalismo. Assim, de bandeira de luta contra a organização excludente da sociedade capitalista, objetivando denunciar o acesso/permanência desigual aos bens produzidos pela humanidade, bem como sua apropriação privada, a cidadania torna-se simples palavreado vazio.

Dessa forma, o esporte é fundamental para a concretização da cidadania, todavia, fazem-se necessários outros elementos vinculados aos direitos individuais (civis e políticos) e sociais. “A prática esportiva e o lazer, por si mesmas, não garantem conquista e/ou ampliação de cidadania, nem trarão para a ‘sociedade’ todos os que estão excluídos dos direitos sociais, uma vez que não são suficientes para, sozinhos, resolverem os problemas sociais” (BONALUME, 2010, p. 61).

Torna-se importante que o direito social ao esporte seja concretizado por meio de políticas públicas, decerto que “[...] a luta pela existência de políticas públicas de esporte e lazer com acesso universal a toda produção cultural da humanidade se apresenta como

importante bandeira democrática” (MELO, 2004, p. 120). Também Flausino (2008, p. 71) conclui em seu estudo acerca do discurso sobre o esporte e lazer que

[...] apesar de estarem contemplados na Constituição, a realidade que abarca a efetivação de tais direitos é completamente contrária ao que é sinalizado na Carta Magna, pois os mesmos não conseguiram a sua efetivação concreta devido ao recuo da participação do Estado frente aos avanços das políticas neoliberais, desintegrando direitos sociais, transformando-os em direitos de consumo, mercadoria.

Isso acaba fazendo com que se perca a dimensão do esporte como um direito social, visto que o indivíduo passa a ser responsável por buscar a prática dessa manifestação cultural. Assim, o esporte deve ser atendido pelo mercado como uma mercadoria, havendo, dessa forma, não o entendimento do cidadão portador de direitos, mas o cidadão-consumidor.

Mascarenhas (2007a) faz uma análise do não-direito ao lazer, quando este deve ser buscado no mercado ou no “terceiro setor”. Dessa forma, haveria classes do esporte adequadas a cada classe social. Nesse sentido, haveria os COM-ESPORTE, ou seja, os ricos e endinheirados que teriam acesso ao esporte de primeiro mundo, podendo pagar pelas melhores mercadorias oferecidas. Um segundo estrato seria a classe média, que teria acesso ao ESPORTE-GENÉRICO, em que teria frequentes escapadas ao primeiro mundo do esporte, fazendo para isso dívidas ou gastando suas economias. No entanto, a maioria teria acesso a um esporte mais barato, com passaporte para o segundo mundo do esporte que seria cópia inferior do primeiro mundo, ou seja, um esporte de segunda mão. Com esporte mais inferior, ou o terceiro mundo do esporte, seriam os pobres e miseráveis, ou seja, os QUASE SEM ou os SEM-ESPORTE. Estes seriam a maior parte da população, que só tem acesso ao pouco de esporte que restou, ou mesmo aqueles que têm acesso a programas esportivos que se dão na lógica do ESPORTE-FILANTRÓPICO, em que contam com iniciativas em geral funcionalistas que são mantidas por entidades do “terceiro setor”, sendo subvencionadas pelo Estado ou recebendo apoio de organismos internacionais.

Em síntese, o esporte visto como mercadoria faz com que o acesso a ele seja diferenciado para as diferentes classes, pois quem pode pagar tem acesso ao melhor esporte, enquanto quem não pode tem que ficar esperando a “boa vontade” das organizações do “terceiro setor”.

Sem a efetivação do direito social ao esporte, o que restou foi adquiri-lo no mercado, ou contar com a caridade do “terceiro setor” ou mesmo participar dos programas focais desenvolvidos pelos governos. Nesse sentido, após pensar no direito ao esporte, veremos qual o discurso que tem sido realizado sobre ele.

3.4. O discurso mistificador e a focalização do esporte

Ao falar do discurso sobre o esporte, Mascarenhas (2008) apresenta três advertências para analisá-lo. A primeira é que se deve tomar cuidado com a “avalanche semântica”, já que há uma série de atributos/funções/qualidades colocada sobre o esporte, ou seja, “[...] o esporte enquanto ‘desenvolvimento humano’; esporte e lazer como ‘promotores da qualidade de vida’, ‘da cidadania’, enfim, percebemos que há uma mistificação em torno do esporte e lazer, que passa por essa ‘avalanche semântica’ [...]” (MASCARENHAS, 2008, p. 97).

A segunda advertência é que devemos estar atentos à metamorfose conceitual, pois ela tem promovido ressignificações em categorias explicativas, de compreensão e de análise sobre o entendimento do direito ao esporte (MASCARENHAS, 2008). Ele cita o exemplo da cidadania, que tem sido entendida na lógica do cidadão-consumidor e não como um sujeito portador de direitos.

A terceira advertência está atrelada à necessidade de estar atento ao poder mistificador do discurso sobre o direito ao esporte, pois muitas vezes ele gera a ideia de coesão/consenso, sendo utilizado para legitimar as políticas sociais que são desenvolvidas (MASCARENHAS, 2008). Assim, é como se não houvesse fronteiras entre os entendimentos da esquerda e da direita, entre progressistas e tradicionais ou entre críticos e conservadores. De acordo com Mascarenhas (2008), há um sincretismo conceitual na discussão sobre esporte muito influenciada pelo debate do pós-modernismo, em que chegam a misturar conceitos presentes em teorias epistêmicas diferentes.

A partir desses alertas fornecidos por Mascarenhas (2008), poderemos olhar com mais cuidado o discurso presente no setor esportivo, buscar analisar o discurso sobre o direito ao esporte, em instâncias como o Estado (discurso oficial), a mídia e o campo acadêmico. Flausino e Mascarenhas (2012) fazem então um estudo e nos apontam elementos interessantes.

De acordo com Flausino e Mascarenhas (2012), em relação ao discurso oficial, na I Conferência de Esporte de Lazer, falava-se em inclusão social dos cidadãos, em um contexto de concretização de direitos sociais universais, criando-se, para isso, políticas como o Programa Esporte e Lazer da Cidade, o Ministério do Esporte. Estes autores dizem ainda que a II Conferência apontava que a exclusão se mantinha, sendo um limitador do desenvolvimento humano e da universalização. Assim, o Ministério do Esporte colocou que iria ampliar e reformar os equipamentos para que o direito social ao esporte e lazer melhorasse a qualidade de vida e prevenisse o uso de drogas (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012).

A partir do que foi apresentado, fica claro que o discurso oficial é contraditório no que tange ao esporte, pois, ao mesmo tempo em que o coloca como um direito social universal, o apresenta como um meio para atingir outros fins ou mesmo instrumento para remediar a drogadição, a violência e o crime.

O discurso oficial do Ministério do Esporte é marcado por um excessivo processo de mistificação dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, atribuindo aos mesmos um caráter instrumental-utilitário ao afirmar o poder que tais direitos possuem para a resolução das mazelas sociais, como a violência, as drogas, o crime, dentre outras. Desconsidera-se dessa forma que esses e outros problemas sociais requerem uma ação conjunta de variadas políticas sociais públicas e não somente a implementação de programas esportivos focalizados em áreas de vulnerabilidade social. (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012, p. 22)

Já em relação ao discurso presente na mídia, Flausino e Mascarenhas (2012) analisam reportagens do jornal *Folha de S. Paulo* e encontram discursos que falam sobre: a necessidade dos direitos sociais ao esporte e lazer serem garantidos pelo Ministério do Esporte; a não garantia do direito ao esporte e lazer devido a problemas de financiamento e de priorização do esporte de rendimento; e o uso funcional-utilitarista e da focalização para resolver problemas sociais, em relação ao esporte e lazer. Nesse sentido, a mídia “[...] divulga e reproduz os discursos oficiais mistificadores que atribuem características mágicas ao esporte e ao lazer, apesar de também divulgar algumas reportagens acerca da não concretização de tais discursos” (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012, p. 12).

Para analisar o debate acadêmico sobre esporte e lazer, Flausino e Mascarenhas (2012) pesquisaram trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Temático de Políticas Públicas do CONBRACE (Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte). De acordo com eles, “[...] a produção teórico-científica caminha em via contrária ao problematizar a mistificação desses

discursos, evidenciando os efeitos perlocucionais²² que são apropriados por grande maioria dos gestores dessa política e pela população em geral” (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012, p. 22). Assim, percebemos que o debate teórico tem seguido caminho diferente daquele presente nos discursos oficiais e na mídia.

Flausino e Mascarenhas (2012, p. 21-22) concluem seu estudo dizendo que: “No que se refere à problemática dos discursos [...] estes são carregados de mistificação e têm a intenção de produzir efeitos perlocucionais, ou seja, ilusão, falseamento, cujo sentido só pode ser compreendido a partir do entendimento do contexto”. Portanto, precisamos estar atentos aos elementos discursivos que são apresentados pelos diferentes interlocutores.

Chama-nos a atenção que o esporte é um tema que todo mundo se sente à vontade para falar, por julgar conhecê-lo. Tudo bem quando o debate do senso comum se dá na vida cotidiana.

Mas quando isso se dá em esferas de governo, no mundo acadêmico e nas esferas diplomáticas de decisão do parlamento brasileiro, a questão ganha a complexidade, ganha uma importância extremamente grande, porque é lá que se forjam, que se constroem os parâmetros que balizam as normas para o estabelecimento de ações de determinado campo: o campo do esporte. (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 132)

Dessa forma, o debate sobre esporte daqueles que formulam e implementam as políticas para o esporte não poderia se dar no âmbito do senso comum. Mas, infelizmente, não é isso o que a realidade tem mostrado.

Quando nos detemos a avaliar, a compreender as representações de gestores no campo de esporte e lazer notamos que as “palavras de ordem” em torno do esporte apresentam-no como “ferramenta da paz”, do esporte como uma “ferramenta para a educação cidadã”, e o lazer é alçado à própria ideia de “qualidade de vida”. Esses atributos são colados ao esporte e ao lazer de forma quase mecânica. Isso acaba ganhando terreno do senso comum e, infelizmente, é algo muito presente nas falas dos gestores das políticas de esporte e lazer. (MASCARENHAS, 2008, p. 98)

Portanto, a discussão sobre esporte presente não apenas entre gestores, mas na sociedade em geral, é de que ele tem uma série de adjetivações que o qualifica e o instrumentaliza, ou seja: “[...] ‘esporte tira a criança da rua’; ‘esporte é ferramenta da paz

²² De acordo com Flausino e Mascarenhas (2012, p. 16): “Efeitos perlocucionais são atos da fala nos quais o emissor não declara ou admite seus objetivos. Na ação estratégica disfarçada, os atos ilocucionais (promessas) são usados com a intenção de produzir efeitos perlocucionais (ilusão, alienação), e o sentido desses atos ilocucionais só podem ser deduzidos do contexto.”

contra a violência'; 'esporte é ferramenta contra as drogas'; 'o esporte e o lazer promovem qualidade de vida'; 'o esporte promove inclusão social' e 'esporte é saúde'" (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012, p. 4).

Desse modo, é como se o esporte tivesse uma série de funções e superpoderes mágicos, sendo a solução para todas as mazelas sociais. Assim, há "[...] certa 'síndrome do Salvador da Pátria' atribuída ao esporte, que o coloca numa condição quase divina, de semideus, diferente dos demais fenômenos, capaz de combater toda sorte de mazelas sociais" (ATHAYDE, 2011, p. 200).

Nesse sentido, é atribuído um caráter funcional-utilitarista ao esporte, ou seja, é colocado como instrumento, ou melhor, em função de outros elementos. Isso acaba fazendo com que o esporte seja utilizado como um meio e não como fim, perdendo-se como elemento cultural que deve ser apreendido pela população. Logo, não é visto como um direito.

É preciso que este discurso funcional-instrumental seja contraposto, apontando os elementos contraditórios presentes nele. Em relação ao discurso de que "esporte é saúde", é preciso ter claro que a prática de esporte regular pode contribuir para a saúde, mas ele pode envolver riscos, como o caso de pessoas sedentárias que praticam esporte ocasionalmente. Como pensar em saúde no esporte de alto rendimento, em que as agressões ao corpo são recorrentes, "[...] podendo até o esporte, nesse caso, ser considerado um trabalho que destrói o corpo do trabalhador" (MELO, 2005, p. 68). Ainda em relação a isso, há o *dopping*, em que atletas utilizam drogas para obterem melhores resultados. Este último elemento também vai ao encontro do discurso de que o "esporte é uma ferramenta contra as drogas".

Outro discurso recorrente é o de que "o esporte tira a criança da rua", mas ela pode ser devolvida para a rua quando não mais tiver rendimento e não ganhar medalhas, ou mesmo quando os programas acabam, já que muitos são provisórios (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012). E mais, como "tirar a criança da rua, da droga e da violência" simplesmente ocupando o tempo dela, sem questionar o que está se ensinando ou mesmo que práticas estão sendo realizadas. Desse modo, é como se apenas a prática do esporte livrasse as crianças e jovens dos perigos da rua, sendo recorrentes em falas como: "[...] 'ocupar a mente para que não tenham tempo de pensar em besteiras'; 'para não ficarem fazendo o que não devem na rua'; 'mente vazia oficina do diabo'" (MELO, 2005, p. 82). Além disso, "[...] como dizer que esporte é cultura da paz com a violência que ocorre nos estádios e que leva muitas famílias a

terem medo de ir assistir a um jogo de futebol quando a situação financeira permite” (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012, p. 18).

Diante desses novos elementos discursivos presentes no esporte – novos porque antes havia o entendimento de que o esporte servia para formar atletas, no entanto este foi sendo abafado ao longo do tempo –, ele vai estar associado a outros elementos. De acordo com Melo (2005, p. 79-80):

Surtem novos discursos legitimadores das políticas públicas de esporte. 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 ou de inclusão social. Ou então uma outra tendência ainda é a de considerar o esporte importante mecanismo de controle social da juventude, visando apenas dominar os impulsos violentos e produzir uma nova sociabilidade, capaz de gerar novas práticas que possam afastar os jovens de drogas e crimes, numa abordagem salvacionista.

Nesse sentido, o esporte passa a ser atrelado a outros elementos como a “cidadania”, a “inclusão social” e o “controle social da juventude”. Por isso, hoje são comuns atividades esportivas privadas ou públicas que se digam promotoras da cidadania, principalmente em bairros pobres (MELO, 2005). Assim, há um processo de individualização da cidadania, em que essa se daria pela simples mudança de comportamentos devido à prática esportiva (CASTELLANI FILHO, 2007). Dessa forma, fica parecendo que: “Qualquer ação que ‘tire’ os jovens da rua é resgate de ‘cidadania’; qualquer ação solidária, como filantropia empresarial, ação caridosa de uma igreja, ou mesmo as novas políticas esportivas de atletas famosos; tudo se transforma numa ‘promoção de cidadania’” (MELO, 2005, p. 80).

Percebemos que virou moda utilizar o termo cidadania, como se este fosse autoexplicativo, assim aquelas advertências pontuadas por Mascarenhas (2008) tornam-se importantes. Apresentamos o nosso entendimento de cidadania a partir de Coutinho (2005) e mostramos em Melo (2004) que o esporte pode contribuir para a cidadania. Sendo assim, essa compreensão vazia de cidadania deve ser suplantada em prol de sua ampliação. Pois é contraditório que: “Mesmo os atores e organismos que estão diretamente ligados à implementação do projeto neoliberal, que com suas ações contribuem para a precarização das condições de vida da maioria da população mundial, também clamam por cidadania” (MELO, 2005, p 80). Portanto,

[...] o caráter de redentor de uma cidadania perdida e o aproveitamento político disso como forma de obtenção de consenso, não pode ser desprezado. Não se trata de desconsiderar sua importância para a vida das pessoas que estão sendo atendidas, já que para elas, num contexto de poucas opções de lazer, pouco importa quem promove a possibilidade para esta prática esportiva, se é o Estado, uma Organização Não-Governamental (ONG) ou um candidato a cargo político, ou já eleito, visando ampliar/consolidar sua base política. O desafio é compreender os aspectos políticos disso e sua vinculação/capacidade de dar conta das metas que se propõe a atender. Podemos perguntar se a prática esportiva por si é garantidora de cidadania, ou, ainda, se ela está relacionada com o processo de conquista/ampliação da mesma. Ou, então, se podemos resgatar a cidadania num contexto em que, apesar das novas opções de lazer, os antigos problemas continuam e se agudizam. (MELO, 2005, p. 80-81)

Assim, colocar o esporte como um elemento que por si só promoveria a inclusão ou mesmo a cidadania é difundir um discurso falacioso. Então, o simples fato de um garoto participar de um projeto esportivo, já lhe faria um sujeito com a cidadania garantida, ou seja, com todos os direitos? Claro que a pergunta é retórica, pois a compreensão reducionista do esporte como promotor da cidadania faz com se perca a dimensão da totalidade, uma vez que, conforme nos coloca Correia (2012), problemas complexos exigem respostas igualmente complexas.

Nessa direção, é preciso ter claro que são vários os problemas que são causadores da desigualdade social e seus efeitos (violência, drogas, etc.), assim não é a falta simplesmente do direito ao esporte que promove as problemáticas levantadas, logo não é a sua garantia que vai resolver tudo, mas pode contribuir (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012). No entanto, parece que colocar o esporte como redentor dos problemas sociais, para se chegar à cidadania, é uma estratégia de “[...] ocultamento da real gênese desses problemas que, supostamente, estão se tentando enfrentar” (MELO, 2005, p. 83).

Esses discursos mistificadores colocam-se direcionados, sobretudo para uma parte da população, ou seja, as crianças e jovens pobres, visto que o esporte, além de redentor das mazelas sociais para a juventude, é colocado como elemento de controle social, tendo a tarefa de disciplinar e controlar os maus impulsos, promovendo assim a “sociabilidade civilizada” deles (MELO, 2005).

Nessa concepção fica a impressão de que a juventude pobre teria quase que uma tendência “natural”, um destino inevitável, a enveredar-se pelos caminhos das drogas e dos crimes, e que as políticas de esporte e lazer seriam relevantes para tentar “livrar” esses jovens desse “destino”. Uma visão preconceituosa, que tende a

considerar o jovem pobre como sinônimo de criminoso em potencial. (MELO, 2005, p. 81-82)

Outro elemento interessante comumente apresentado é que jovens que entram no crime têm como motivo não ter nada para fazer, havendo uma linearidade entre a “falta” do que fazer e o envolvimento com o crime, estabelecendo uma relação de causa e efeito. “Assim, o esporte seria o ‘antídoto’ perfeito para coibir tais práticas, uma espécie de analgésico social, sempre numa perspectiva conservadora de controle social” (MELO, 2005, p. 82).

Esses discursos mistificadores presentes, conforme já apontamos, vão na direção inversa à concretização do direito ao esporte como elemento cultural produzido pela humanidade que deve ser apropriado por todos. Assim sendo, a academia tem uma importância muito grande, de produzir e difundir conhecimentos críticos – como diz Mascarenhas (2008), uma reflexão “radical, rigorosa e de conjunto” – que contraditam com estes discursos ideológicos. “Essa é a forma mais eficaz de ‘limpar’ um pouco esse efeito – esse poder mistificador, ideológico – que vem sendo construído em torno das políticas públicas de esporte e lazer” (MASCARENHAS, 2008, p. 101). A difusão do conhecimento é importante, pois Flausino e Mascarenhas (2012) mostraram-nos que há conhecimentos críticos produzidos no campo acadêmico, mas que estes não têm sido apropriados por gestores, mídia e população.

A partir da discussão realizada sobre o direito ao esporte e os discursos mistificadores para “realizá-lo”, passaremos então para a discussão da relação entre esporte e o “terceiro setor”, haja visto que muitos daqueles discursos são difundidos por essas organizações que implementam programas esportivos.

3.5. Esporte e "terceiro setor"

Nas últimas décadas, tem havido um aumento significativo de instituições do “terceiro setor” na realização de ações sociais, sendo meio milhão de entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil, em 2002 (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008b). Mas, ao serem aplicados cinco critérios – privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, autoadministradas e voluntárias – a elas, utiliza-se a denominação de figuras jurídicas de fundações privadas ou

associações sem fins lucrativos (FASFIL). Assim, em 2002, tinha-se 276 mil FASFIL, já em 2005 havia 338.162 FASFIL (CORREIA, 2012).

As organizações foram classificadas e distribuídas em grupos e subgrupos. No subgrupo “Esporte e recreação”²³, em 2002, tinha 26.894 FASFIL, correspondendo a 9,75% do total de FASFIL (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008b). Já em 2005, o quantitativo de FASFIL, no subgrupo “Esporte e recreação”, foi de 32.203, representando um aumento relativo de 19% em três anos (CORREIA, 2012). Na década de 1970, havia apenas 1.555 FASFIL relacionadas a esporte e recreação.

Oliveira e Húngaro (2008b) mostram que houve aumento da precarização do trabalho dentro das organizações do “terceiro setor”, sobretudo com contratações informais e aumento do trabalho voluntário. Além disso, no subgrupo “esporte e recreação”, a precarização se dá de maneira mais aprofundada, haja visto os poucos salários que são pagos.

Isso é reflexo do processo de remodelamento do Estado, conforme mostramos, que fez com que as práticas vinculadas aos direitos sociais se modificassem ao longo do tempo, ou seja, passassem de uma lógica interventora do Estado (Estado de Bem-Estar Social) para o entendimento minimalista do Estado (Estado Neoliberal). O campo esportivo não ficou de fora desse processo, porque isso fez com que houvesse a desintegração do direito social ao esporte.

Desse modo, o acesso à prática esportiva ou é buscado no mercado ou deve contar com a “boa vontade” das organizações do “terceiro setor”. De acordo com Melo (2004, p. 115): “O pulular de Fundações de esportistas, empresariais, de Ongs insere-se no bojo das estratégias de consolidação do chamado ‘terceiro setor’. O lazer e os esportes não ficam de fora dessa nova onda de ‘ações cidadãs’ [...]”.

Pautadas nessa lógica interventora do “terceiro setor”, as políticas esportivas colocaram-se como *locus* privilegiados de alguns termos da moda: parcerias, voluntariado e responsabilidade social (MELO, 2007a). Assim, o esporte e o lazer: “Passam, também, a ser uma questão para a sociedade resolver. E vão se estabelecendo parcerias entre o Estado (com os apoios fiscais) e a iniciativa privada a fim de dar um trato absolutamente funcionalista a

²³ O subgrupo “Esporte e recreação” contempla “[...] grupos escoteiros, os guardas mirins; as associações recreativas, esportivas e atléticas; as associações de funcionários voltadas para o esporte, lazer e recreação; os clubes diversos tais como de futebol, esportivos, kart, moto, camping, jockey, jeep, aero, entre outros; as associações de turismo em geral; as associações de intercâmbios; as associações de Yoga; as atividades desportivas e outras atividades relacionadas ao lazer.” (CORREIA, 2012, p. 68-69)

essas manifestações” (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008a, p. 42). Como podemos ver, as “parcerias” se dão na medida em que o Estado dá aporte financeiro/fiscal enquanto as organizações desenvolvem as ações.

Assim, temos diversas Fundações empresarias, ONGs, fundações de esportistas, que se articulam para disputar espaço na sociedade, ganhando visibilidade na/da mídia e, quiçá, verbas públicas, sejam diretamente ou via isenções de impostos para si ou para os “parceiros” que contribuem. Não por acaso, a ideia de responsabilidade social empresarial e de personalidades, como artistas ou atletas, faz tanto sucesso. Nesta linha, não nos surpreende que tais ações estejam revestidas pela nuvem de solidariedade e de altruísmo que marca este campo, inclusive constituindo um grupo que congrega esses organismos com o sugestivo nome de Rede de Atletas do Bem, para praticar o que classificam de “esporte social”. (MELO, 2005, p. 84)

A prática esportiva nessas instituições do “terceiro setor” se dá na lógica da solidariedade e do altruísmo. Nesse sentido, é necessário que “[...] os discursos devem ser sempre avaliados e reavaliados, desde um pensamento mais bondoso até o mais sórdido, para que seja retirada a verdadeira intenção do ato caridoso, como o mito da inclusão [...]” (OLIVEIRA; MELO, 2009, p. 66).

É preciso ter claro que muitas dessas instituições que desenvolvem projetos esportivos só funcionam devido ao financiamento público, ou mesmo renúncia fiscal. Além destas, há aquelas que atuam em projetos esportivos para terem uma boa imagem frente a seus consumidores, sendo assim uma empresa socialmente responsável. É isso que faz com que muitas empresas criem fundações.

Chama-nos a atenção a diversificação (heterogeneidade) de instituição do “terceiro setor” que desenvolve projetos esportivos, sendo que algumas delas até se contradizem em visões de mundo e de sociedade. Dessa forma, não podemos entender que tenham a mesma atuação. Muitas das organizações que intervêm sobre o esporte estão associadas a esportistas e ex-esportistas, são algumas delas: Instituto Ayrton Senna, Instituto Guga Kuerten, Instituto Dunga de Desenvolvimento ao Cidadão, Instituto Bola pra Frente, Fundação Gol de Letra, Fundação Cafu, Instituto REXONA de Esporte, Instituto Rumo Certo, Instituto Amigos do Vôlei, dentre outras. Há também aquelas vinculadas às fundações empresariais, como a Fundação Roberto Marinho, Fundação Bradesco etc.

No entanto, chama-nos a atenção o fato de que muitas dessas organizações do “terceiro setor” reproduzem discursos ideológicos e mistificadores sobre o esporte. Estes discursos legitimam o desenvolvimento de ações esportivas focalizadas, nas quais os promotores destas em grande parte é o “terceiro setor”. Assim, não concretizam o direito ao esporte como elemento cultural a ser apropriado pela sociedade, pelo contrário, fazem uso funcional-utilitarista do esporte.

A atuação do “terceiro setor” contradiz a visão do esporte como direito social, uma vez que traz para si uma responsabilidade que é do Estado. Como dissemos, sua atuação se dá na base da boa vontade e da caridade.

No entanto, já traz uma contradição, pois se é um direito do cidadão o acesso ao lazer/esporte, estes não deveriam ser oferecidos tão somente como meio de resgate social, através de programas ou em forma de caridade de instituições privadas ou mantidas por esportistas, que muitas vezes inclusive restringem a idade de participação dos indivíduos. Se é direito do cidadão deveria ser provido pelo Estado de forma contínua e digna, mas, ao contrário, quando estes são oferecidos, vincula-se uma imagem de grande feito, de bondade política que não deveria existir, pois nada mais é (ou pelo menos deveria ser) o cumprimento por parte do Estado de uma obrigação e o desfrutar da sociedade de um direito adquirido. (OLIVEIRA; MELO, 2009, p. 64)

Portanto, a presença do “terceiro setor” na atuação sobre o esporte coloca-se como um limite que contribui para o entendimento da cidadania como algo concedido e para a cultura política do “favor” e da dádiva (CORREIA, 2012). Em relação à cidadania, “[...] podemos dizer que hoje quem busca ideologicamente ‘concedê-la’ são ONGs, fundações, empresários, artistas e, no campo esportivo especialmente, atletas e ex-atletas” (CORREIA, 2012, p. 99). Fica parecendo que foi apenas isso que nos sobrou, no entanto é preciso lutar por outra lógica de cidadania e direitos sociais que esteja atrelada à construção de uma sociedade realmente justa, em que não seja necessário promover a inclusão social, uma vez que só se inclui quem foi excluído socialmente.

Com a nova configuração do Estado e da sociedade civil na década de 1980 no Brasil, surgiu/firmou a ideia de “terceiro setor”. Assim, as instituições públicas que até então eram responsáveis pela garantia dos direitos sociais das variadas áreas “[...] como educação (em suas múltiplas manifestações e modalidades), saúde, esporte, lazer, artes, dentre outros,

deixam de ser apresentadas como políticas públicas para ganharem a terminação genérica e abstrata de projetos sociais” (MELO, 2007b, p. 18).

Nesse sentido, ganham força os chamados “projetos sociais” ou mesmo programas de iniciação esportiva para crianças e jovens, sobretudo em regiões pobres (MELO, 2005), sendo que eles são promovidos por instituições públicas ou do “terceiro setor”. Essa intervenção com os “projetos sociais” em geral se legitimam em discursos mistificadores sobre o esporte, assim a participação do aluno naqueles seria o elemento central para ser cidadão. Dessa forma: “Uma relação direta e umbilical é estabelecida entre os chamados ‘projetos sociais’ e a promoção ou desenvolvimento da cidadania, em geral como atributo individual do sujeito participante, por meio de mudanças de comportamento” (MELO, 2007a, p. 33-34).

Em geral, os “projetos sociais” colocam-se como redentores para poder “resgatar a cidadania” de crianças e jovens, principalmente em bairros pobres e afastados dos centros urbanos. No entanto, Melo (2004, p. 116; grifos meus) faz um questionamento pertinente “[...] **como resgatar algo que jamais existiu?** Talvez caiba conquistar, inventar, mas resgatar algo que jamais houve é no mínimo equivocado, além de tentar camuflar-se embaixo desse grande ‘guarda chuva cidadão’”. Essa discussão é melhor desenvolvida quando diz que:

Partindo de um consenso na sociedade que a prática esportiva carrega em si elementos positivos para formação das novas gerações, um grande movimento de promoção dessas políticas esportivas de ex-atletas e/ou do grande capital se apresentam como os redentores sociais com a difícil tarefa de “resgatar a cidadania” de jovens e crianças. Estamos diante dos chamados projetos sociais, geralmente localizados em bairros pobres e violentos, que muitas vezes se apresentam como a única possibilidade de acesso para muitos jovens. Talvez por isso, goze de maior prestígio social, indicando uma prática que contribua para as novas gerações. (MELO, 2004, p. 116)

Por essa direção, o uso do termo “projetos sociais”, em detrimento de políticas públicas, coloca-se como elemento de educação para o consenso, produzido pelo grupo hegemônico, sobretudo na lógica neoliberal. “Nesse sentido, a conformação de políticas públicas em ‘projetos sociais’, sejam implementados por organismos na sociedade civil, sejam por órgãos públicos, sobretudo municipais, ainda que financiados pelo governo central atende a essa lógica” (MELO, 2007b, p. 18-19).

Além disso, há outros elementos que assolam esses “projetos sociais”, trazendo-lhes alguns limites na intervenção. Um deles é a possibilidade da fonte de financiamento parar de encaminhar recursos e os usuários não terem mais as atividades desenvolvidas por estes “projetos sociais”; pois há a necessidade de eles cumprirem metas de participantes para que o financiamento seja renovado, isso tanto por aqueles desenvolvidos por programas públicos, como os desenvolvidos pelo “terceiro setor” (MELO, 2007b). Desse modo, Melo (2007b, p. 19) nos aponta outros elementos:

Não obstante, é comum a competição entre organizações ou prefeituras para ver quem será o executor dos projetos. Em geral, aquele que oferece melhores condições ao financiador vence o pleito. Essas melhores condições podem ser preços mais baixos de administração, custos de manutenção do programa ou mesmo maior visibilidade que o programa irá conferir. Com isso, a precarização do trabalho e da própria execução dos programas como forma de diminuição de custos é constante.

Dessa forma, a possibilidade de estes “projetos sociais” acabarem é um grande problema, sobretudo para aquelas pessoas que são beneficiadas com seus serviços. Ao mesmo tempo, esta incerteza faz com que a ação desses projetos seja limitada, pois tem que se preocupar muito com a quantidade, com o baixo custo dos programas e com a necessidade de visibilidade, fazendo assim com que o acesso ao direito ao esporte seja limitado.

Isso nos remete a uma discussão feita por Mascarenhas (2008) ao dizer que não se questiona a qualidade no esporte. Ele cita o exemplo da educação, em que de maneira geral as pessoas têm certo entendimento sobre o que é qualidade nesta área. No entanto, devido ao poder do discurso mistificador, em geral a população não se pergunta sobre o que é uma prática esportiva de qualidade, fazendo com que o controle democrático seja dificultado. Desse modo, a avaliação de um projeto esportivo se dá pela eficiência, em que se olha o quantitativo de pessoas atendidas; ou pela eficácia, por meio de índices e/ou indicadores (MASCARENHAS, 2008).

Atrelado a esse entendimento, tem sido comum perceber a utilização do termo “esporte social” para se referir a projetos sociais de esporte, desenvolvidos tanto por iniciativas privadas quanto públicas. Sendo assim, a impressão que fica é que as crianças e jovens só teriam acesso ao esporte com a intervenção das ações filantrópicas do capital.

Temos então a contradição da não concretização do direito social ao esporte por meio do “esporte social” no qual o Estado não se responsabiliza pela realização da política social de esporte. No documento final da I Conferência Nacional do Esporte, é apontado o entendimento de “esporte social”, ou seja, o próprio Estado ratifica este entendimento de esporte.

[...] o Ministério do Esporte colocou em uso a expressão esporte social, nascida do processo de debates com a sociedade e que vem funcionando como uma categoria a mais. Esta classificação reflete a preocupação com a inclusão social. Por isso, é merecedora de políticas que, embora específicas, perpassam as outras três dimensões. A preocupação com o social deve estar, portanto, na escola, na recreação e mesmo no esporte de alto rendimento para garantir profissionais qualificados em todo o País. (BRASIL, 2004, p. 13)

Nessa direção, se existe um “esporte social”, haveria um esporte que não seria social. É como se a dimensão social tivesse independência das outras dimensões, ou seja, política, econômica e cultural. O “social” é como se fosse: “Uma dimensão da vida humana que pairaria no ar, sem qualquer determinação de outra natureza” (MELO, 2007b, p. 18). Isso leva à mesma discussão da fragmentação em setores apresentada anteriormente por Montañó (2010).

Essa questão da relação entre “terceiro setor” e a realização de “projetos sociais” de esporte parece ser uma prática comum na organização das políticas públicas de esporte, sobretudo na dimensão do “esporte social”, visto que promove a inclusão de jovens pobres, sendo assim políticas focalizadas. Isso é corroborado por Mascarenhas (2008, p. 107-108) ao demonstrar em âmbito nacional o processo de desresponsabilização do Estado.

No Ministério do Esporte tem acontecido, em grande medida, essa desresponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais, principalmente, pela transferência de responsabilidade ao chamado “Terceiro Setor”. Inúmeros projetos sociais são protagonizados por entidades que compõem o que o discurso contemporâneo chama de Sociedade Civil Organizada, boa parte delas, inclusive, ligadas a empresas do grande capital (inclusive, financeiro). [...] O próprio “Segundo Tempo” - o maior projeto social de esporte, do atual governo - se organiza, em larga escala, a partir de convênios com o Terceiro Setor [...].²⁴

²⁴ Segundo Tempo é um dos programas esportivos desenvolvidos pelo Ministério do Esporte. Quando se refere ao atual governo, o autor se remete ao segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir dos elementos apresentados, fica clara a utilização dos discursos mistificadores para justificar a atuação focalizada do “terceiro setor” sobre o esporte. Assim, a população pobre, para ter acesso mínimo ao esporte, tem que se contentar com a “boa vontade” do Estado ou do “terceiro setor” na promoção dos “projetos sociais” com o uso do “esporte social”. Desse modo, na verdade se configura de fato o não-direito ao esporte – conforme aponta Montaño (2010), haja visto as implicações decorrentes de um país inserido no capitalismo, em sua vertente neoliberal. Isso vai no sentido contrário ao esporte como uma necessidade intermediária que contribui para que o básico das necessidades humanas seja atendido, ou seja, saúde física e autonomia (PEREIRA, 2008b). Desse modo, fica limitado o potencial do esporte como elemento da cidadania que possibilita o acesso aos bens culturais produzidos pela humanidade.

Tendo por base a discussão teórica sobre cidadania, direitos, políticas sociais, financiamento público, controle democrático, neoliberalismo, “terceiro setor”, dimensões do esporte, direito ao esporte, discursos mistificadores e a intervenção do “terceiro setor” no esporte, passaremos para uma discussão da política esportiva em um contexto específico, ou seja, do Distrito Federal, pelo fato de ser onde se localiza a discussão do objeto de estudo deste trabalho.

CAPÍTULO 4

A política de esporte no Distrito Federal

No presente capítulo, o objetivo é analisar a política de esporte no Distrito Federal, a partir dos seguintes elementos: direito ao esporte, o gasto com esporte e a gestão e controle democrático do esporte. Para isso, basearemos-nos nos PPAs (Planos Plurianuais) 2008/2011 e 2012/2015; nos dados do orçamento da Secretaria de Esporte, presentes na Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal; e informações sobre o controle democrático do esporte no Distrito Federal.

Como momento de análise, partimos do PPA – 2008/2011, pois é nele que o projeto estratégico das Vilas Olímpicas²⁵ aparece pela primeira vez, ou seja, no governo de José Roberto Arruda, do Partido Democratas (DEM). No entanto, esta política dos Centros Olímpicos se manteve no atual governo de Agnelo Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). O central não será analisar as questões políticas relacionadas a estes dois governos, visto que há mais continuidade que descontinuidade na política esportiva do Distrito Federal, nessa mudança governamental. O fundamental, neste momento, é avaliar como se deu, ao longo do tempo, a concretização dos direitos e, especificamente, do direito ao esporte, o gasto com esporte e a gestão e controle democrático sobre o esporte no Distrito Federal.

Inicialmente, mostraremos os desafios colocados ao Distrito Federal e como se dá o estabelecimento de direitos nos dois PPAs – 2008/2011 e 2012/2015. Em seguida, analisaremos como o direito ao esporte é concretizado, ou não, nestes dois PPAs.

Depois é discutido o gasto com esporte de 2008 a 2012, no Distrito Federal, percebendo os projetos/ações priorizados ao longo do tempo. Finalmente, veremos sobre a proximidade da gestão dos Centros Olímpicos com o “terceiro setor” e, posteriormente, sobre o controle democrático no Distrito Federal, por meio do Conselho de Educação Física, Esporte e Lazer do Distrito Federal e do Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer.

²⁵ Quando o projeto estratégico das Vilas Olímpicas surgiu em 2007, tinha este nome, sendo que em 2011 foi rebatizado de Centros Olímpicos. Assim, quando utilizarmos a denominação Vilas Olímpicas, estaremos falando deste primeiro momento dos Centros Olímpicos.

4.1. Os desafios da capital e a perspectiva de direitos

O Distrito Federal é uma unidade autônoma da federação, consistindo na sede do governo federal, com seus poderes executivo, legislativo e judiciário. Ocupa uma área geográfica de 5.789,8 Km², estando dividida em 30 Regiões Administrativas, sendo que entre elas está Brasília, que é a capital federal (DISTRITO FEDERAL, 2011). O Distrito Federal possui as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios e é regido por Lei Orgânica, não podendo ser dividido em municípios.

Brasília foi inaugurada em abril de 1960, sendo que a população naquele momento do Distrito Federal era de 141.742 habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2011), já no censo de 2010 é apontado que o Distrito Federal tinha 2.570.160 habitantes (IBGE, 2013). Assim, o Distrito Federal em população cresceu mais de 18 vezes no intervalo de 50 anos. Mais um dado interessante é que, em 1960, a população do Distrito Federal representava 0,2% da população brasileira, tendo 24,43 habitantes por quilômetro quadrado. Já em 2010, a população do Distrito Federal tem 1,4% da população brasileira e apresenta densidade demográfica de 444,07 habitantes por quilômetro quadrado (DISTRITO FEDERAL, 2011). Isso mostra o vertiginoso crescimento do Distrito Federal em poucas décadas de existência.

Outros dados importantes sobre o Distrito Federal é que tem um grau de urbanização de 96,6% do território e uma densidade familiar de 3,3 habitantes por domicílio (DISTRITO FEDERAL, 2011). Em 2008, a média da renda *per capita* brasileira foi de R\$ 15.989,75, enquanto que o Distrito Federal apresentou a maior renda *per capita* do país, ou seja, R\$ 45.977,59, representando quase três vezes a média brasileira (DISTRITO FEDERAL, 2011). Este bom resultado é reforçado por Brasília ter o segundo maior IDH²⁶ do Brasil (0,844), ficando atrás apenas de Florianópolis (SC) com 0,847.

Entretanto, “[...] as mazelas do Distrito Federal vêm à superfície somente quando se examinam indicadores específicos, como o Índice de Gini²⁷, que mede o grau de desigualdade

²⁶ “O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é uma medida comparativa usada, originalmente, para classificar os países pelo seu grau de ‘desenvolvimento humano’. A estatística é composta a partir de dados relativos à expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*, recolhidos a nível nacional. Subsidiariamente, o cálculo passou a ser feito para unidades subnacionais” (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.).

²⁷ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a

na distribuição de renda entre os indivíduos” (DISTRITO FEDERAL, 2011). O índice Gini é o pior do país, porque, em 1992, enquanto o Brasil teve 0,56, o Distrito Federal teve 0,60; já em 2009 o Brasil diminuiu para 0,54, enquanto o Distrito Federal subiu para 0,62 (DISTRITO FEDERAL, 2011). Isso demonstra que o Distrito Federal tem se tornado uma região cada vez mais desigual, indo na contramão daquilo que está sendo realizado no Brasil.

Ao analisar renda dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres no Distrito Federal, percebemos o mesmo processo do índice de Gini, pois em 1992 no Brasil a proporção era de 20,5% e no Distrito Federal 25%; em 2001 a razão no Brasil era de 25,4%, enquanto no Distrito Federal era 33,2%; já em 2009 a razão no Brasil era de 18,2% e no Distrito Federal era de 28,4% (DISTRITO FEDERAL, 2011). Como podemos perceber, no Brasil houve a diminuição da razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, enquanto o Distrito Federal apresenta índices maiores que a média brasileira, tendo assim um elevado índice entre ricos e pobres, isso acaba demonstrando que há uma grande desigualdade na sociedade do Distrito Federal.

Essa desigualdade é aprofundada ao identificar que o Distrito Federal tem 183.000 pessoas desempregadas, sendo que o percentual de pessoas capazes de exercer uma profissão e que procuram por um emprego remunerado ficou em 13% (DISTRITO FEDERAL, 2011). Em 2011, havia no Distrito Federal, 46.588 pessoas em situação de extrema pobreza, ou seja, 1,8% da população (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Além desses elementos que foram apresentados sobre a realidade no Distrito Federal, outros nos parecem importantes:

- a) 92,77% da população em situação de extrema pobreza residem na área urbana e 7,22% na área rural;
- b) Na zona urbana: 93,7% dos domicílios são abastecidos pela rede geral de distribuição de água; 96,5% são atendidos por “algum serviço de coleta de lixo”; 71,9% dispõem de sistema de esgotamento sanitário.
- c) Na zona rural: 74,4% dos domicílios contam com abastecimento, sendo que somente 24,9% pela rede geral de distribuição; 45,9% são atendidos por serviços de coleta de lixo; 68,1% são atendidos pela rede geral de esgoto ou rede pluvial ou possuem fossa séptica; 19,6% dispõem de sistema de esgotamento sanitário.

situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” (IPEA, 2013, s. p.)

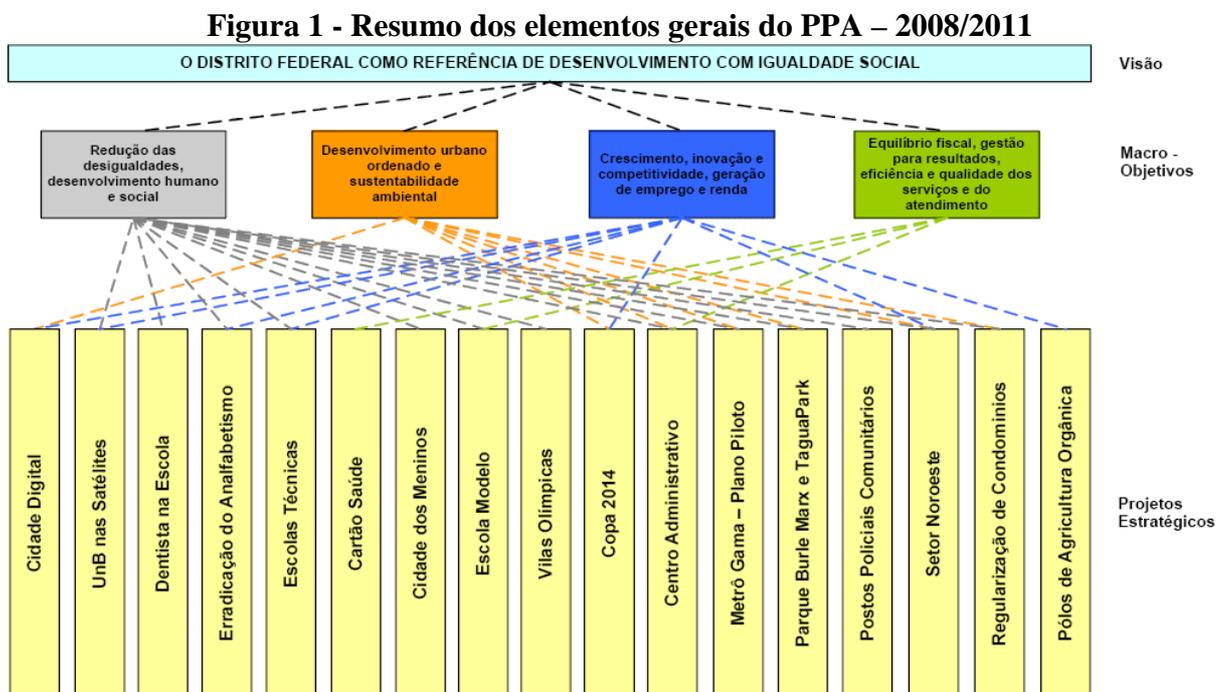
- d) Dentre as pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, há significativa concentração nas faixas etárias de 5 a 14 anos (27,8%) e de 20 a 39 anos (26,1%);
- e) O percentual de pessoas alfabetizadas acima de 5 anos de idade é de 83,7%; entre crianças de 5 anos de idade, 27,5%; de 6 a 9 anos, 73,4%; e na faixa de 10 a 14 anos, 96,2%;
- f) Praticamente não há diferença entre zona rural e zona urbana quando se comparam os percentuais de pessoas alfabetizadas com idade igual ou superior a cinco anos: zona rural (80,2%) e zona urbana (84,0%). Essa diferença surge apenas na faixa etária acima dos 60 anos: destes, o percentual de alfabetizados residentes na zona rural é de 60,4%; enquanto na zona urbana esse percentual alcança 74,6%.
- g) A distribuição por raça/cor tem a seguinte configuração: “pardas” (57,8%), “brancas” (30,9%), “de cor preta” (9,2%), e as que se declaram “indígenas e amarelos” (2,1%);
- h) A proporção de pessoas com idade de 0 a 10 anos e sem registro de nascimento é de 0,5%. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Estes dados apontam que os desafios no Distrito Federal são muitos mediante a desigualdade social presente, porque, enquanto tem a maior renda *per capita* do Brasil, a distância entre ricos e pobres é a maior. No mais, o quantitativo de desempregados agrava essa situação, bem como o número de pessoas em situação de extrema pobreza. Tanto na zona rural quanto na urbana é preciso que haja um maior desenvolvimento quanto ao abastecimento de água, a coleta de lixo e o sistema de esgotamento sanitário. É preciso também avançar quanto à educação, diminuindo o número de analfabetos.

Diante dessa realidade, o atendimento às necessidades básicas é preocupante para a população do Distrito Federal, pois suas necessidades intermediárias (PEREIRA, 2008b) não foram concretizadas ao longo do tempo. Dessa forma, boa parte das pessoas desta região tem seus direitos de cidadão cerceados, em virtude do processo em que o Estado realiza o mínimo e não o básico (PEREIRA, 2008b). Essas discrepâncias sociais do Distrito Federal são limitadoras da cidadania a boa parte da população, ocorrendo a barbarização da vida social e o não atendimento à “questão social”.

Todas essas informações apontam grandes desafios para as políticas sociais no Distrito Federal, sendo necessárias políticas de longo prazo que busquem resolver os problemas sociais na sua essência e não apenas na sua aparência. Assim, veremos como os PPAs de 2008/2011 e 2012/2015 estabelecem a realização de direitos e, conseqüentemente, da cidadania diante da realidade apresentada.

O PPA – 2008/2011 busca acelerar o crescimento econômico e financeiro e promover melhorias na qualidade de vida da população do Distrito Federal, sendo que sua visão é: “Tornar o Distrito Federal como referência de desenvolvimento com igualdade social” (DISTRITO FEDERAL, 2007, p. 8). Já de início é interessante a perspectiva de superação da desigualdade social no Distrito Federal. Então, a partir dessa visão, foram definidos macro-objetivos e projetos estratégicos, como pode ser visto na Figura 1.



Fonte: Distrito Federal (2007, p. 3).

Autor: Distrito Federal (2007)

Em relação aos macro-objetivos, no PPA – 2008/2011, podemos perceber alguns elementos importantes na garantia de direitos e na concretização da cidadania, ou seja: redução de desigualdades; desenvolvimento humano e social; sustentabilidade ambiental; geração de renda e emprego; e qualidade dos serviços e do atendimento ao cidadão (DISTRITO FEDERAL, 2007). No PPA – 2008/2011, é muito propagada a ideia de qualidade de vida ao serem pensadas as diretrizes para implementação da visão e dos macro-objetivos. No entanto, chama-nos a atenção o fato de apresentarem, como uma das diretrizes, a descentralização dos serviços públicos para aproximar Estado e cidadão, pois o que vimos, ao

longo dos anos 1990 e 2000, foi a “descentralização” dos serviços sociais em direção ao “terceiro setor”, havendo limites para a concretização de direitos²⁸.

A maioria das ações planejadas pelo PPA – 2008/2011 coloca que o público alvo é a população do Distrito Federal, havendo uma perspectiva de universalização de políticas públicas. No entanto, algumas ações são focalizadas em grupos específicos, sobretudo vinculados à pobreza em virtude dos termos utilizados para designar o público alvo: famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social decorrente da pobreza; famílias de baixa renda; população jovem carente; crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social; população carente; comunidade vulnerável; entre outros.

Dentre os programas apresentados no PPA – 2008/2011, pode ser vista, pelo menos, uma ação que busca concretizar alguns dos “satisfatores universais” ou necessidades universais estabelecidos por Pereira (2008b), ou seja, alimentação nutritiva e água potável, habitação adequada, ambiente físico saudável, cuidados de saúde apropriados, proteção à infância, segurança física, segurança econômica e educação apropriada. Todavia, o diagnóstico realizado pelo PPA – 2012/2015 mostrou que muitas dessas necessidades ainda não foram resolvidas no Distrito Federal, colocando-se como desafios para a concretização de direitos e da cidadania. O PPA – 2012/2015 aponta que há clareza dos desafios:

Deve-se ter presente, porém, que o atual paradigma de desenvolvimento tem como objetivo central **melhorar a vida humana**. Por isso, além de **erradicar a extrema pobreza**, o Distrito Federal tem como desafios não só **consolidar a rede de proteção social**, mas, principalmente, **garantir a promoção social**, mediante a **universalização** e a **qualificação da educação**, e a **inserção social**, cultural e produtiva das famílias. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos meus)

Os elementos grifados na citação acima do PPA – 2012/2015 apontam aspectos interessantes nas políticas sociais no Distrito Federal, uma vez que cita elementos como a melhoria da vida humana e a consolidação da rede de proteção social por meio da universalização. Contudo, mostra que se pretende erradicar a pobreza extrema, ou seja, até certo nível a pobreza seria aceitável. Além disso, é colocada uma perspectiva de inserção

²⁸ Conforme discutimos no capítulo 2.

social, cultural e produtiva das famílias, mas é preciso ter claro que só insere aqueles que foram excluídos.

O PPA – 2012/2015 foi estruturado a partir de diferentes dimensões²⁹. Em relação à dimensão estratégica, são apresentados sete macrodesafios, sendo que, a partir deste, são associados programas temáticos. Nos macrodesafios, são apontadas questões importantes em relação ao planejamento de direitos: atendimento de saúde integral e humanizado; redução das desigualdades sociais; superação da extrema pobreza; garantia de renda; educação pública de qualidade social para todos; mobilidade com qualidade; moradia digna; uso sustentável dos recursos naturais; garantia de segurança pública; e gestão com foco no cidadão (DISTRITO FEDERAL, 2011). Assim, podemos ver que vários “satisfatores universais” ou necessidades intermediárias (PEREIRA, 2008b) seriam atendidas, visto serem vistas como macrodesafios.

Ainda em relação à busca de concretização de direitos, alguns programas temáticos do PPA – 2012/2015 chamam-nos a atenção. O programa intitulado “garantia do direito à assistência social” apresenta uma perspectiva de universalização da proteção social, sendo esta garantida pelo Estado (DISTRITO FEDERAL, 2011). No programa temático de cultura, esta é colocada como um direito do cidadão, aproximando-se assim do entendimento de cidadania apontado por Coutinho (2005). No programa da educação, fala-se em qualidade socialmente referenciada, contrapondo-se assim à visão de eficiência e eficácia na educação que muitas vezes se pauta apenas em índices sem uma visão de totalidade. Há um programa vinculado à juventude que estabelece a proteção e defesa dos direitos das crianças e adolescentes. Há ainda um programa intitulado “emancipação da mulher”, que busca garantir o acesso a direitos para elas, em busca da equidade de gênero. Outro programa vincula-se ao acesso do direito humano à alimentação adequada e um programa intitulado de “promoção dos direitos humanos e cidadania”, cujo objetivo geral é “Promover a defesa e garantia dos direitos humanos, assegurando à pessoa ou indivíduo o pleno exercício do direito à cidadania” (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.).

²⁹ O PPA – 2012/2015 apresenta três dimensões: estratégica, tática e operacional. A dimensão estratégica está relacionada à visão de longo prazo que orienta a formulação dos programas e aos macrodesafios que são as diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo. A dimensão tática são os caminhos definidos para atingir os objetivos²⁹ e o que foi definido na dimensão estratégica, sendo que se materializam nos programas temáticos que são pautados nos vários temas das políticas públicas a serem desenvolvidas. A dimensão operacional relaciona-se com as ações do governo, estando presente, sobretudo, no orçamento (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Com estes dados apontados acima em relação aos programas temáticos, fica clara uma visão de concretização de direitos em busca da realização da cidadania. Além disso, é salutar que os programas apresentem, como público alvo, a população do Distrito Federal, não havendo direcionamento para determinados públicos. Isso se aproxima de um planejamento de políticas associadas à universalização e não à focalização.

Ao analisar os PPAs de 2008/2011 e 2012/2015, percebemos que este último aponta para uma maior perspectiva de concretização de direitos, se comparado ao anterior, haja visto se direcionar para a universalização das políticas. Além disso, no PPA – 2012/2015, há uma maior densidade e sistematização na discussão dos vários programas planejados. Temos claro, portanto, que há um hiato entre o processo de planejamento das políticas e seu processo de implementação.

A partir dessa contextualização social do Distrito Federal e da sua perspectiva de concretização de direitos, passaremos para a discussão específica da política esportiva no âmbito do Distrito Federal com o intuito de perceber como o direito ao esporte é colocado nos PPAs.

4.2. O direito ao esporte

Para discutir o direito ao esporte no Distrito Federal, analisaremos a política esportiva do Distrito Federal a partir dos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015, percebendo as rupturas e continuidades nesses dois momentos. Teremos por base as dimensões sociais do esporte apontadas por Tubino (2011).

No PPA – 2008/2011 em relação ao **esporte de alto rendimento**, é apresentado como um projeto estratégico a Copa FIFA 2014, em que haveria a reforma de três estádios no Distrito Federal, o “Mané Garrincha”, o “Bezerrão” e o “Serjão”. Além disso, este projeto previa a modernização do sistema de comunicação, transporte e hospedagem do Distrito Federal, para receber grandes eventos esportivos (DISTRITO FEDERAL, 2007). Especificamente no PPA – 2008/2011, não são apresentadas ações direcionadas para a concretização deste projeto estratégico. Contudo, houve o estabelecimento da Lei nº 4.495, de 04 de agosto de 2010, em que se realizou alteração no programa “Esporte: corpo e mente em

equilíbrio”³⁰, no qual foi incluída uma ação de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha (Copa FIFA 2014), em 2010 e 2011. Para esta ação, o gasto previsto em 2010 foi de R\$ 80.000.000,00 e em 2011 foi de R\$ 500.000.000,00 (DISTRITO FEDERAL, 2010).

No PPA – 2008/2011, houve o planejamento do projeto estratégico das “Vilas Olímpicas”³¹ e do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, que se direcionavam para a dimensão do **esporte de alto rendimento e de participação**.

Sobre as Vilas Olímpicas, foi mencionado que haveria a construção de 20 centros poliesportivos nas cidades satélites destinadas à prática desportiva e à atividade física, criando espaços de convivência esportiva, educacional e social (DISTRITO FEDERAL, 2007). A construção das Vilas Olímpicas é mencionada como uma ação do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, sendo afirmado que haveria a implantação de seis delas em 2008, cinco em 2009, cinco em 2010 e nenhuma em 2011 (DISTRITO FEDERAL, 2007).

O objetivo do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” era estimular o esporte apoiando principalmente os jovens, além dos atletas profissionais e amadores. Ele era um programa finalístico, contínuo ao longo de quatro anos e o público alvo seria a população jovem carente (DISTRITO FEDERAL, 2007).

No programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, podemos perceber que há focalização nos jovens, e mais especificamente nos jovens carentes (pobres). Desse modo, o esporte fica como uma forma de controle social para disciplinamento dos maus impulsos desses jovens pobres (MELO, 2005). Assim, com a focalização do esporte, este se perde como direito social importante para a construção da cidadania³² e como elemento cultural a ser apropriado por todos.

Neste programa, havia como indicadores: o número de bolsas e atletas federados atendidos (sendo o número esperado de 200 bolsas a cada ano) e o número de crianças e adolescentes atendido (em que o número esperado era de 15.000 anual). Ainda sobre o

³⁰ Este programa, conforme mostraremos a seguir, vinculava-se especificamente ao esporte de participação ou lazer em virtude de suas características.

³¹ Nesse momento, interessa-nos falar sobre como as Vilas Olímpicas (atualmente Centros Olímpicos) são apresentadas no PPA – 2008/2011 para concretização do direito ao esporte, sendo que no capítulo 5 discutiremos especificamente os Centros Olímpicos como uma política esportiva no Distrito Federal.

³² Esta discussão pode ser vista no capítulo 3.

programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, são apresentadas nove ações no PPA – 2008/2011. No entanto, após vetos, ficaram apenas cinco ações, são elas: a) promoção de atividades desportivas (444 eventos promovidos)³³; b) apoio ao esporte, educação física e lazer (seis eventos apoiados); c) apoio ao desporto amador (531 eventos apoiados); d) concessão de bolsa atleta (190 bolsas concedidas); e e) incentivo à participação de atletas do DF em competições nacionais e internacionais (17 atletas assistidos) (DISTRITO FEDERAL, 2007). Essas ações relacionam-se à promoção ou apoio a eventos e ao atendimento a atletas (bolsa e participação em evento). Entretanto, os indicadores do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” sofreram alterações a partir do Decreto nº 29.933, de 2 de janeiro de 2009, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 - Indicadores do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”

Indicadores\Ano	2008	2009	2010	2011
Atletas federados atendidos	107	146	200	300
Atletas assistidos	680	900	1200	1500
Eventos esportivos apoiados	100	100	150	200

Fonte: Distrito Federal (2009)

Autor: Próprio autor da dissertação

Com estes dados do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, podemos perceber que, em relação à dimensão do esporte de alto rendimento, há para atletas tanto a concessão de bolsas quanto o apoio à participação em competições. O estabelecimento desse quantitativo de atletas que receberão bolsa ou que terão apoio para participar em eventos está associado a resultados. Assim, apenas uma pequena parcela da população do Distrito Federal tem acesso a esses apoios, sendo a seletividade um elemento inerente ao esporte de alto rendimento. Dessa forma, o esporte, nesta dimensão, não se coloca como um direito social.

Por outro lado, a concretização do esporte de participação no programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” está associada à participação da população em eventos esportivos que, por sua vez, têm duração limitada, não acontecendo de maneira contínua. No PPP – 2008/2011, não fica claro como esses eventos acontecerão, ou seja, se a população

³³ Entre parênteses o produto de cada ação e a média dos 4 anos do PPA – 2008/2011.

participará ativamente das atividades realizadas, ou apenas como espectadora. A falta de definição clara de como o esporte de participação se dará neste programa é um limite ao planejamento no estabelecimento de políticas que garantam a concretização do direito ao esporte no período.

No PPA – 2008/2011, em relação especificamente à dimensão do **esporte de participação ou lazer**, foi planejado o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, que tinha como objetivo definir, executar e implementar as políticas públicas e a infraestrutura nas áreas do esporte amador, lazer e recreação. Ele se colocava como um programa finalístico, contínuo ao longo dos quatro anos do PPA – 2008/2011 e o público alvo seria a população do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007). Como percebemos, neste programa não é apontada uma perspectiva de focalização, mas de atendimento universal à população.

No PPA – 2008/2011, para o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, foi apresentado apenas um indicador, ou seja, número de apoio a eventos esportivos de diversas modalidades, no qual, para cada ano, foi previsto apoiar 50 eventos esportivos no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007). No entanto, com o Decreto n° 29.933, de 02 de Janeiro de 2009, houve alterações nos indicadores do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 - Indicadores sobre o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”

Indicadores\Ano	2008	2009	2010	2011
Pessoas atendidas nas escolinhas de atividades esportivas	4876	6200	7700	12000
Pessoas atendidas nas Vilas Olímpicas	0	20000	40000	40000

Fonte: Distrito Federal (2009).

Autor: Próprio autor da dissertação

Dessa forma, pelos indicadores do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, passou-se de uma lógica da realização de eventos para o atendimento da população nas escolinhas esportivas e nas Vilas Olímpicas. Conforme já pontuamos, os eventos dão um caráter de não continuidade, enquanto estas duas últimas são ações sistematizadas e contínuas. As escolinhas esportivas e as Vilas Olímpicas colocam-se como políticas importantes para acesso ao direito ao esporte na dimensão do esporte de participação. Entretanto, somados os dois indicadores no ano de maior quantitativo – 2011 – e dividindo pela população do Distrito

Federal em 2010 (2.570.160 habitantes), podemos perceber que apenas pouco mais de 2% da população teria acesso a estas duas políticas. Assim se perde o entendimento destas duas políticas como universais, pois não dá condições para que toda a população tenha acesso ao esporte, contradizendo-se, portanto, ao direito social ao esporte.

Chama-nos a atenção que, no PPA – 2008/2011, para o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, foi apresentado como indicador o apoio a eventos esportivos, mas nas suas ações foi apresentada, em sua grande parte, a construção e reforma de espaços esportivos. Este programa teve, no PPA – 2008/2011, 33 ações, sendo que dez delas foram vetadas. Das ações que não foram vetadas: 13 estão relacionadas à construção de espaços esportivos; oito se relacionam à reforma de equipamentos esportivos; uma ao apoio ao esporte, educação física e lazer; e uma ao apoio a eventos desportivos de rua (DISTRITO FEDERAL, 2007). Assim, fica claro, a partir das ações estabelecidas no PPA – 2008/2011, que o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” vincula-se principalmente aos espaços físicos esportivos no Distrito Federal.

No PPA – 2008/2011, é apresentado o valor gasto com cada uma das ações, porém apresentamos abaixo o total previsto a ser gasto com cada um dos programas vinculados ao esporte no período de 2008 a 2011.

Tabela 3 - Previsão do gasto com os programas esportivos no PPA – 2008/2011

Programa/ano	2008	2009	2010	2011
Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro	R\$ 9.250.212,00	R\$ 12.341.046,00	R\$ 13.244.617,00	R\$ 14.567.541,00
Esporte: mente e corpo em equilíbrio	R\$ 50.015.111,00	R\$ 106.779.808,00	R\$ 117.910.643,00	R\$ 54.531.056,00

Fonte: Distrito Federal (2007).

Autor: Próprio autor da dissertação

Como percebemos, há priorização do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” em detrimento do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”. Um dos elementos que nos leva a pensar nessa diferença gritante é que, enquanto o primeiro programa está mais relacionado à construção e manutenção de espaços esportivos, o que demanda um grande gasto, o segundo está mais focado no apoio a projetos esportivos e a atletas, o que demandaria um gasto menor.

No entanto, isso é uma contradição, pois, além de espaços físicos, é preciso que as políticas esportivas tenham atividades a serem desenvolvidas, pois somente a presença do espaço físico não é suficiente para o atendimento ao direito ao esporte. Dessa forma, à medida que temos o planejamento de gastos da política esportiva mais direcionada a um programa que visa construir espaços físicos e não para o desenvolvimento de atividades, temos limites para a concretização do direito ao esporte.

Ainda no PPA – 2008/2011, é possível perceber o estabelecimento de uma política fora da política, porque o projeto estratégico Copa FIFA 2014 não estava vinculado a nenhum programa, só com a Lei nº 4.495, de 04 de agosto de 2010, é que foi colocado como parte do programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, por meio da ação de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha, com gasto previsto de R\$ 580.000.000,00. Chama-nos a atenção que este valor é maior do que aquele que foi previsto para gastar com os dois programas – “Esporte: corpo e mente em equilíbrio” e “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” – que concretizariam a política esportiva no PPA – 2008/2011, ou seja, a previsão de gasto com os dois, ao longo dos quatro anos, foi de R\$ 378.640.034,00. Assim, o gasto com a reforma de um espaço esportivo (Estádio Mané Garrincha), que concretizaria o esporte de alto rendimento, é priorizado em relação a toda uma política esportiva que desenvolve ações para o esporte de alto rendimento e de participação.

Em síntese, no PPA – 2008/2011, há limites para a concretização do direito ao esporte no Distrito Federal, seja por meio dos indicadores apresentados, das ações planejadas, do gasto previsto e principalmente da dimensão priorizada, ou seja, o esporte de alto rendimento em detrimento ao esporte de participação.

Com o desenvolvimento do PPA – 2012/2015, percebemos que os programas esportivos do PPA – 2008/2011 (“Esporte: mente e corpo em equilíbrio” e “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”) transformaram-se no programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos”. Além disso, outros programas temáticos no PPA – 2012/2015 discutem o esporte, conforme veremos adiante.

O programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos” apresenta como objetivo geral: **“Garantir à sociedade brasileira o acesso à prática esportiva e inserir Brasília na rota dos grandes e mega eventos esportivos”** (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos

presentes no documento). Percebemos, com este objetivo, que o governo busca tanto fazer com que a população tenha acesso à prática esportiva quanto possibilitar a participação de Brasília no cenário dos megaeventos esportivos.

A prática esportiva é caracterizada, pois, como uma forma de melhorar a qualidade de vida da população e como um elemento que deve ser integrante da cultura local (DISTRITO FEDERAL, 2011). É apresentado que:

Concomitantemente a este novo cenário, acontecerá a década do esporte no Brasil com a realização de mega eventos como Jogos Mundiais Militares, Copa das Confederações, Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos. Esta é uma oportunidade excepcional de grande impacto tanto do ponto de vista da ampliação da prática esportiva como de projeção da imagem do Distrito Federal no âmbito nacional e internacional. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Pelo visto, os focos da política esportiva no Distrito Federal são os megaeventos esportivos e a prática esportiva pela população. No entanto, no PPA – 2012/2015, são apresentados alguns desafios para a concretização dos objetivos, ou seja: a reestruturação organizacional da Secretaria de Esporte; a inauguração das Vilas Olímpicas em que haverá ampliação para mais de 44.000 atendimentos diretos; a contratação de professores de educação física para o quadro de pessoal da Secretaria de Esporte; o cumprimento do decreto de criação da Secretaria de Esporte que garante o acesso a todos à prática de esporte; e a inserção de Brasília na rota dos megaeventos esportivos (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Estes são realmente desafios cruciais para a política esportiva no Distrito Federal. No entanto, colocar os megaeventos esportivos como um dos focos da política esportiva contradiz com o entendimento do direito social ao esporte. Apontamos que os megaeventos esportivos estão associados ao esporte de alto rendimento, cuja prática se dá por poucos participantes. Mesmo o acesso para assistir ao espetáculo esportivo na Copa do Mundo de Futebol 2014 e nas Olimpíadas de 2016 será restrito, pois, conforme vimos no início deste capítulo, as desigualdades sociais são gritantes no Distrito Federal. Logo os trabalhadores, ou mesmo os excluídos sociais, não terão condições de comprar os ingressos para ter acesso ao espaço que foi financiado por eles mesmos.

Em relação aos desafios, chama-nos a atenção a falta de quadros de professores de educação física na Secretaria de Esporte, tanto que esta utiliza professores vinculados à

Secretaria de Educação nas escolinhas de treinamento esportivo e também contrata professores via organizações do “terceiro setor” para atuarem nos Centros Olímpicos. Essa falta de professores vinculados à Secretaria de Esporte limita a execução da política esportiva no Distrito Federal.

É mencionado que a gestão da Secretaria de Esporte se caracterizará pela (DISTRITO FEDERAL, 2011):

- a) **Construção coletiva** – para construção da política das políticas públicas da Secretaria de Esporte, devem participar as federações, os clubes, os atletas, as associações, as ONGs, as Ligas e as demais entidades da sociedade civil organizada.
- b) **Ações Integradas** – promover o encadeamento de ações esportivas vinculando-as a programas e projetos da Secretaria de Esporte.
- c) **Pluralidade** – deve ser garantido que todas as manifestações esportivas tenham acesso aos recursos disponibilizados pela Secretaria de Esporte.
- d) **Construção do Legado** – deve-se construir um legado que vá além da infraestrutura, enfatizando a questão socioambiental.
- e) **Planejamento Estratégico** – as ações que tenham por finalidade projetar a realidade futura desejada devem ser racionalizadas e harmonizadas em alinhamento com o PPA.
- f) **Publicidade** – os programas e projetos da Secretaria de Esporte devem ser publicizados.

A partir desses elementos que balizarão a gestão da política esportiva pela Secretaria de Esporte do Distrito Federal, veremos como o esporte se faz presente nas suas dimensões no PPA – 2012/2015.

O primeiro objetivo específico do programa temático “Esporte e grande eventos esportivos” é “**Estimular, apoiar, implementar e executar ações esportivas para o Distrito Federal, contemplando as três manifestações esportivas: esporte educacional, de participação e de alto rendimento**” (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos presentes no documento). Parece-nos um avanço uma política pública apresentar que contemplará as três dimensões do esporte, mas, ao apresentar as ações, o foco está sobre o esporte de alto rendimento, como pode ser visto abaixo:

a) Conscientizar a população da necessidade da prática de atividade física regular e orientada como suporte para uma vida saudável, prevenindo doenças, resgatando a autoestima, aprimorando o desenvolvimento psicomotor e favorecendo a afetividade; b) Apoiar, com recursos materiais ou infraestrutura e logística, eventos promovidos por pessoas jurídicas, órgãos públicos, entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos; c) Fomentar práticas esportivas e o desenvolvimento do esporte escolar, por meio da concessão de “bolsa atleta”, que proporciona ao desportista ajuda mensal para custear os treinamentos no DF sem precisar mudar para outros estados. As bolsas são concedidas a atletas em 16 modalidades olímpicas: atletismo, basquete, ciclismo, ginástica olímpica, ginástica rítmica, handebol, hipismo, iatismo, judô, natação, saltos ornamentais, taekwondo, tênis de mesa, tênis de quadra, triatlo e vôlei; d) Conceder incentivo, na forma de fornecimento de passagens aéreas e terrestres, aos atletas de baixa renda e atletas do Distrito Federal por meio do programa Compete Brasília, que visa incentivar a participação de atletas de alto rendimento das mais diversas modalidades em campeonatos nacionais e internacionais. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Em relação a essas ações, verifica-se que o esporte é colocado de maneira funcionalista ou utilitarista, pois não é visto como elemento cultural a ser apropriado pela população, mas elemento que contribuiria para uma vida saudável, prevenção de doenças, resgate da autoestima, aprimoramento psicomotor e favorecimento da afetividade. Dessa forma, há uma visão limitada para a concretização do direito ao esporte³⁴. Além disso, no PPA – 2012/2015, é apresentada uma perspectiva de haver apoio do governo para ações desenvolvidas por organizações do “terceiro setor”, conforme item “b” supracitado.

É interessante perceber que, ao falar do esporte escolar, este é visto como forma de preparação de atletas, uma vez que a concessão de “bolsa atleta” está relacionada ao esporte escolar, conforme citação acima. Parece-nos que há uma falta de entendimento mais amplo sobre as três dimensões do esporte, pois, na primeira ação, o foco está sobre o **esporte de participação**, na segunda está sobre o apoio à promoção de eventos que podem ser realizados nas três dimensões e a terceira e quarta ações estariam relacionadas ao **esporte de alto rendimento**. Assim, embora se objetive desenvolver as três dimensões do esporte, na verdade o esporte escolar acaba não se concretizando com ações claras.

Esta questão é contraditória, pois no próprio PPA – 2012/2015 é mencionado que o esporte de alto rendimento sempre recebeu prioridade de recursos financeiros, em comparação com as outras duas dimensões. No entanto, o foco do Estado deverá ser financiar o esporte de participação e o esporte escolar, enquanto a iniciativa privada deve financiar o esporte de alto

³⁴ Esta discussão foi realizada de maneira aprofundada no capítulo 3, a partir dos autores: MASCARENHAS (2008), FLAUSINO e MASCARENHAS (2012) e MELO (2005).

rendimento (DISTRITO FEDERAL, 2011). Dessa forma, serão aperfeiçoados programas, como as escolinhas de esporte e as Vilas Olímpicas, que estão relacionados ao esporte de participação.

As ações são mais especificadas em programas/projetos, separamo-las nas diferentes dimensões do esporte³⁵ (DISTRITO FEDERAL, 2011).

- a) Esporte de participação: Escolas de Esportes; Vilas Olímpicas; Caravana Esportiva; e Inter Vilas.
- b) Esporte de alto rendimento: Vilas Olímpicas; Compete Brasília; Bolsa Atleta; Corrida de Reis; Projeto Olímpico; Projeto Paraolímpico; e Grandes Eventos Esportivos.
- c) Esporte educativo: Semana Olímpica e Olimpíadas Escolares.

Pelos programas/projetos estabelecidos, fica claro que este objetivo específico do programa temático “Esporte e grande eventos esportivos” do PPA – 2012/2015 é a continuidade de elementos presentes nos dos dois programas esportivos (“Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” e “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”) do PPA – 2008/2011. Além disso, são estabelecidos, como meta para elevar o número de atendimentos nos programas, projetos e ações da Secretaria de Esporte para 40% de praticantes de esporte educacional, 30% de praticantes de esporte de participação e 30% de praticantes de esporte de alto rendimento (DISTRITO FEDERAL, 2011).

A partir das ações e programas/projetos apresentados sobre este primeiro objetivo do programa temático “Esporte e grande eventos esportivos”, fica evidente que não há equidade entre as três dimensões do esporte, havendo um tensionamento favorável ao esporte de alto rendimento e também ao esporte de participação. Isso se contradiz ao entendimento de que, conforme foi enunciado no próprio PPA – 20012/2015, a prioridade seria a dimensão do esporte de participação e educacional, enquanto o de alto rendimento seria garantido pela iniciativa privada. Em relação aos programas/projetos, há uma série de elementos que apontam para a questão do olimpismo, ratificando também o esporte de alto rendimento. Assim, neste primeiro objetivo, o que concretizaria o direito ao esporte é a dimensão do esporte de participação e o pouco do que é realizado pelo esporte educativo.

³⁵ Além destas ações, há outras que não se encaixaram nas três dimensões do esporte: Eventos Esportivos apoiados ou Realizados; FAE e Diagnóstico de Referência Básica.

Como segundo objetivo do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos”, é apresentado que:

Introduzir e consolidar o hábito da prática esportiva em todo o Distrito Federal, por meio da oferta de oportunidades de prática esportiva à população, tanto no fomento, implementação e execução dos programas e projetos quanto na disponibilização de equipamentos esportivos de qualidade para atender às demandas sociais. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos presentes no documento)

Este primeiro objetivo apresenta a perspectiva de haver a universalização das práticas esportivas no Distrito Federal, desenvolvendo tanto programas de esporte como construindo equipamentos esportivos. Mas podemos perceber algumas contradições quando olhamos para as ações relativas a esse objetivo:

a) oferecer práticas esportivas educacionais, estimulando crianças, jovens e adolescentes a manter uma interação efetiva que contribua para o seu desenvolvimento integral, incorporando valores éticos, morais e socioafetivos aos participantes do projeto; b) fortalecer o trabalho articulado com as diversas áreas do governo aumentando o nível de participação esportiva de crianças, jovens e adolescentes da comunidade como alternativa preventiva ao uso de drogas e combate à violência; c) estabelecer ações formativas que qualifiquem a equipe de profissionais, ampliando conhecimentos e melhorando as relações interpessoais e qualidade no atendimento aos participantes; d) estimular a participação democrática da sociedade nas ações da Sesp, promovendo a inclusão social por meio da prática esportiva; e e) promover a ocupação de espaços públicos esportivos com programas e projetos desenvolvidos pela Sesp ou em parceria com outros órgãos e entidades da sociedade civil é o primeiro passo para demonstrar os benefícios da prática esportiva rotineira. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Percebemos, com estas ações, que o esporte é pensado muito mais como meio do que como fim, ou seja, como meio de integração ou da construção de valores. Ao mesmo tempo, o esporte é apresentado de maneira funcionalista – com discurso perlocucional –, já que preveniria drogas e combateria a violência. Conforme apresentamos em Melo (2005), Flausino e Mascarenhas (2012) e Flausino (2008), acaba havendo um discurso ideológico sobre o esporte. Fica uma pergunta: será que apenas a prática esportiva seria capaz de promover a “inclusão social”? Não seriam necessários outros elementos também? O grande problema desses elementos pontuados é que o esporte acaba não sendo visto como um bem cultural que

deve ser apropriado pela sociedade, numa perspectiva de direito social (MELO, 2005; CASTELLANI FILHO, 2007; CASTELLANI FILHO, 2008).

Esta questão é vista de maneira mais ampla, quando é apresentado que as ações serão priorizadas nas áreas com menor IDH, havendo assim a inclusão social, a socialização, o respeito e a qualidade de vida por meio de programas e projetos esportivos próprios da Secretaria de Esporte ou de parceiros (DISTRITO FEDERAL, 2011). Dessa forma, fica clara a noção de que a política esportiva deverá ser focada nas regiões com menor IDH, ou seja, aconteceria assim a focalização nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal, havendo então limites para a não concretização do direito ao esporte.

Outras questões chamam-nos a atenção como o fato de planejarem ações para formação profissional daqueles que implementam as políticas esportivas. Além disso, em uma das ações, estabelecem que os espaços públicos podem ser ocupados por programas e projetos da Secretaria de Esporte ou por outros órgãos do governo e com entidades do “terceiro setor”.

Pelo enunciado neste segundo objetivo e por suas ações, fica evidente que a dimensão concretizada é a do **esporte de participação**, com focalização nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal. Para isso, deverão ser apoiados ou realizados, ao longo dos quatro anos, 339 eventos e deverão ser realizados ou apoiados, 215 projetos esportivos (DISTRITO FEDERAL, 2011). Portanto, há aproximação com a concretização do “esporte social” por meio de “projetos sociais”, haja visto como estabelecem que o programa se realizará e os seus fundamentos, sendo um deles a focalização na juventude pobre.

A meta de 2012 a 2015 é beneficiar 700.000 pessoas com atendimentos diretos nos programas e projetos da Secretaria de Esporte do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2011). Considerando que temos no Distrito Federal, 2.570.160 habitantes pelo último censo, apenas 27% da população teriam acesso aos programas e projetos desenvolvidos pela Secretaria de Esporte ao longo dos quatro anos. Assim, como não é possível a universalização do acesso ao esporte, optou-se, no Distrito Federal, pela focalização nas crianças e jovens pobres. Isso porque a realização da política esportiva é legitimada por discursos mistificadores sobre o esporte, em que este formaria uma juventude mais saudável e livre da drogadição e do crime.

O terceiro objetivo específico do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos” é **“Construir e manter uma rede de infraestrutura que propicie a prática esportiva no Distrito Federal”** (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos presentes no documento). Com este objetivo é buscado, pois, a construção da rede de infraestrutura da Secretaria de Esporte, ou seja, as Vilas Olímpicas, o Complexo Ayrton Senna, os campos de futebol de grama sintética e outros, bem como espaços esportivos de outras entidades tais como: administrações regionais, Secretaria de Educação, órgãos de segurança, etc (DISTRITO FEDERAL, 2011). É apontado ainda que haveria a melhoria dos espaços esportivos já existentes e a construção de novos espaços para a prática de esporte, implementando os programas e projetos com os critérios de descentralização e de menor IDH (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Este terceiro objetivo relaciona-se aos espaços físicos para que os programas e projetos esportivos sejam implementados. Ele seria a continuidade do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” do PPA – 2008/2011, que também focava a construção e manutenção de espaços esportivos. Pelos espaços apresentados, eles direcionariam para a dimensão do **esporte de participação e de alto rendimento**.

O quarto, e último, objetivo específico do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos” está diretamente relacionado a **“Consolidar Brasília no cenário de grandes eventos esportivos mundiais, bem como dotar a cidade de infraestrutura adequada a estes eventos, entre eles: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Copa América 2015”** (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos presentes no documento). Com este objetivo, há a concretização do **esporte de alto rendimento**.

Existe uma expectativa de que o Distrito Federal receberá 300 mil turistas apenas durante a Copa do Mundo de Futebol 2014, assim é apresentado que o Distrito Federal deve aproveitar este momento para seu desenvolvimento econômico e social (DISTRITO FEDERAL, 2011). Desse modo, a meta para atingir o objetivo supracitado é receber a contento a Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014, Copa América 2015 e preparar-se para outros grandes eventos (DISTRITO FEDERAL, 2011). Dentre as ações, o que menos se fala é em esporte, pois haveria elementos mais importantes para a realização de um megaevento esportivo: transporte, economia, segurança, turismo etc.

No entanto, além do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos”, há ainda outros oito programas temáticos que fazem uma discussão sobre esporte ou sobre a preparação do Distrito Federal para os megaeventos esportivos, ou seja, segurança pública, garantia do direito à assistência social, turismo, desenvolvimento urbano, meio ambiente e recursos hídricos, cultura, educação básica e desenvolvimento integral da infância e adolescência e atenção à juventude.

No programa temático de segurança pública, são apresentados dois objetivos específicos atrelados aos megaeventos esportivos, ou seja, qualificar a polícia e garantir segurança adequada durante os eventos aos turistas e moradores. O discurso em relação aos megaeventos esportivos, no programa temático da segurança pública, está presente em outros momentos ao caracterizar alguns objetivos específicos, o que demonstra o quanto a questão da segurança está pautada nos megaeventos esportivos. Também parece haver o entendimento de que a melhoria da segurança será um dos legados dos megaeventos esportivos no Distrito Federal.

Em relação ao programa temático “Garantia do direito à assistência social”, há um objetivo específico vinculado aos megaeventos esportivos, pois se fala em capacitar crianças e adolescentes para guiar visitantes na Copa FIFA 2014. Desse modo, ao invés de proporcionarem o acesso ao esporte para estas crianças e adolescentes, os mesmos teriam a responsabilidade sobre uma parte da concretização dos megaeventos esportivos, sendo pequenos trabalhadores.

O programa temático do turismo não apresenta objetivos atrelados ao esporte ou aos megaeventos esportivos, mas estes são vistos como oportunidade para desenvolver Brasília como um destino turístico no país. Já no programa temático de desenvolvimento urbano, é apresentado que um dos focos das obras no Distrito Federal são as áreas a serem revitalizadas para a Copa FIFA 2014. No programa temático “Meio ambiente e recursos hídricos”, é apresentado, como possibilidade, preparar o ambiente para acolher o público dos megaeventos esportivos.

No programa temático da cultura, não há nenhum objetivo que versa sobre o esporte ou os megaeventos esportivos, entretanto apresenta que o objetivo da pasta da cultura é

[...] fortalecer o exercício do direito ao acesso aos bens e serviços culturais, de todos os cidadãos é [...] um desafio central das Políticas Públicas de Cultura articuladas com as áreas de Educação, Inclusão Social, Ciência e Tecnologia, Turismo, Esporte, Meio Ambiente e Juventude. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Isso nos parece um avanço, porque apresenta o esporte como um bem cultural, estando, pois, em consonância com o que apresentamos, ao citarmos Melo (2005) e Castellani Filho (2007) sobre o direito ao esporte.

No que tange ao programa temático da educação básica, está presente um objetivo específico que foca a educação física e o esporte: **“Atender as demandas da escola e da comunidade referentes à Educação Física escolar, Esporte e Lazer, por meio dos programas, projetos e ações da DIEF”** (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.; grifos presentes no documento). É apresentado que o DIEF

[...] desenvolve os programas, projetos e ações de esporte e lazer que ampliam o atendimento a todos os estudantes da Educação Básica e comunidade. Para uma Educação Física que contribua para a emancipação humana, a DIEF tem como um dos papéis a ampliação, manutenção e construção de espaços, aquisição de materiais e equipamentos adequados ao pleno desenvolvimento dos seus projetos e programas. (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

Alguns programas desenvolvidos pelo DIEF são: Programa Escola/Comunidade Ginástica nas Quadras; o Centro de Iniciação Desportiva (CID); Jogos Escolares do Distrito Federal (JEDF); ações de pesquisa e formação (cursos, encontros e seminários); Programa Saúde e Lazer do Trabalhador em Educação (SALUTE); Programa Nossa Escola, Nossa Tribo; Festival de Cultura Corporal; Corujão: Jogos do Noturno; Colônia de Férias do Cerrado; Educação com Movimento: Educação Física nos anos iniciais; Educação Campeã; e outros Programas Especiais (DISTRITO FEDERAL, 2011). Essas propostas desenvolvidas pelo DIEF estão vinculadas à concretização da dimensão do esporte educativo³⁶.

No programa temático “Desenvolvimento integral da infância e adolescência e atenção à juventude”, não há nenhum objetivo específico com a temática esportiva, contudo é apresentado o entendimento do esporte como um direito da juventude (DISTRITO FEDERAL,

³⁶ Como pode ser visto, na política esportiva a ser desenvolvida pela Secretaria de Esporte nos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015, muito pouco se fala em esporte educativo, pois historicamente no Distrito Federal a dimensão do esporte educativo tem ficado sob responsabilidade da Secretaria de Educação.

2011). Além disso, no caso de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação, deve haver espaço físico para o desenvolvimento de atividades esportivas, de lazer e culturais (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Como vimos, seis programas temáticos apresentam uma discussão do esporte na perspectiva dos megaeventos esportivos, assim percebemos que várias políticas são refuncionalizadas em direção à preparação da capital federal para receber os megaeventos esportivos. Por outro lado, três programas temáticos (cultura, educação básica e desenvolvimento integral da infância e adolescência e atenção à juventude) versam sobre o esporte, no sentido de percebê-lo como um direito ou mesmo como um patrimônio cultural.

Retomamos ao programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos” para mostrar aquilo que é previsto de gasto com cada ação ao longo do período 2012-2015 e para perceber como ele se relaciona com a concretização do direito ao esporte. A previsão de gasto anual para cada ação pode ser visualizada na Tabela 4.

Tabela 4: Ações e previsão de gastos do programa temática “Esporte e grandes eventos esportivos”

Ações/Ano	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	2015 (R\$)
Construção de centros poliesportivos - Vilas Olímpicas	0	5.000.000	6.280.797	6.899.675
Construção de quadras de esporte	6.755.042	3.228.208	12.121.361	12.871.171
Manutenção de estádios desportivos	1.700.000	1.950.000	2.050.000	2.250.000
Implantação de espaços esportivos	395.000	310.904	286.703	324.739
Reforma de espaços esportivos	1.100.000	500.000	600.000	650.000
Reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília (Copa 2014)	340.000.000	180.000.000	0	0
Copa 2014	930.000	1.289.524	902.214	0
Reforma de quadras de esporte	9.552.003	4.349.807	21.486.320	22.282.956
Implantação de infraestrutura esportiva	1.800.000	1.200.000	1.600.000	1.800.000
Realização de eventos	3.580.413	4.272.552	5.615.958	6.025.869
Reforma de prédios próprios	200.000	300.000	350.000	400.000
Manutenção de centros esportivos- Vilas Olímpicas	23.240.000	26.245.666	26.912.045	28.200.000
Capacitação de pessoas	500.000	600.000	700.000	750.000
Apoio a eventos	5.785.937	5.053.685	5.727.749	5.730.583

Apoio a projetos	3.300.000	1.000.000	1.650.000	1.994.126
Manutenção de espaços esportivos	2.590.000	3.600.000	2.716.449	2.900.000
Incentivo à participação de atletas em eventos esportivos	500.000	550.000	600.000	650.000
Apoio ao esporte para portadores de necessidades especiais	400.000	450.000	500.000	550.000
Reforma de ginásio de esportes	30.000	80.000	0	0
Construção de ginásio de esportes	8.255.131	137.200	100.000	5.000.000
Reforma de estádio	6.517.102	2.736.166	495.067	824.332
Concessão de bolsa atleta	1.200.000	1.300.000	1.400.000	1.500.000
Apoio financeiro a eventos	2.651.285	2.907.283	3.158.698	3.420.363
Apoio financeiro a projetos	1.704.836	1.872.612	2.037.386	2.208.876
Total	422.686.749	248.933.607	97.290.747	107.232.690

Fonte: Distrito Federal (2011).

Autor: Próprio autor da dissertação

Chama-nos a atenção nesta previsão de gastos que os anos de 2012 e 2013 serão aqueles com maiores gastos ao longo do período 2012-2015, ou seja, em 2012 deverá ser gasto R\$ 422.686.749,00, enquanto que em 2013 o gasto previsto é de R\$ 248.933.607,00. Se olharmos para a Tabela 4, perceberemos que em 2012 deverá ser gasto com a reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília (Copa FIFA 2014) o valor de R\$ 340.000.000,00 e em 2013 deverá ser R\$ 180.000.000,00. Desse modo, cerca de 80% do gasto com a política esportiva no Distrito Federal em 2012 será com a realização de megaeventos esportivos, enquanto os outros 20% deverão ser gastos com as outras ações. Em 2013, a ação de reforma do Estádio Nacional de Brasília representa cerca de 72% do gasto com a política de esporte no Distrito Federal. Este foco na realização de megaeventos esportivos acaba indo na contramão do direito ao esporte para a população do Distrito Federal, como apontado no objetivo geral do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos”. Entretanto, está em consonância com a outra parte do objetivo geral que é colocar Brasília na rota dos megaeventos esportivos.

Além do gasto com megaeventos esportivos, chama-nos a atenção o gasto previsto com as Vilas Olímpicas, pois é o segundo maior – ficando atrás apenas da reforma do Estádio Nacional de Brasília. Juntando as duas ações vinculadas às Vilas Olímpicas (manutenção de centros esportivos e construção de centros poliesportivos), o gasto anual previsto em 2012 é de R\$ 23.240.000,00 (corresponde a cerca de 5,5% da previsão de gasto neste ano); em 2013 de R\$ 31.245.666,00 (corresponde a cerca de 12,5% da previsão de gasto neste ano); em 2014 de

R\$ 33.192.842,00 (corresponde a cerca de 34% da previsão de gasto neste ano); e em 2015 é de R\$ 35.099.675 (corresponde a cerca de 33% da previsão de gasto neste ano). Desse modo, podemos perceber que, quando os megaeventos não são o foco da política esportiva, 1/3 da previsão de gasto deverá ser encaminhada para uma ação vinculada ao esporte de participação e de alto rendimento, ou seja, as Vilas Olímpicas.

Aos olharmos para o PPA – 2008/2011 e o PPA – 2012/2015, percebemos que este último apresenta uma discussão mais densa que aquela presente no primeiro, inclusive apontando mais elementos sobre o esporte. Parece-nos um avanço a criação dos programas temáticos no PPA – 2012/2015, uma vez que estes trazem uma caracterização e aprofundamento maior sobre as várias políticas temáticas, sendo uma delas a de esporte.

Ao analisarmos o PPA – 2008/2011, percebemos que havia dois programas temáticos vinculados ao esporte, ou seja, “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” e “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”. No entanto, estes programas só entraram nos objetivos específicos do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos” do PPA – 2012/2015. Assim, houve continuidade de boa parte do que outrora havia sido realizado, não havendo grandes inovações com a mudança de governo em 2011.

Em relação aos megaeventos esportivos no Distrito Federal, percebemos que, no PPA – 2008/2011, não havia uma densa discussão sobre eles, pois foi apresentada a Copa FIFA 2014 como um projeto estratégico. No entanto, não havia ações para a concretização desta, mas houve uma lei em 2010 que destinou recursos para a reforma do Estádio Mané Garrincha. Já no PPA – 2012/2015, vemos que há uma densa discussão sobre os megaeventos esportivos, tanto no programa temático de esporte quanto em outros oito programas temáticos. Assim aconteceu o direcionamento de boa parte das políticas do Distrito Federal para os megaeventos esportivos.

Isso é ratificado ao vermos que foi planejado gastar com a reforma e ampliação do Estádio Mané Garrincha, no período 2010-2013, 1 bilhão de reais. Com essa previsão de gasto nos dois PPAs, fica muito claro que de fato o foco da política esportiva no Distrito Federal é a realização dos megaeventos esportivos e não o direito social ao esporte.

A partir dessa discussão sobre o planejamento da política esportiva no Distrito Federal e sua articulação com a concretização do direito ao esporte, passaremos para o debate sobre o que efetivamente foi gasto com esporte no Distrito Federal, de 2008 a 2012.

4.3. O gasto com esporte

Tendo por base a discussão realizada sobre o direito ao esporte nos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015, analisaremos então o gasto público com esporte no Distrito Federal. São discutidos dados de 2008 a 2012, pois 2008 foi o primeiro ano de realização do PPA – 2008/2011 e 2012³⁷ o primeiro ano do PPA – 2012/2015. Porém, não analisamos os dados de 2013 por ainda não ter sido consolidados.

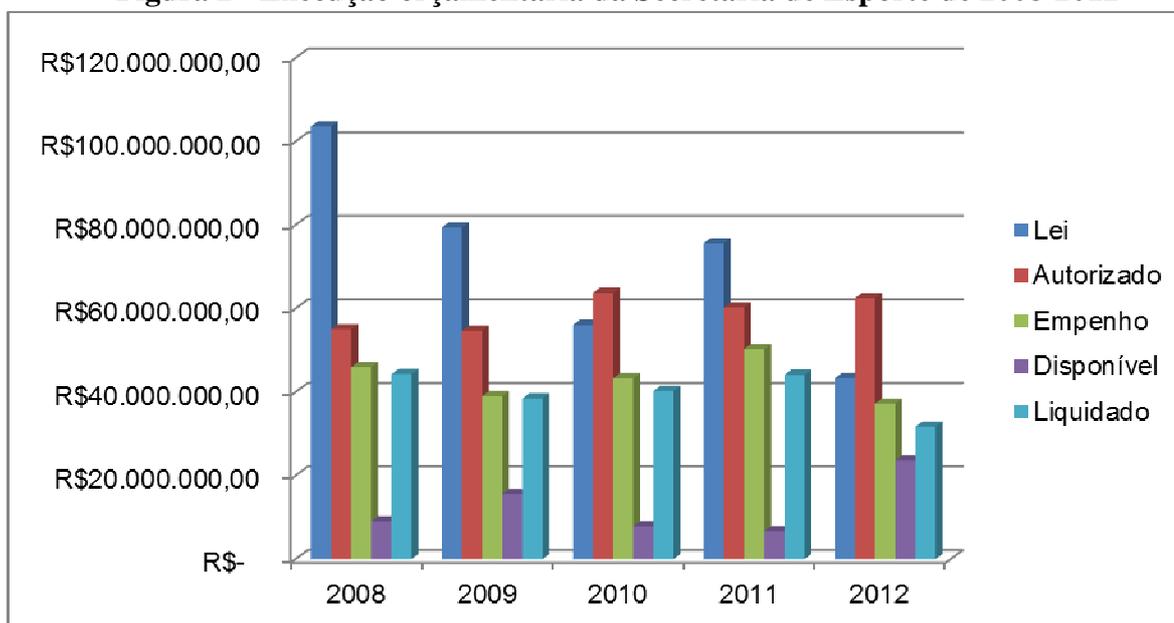
Um primeiro dado importante para perceber o gasto com esporte pela Secretaria de Esporte do Distrito Federal é a execução orçamentária³⁸. No gráfico da Figura 2, apresentamos a execução orçamentária da Secretaria de Esporte no período 2008-2012³⁹. Como pode ser percebido, no gráfico, em três anos (2008, 2009 e 2011), o que estava na lei para ser gasto com a Secretaria de Esporte foi maior do que o autorizado. No entanto, em 2010 e 2012, o autorizado foi maior do que o presente na lei. Em todos os anos, o que foi autorizado teve valor maior do que o que foi empenhado e este foi maior do que o liquidado. No entanto, percebemos que, em todos os anos, a diferença entre o empenho e liquidado não foi muito grande, mostrando assim que o gasto com esporte tem se efetivado. Mas, ao olharmos para o que está na lei e o que foi liquidado, percebemos que, na maioria dos anos, há discrepâncias, constituindo-se em um limite para a execução orçamentária do Distrito Federal no que tange ao esporte.

³⁷ Os dados de 2012 são considerados até meados de Outubro deste ano.

³⁸ Ao falar de execução orçamentária, é preciso que alguns termos fiquem claros, assim apresentamos o entendimento do DISTRITO FEDERAL (2013, s. p.) sobre aqueles: “Autorização: consentimento dado ao administrador para realizar determinada operação de receita ou de despesa pública.”; “Empenho da Despesa: um dos estágios da despesa. Constitui o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (artigo 58 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964). Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.”; e “Despesa Liquidada ou Processada: Corresponde à segunda fase da despesa, momento em que há o reconhecimento pelo poder público da realização da despesa e, por consequência, o direito do fornecedor do bem ou serviço, em receber o valor contratado”. O disponível, em geral, é a diferença entre o autorizado e o empenhado, podendo envolver valores que foram alterados ou bloqueados.

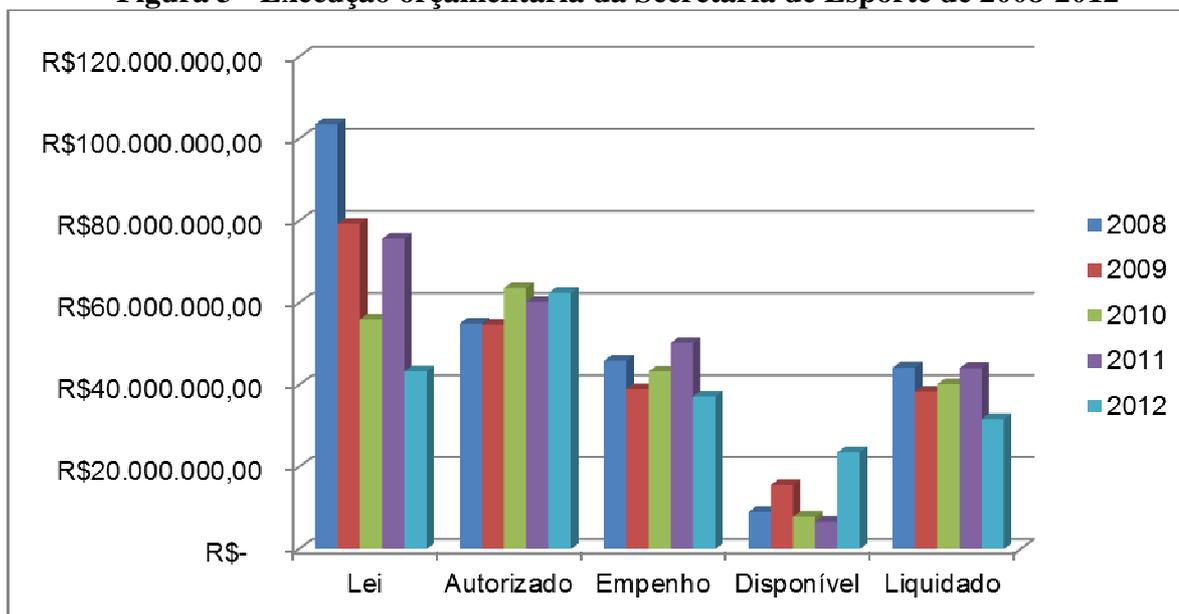
³⁹ Todos os dados financeiros apresentados foram corrigidos pelo IGP (Índice Geral de Preços), a preços de 2012.

Figura 2 - Execução orçamentária da Secretaria de Esporte de 2008-2012



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012)
 Autor: Próprio autor da dissertação

Na Figura 3, buscamos apresentar uma comparação ano a ano da lei, do autorizado, do empenho, do disponível e do liquidado. Como pode ser percebido, o ano que na lei estava previsto mais gasto foi em 2008, sendo que também ganha destaque 2009 e 2011. Já em relação ao autorizado, não há grandes diferenças entre os cinco anos, mas chama-nos a atenção que em 2010 e 2012 o autorizado foi maior que o valor presente enquanto lei. Também não há grandes diferenças entre os cinco anos do que foi empenhado, sendo que existe um leve destaque para o empenho em 2011. Em relação ao disponível, 2012 foi o ano com maior valor. Em relação ao liquidado, o gasto ficou em torno de 41 milhões de reais de 2008 a 2011, sendo que em 2012 o gasto ficou em pouco mais de 31 milhões de reais. Podemos inferir então que esta redução se deve ao fato de que os dados de 2012 são de até meados de outubro de 2012.

Figura 3 - Execução orçamentária da Secretaria de Esporte de 2008-2012

Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Após analisar de maneira mais geral a execução orçamentária da Secretaria de Esporte do Distrito Federal, avaliaremos o gasto com cada uma das ações ao longo do período de 2008 a 2012. Assim, apresentamos a Tabela 5 com os valores gastos com uma das ações.

Tabela 5 - Evolução do gasto com as ações esportivas de 2008-2012

Ações\Ano	2008 (R\$)	2009 (R\$)	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)
Apoio a eventos esportivos	7.738.703,28	3.747.983,76	1.982.172,57	1.124.148,36	450.381,36
Apoio a entidades esportivas	-	-	-	-	-
Apoio a projetos esportivos	1.846.074,66	5.126.701,55	1.356.418,15	3.552.024,03	390.077,37
Construção e reforma de espaços esportivos	1.230.042,25	2.815.347,18	3.437.525,47	4.041.043,42	891.484,52
Apoio à participação de atletas do DF em competições	-	-	-	-	397.471,49
Apoio ao Programa Segundo Tempo	-	-	-	642.630,39	-
Gasto com pessoal da Secretaria de Esporte	10.120.918,46	9.638.642,55	10.005.976,65	10.551.909,14	10.930.340,45
Apoio ao esporte amador	5.360.514,82	5.233.751,51	3.049.455,88	4.267.744,25	-
Manutenção das Vilas Olímpicas	-	1.970.113,24	8.457.325,23	10.878.816,65	14.585.227,56

Apoio à educação física, esporte e lazer	13.522.550,84	29.655,93	609.927,06	1.375.935,40	-
Manutenção de serviços administrativos gerais	3.353.882,90	8.026.069,40	9.923.681,97	6.436.654,08	301.189,32
Bolsa atleta	963.735,12	910.718,90	839.769,05	832.413,32	557.282,79
Implantação de núcleo do PRONASCI	-	-	367.736,85	130.744,41	-
Aquisição de materiais esportivos e educativos	-	531.431,74	24.289,93	-	-
Ressarcimentos, indenizações e restituições	125.208,90	404.820,83	157.716,76	263.186,43	218.711,37
Manutenção das escolinhas de esporte	-	-	-	-	1.172.968,56
Manutenção de estádios	-	-	-	-	758.404,35
Promoção do turismo	-	-	-	-	1.031.621,08
Total	44.261.631,23	38.435.236,58	40.211.995,58	44.097.249,89	31.685.160,21

Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

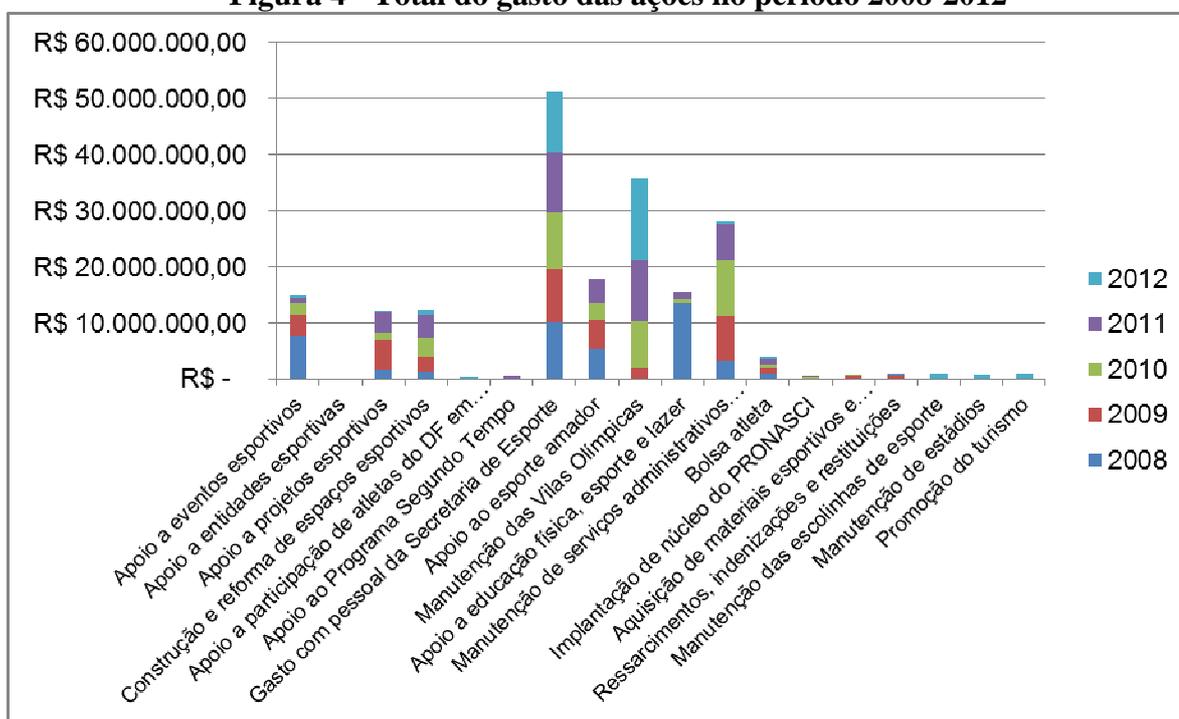
Na Tabela 5, é possível identificar que a única ação que está presente no detalhamento das despesas com esporte não apresenta valores efetivamente gastos, é a ação de apoio a entidades esportivas. Há outras ações que o gasto se deu apenas em um dos anos, ou seja: apoio à participação de atletas do DF em competições, apoio ao Programa Segundo Tempo, manutenção das escolinhas de esporte, manutenção de estádios e promoção do turismo. Destas, as três últimas ações aparecem apenas no detalhamento de despesas de esporte em 2012, o que já demonstra o redirecionamento dos recursos financeiros para outras questões, pois tanto a manutenção de estádios como a promoção do turismo estão diretamente ligadas à realização dos megaeventos esportivos no Distrito Federal.

Há aquelas ações que estiveram presentes ao longo dos cinco anos analisados, em que, mesmo com a troca de governo, se mantiveram como políticas (ações) da Secretaria de Esporte do Distrito Federal, sendo o caso das ações de: apoio a eventos esportivos; apoio a projetos esportivos; construção e reforma de espaços esportivos; gasto com pessoal da Secretaria de Esporte; manutenção das Vilas Olímpicas; manutenção de serviços administrativos gerais; bolsa atleta; e ressarcimentos, indenizações e restituições. Em contrapartida, houve ações que estiveram presentes até 2011 e que em 2012 não estiveram presentes no detalhamento de despesas com esporte, sendo o caso de ações como: apoio ao

Programa Segundo Tempo; apoio ao esporte amador; apoio à educação física, esporte e lazer; implantação de núcleo do PRONASCI; e aquisição de materiais esportivos e educativos.

Com estes dados preliminares, é possível perceber que o atual governo suprimiu algumas ações e, por outro lado, apresentou novas, havendo dessa forma, elementos iniciais de ruptura e continuidade. Com os dados apresentados e discutidos a seguir, pretendemos enriquecer este debate. Na Figura 4, são apresentadas todas as ações presentes nos cinco anos e os gastos (liquidados) de cada ano que se somam, apresentando as ações com maior gasto.

Figura 4 - Total do gasto das ações no período 2008-2012



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Com este gráfico acima, podemos ver que a ação que teve maior valor liquidado, nesse período de cinco anos, foi de **gasto com pessoal** da Secretaria de Esporte, sendo que a média de gasto anual foi de cerca de 10 milhões de reais, mantendo grande regularidade. A segunda ação com maior gasto foi a de **manutenção das Vilas Olímpicas**⁴⁰, que só apareceu em 2009

⁴⁰ Embora este projeto tenha mudado de nome com o atual governo, ou seja, Centros Olímpicos, mantivemos a nomenclatura presente no documento de detalhamento de despesas do esporte.

e com gasto próximo de 36 milhões de reais, ganhando destaque o gasto em 2012 que foi de cerca de 14,5 milhões de reais, ou seja, mais de 40% do que foi gasto com a ação de 2009 a 2012. A terceira ação com o maior valor liquidado foi a de **manutenção de serviços administrativos diversos**. Nesta análise preliminar, podemos perceber que o maior volume de gastos liquidados está associado às ações meios – como no caso da 1ª e da 3ª ações com mais volume de gastos – sendo importante que o gasto com as várias políticas devem priorizar as ações fins.

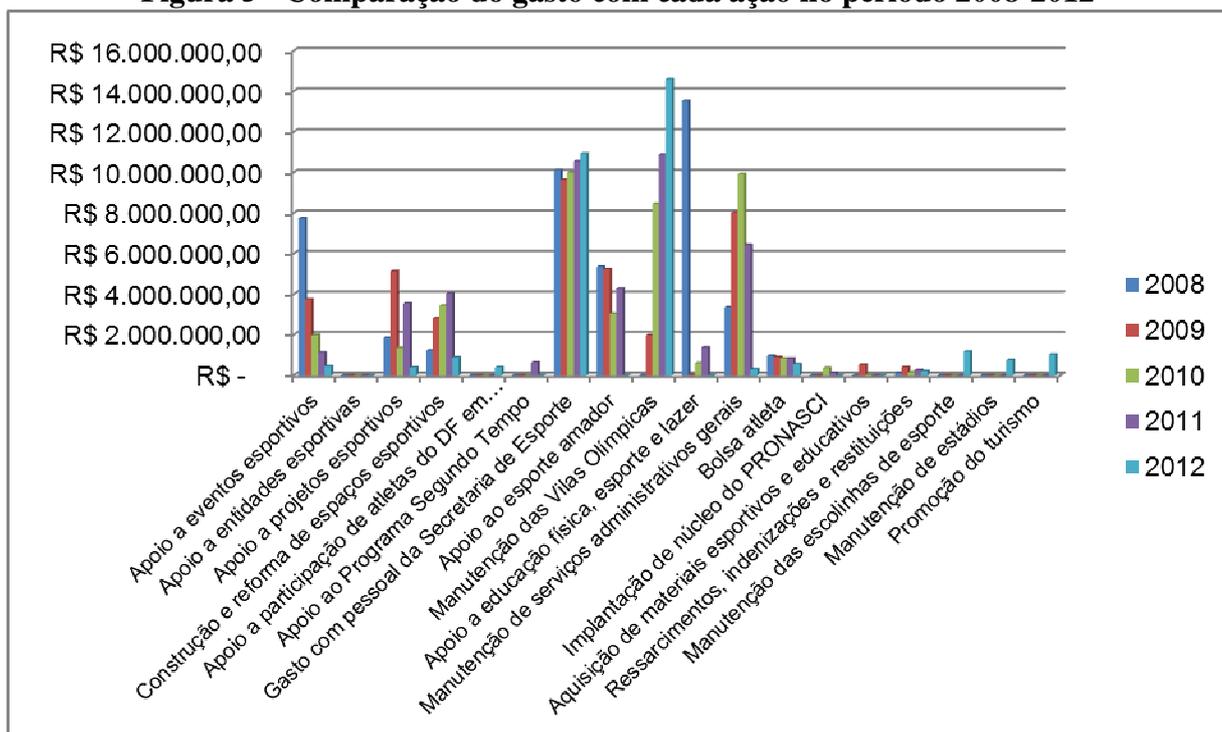
Outras ações merecem destaque na quantidade de valores liquidados ao longo dos cinco anos, são elas (em ordem decrescente de maior volume liquidado): apoio ao esporte amador; apoio à educação física, esporte e lazer; apoio a eventos esportivos; construção e reforma de espaços esportivos; e apoio a projetos esportivos. Sobre estas ações supracitadas, duas nos chamam a atenção por não estarem presentes no detalhamento de despesas de esporte em 2012, sendo a de apoio ao esporte amador e a de apoio à educação física, esporte e lazer.

Buscando aprofundar esta discussão, apresentamos a Figura 5 com a comparação do que foi gasto com cada ação em cada um dos cinco anos. Ao olharmos para cada uma das ações, podemos identificar alguns elementos importantes para análise. O gasto liquidado com a ação de apoio a eventos esportivos foi decrescendo de 2008 para 2012. A ação de apoio a entidades esportivas não teve gasto liquidado ao longo dos cinco anos. A ação de apoio a projetos esportivos não teve regularidade de gasto liquidado, sendo que os anos com maiores valores foram 2009 e 2011, e o com menor gasto 2012. No período de 2008 a 2011, o gasto liquidado com a ação de construção e reforma de espaços esportivos foi crescente, ficando em 2012 no patamar mais baixo. A ação de apoio à participação de atletas do DF em competições teve gasto liquidado apenas em 2012, enquanto a ação de apoio ao Programa Segundo Tempo teve gasto liquidado apenas em 2011.

No que tange ao gasto liquidado com pessoal da Secretaria de Esporte, há certa regularidade nos valores anuais, havendo um gasto crescente a partir de 2009. Na ação do esporte amador, o gasto liquidado maior foi em 2008 e 2009, sendo que não houve gasto com esta ação em 2012. Já na ação de manutenção das Vilas Olímpicas, houve gasto liquidado crescente, a partir de 2009, sendo que em 2012 foi a ação que mais teve direcionamento de gastos. Na ação de apoio à educação física, esporte e lazer, chama a atenção que, em 2008, foi

aquela com maior gasto (mais de 13 milhões), porém, nos anos seguintes o gasto foi muito menor, sendo suprimido em 2012.

Figura 5 - Comparação do gasto com cada ação no período 2008-2012



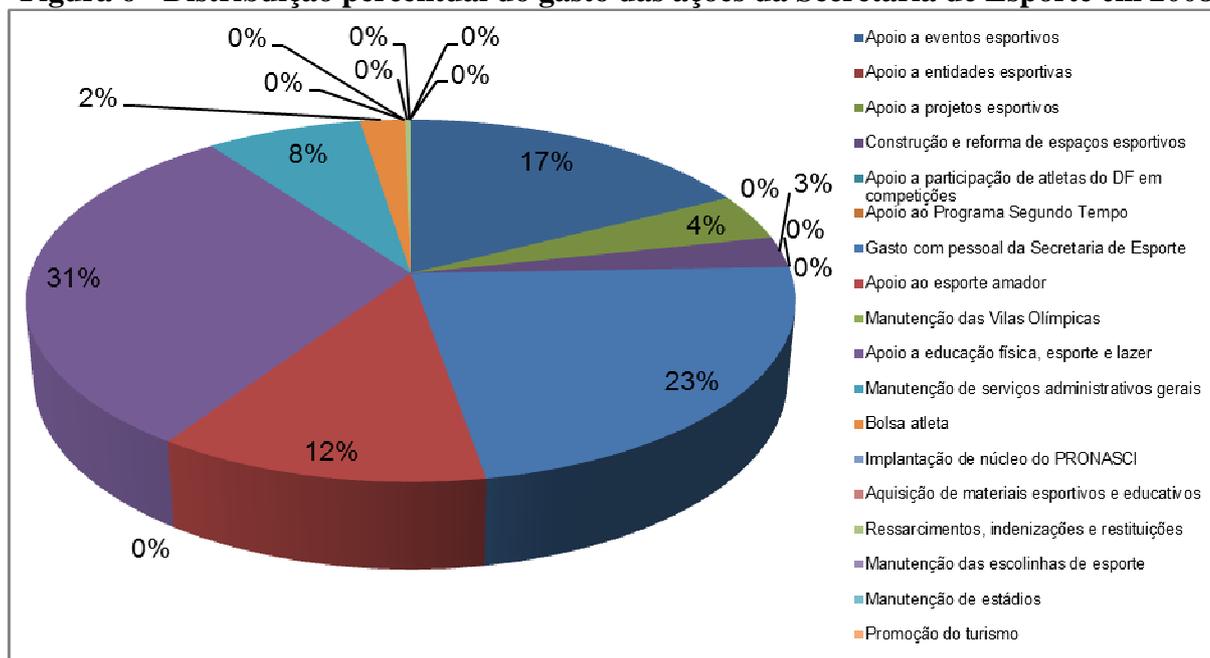
Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Continuando ainda esta análise das ações, a de manutenção de serviços administrativos gerais teve gastos elevados, sobretudo em 2009, 2010 e 2011, tendo sido bastante reduzidos em 2012. A ação bolsa atleta teve linearidade ao longo dos cinco anos, sendo que em 2012 foi o ano de menores recursos direcionados. A ação de implantação de núcleo do PRONASCI só aparece com gasto liquidado em 2010 e 2011. Já a de aquisição de materiais esportivos e educativos só teve gastos liquidados em 2009 e 2010. A ação de ressarcimento, indenização e restituição teve pouco gasto se comparado a outras ações, somente em 2009 que o gasto superou 400 mil reais. As ações de manutenção das escolinhas de esporte, de manutenção de estádios e de promoção do turismo só apareceram no detalhamento de despesas do esporte em 2012, ou seja, primeiro ano do atual governo do Distrito Federal.

Seguindo ainda a direção de perceber as rupturas e continuidades da política de esporte no Distrito Federal, a partir do que está presente no detalhamento de gastos do esporte, apresentamos mais elementos para esta discussão, fazendo uma comparação do percentual de gastos em cada ano. Assim, apresentamos, na Figura 6, a distribuição percentual de gasto liquidado das ações da Secretaria de Esporte em 2008.

Figura 6 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2008

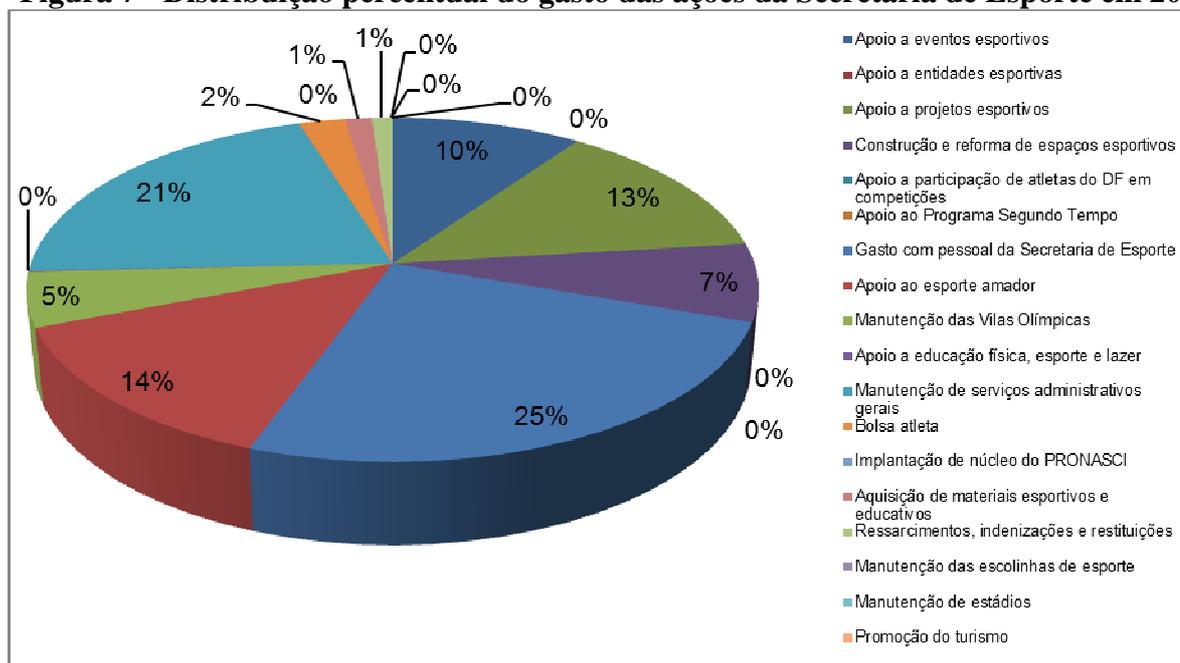


Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Ao analisar especificamente o gasto com esporte em 2008, percebemos que algumas ações ganham destaque. A ação que teve mais gasto (31%), nesse ano, foi a de apoio à educação física, esporte e lazer. A segunda ação com mais volume de recursos financeiros direcionados (23%) foi a de gasto com pessoal da Secretaria de Esporte. A terceira com maior gasto (17%) foi de apoio a eventos esportivos. Outras duas ações ganham destaque, nesse ano, como a de apoio ao esporte amador (12%) e a de manutenção de serviços administrativos gerais (8%). Destas cinco ações, três têm um caráter finalístico, enquanto duas têm característica de meio.

Figura 7 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2009



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

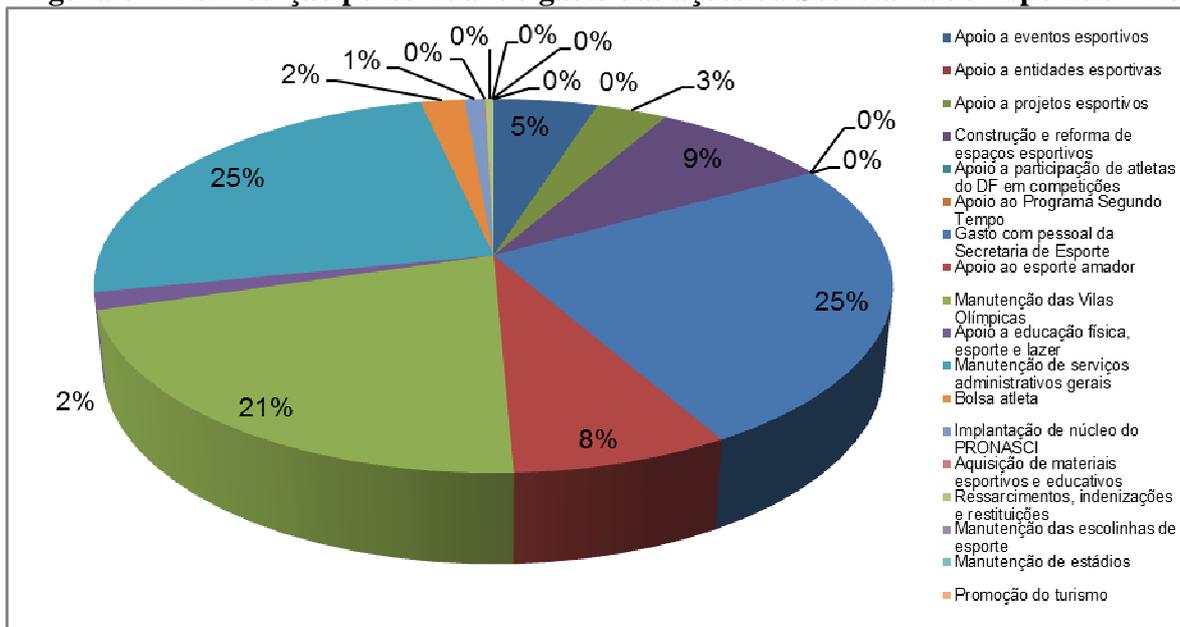
Autor: Próprio autor da dissertação

Já no gráfico da Figura 7, apresentamos os gastos liquidados com as ações da Secretaria de Esporte em 2009. Duas ações receberam o maior volume de gastos, ou seja, gasto com pessoal da Secretaria de Esporte (25%) e manutenção de serviços gerais (21%). Outras ações tiveram um bom volume de gastos: apoio ao esporte amador (14%), apoio a projetos esportivos (13%), apoio a eventos esportivos (10%), construção e reforma de espaços esportivos (7%) e manutenção das Vilas Olímpicas (5%). Nesse ano, a prioridade de gasto foi com os meios para manutenção das ações da Secretaria de Esporte, mas começa a haver uma diversificação de gastos com outras ações finalísticas.

Na Figura 8, é mostrado o gasto com cada uma das ações de esporte em 2010. A ênfase do liquidado em 2010 foi o gasto com pessoal da Secretaria de Esporte e a manutenção de serviços gerais, cada uma das ações com 25%, ou seja, somados, foi a metade dos recursos financeiros desse ano. Ação de manutenção de Vilas Olímpicas ganha evidência no gasto liquidado, pois, em 2009, foi de 5%, já em 2010 foi de 21%, crescimento de mais de 300%. Outras ações tiveram bom volume de gasto, como: construção e reforma de espaços esportivos (9%), apoio ao esporte amador (8%) e apoio a eventos esportivos (5%). Dos cinco anos

apresentados, este foi o que teve maior gasto com os meios para realização da política de esporte do Distrito Federal, mas também é importante perceber o quanto aumentou o gasto com a política das Vilas Olímpicas.

Figura 8 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2010

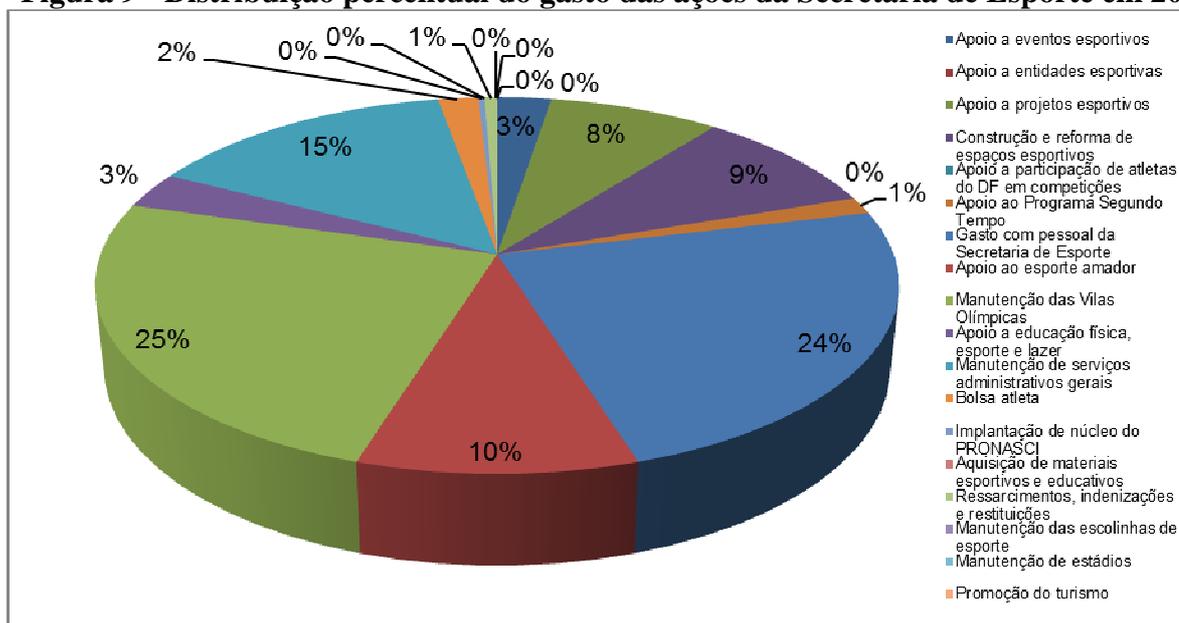


Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Em relação ao gráfico da Figura 9, que versa sobre o percentual de gastos com ações de esportivas em 2011, verificamos que o maior gasto liquidado (25%) foi com manutenção das Vilas Olímpicas, já o segundo maior gasto (24%) foi com pessoal da Secretaria de Esporte. Outros gastos importantes foram: manutenção de serviços administrativos (15%), apoio ao esporte amador (10%), construção e reforma de espaços esportivos (9%) e apoio a projetos esportivos (8%). Assim, há redução do gasto com as ações meio, em comparação com 2010, por outro lado, uma ação fim é aquela com maior destaque, apresentando aumento crescente, ou seja, manutenção das Vilas Olímpicas.

Figura 9 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2011



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).
 Autor: Próprio autor da dissertação

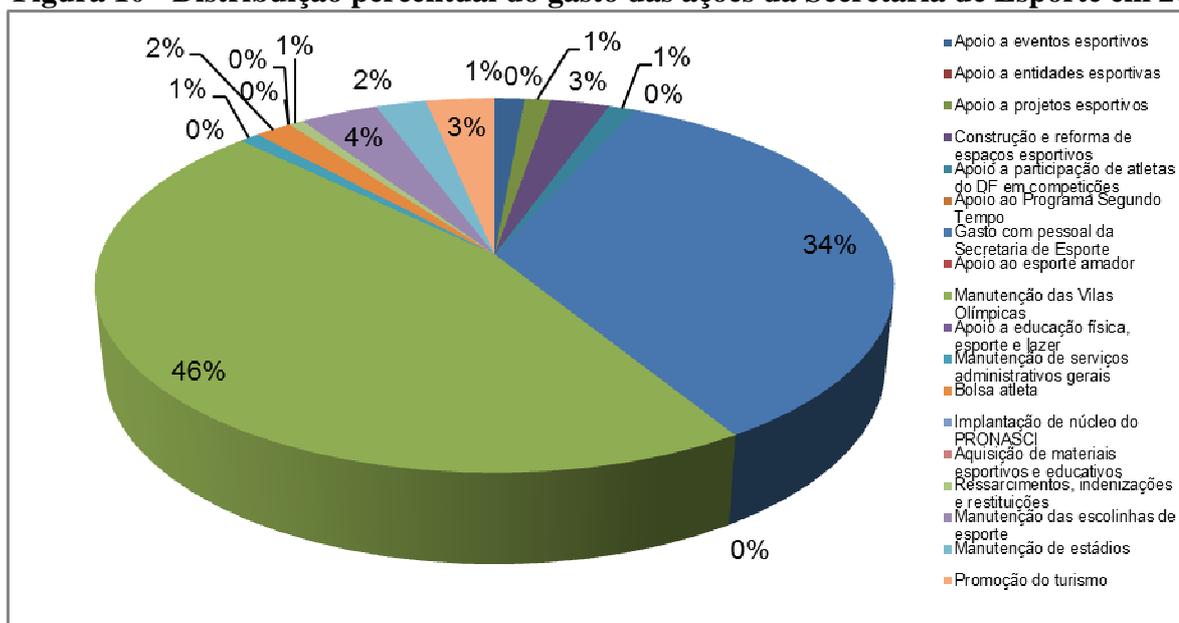
A Figura 10 retrata a distribuição percentual do gasto liquidado com esporte em 2012. Nesse ano, houve polarização destacada do gasto com duas ações, a primeira é a manutenção das Vilas Olímpicas (46%) e, a segunda, gasto com pessoal da Secretaria de Esporte (34%). Desse modo, apenas estas duas ações correspondem a 80% do que foi gasto com a política esportiva em 2012.

Verificamos, nestes dados apresentados sobre o percentual gasto com cada uma das ações desenvolvidas pela Secretaria de Esporte, o gasto com as atividades meio foi grande no período 2008-2012, estando sempre acima de 30%, isto somando as ações de gasto com pessoal da Secretaria de Esporte e manutenção de serviços administrativos diversos.

Chamou-nos a atenção o crescente percentual de gasto com a ação de manutenção das Vilas Olímpicas. Assim, percebemos que esta política foi sendo cada vez mais o foco da política esportiva, tendo destaque em 2012, com 46% do gasto anual. Essa priorização já pode ser notada no PPA – 2008/2011, sendo colocada como um dos projetos estratégicos. O gasto

crecente com a política dos Centros Olímpicos se deve ao fato do aumento de suas unidades ao longo do tempo⁴¹. Mesmo com a mudança de governo, ela continuou tendo destaque.

Figura 10 - Distribuição percentual do gasto das ações da Secretaria de Esporte em 2012



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

Outra questão importante é perceber o redirecionamento de algumas ações a partir da mudança de governo no Distrito Federal, pois, em 2008, é o primeiro ano do governo de José Roberto Arruda, do Democratas (DEM), e 2012 é o início do governo de Agnelo dos Santos Queiroz Filho, do Partido dos Trabalhadores (PT). Dessa forma, em 2012, algumas ações não aparecem no detalhamento de despesas com esporte no Distrito Federal, são elas: apoio ao Programa Segundo Tempo; apoio ao esporte amador; apoio à educação física, esporte e lazer; implantação de núcleo do PRONASCI; e aquisição de materiais esportivos e educativos. Entretanto, outras surgem nesse mesmo ano: manutenção das escolinhas de esporte, manutenção de estádios e promoção do turismo.

Nessa perspectiva, com a troca de governo, há elementos de ruptura e elementos de continuidade na política esportiva no Distrito Federal. Uma questão que demonstra ruptura

⁴¹ Conforme apresentaremos no capítulo 5.

com a política anterior é o direcionamento de algumas ações relacionadas à preparação de Brasília para a realização dos megaeventos esportivos. Isso pode ser notado também no PPA – 2012/2015, com a presença do discurso dos megaeventos esportivos em vários programas temáticos.

No PPA – 2008/2011, a Copa do Mundo de Futebol de 2014 aparece como um dos projetos estratégicos. No entanto, percebemos nos gastos da Secretaria de Esporte que, no período de 2008 a 2011, não houve gasto com a Copa de Mundo, embora tivesse sido aprovada uma lei em 2010 que previa gastar R\$ 580 milhões em 2010 e 2011. Este gasto deve ter sido efetivado por outro órgão do Governo do Distrito Federal, uma vez que não aparece no orçamento de gasto com esporte.

Um limite ao gasto na política esportiva do Distrito Federal é o volume direcionado a atividades meio, pois, como vimos ao longo dos cinco anos, duas ações meio tiveram destaque: gasto com pessoal e manutenção de serviços administrativos diversos. É importante que valores gastos se direcionem para as atividades fins da política esportiva, porque elas concretizariam o acesso às práticas esportivas. Por outro lado, vemos que é um avanço termos uma política direcionada para a dimensão do esporte de participação e de alto rendimento como foco da política esportiva (Centros Olímpicos).

4.4. Gestão e controle democrático

Após termos feito a análise do direito ao esporte nos PPAs e o gasto com esporte no Distrito Federal, discutiremos a gestão e o controle democrático das políticas públicas de esporte desta localidade. Para analisar a gestão, analisaremos o que estava presente nos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015. Já em relação ao controle democrático, discutiremos sobre Conselho de Educação Física, Esporte e Lazer do Distrito Federal (CONEF/DF) e a atuação do Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer.

No PPA – 2008/2011, não está presente de maneira clara a articulação entre Estado e “terceiro setor” para a realização da política esportiva, mas, ao olharmos para os indicadores dos programas esportivos, aparecem como fontes de informação as federações e as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Assim, podemos perceber que se há

dependência de instituições do “terceiro setor” para obter informações sobre os programas, logo elas também serão “parceiras” na execução da política esportiva.

Já no PPA – 2012/2015, há uma discussão mais densa sobre a articulação do Estado e do “terceiro setor” na concretização da política de esporte no Distrito Federal. É apresentado que um dos elementos que caracterizará a gestão da Secretaria de Esporte é a “construção coletiva”, na qual, para a construção da política, devem participar: federações, clubes, atletas, associações, ONGs, Ligas e demais entidades da sociedade civil organizada (DISTRITO FEDERAL, 2011). Assim, fica clara a participação ativa de organizações do “terceiro setor” no estabelecimento da política esportiva do Distrito Federal, pois, se elas participam do planejamento, logo também participarão da sua execução.

Em dois objetivos específicos do programa “Esporte e grandes eventos esportivos”, são apresentadas ações com a perspectiva de participação de organizações do “terceiro setor” na execução de parte da política esportiva. Uma das ações é a Secretaria de Esporte, “Apoiar com recursos materiais ou infraestrutura e logística, eventos promovidos por pessoas jurídicas, órgãos públicos, entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos” e a outra é “Promover a ocupação de espaços públicos esportivos com programas e projetos desenvolvidos pela Sesp ou em parceria com outros órgãos e entidades da sociedade civil, sendo o primeiro passo para demonstrar os benefícios da prática esportiva rotineira” (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.). Assim, percebemos que há uma perspectiva de participação do “terceiro setor” na política esportiva do Distrito Federal, por meio da promoção de eventos e da realização de programa e projetos esportivos em espaços públicos.

Um exemplo de relação entre Estado e “terceiro setor” na concretização de políticas esportivas no Distrito Federal é a política dos Centros Olímpicos que, desde seu surgimento, contou com a participação de organizações do “terceiro setor” para realizar sua gestão e executar suas atividades. Dessa forma, é evidente que há uma dependência das políticas de esporte no Distrito Federal em relação ao “terceiro setor”⁴². Portanto, em âmbito local, há influências do processo de contrarreforma do Estado brasileiro⁴³.

⁴² Esta discussão é feita com mais elementos, ao mostrarmos como se dá esta articulação entre Estado e “terceiro setor” para realização da política dos Centros Olímpicos, no Distrito Federal, no capítulo 5.

⁴³ Conforme discussão realizada no capítulo 2.

Em relação ao controle democrático na área do esporte, há o CONEF/DF, que foi criado em 1993, pela Lei Orgânica do Distrito Federal (1993), na parte da legislação que apresentava o ato das disposições transitórias, em seu artigo 19, em que foi estabelecido que ficaria responsável por realizar o planejamento, a normatização, a fiscalização e a coordenação da educação física, esporte e lazer no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 1993). A regulamentação desse ato de disposição provisória se deu pela Lei nº 2.625, de 17 de Novembro de 2000. No entanto, estas legislações acabaram não sendo efetivadas, fazendo com que não houvesse o funcionamento do CONEF/DF. Buscando resolver esta questão, foi criada a Lei nº 4.879, de 09 de Julho de 2012, em que foi estabelecido que o CONEF/DF não passaria mais a ser regido pela lei anterior, mas por esta última (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Além disso, foi estabelecido que o CONEF/DF seja um órgão colegiado vinculado à Secretaria de Estado de Esporte, apresentando as mesmas competências estabelecidas em 1993 (DISTRITO FEDERAL, 2012). O CONEF/DF deve ser composto por onze membros, sendo que cinco estão vinculados ao governo do Distrito Federal e os outros representantes são: um de notório saber esportivo, um de federação, um de segmento esportivo universitário, um de atletas, um de esporte para pessoas com deficiências e um do Conselho Regional de Educação Física (DISTRITO FEDERAL, 2012). Não fica claro porque foram definidos estes onze membros e porque outros não foram colocados como parte do CONEF/DF, ou seja, a Secretaria Distrital do Colégio Brasileiro de Ciência do Esporte, ou mesmo o Fórum Permanente e Popular de Esporte e Lazer na composição do CONEF/DF.

O CONEF/DF é uma instância de controle democrático do esporte no Distrito Federal, no entanto apresenta alguns limites, conforme discutimos no capítulo 1, ou seja:

- a) Grande parte do CONEF/DF é composta por integrantes do governo. Esta proximidade do CONEF/DF com o governo acaba fazendo com que ele seja mais um elemento de política formal, para ratificar decisões já tomadas, do que necessariamente intervir mais diretamente sobre a política pública distrital de esporte.
- b) A nomeação dos membros do CONEF/DF é realizada pelo governador, a partir de indicações do secretário de esporte.
- c) Não há conselheiros no CONEF/DF que representam os usuários.
- d) Não há presença de segmentos críticos da área de esporte dentro do CONEF/DF.

- e) As reuniões do CONEF/DF só se realizam por convocação do secretário de esporte (DISTRITO FEDERAL, 2012), assim mesmo se houver algo significativo para ser discutido pelo CONEF/DF, só o secretário pode convocar uma reunião.
- f) As decisões do CONEF/DF são realizadas por votação, sendo que a maioria absoluta vence a votação, no entanto, como a composição é indicada pelo secretário de esporte, dificilmente irão contra a visão do governo e este tem cinco votos de 11.

Mas no CONEF/DF há alguns avanços importantes como o fato de receber apoio administrativo para seu funcionamento da Secretaria de Esporte e ter sede própria (DISTRITO FEDERAL, 2012). Porém, além do CONEF/DF, outro elemento importante para pensarmos o controle democrático no Distrito Federal foi a criação do Fórum Popular e permanente de Esporte e Lazer. Sendo que este

[...] decorre do processo histórico de militância, resistência e construção coletiva dos trabalhadores em Educação Física, do Esporte e do Lazer em cada uma das regiões administrativas e cidades que constituem o DF e o Entorno, no âmbito das Universidades, Escolas, parques, quadras, tatames, rodas, piscinas e demais espaços públicos e/ou privados de esporte e lazer, que ganharam força notoriamente a partir da primeira gestão de um Governo com um manifesto compromisso Democrático e Popular em uma unidade da federação no Brasil. (BEHMOIRAS et al, 2011, p. 3)

O governo democrático e popular a que se refere a citação foi o de Cristóvam Buarque (1995-1998), eleito pelo Partido dos Trabalhadores, que implementou processos democráticos (BEHMOIRAS et al, 2011). Outra questão que influenciou diretamente a construção do Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer foi o surgimento do “Consórcio Brasília”⁴⁴, cujo objetivo era “garantir aos seus participantes a dimensão concreta do acesso e fruição da cultura corporal, apresentava aos seus trabalhadores, os agentes sociais, um processo contínuo de formação” (BEHMOIRAS et al, 2011, p. 3).

Portanto, o Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer pode ser considerado como um bloco político que foi criado para desenvolver ações e programas vinculados ao esporte e lazer, numa perspectiva crítica, bem como desenvolver ferramentas teóricas para as

⁴⁴ O “Consórcio Brasília” foi criado em 2004 para implementar o Programa Esporte e Lazer da Cidade (programa desenvolvido pela então Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer do Ministério do Esporte), no Distrito Federal e cidades do Entorno.

lutas e para o incremento científico e tecnológico da área da Educação Física, esporte e lazer, no âmbito do Distrito Federal (BEHMOIRAS et al, 2011). Ele é formado por agentes sociais, entidades que promovem o esporte e o lazer no Distrito Federal e no entorno, militantes partidários, não partidários, professores de Educação Física, sindicatos vinculados às lutas dos trabalhadores em educação, participantes do Consórcio Brasília e do Programa Esporte e Lazer da Cidade (BEHMOIRAS et al, 2011).

O Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer no DF e Entorno foi criado em Maio de 2009, no 1º Festival de Esporte e Lazer dos Trabalhadores, atividade desenvolvida para comemorar o Dia do Trabalhador (BEHMOIRAS et al, 2011). Além desta atividade, foram realizadas outras, como o 1º Seminário de Educação Física Escolar do Sinpro/DF, em Dezembro de 2009 e a 1ª Conferência Livre e Popular de Esporte e Lazer do DF, em Abril de 2010. Estas atividades contaram com a participação de vários segmentos da sociedade civil em busca da consolidação do direito ao esporte e lazer no Distrito Federal.

Dessa forma, buscamos mostrar que há a participação da sociedade civil na construção da política de esporte e lazer, embora isso tenha acontecido de maneira contra-hegemônica. O Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer no Distrito Federal e Entorno tem contribuído para o controle democrático da política de esporte no Distrito Federal, realizando atividades nas quais o direito ao esporte e lazer é colocado como elemento central. Além disso, tem servido para tencionar a política esportiva em âmbito local e nacional por meio de espaços mais abrangentes como as Conferências Distritais e Nacionais de Esporte. No entanto, ainda é preciso pensar até que ponto estes espaços são criados mais de maneira formal para ratificar os interesses hegemônicos ou de fato servem para a possibilidade de participação ativa da população nas decisões estatais, realizando assim o controle democrático.

Sobre esta questão de espaços formais, o CONEF/DF apresenta-se como elemento ratificador daquilo que tem sido realizado pelo governo do Distrito Federal, pois há uma dependência até administrativa para seu funcionamento, abrindo portanto, pouco espaço para uma participação que contraponha aos interesses de organizações retrógradas lá presentes.

Nessa perspectiva, no controle democrático da política esportiva do Distrito Federal, há a presença de elementos retrógrados (CONEF/DF) e progressistas (Fórum Popular e

Permanente de Esporte e Lazer do Distrito Federal e Entorno), mas claro que há questões contraditórias presentes em cada um deles, que ora tenciona para um lado e para outro.

CAPÍTULO 5

Os Centros Olímpicos no Distrito Federal

Este capítulo discute o desenvolvimento da política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, baseando-se no direito ao esporte, no gasto e no modelo de gestão e controle democrático. Para fazermos esta discussão, utilizamos as entrevistas realizadas com o comitê gestor dos Centros Olímpicos; dois documentos da Secretaria de Esporte, “Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos” e “Manual de apresentação de projetos para os Centros Olímpicos”; e dados do orçamento sobre os Centros Olímpicos, presente na Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal.

O que justifica analisar a política dos Centros Olímpicas no Distrito Federal é o fato de ela ter sido a política finalística com maior gasto de 2008 a 2012, conforme visto no capítulo 4. Além disso, por apontar um “novo” padrão de intervenção sobre a gestão das políticas públicas esportivas do Distrito Federal, ou seja, a atuação do “terceiro setor” como parceiro na implementação dos Centros Olímpicos.

Inicialmente, apresentamos como se concretiza o direito ao esporte na política dos Centros Olímpicos do Distrito Federal, sendo esta desmembrada em duas partes. Na primeira, discutimos o objetivo dos Centros Olímpicos na atualidade, a partir das falas dos integrantes do comitê gestor e dos documentos da Secretaria de Esporte e como esta política surgiu e se desenvolveu até o momento atual. Posteriormente, debatemos as atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos e a concepção de esporte apresentada. Com isso, foi percebido que há focalização dessa política nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal.

Em seguida, apresentamos dados do orçamento do Distrito Federal sobre os Centros Olímpicos. Dessa forma, mostramos a evolução do gasto com os Centros Olímpicos e o direcionamento desse gasto, no período de 2008 a 2012, cujo destaque foi o realizado com instituições do “terceiro setor”.

Na última parte, discutimos tanto o modelo de gestão como a forma como se dá o controle democrático da política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal. De início, discutimos a organização dos Centros Olímpicos e como se dá seu controle democrático. Posteriormente, o foco é o modelo de gestão adotado nessa política, na qual são mostradas as

instituições do “terceiro setor” que atuaram e atuam nela, a justificativa para desresponsabilização do Estado sobre a política esportiva do Distrito Federal, a mudança no modelo de gestão dos Centros Olímpicos e a relação dessa política com outras desenvolvidas no Distrito Federal.

5.1. O direito ao esporte nos Centros Olímpicos e suas mudanças

Para se compreender os Centros Olímpicos, partiremos do seu momento atual para, em seguida, pontuar como chegou a este formato. De início, é importante compreender os objetivos (foco) dos Centros Olímpicos no Distrito Federal e para isso analisamos o documento intitulado de Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos. São objetivos dessa política:

a) Exercer controle metódico sobre a trajetória do atleta no esporte e na vida escolar de modo que seja possível monitorar os resultados na prática esportiva; b) Abrir espaço para as pessoas com deficiência poderem se integrar através da atividade física e assim poderem ter uma melhora na qualidade de vida; c) Aumentar o percentual de crianças, jovens, pessoas com deficiência e pessoas idosas de que mantém um estilo de vida ativo combatendo o sedentarismo e as doenças crônico-degenerativas a ele associadas; d) Oportunizar, além das atividades esportivas, outras ações de intercâmbios com atividades culturais e sociais, bem como gerenciar atos que possam promover a manifestação relativa à diversidade, meio-ambiente, atividade física, qualidade de vida, dependência química, alcoolismo, sexualidade, doenças sexualmente transmissíveis, limites na educação e violência no cotidiano, por meio de palestras aos atletas e seus responsáveis; e) Investir no desenvolvimento dos estudantes universitários por meio da oferta de estágio orientado, preparando-os para olhar sobre a realidade dos princípios básicos no esporte; f) Promover suporte aos projetos esportivos das Federações Esportivas do Distrito Federal e das Entidades Públicas; g) Oportunizar à comunidade um local seguro e com qualidade para o desenvolvimento do esporte e lazer; h) Acender na comunidade o conceito, os princípios e os valores olímpicos; i) Oportunizar o desenvolvimento esportivo de Alto Rendimento nas comunidades. (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF DO DF, 2013a, p. 3-4)

Algumas questões chamam-nos a atenção sobre estes objetivos: o esporte escolar é visto com os mesmos signos e símbolos do esporte de alto rendimento; o esporte para deficientes é visto apenas como forma de melhorar a qualidade de vida; o acesso ao esporte para a população é colocado na dimensão individual, pois estaria relacionado a estilo de vida, além disso é visto como forma de prevenir doenças; é apresentado que deverão ser realizadas

outras atividades culturais e sociais, no entanto se diz que será para os atletas e seus responsáveis, parecendo que o foco dos Centros Olímpicos é formar atletas; se um dos objetivos dos Centros Olímpicos é oferecer suporte às federações esportivas, logo a visão será de formação de atletas; novamente os signos do esporte de alto rendimento aparecem, pois é evidenciada a exaltação aos valores olímpicos para a população; e, para finalizar, o último objetivo deixa claro que o esporte de alto rendimento deverá ser desenvolvido nos Centros Olímpicos.

Pelos objetivos, conforme apresentados em documento oficial da Secretaria de Esporte, verifica-se que o grande objetivo dos Centros Olímpicos é a formação de atletas, ou seja, desenvolvimento da dimensão do esporte de alto rendimento. Dessa forma, os Centros Olímpicos não se colocariam como espaço de concretização do direito ao esporte, pois esta dimensão é extremamente seletiva, sendo que somente os “melhores” podem praticá-lo.

No entanto, também são apresentados objetivos pautados na dimensão do esporte de participação, mas como um foco secundário dos Centros Olímpicos. Esta dimensão é uma das que concretizaria o direito ao esporte como elemento da cultura que deve ser apropriado pela população. Entretanto, nos objetivos, é apresentado um discurso do esporte vinculado à prevenção de doenças, à melhoria da saúde e da qualidade de vida, o que limita o entendimento do direito ao esporte como elemento cultural que está para além do discurso da saúde e que deve ser usufruído com suas possibilidades de construção da emancipação humana. Percebemos, assim, que há um discurso mistificador sobre o esporte que busca legitimá-lo a partir de questões vinculadas à prevenção de doenças, à saúde e à qualidade de vida, conforme apresentamos nas discussões de Flausino e Mascarenhas (2012) e Mascarenhas (2008).

Buscando então aprofundar qual seria o grande objetivo dos Centros Olímpicos, procuramos entender com aqueles que gerem esta política, ou seja, seu comitê gestor. De acordo com o Gestor 4⁴⁵:

⁴⁵ Foram realizadas entrevistas com os integrantes do comitê gestor dos Centros Olímpicos, mais especificamente com quatro deles no dia 31/01/2013, em Brasília-DF. O comitê gestor é responsável, na Secretaria de Esporte, pela gestão de todos os Centros Olímpicos. Buscando manter o sigilo sobre as falas dos integrantes do comitê gestor, utilizaremos então a denominação Gestor para cada um dos integrantes.

O grande foco. Diria que nesse primeiro momento é uma questão, está muito ligado a essa questão desse esporte como participação, nessa manifestação que está muito atrelado também à questão de saúde. É a gente oferecer uma prática de atividade física, onde a gente vai colaborar para formação do cidadão e cuidar para que esse cidadão tenha uma qualidade de vida boa, qualidade, melhorar sua qualidade de saúde. Esse talvez seja, esse o maior foco, mas não impossibilita que nós tenhamos as outras manifestações também (*sic*).

Como pode ser verificado, o Gestor 4 apresenta que o grande objetivo dos Centros Olímpicos é o esporte de participação, buscando desenvolver, sobretudo, uma melhor qualidade de vida e saúde, mas apresenta que as atividades procuram colaborar para a formação do cidadão. O que é apresentado pelo Gestor 1 está em consonância com o supracitado, pois diz que:

O grande foco hoje é você utilizar o esporte como instrumento, para você atingir a melhor qualidade de vida da comunidade, sociabilização, educação, uma reeducação de uma geração de crianças e jovens. Mas, o principal foco é você utilizar o esporte como meio de educação, um meio de formação, não formação de atleta, mas formação de cidadão (*sic*).

Podemos compreender que o Gestor 1 possui um discurso com uma visão mais ampliada sobre os objetivos dos Centros Olímpicos, sendo incisivo na formação do cidadão e do esporte como meio de educação. No entanto, há um limite no que foi dito por ele quanto ao fato de o esporte ser colocado como meio e não como fim, ou seja, o esporte seria apenas um instrumento para “sociabilização” e educação, podendo assim ser substituído por outra atividade que ocupasse o tempo das crianças e jovens. Ter o entendimento do esporte como fim é compreendê-lo como elemento presente na cultura e como tal deve ser acessado como direito social, mas ele deixa claro que o foco dos Centros Olímpicos não é a formação de atletas. Já para o Gestor 2, o objetivo dos Centros Olímpicos é:

A inclusão. A participação da comunidade, a inclusão da comunidade. Nós recebemos sempre muitas críticas porque as pessoas acham que os Centros Olímpicos, apesar de ter o nome de Centros Olímpicos, nós deveríamos ser voltados exclusivamente para o alto rendimento e não é isso que acontece (*sic*).

Podemos verificar que o foco dos Centros Olímpicos, para ele, é a inclusão, parecendo-nos que há o entendimento de inclusão como acesso à prática esportiva pela comunidade. O Gestor 2 contrapõe a ideia de que os Centros Olímpicos devem desenvolver apenas o esporte de alto rendimento. Ao questionarmos o Gestor 3 sobre o grande foco dos Centros Olímpicos, ele nos aponta que é o esporte de participação. Além disso, ele apresenta que

[...] o formato como está sendo desenhado, onde a criança experimenta várias modalidades, experimenta vários espaços onde se desenvolvem determinadas modalidades, a probabilidade dela se descobrir em uma delas é muito maior. [...] Com os Centros Olímpicos hoje ela tem a possibilidade de experimentar 12, 13 modalidades e quem sabe pela justificativa do profissional que está ali, tirar o que ele tem de melhor e até fazê-lo buscar um aperfeiçoamento naquilo que ele gostar. Eu acho que é um diferencial muito grande essa possibilidade de ter a iniciação e a experimentação de mais modalidades (*sic*). (GESTOR 3)

O Gestor 3 até apresenta uma perspectiva de acesso ao esporte como forma de apropriação de várias práticas corporais. Contudo, está por trás a descoberta de talentos esportivos, condizendo pois, com o que está presente no documento supracitado, embora contrário ao que foi colocado pelos outros gestores.

Podemos perceber, nas falas dos gestores, que há também um discurso mistificador do esporte, que busca legitimá-lo muito mais como meio, do que como fim. Nas falas deles, apareceram vários atributos ao esporte nos Centros Olímpicos: “saúde”, “qualidade de vida”, “formação de cidadão”, “sociabilização”, “uma reeducação de uma geração de crianças e jovens” e “inclusão”. É colocada então uma relação mecânica desses elementos com o esporte, limitando sua percepção como elemento cultural que deve ser apropriado por todos, conforme nos apontou Mascarenhas (2008), em discussão realizada no capítulo 3. Portanto, temos o esporte colocado com um caráter funcional-utilitarista (FLAUSINO, 2008).

Vimos, nas falas dos gestores, a vinculação entre esporte, cidadania e inclusão. Há, dessa forma, um entendimento reducionista do esporte e a utilização de um discurso ideológico, uma vez que o esporte é colocado com redentor das mazelas sociais (ATHAYDE, 2011; MELO, 2005), ou seja, mascara elementos que precisam de soluções mais amplas de garantias de direitos (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012; MELO, 2005).

Chama-nos a atenção, porém, o fato de os integrantes do comitê gestor rebaterem, em sua maioria, a ideia dos Centros Olímpicos como espaço de promoção do esporte de alto rendimento. Assim, não existe consonância direta entre aquilo que está presente no documento de Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos e o que diz os gestores. Verifica-se, no documento, um recorrente discurso vinculado ao esporte de alto rendimento nos Centros Olímpicos, enquanto nas entrevistas é apresentado que o foco é o esporte de participação.

Como percebemos, não há um discurso coerente entre o documento e mesmo entre os integrantes do comitê gestor dos Centros Olímpicos. Isso é um problema, porque, se não estão claros os objetivos desta política, logo a sua implementação também pode ficar sem rumo coeso. Acaba que nesse grande equipamento tudo pode, pois inexistente uma definição clara de como esta política deve ser realizada e por onde deve caminhar. Tanto que isso apareceu na fala de um dos entrevistados, ao afirmar que “[...] esse Centro Olímpico quando ele foi construído, agente até brincava na época quando falava sobre isso, é um projeto onde tudo pode. Aquela ação vai ser criada em benefício da comunidade? Então pode (*sic*)” (GESTOR 1).

A partir disso, veremos como esta política “em que tudo pode” surgiu na agenda política do Distrito Federal. A concepção das então Vilas Olímpicas surgiu no governo de José Roberto Arruda (DEM), em 2007. Haja visto que, no PPA – 2008/2011, as Vilas Olímpicas foram apresentadas como um dos projetos estratégicos que seria desenvolvido no governo supracitado, tanto é que, nesse PPA, estava planejado construir 20 Vilas Olímpicas nas regiões administrativas do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2007).

De acordo com o Gestor 1, foi no início do governo Arruda que houve a escolha das primeiras áreas para a construção deste projeto. No entanto, no Governo Arruda⁴⁶ apenas uma Vila Olímpica foi inaugurada, ou seja, a de Samambaia em 16/10/2009. Já os Centros Olímpicos de São Sebastião e Ceilândia foram inaugurados em 16/12/2010, no governo de Rogério Rosso⁴⁷.

⁴⁶ José Roberto Arruda cumpriu seu mandato de 01/01/2007 a 16/03/2010, sendo cassado por infidelidade partidária e por arrecadação/pagamento de propina no Distrito Federal, não cumprindo assim o mandato de quatro anos.

⁴⁷ Este governador foi eleito indiretamente pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Como podemos identificar, das 20 Vilas Olímpicas que foram planejadas para serem construídas no Distrito Federal de 2008 a 2011, apenas três se concretizaram. De acordo com o Gestor 4, quando eles ficaram responsáveis por esta política,

[...] havia um Centro Olímpico em funcionamento e outros dois em fase de implantação, assim um com muito problema. E aí nós pegamos algumas experiências que nós achamos positivas do momento anterior e adaptamos a um formato que agente acreditava ser o melhor. E aí nós hoje estamos com nove Centros Olímpicos funcionando (*sic*).

Portanto, atualmente são nove Centros Olímpicos em funcionamento, sendo eles: Brazlândia, Ceilândia (Parque da Vaquejada), Estrutural, Gama, Recanto das Emas, Riacho Fundo I, Samambaia, Santa Maria e São Sebastião. Estão em construção outros três: Ceilândia (QNO 09), Planaltina e Sobradinho (DISTRITO FEDERAL, 2012). Chama-nos a atenção que, das 30 regiões administrativas, só nove possuem a política dos Centros Olímpicos, sendo que está prevista a construção em apenas mais duas regiões administrativas. De acordo com o Gestor 2, há a perspectiva de expansão dos Centros Olímpicos, uma vez que eles estão

[...] tentando implementar em construções já feitas, nós temos o caso, por exemplo, do SESI na Ceilândia que acabou, mas a estrutura física está lá, agente pode tentar conversar e ficar com essa estrutura e montar um Centro Olímpico lá. Caso do Núcleo Bandeirante, existe um complexo esportivo lá, que a gente está pleiteando para passar para secretaria de esporte. E assim outras localidades que já estão construídas e a gente pode investir menos dinheiro (*sic*) [...].

De acordo com os integrantes do comitê gestor dos Centros Olímpicos, estes, no Distrito Federal, tiveram por base o projeto das Vilas Olímpicas do Rio de Janeiro, tanto que os primeiros no Distrito Federal “[...] tinham inclusive uma estrutura física muito idêntica às do Rio de Janeiro” (*sic*)(GESTOR 1). O governo do Distrito Federal, na época, chegou a trazer o “[...] secretário de esporte, se eu não me engano era André Felipe, para implementação desses Centros Olímpicos, baseado nas Vilas Olímpicas naquela época, do Rio de Janeiro” (*sic*) (GESTOR 2).

Essa influência do projeto realizado no Rio de Janeiro foi tão grande que se apropriaram inclusive do nome, ou seja, quando foram concebidos, em 2007, no Distrito

Federal, tinham como nome Vilas Olímpicas, sendo que em 2011 foram rebatizados de Centros Olímpicos. Ao perceber essa mudança, ficamos intrigados se além do nome haveria também uma mudança de concepção na política dos Centros Olímpicos. De acordo com o Gestor 1, em relação à forma como foram criadas (Vilas Olímpicas) e como se desenvolveram (Centros Olímpicos),

[...] não teve grandes mudanças não, porque foi mantido a própria filosofia, a própria estrutura, a própria proposta desde a época da criação que é a criação do espaço esportivo em comunidades carentes, carentes não só financeiramente mas carentes também de oportunidades. [...] Então essa proposta que era a proposta inicial se mantém até hoje que é o grande chamativo dos Centros Olímpicos (*sic*).

A opinião apresentada pelo Gestor 4 diverge da apresentada pelo Gestor 1, pois, de acordo com aquele, a alteração não foi apenas de nome, assim houve:

Várias diferenças, e aí tem formas conceituais. No conceito olímpico, Vila Olímpica é somente o período em que você faz isso desde muito tempo, é um período onde estabelece de 4 em 4 anos os atletas vão se encontrar para prática de um evento esportivo. Destina-se Vila Olímpica aquele momento apenas. [...] Na gestão anterior, o Estado era um contrato de gestão, onde você tinha um contrato com uma organização social e esta organização social ela desenvolvia toda a sua, ela tinha a responsabilidade de gerir todo aquele espaço. Nesta gestão, o Estado assume essa responsabilidade, ele que faz, ele desenvolve parcerias de diversas formas para desenvolver o programa e o projeto e aí a gente achou que o nome Centro Olímpico daria esse entendimento que é uma atividade permanente e que abrangesse diversas áreas e segmentos (*sic*) (GESTOR 4).

Como podemos ver na fala do Gestor 4, mudou-se o nome para dar o caráter de uma atividade permanente e não temporária, como é o caso das Vilas Olímpicas. Além disso, para que os Centros Olímpicos abrangessem diversas áreas e seguimentos.

Já o Gestor 2 entende que a mudança de Vila Olímpica para Centro Olímpico é em virtude de “[...] estar mudando o próprio partido político que comanda agora o governo, acho que para diferenciar. E também, para dar um marco através da mudança do nome pela mudança de gestão” (*sic*). Assim, a mudança de nome dos Centros Olímpicos seria para haver ruptura entre o que foi feito no governo anterior e o que está sendo feito no atual.

A partir desses três entendimentos, é possível perceber que houve modificação de nome para caracterizar uma mudança de concepção, ou seja, de os Centros Olímpicos serem um programa permanente e que abarcassem várias áreas. Também há uma dimensão política, pois, como mudou o partido do governo, quiseram dar uma “nova” cara para esta política, e nada mais simbólico do que mudar o nome.

Com a mudança de governo, de acordo com o Gestor 2, algumas questões foram mudadas e outras mantidas nos Centros Olímpicos, porque

[...] foi mantido a estrutura básica da administração, manteve ainda também a estrutura pedagógica, os gerentes pedagógicos, os professores. Essa, a questão que se manteve. Na parte administrativa foram criadas algumas novas funções, diretor do centro. Houve mudanças profundas até na forma do pensamento, mas 50% vamos dizer, nessa parte administrativa foram mantidos, o resto houve mudanças que os novos gestores não acharam legal poderem enquadrar todo esse novo processo (*sic*).

Mas não foi apenas o nome e a concepção dos Centros Olímpicos que mudaram, aconteceu ainda a mudança no modelo de gestão⁴⁸. Assim, fica claro que os Centros Olímpicos foram se transformando ao longo do tempo, pois de início parece que estavam vinculados à dimensão do esporte de alto rendimento, sendo que, com as transformações, buscou-se avançar em relação à dimensão do esporte de participação.

No entanto, como vimos, há dissonância entre o que dizem os gestores e o que estabelecem as Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos. Mesmo assim, pelas falas dos gestores, vimos que os Centros Olímpicos avançaram ao longo do tempo para a concretização do esporte de participação que materializa o direito ao esporte. São desenvolvidas, também, atividades vinculadas ao esporte de alto rendimento que contradiz o direito ao esporte. Falta clareza, porém, na política dos Centros Olímpicos sobre qual das dimensões é seu foco, para sabermos os limites e avanços da consolidação do direito ao esporte. Para termos mais elementos, veremos então quais são as ações, a concepção de esporte e como se dá a focalização nesta política.

⁴⁸ Esta discussão sobre o modelo de gestão será discutido na última parte deste capítulo.

5.2. Ações, concepção de esporte e focalização

De acordo com as Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, há três diferentes programas desenvolvidos nos Centros Olímpicos, ou seja, esporte educacional, esporte de participação e esporte de alto rendimento (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). Como estes são divididos em subprogramas, a seguir apresentaremos cada um deles.

No **programa esporte educacional**, há dois subprogramas: “estimulação básica” e “estimulação básica especial”. No primeiro, o objetivo é: “Estimular o desenvolvimento psicomotor e/ou resgatar o padrão funcional motor da criança com defasagem” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 8). E o público alvo são crianças de 6 a 11 anos de idade. Os conteúdos deste subprograma são: “Oficinas corporais, vivência motora, psicomotricidade, aspectos ecológicos, festivais e debate sobre a diversidade” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 8). Ele deverá acontecer duas vezes por semana, com 50 minutos de atividade cada aula e prioritariamente nos turnos matutino e vespertino.

Já o subprograma “Estimulação básica especial” tem como objetivo: “Estimular o desenvolvimento funcional psicomotor da pessoa com deficiência para ingressar nos subprogramas regulares ou de treinamento de alto rendimento para pessoa com deficiência” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 9). O público alvo são as pessoas com deficiências (visual, física, auditiva e intelectual) que não têm condições funcionais de entrar nos programas regulares ou de treinamento de alto rendimento. O conteúdo é desenvolver atividades de estimulação funcional corporal e o domínio de órteses e/ou próteses, devendo ser realizadas duas vezes por semana, preferencialmente nos turnos matutino e vespertino.

Como percebemos, o sentido de esporte educacional que se utiliza no projeto dos Centros Olímpicos não é vinculado àquele cunhado por Tubino (2011), isto é, aquele que estaria relacionado ao esporte no ambiente escolar. Nesse sentido, entende-se que o esporte educacional seria aquele com um conteúdo educativo, no entanto, até o esporte de alto rendimento é educativo, pois apresenta uma série de valores incrustados. Além disso, estão entendendo que o esporte educativo é uma espécie de preparação para entrar nos programas de

esporte de alto rendimento ou de participação, isto é, o esporte educativo seria funcional a estas outras duas dimensões do esporte.

Outro programa é o de **esporte de alto rendimento**, no qual há três subprogramas: “escolinha esportiva”, “treinamento esportivo” e “modalidade específica paraolímpica”. O subprograma “escolinha esportiva” tem como objetivo: “Desenvolvimento das habilidades esportivas visando à construção do domínio motor, coletividade, diversidade, respeito e regra” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 9). E tem como público alvo jovens de 12 a 17 anos de idade. O conteúdo é a iniciação esportiva e o seu oferecimento deve ser duas vezes por semana, preferencialmente nos turnos matutino e vespertino. Devem ser ofertadas modalidades como: atletismo, futebol, basquetebol, voleibol, futsal, natação, handebol, voleibol de praia, futevôlei, ginástica rítmica, tênis e lutas (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). Cada Centro Olímpico deverá oferecer modalidades de acordo com suas condições estruturais e com os professores para aquela modalidade.

O segundo subprograma é o “treinamento esportivo”, cujo objetivo é o “Desenvolvimento de atividades de preparação individual ou coletiva para competições de alto rendimento” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 10). Já o público alvo são jovens a partir de 12 anos de idade. Este subprograma pode ser desenvolvido nos três turnos, pelo menos três vezes por semana, e as modalidades oferecidas devem ser aquelas que integram o Comitê Olímpico e Paraolímpico Brasileiro ou que há reconhecimento de entidades esportivas internacionais.

O terceiro subprograma é “modalidade específica paraolímpica”, que busca desenvolver individual e coletivamente atletas para participar de competições de alto rendimento para pessoas com deficiência, sendo que seu público alvo são pessoas a partir de 12 anos de idade que tenham alguma deficiência (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). Ele pode ser oferecido de manhã, à tarde ou à noite, realizando-se pelo menos em duas seções semanais. As modalidades oferecidas devem ser aquelas presentes no Comitê Paraolímpico Brasileiro ou que tenham reconhecimento de entidades esportivas internacionais.

Podemos perceber que, no programa de alto rendimento, estão presentes desde a parte de iniciação esportiva até treinamento esportivo para modalidades olímpicas e paraolímpicas.

O primeiro dá uma ideia de maior participação, porque os jovens poderão aprender e praticar um esporte específico, ou seja, não apresenta grande seletividade. Já o treinamento de modalidades olímpicas e paraolímpicas é de fato alto rendimento, devendo ser desenvolvidas por um seleto grupo.

Os Centros Olímpicos oferecem ainda o programa **esporte de participação**, que conta com três subprogramas: “espaço de vivência comunitária”, “qualidade de vida” e “atividade para pessoa idosa”. O subprograma “espaço de vivência comunitária” tem como objetivo: “Oferecer à comunidade espaço seguro e com assistência para desenvolvimento de atividades culturais, sociais, lazer, recreativas e esportivas” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 11). O público alvo são crianças, jovens, adultos e idosos, devendo ser oferecido aos sábados e domingos nos turnos matutino e vespertino. Os usuários podem participar de atividades como: festivais, eventos esportivos, lazer, recreação, atividades esportivas, atividades culturais e sociais.

O segundo subprograma, intitulado “qualidade de vida”, tem como objetivo o desenvolvimento de atividades físicas para o desenvolvimento da qualidade de vida. O público alvo são os adultos, devendo ser desenvolvidas atividades como: hidroginástica, condicionamento físico, ginástica de aparelhos, alongamento, dança, ginástica localizada, modalidades coletivas (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). As atividades devem ser feitas duas vezes por semana, podendo ainda ser oferecidas nos três turnos.

Já o subprograma “atividade para pessoa idosa” tem como objetivo realizar atividades físicas para a promoção da qualidade de vida dos idosos, cujo público são pessoas acima de 60 anos de idade (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). As atividades podem ser realizadas nos dois turnos, em duas seções semanais. As atividades oferecidas são: hidroginástica, condicionamento físico, ginástica de aparelhos, alongamento, dança, ginástica localizada e capoterapia (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a).

Este programa busca concretizar a dimensão do esporte de participação ou lazer, pois permite que, no tempo livre, a população utilize os equipamentos dos Centros Olímpicos com atividades variadas. Portanto, há tanto aquelas atividades que os usuários precisam estar matriculados para realizá-las, ou seja, os subprogramas qualidade de vida e atividade para

pessoa idosa, como aquelas que os usuários podem participar no final de semana, ou seja, o subprograma espaço de vivência comunitária.

É um avanço muito grande colocarem os Centros Olímpicos para funcionar os seis dias da semana, visto que o trabalhador em geral tem apenas o final de semana para desenvolver o lazer, haja visto o tempo de trabalho e de deslocamento para esse local durante os dias do meio de semana. Também é interessante que os Centros Olímpicos funcionem durante todo o ano. Além disso, há a busca pela realização de atividades dirigidas nos equipamentos dos Centros Olímpicos, inclusive naquelas vinculadas ao esporte de participação.

Funcionam 12 meses por ano. Não tem férias, ele não fecha. E ele só fecha as segundas feiras para acontecer planejamento, limpeza, manutenção, tudo isso. [...] De terça a sexta é aula e sábado e domingo a gente abre para atividade de lazer. A comunidade vai e participa, você não precisa estar matriculado para participar. Eu quero ir lá hoje sábado, eu quero praticar esporte, aí é aberto para atender a comunidade. Não é um clube social e essa participação ela é ilimitada, cada Centro chegou a um padrão de controle de acesso. Uma pessoa vai antes e pega convite ou os 500 primeiros tem acesso, aí cada um deles chegaram a um modelo de acesso que foi melhor para aquela localidade. Há assim, um limite de pessoas. [...] Não é você chegar lá, passar um bronzeador e ficar deitado na piscina tomando sol. Inclusive os nossos profissionais tanto de educação física quantos os estagiários também eles trabalham no sábado e domingo (*sic*). (GESTOR 1)

Chama-nos a atenção que cada Centro Olímpico teve que pensar uma forma de definir como seria o acesso, mostrando que há uma demanda maior do que a oferta dos Centros Olímpicos, ou seja, há a necessidade de ampliação e criação de outros espaços de esporte.

Os dois subprogramas “qualidade de vida” e “atividade para pessoa idosa” apresentam um discurso vinculado à realização de atividade física para um melhoramento ou promoção da qualidade de vida. No entanto, compreendemos que práticas corporais (esportivas) contribuem para a qualidade de vida, mas sozinhas não garantem que ela seja realizada, ou seja, seria preciso melhores condições de transporte, alimentação, moradia, saúde etc. Entendemos que o conceito mais adequado para fazermos esta discussão seria o de cidadania, em que o esporte contribuiria para sua efetivação, mas ainda sendo necessários também outros elementos.

Percebemos que é contraditório o fato de os gestores dos Centros Olímpicos negarem o esporte de alto rendimento como foco desta política, pois, nas atividades que são desenvolvidas nos vários programas, fica clara esta perspectiva, embora tenham atividades

vinculadas ao esporte de participação. Como vimos nos três programas e seus subprogramas, há uma série de atividades que pode ser oferecida em cada Centro Olímpico, mas, como todos não têm a mesma estrutura física, são oferecidas atividades diferentes em cada um deles. Isso fica claro quando Gestor 1 diz que:

Nós temos Centros Olímpicos grandes onde tem duas piscinas no Centro Olímpico, piscina infantil, campo de futebol, ginásio de quadra coberta, esses são os maiores. O quê que a gente parte? A modalidade a ser atendida, as atividades a serem atendidas ali, para cada equipamento construído você tem que ter aquela modalidade, se tem a pista de atletismo, tem que oferecer o atletismo para comunidade, se eu tenho a quadra de tênis eu tenho que oferecer a quadra de tênis para comunidade. Aquele equipamento construído ele tem que ser dinamizado. [...] E fora essas atividades, por exemplo, se você tem um ginásio de esporte e você vai trabalhar o handebol, o basquete, o vôlei e o futsal, de repente aquela comunidade tem interesse em capoeira, aí a gente oferece capoeira, Karatê. A gente tendo a oportunidade e o espaço para atender, a própria unidade pode reivindicar aquela modalidade (*sic*).

É interessante perceber, na fala do Gestor 1, que todo equipamento existente no Centro Olímpico deve ter alguma atividade, ou seja, deve ser animado. Além disso, demonstra que a comunidade pode participar ativamente, sugerindo atividades a serem realizadas nos Centros Olímpicos.

Buscando esclarecer as atividades realizadas em cada Centro Olímpico, elaboramos a Tabela 6. Nela podemos perceber que as atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos não são as mesmas, uma vez que em cada um, devido às questões infraestruturais e da oferta de professores, algumas atividades são oferecidas e outras não. Além disso, há o interesse de algumas comunidades que é diferenciado.

Tabela 6 - Atividades esportivas desenvolvidas em cada Centro Olímpico

Centro Olímpico	Atividades oferecidas
Brazlândia	atletismo, basquete, futebol, futebol de areia, futsal, handebol, natação, psicomotricidade e vôlei de quadra
Ceilândia	basquete, caminhada e ginástica, capoeira, capoterapia, estimulação, futebol society, futebol de areia, futsal, ginástica rítmica, hidrogenástica, natação, vôlei de areia e vôlei de quadra
Estrutural	atletismo, basquete, futebol, futebol de areia, futsal, handebol, natação, psicomotricidade e vôlei de quadra
Gama	atletismo, basquete, futebol, futebol de areia, futsal, handebol, natação, psicomotricidade e vôlei

Recanto das Emas	atletismo, basquete, futebol, futebol de areia, futsal, handebol, natação, psicomotricidade e vôlei
Riacho Fundo I	atividade orientada, basquete, Estimulação motora, futebol de areia, futsal, handebol e vôlei
Samambaia	atividade física orientada, atletismo, basquete, bocha paraolímpica, capoeira, dança de salão, futebol de areia, futsal, futebol society, ginástica rítmica, ginástica localizada, handebol, hidroginástica, natação, tênis e vôlei de quadra
Santa Maria	atletismo, basquete, futebol, futebol de areia, futsal, handebol, natação, psicomotricidade e vôlei
São Sebastião	basquete, caminhada e ginástica, capoeira, futebol society, futsal, hidroginástica, natação e vôlei de quadra

Fonte: SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF (2013b).

Autor: Próprio autor da dissertação

Nos Centros Olímpicos, não são ofertadas apenas atividades esportivas, visto que outras atividades são também realizadas. De acordo com o comitê gestor dos Centros Olímpicos, são oferecidas outras atividades como aulas de informática, aulas de línguas estrangeiras e palestras. Então o Gestor 2 nos diz que:

Nós estamos trabalhando também com transversalização de temas, alguns temas que você trabalha junto à comunidade dentro do Centro Olímpico, por exemplo, droga, bulling, alimentação saudável, higiene pessoal. Então você trabalha esses temas durante um mês com palestras, com 5 ou 10 minutinhos com o professor dentro da sala de aula ele trabalha, dentro da atividade esportiva ele pode estar conversando com os alunos sobre isso. Nós temos outras atividades, por exemplo, dentro dos Centros Olímpicos nós ofertamos a questão digital, onde se busca ali dentro profissionalização ou encaminhamento profissional para os alunos através de cursos oferecidos dentro dos computadores, línguas, é um trabalho bastante interessante, onde oferta esse tipo de atividade não esportiva para os nossos alunos (*sic*). (GESTOR 2)

Portanto, fica claro que outras atividades são oferecidas, não se limitando apenas àquelas vinculadas diretamente ao esporte. Essas atividades supracitadas estão vinculadas ao projeto pedagógico realizado pelas instituições do “terceiro setor” nos Centros Olímpicos. Também são realizados diversos eventos nos Centros Olímpicos, sendo que eles

[...] têm funções que traduzem papéis fundamentais no projeto de Motivação (no caso das competições, desafios e amistosos); Integração (buscando a participação das famílias e da comunidade em geral); Educação (através dos passeios, de eventos de comemoração de datas históricas, da participação de eventos externos onde

possibilitariam a comparação de realidade e o conhecimento de exemplos positivos). (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 6)

Para esses eventos, eles elaboraram uma classificação: eventos da turma (aniversariantes do mês, desafios de equipes, passeios e outros); eventos do Centro Olímpico (festas juninas, colônia de férias, festas das mães e pais e outros); eventos da Secretaria de Estado de Esporte do DF (olimpíadas, gincanas e outros); e eventos dos parceiros e comunitários (eventos autorizados pela coordenação dos Centros Olímpicos) (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a).

Pela apresentação das ações e de como o esporte é desenvolvido nos Centros Olímpicos, vimos que se realizam atividades para diferentes públicos. No entanto, alguns elementos presentes nas entrevistas com o comitê gestor dos Centros Olímpicos mostram-nos que esta política é focalizada nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal. Isso pôde ser visto, principalmente, quando foram questionados sobre o público alvo dos Centros Olímpicos e a escolha dos locais para construção dos mesmos.

De acordo com o Gestor 1, o grande foco dos Centros Olímpicos é atender crianças e adolescentes. Isso é percebido quando diz que: “Agente atende crianças de 4 anos até crianças de 90 anos. Mas o grande volume é a criança e o adolescente. Mas hoje a gente atende a criança, o adolescente, o adulto, ao idoso e ao deficiente (*sic*)” (GESTOR 1). Buscando diferenciar a política dos Centros Olímpicos de outras realizadas pela Secretaria de Esporte do Distrito, o Gestor 1 apresenta que:

A grande diferença desses outros projetos é a descentralização para as cidades satélites. Nós temos ações, que a gente atua muito aqui em termos de centro, região de Brasília como é o complexo esportivo Airton Senna que tem todas essas instalações, e a diferença dos Centros Olímpicos é que agente tá oferecendo essas oportunidades de prática esportiva próxima à comunidade. Agente até brinca com isso, que agente quer que os participantes do projeto Centro Olímpico inclusive nem peguem ônibus para ter acesso ao Centro Olímpico, assim eles só atravessariam as ruas já estariam nos Centros Olímpicos. Tanto é que os locais escolhidos, eles foram escolhidos para estar próximo à comunidade, já é uma comunidade carente e ainda ter que pagar transporte público para ir e voltar, então isso já seria um fator dificultador para própria comunidade. Então, eu vejo como grande diferencial, é você oferecer oportunidades de fazer um trabalho de sociabilização, um trabalho de formação próximo da comunidade, sem ter que tirar essas pessoas do meio onde ela vive (*sic*).

Como percebemos, com os Centros Olímpicos houve a descentralização das políticas de esporte no Distrito Federal, fazendo com que eles fossem construídos nas “comunidades”, ou melhor, nas regiões administrativas. No entanto, das 30 regiões administrativas, apenas nove recebem esse grande equipamento que são os Centros Olímpicos. É um limite pensar que apenas 30% das regiões administrativas recebem esta política de esporte.

Em relação à construção dos Centros Olímpicos, o Gestor 1 afirma que a intenção é levar os Centros Olímpicos para as comunidades carentes do Distrito Federal, sendo escolhida, em cada região administrativa, uma área com IDH baixo e que tivesse grande densidade populacional. Além disso, o terreno para construção deve ter situação fundiária legal e deve possibilitar licença ambiental. Assim, percebe-se que o foco dos Centros Olímpicos são as regiões pobres do Distrito Federal.

O Gestor 4 ratifica o apresentado anteriormente, pois aponta que os critérios considerados para construção dos Centros Olímpicos são: o tamanho da região administrativa, o quantitativo populacional, a questão da renda da população e a disponibilidade de terreno. Já o Gestor 2 coloca que é considerada a demanda populacional por espaços públicos de esporte na região, pois procuram levar os Centros Olímpicos para locais que não tenham equipamentos de esporte e, também, levam em consideração a densidade populacional.

A partir das falas dos integrantes do comitê gestor é possível sistematizar que os critérios considerados para construção dos Centros Olímpicos são: ser uma região administrativa carente, tanto economicamente quanto de equipamentos e espaços públicos de esporte; baixo IDH; facilidade legal, ou seja, ter um local com situação fundiária legal e ter liberação ambiental para construção; e ser uma região populosa. Essa questão do baixo IDH para concretização da política esportiva no Distrito Federal também aparece no PPA – 2012/2015.

Pelos critérios elencados pelo comitê gestor, a construção dos Centros Olímpicos segue a perspectiva de focalização desta política nas regiões mais carentes do Distrito Federal, sobretudo da juventude pobre. Isso é um dificultador, porque acaba limitando o acesso ao esporte como um direito social, visto que **apenas os mais pobres entre os pobres podem ter acesso à política dos Centros Olímpicos.**

Dessa forma, acaba que os Centros Olímpicos implementariam a lógica do “esporte social”, pois, como veremos, pautam-se em “projetos sociais” e na focalização das crianças e jovens pobres. Assim, os Centros Olímpicos promoveriam a “inclusão social” ou mesmo a “cidadania” desse público alvo. Além disso, resolveriam todas as mazelas sociais, o que é uma falácia. Nesse sentido, é o discurso mistificador do esporte que legitima a atuação do Estado e do “terceiro setor” para realizar ações vinculadas ao “esporte social”.

Esse processo de focalização das políticas sociais, no caso específico do esporte, está em consonância com a lógica neoliberal, na qual se perde a noção de direitos universais em prol de “direitos” focalizados (NETTO, 2007). Isso também se ancora no entendimento do Estado minimalista, no qual apenas os mais vulneráveis socialmente são atendidos. Essa focalização em nível local tem relação direta com a focalização do esporte em nível nacional, conforme apontamos em Flausino e Mascarenhas (2012). Quanto a esta perspectiva, há limites sobre a concretização do direito ao esporte nos Centros Olímpicos do Distrito Federal.

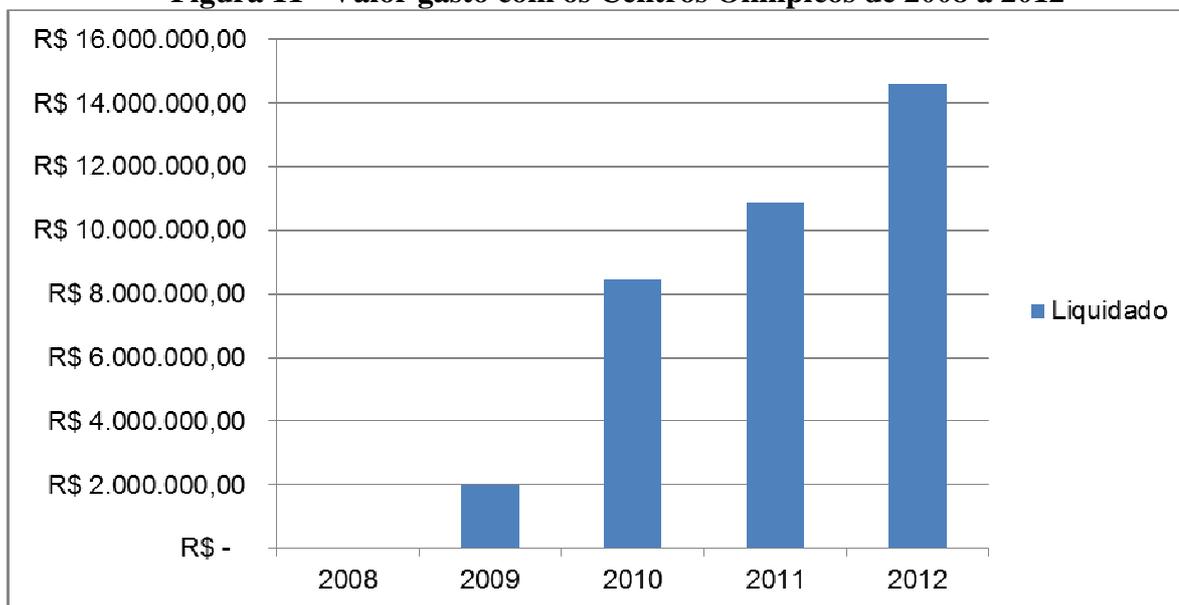
5.3. Gastos com os Centros Olímpicos

Para analisarmos o gasto com a política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, temos por base o período de 2008 a 2012⁴⁹. Em 2008, foi o primeiro ano que o programa dos Centros Olímpicos apareceu no orçamento público do Distrito Federal e 2012 é o último com o orçamento consolidado⁵⁰. Assim, temos dados do gasto com os Centros Olímpicos no período de dois PPAs – 2008/2011 e 2012/2015.

De início, apresentamos aquilo que foi gasto com os Centros Olímpicos em cada um dos anos no período (2008-2012), isso pode ser visto no gráfico da Figura 11. É evidente que o valor gasto efetivamente com os Centros Olímpicos foi crescente ao longo dos anos. Isso demonstra que cada vez mais este projeto tem ganhado destaque na política esportiva do Distrito Federal, visto que, no período 2008-2012, foi o programa finalístico com maior valor liquidado.

⁴⁹ Ao discutirmos o financiamento das ações da Secretaria de Esporte no capítulo 4, colocamos apenas a ação de manutenção dos Centros Olímpicos. Para discussão específica deste programa, nesta parte, juntamos a ação de manutenção e o gasto com a construção dos Centros Olímpicos. Esta ação estava dentro da ação de construção e reforma dos equipamentos esportivos ao analisarmos o gasto geral da Secretaria de Esporte no capítulo 4.

⁵⁰ Os dados de 2012 são de até meados de outubro.

Figura 11 - Valor gasto com os Centros Olímpicos de 2008 a 2012

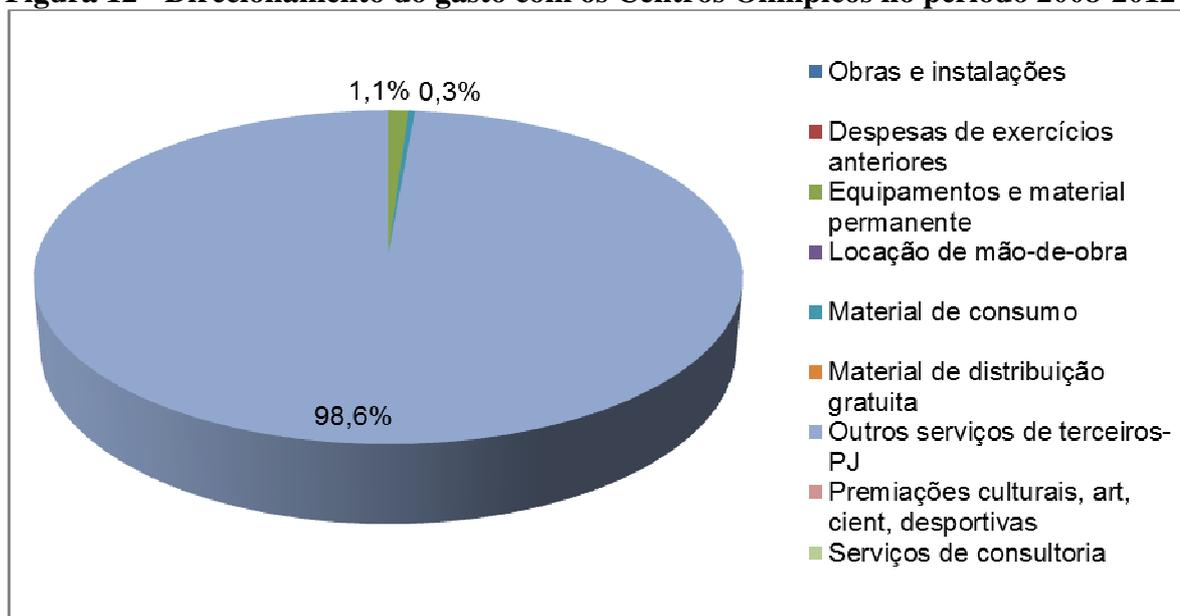
Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

A partir desta análise mais geral dos Centros Olímpicos, buscamos identificar a natureza das ações que aparecem na execução orçamentária deste programa. Assim, mostramos o direcionamento dos gastos liquidados com os Centros Olímpicos no período 2008-2012, no gráfico da Figura 12.

Como pode ser visualizado na Figura 12, apenas houve gasto, no período 2008-2012, com: equipamento e material permanente, material de consumo e outros serviços de terceiros-PJ⁵¹. Somando o gasto com os dois primeiros, não chega a 1,5%, ou seja, o valor absoluto gasto com equipamento e material permanente foi de R\$ 378.661,87, enquanto que com material de consumo foi de R\$ 121.624,14. Já o gasto com outros serviços de terceiros-PJ foi de 98,6% do liquidado total com o programa dos Centros Olímpicos, em valores absolutos foi de R\$ 35.396.582,51.

⁵¹ Como pode ser visto, não houve, no orçamento da Secretaria de Esporte, gasto com obras e instalações dos Centros Olímpicos. Isso se dá em virtude da responsabilidade pela construção dos Centros Olímpicos ser responsabilidade da Secretaria de Obras, mais especificamente de um setor executivo chamado Nova CAP que realiza todas as obras no Distrito Federal.

Figura 12 - Direcionamento do gasto com os Centros Olímpicos no período 2008-2012

Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

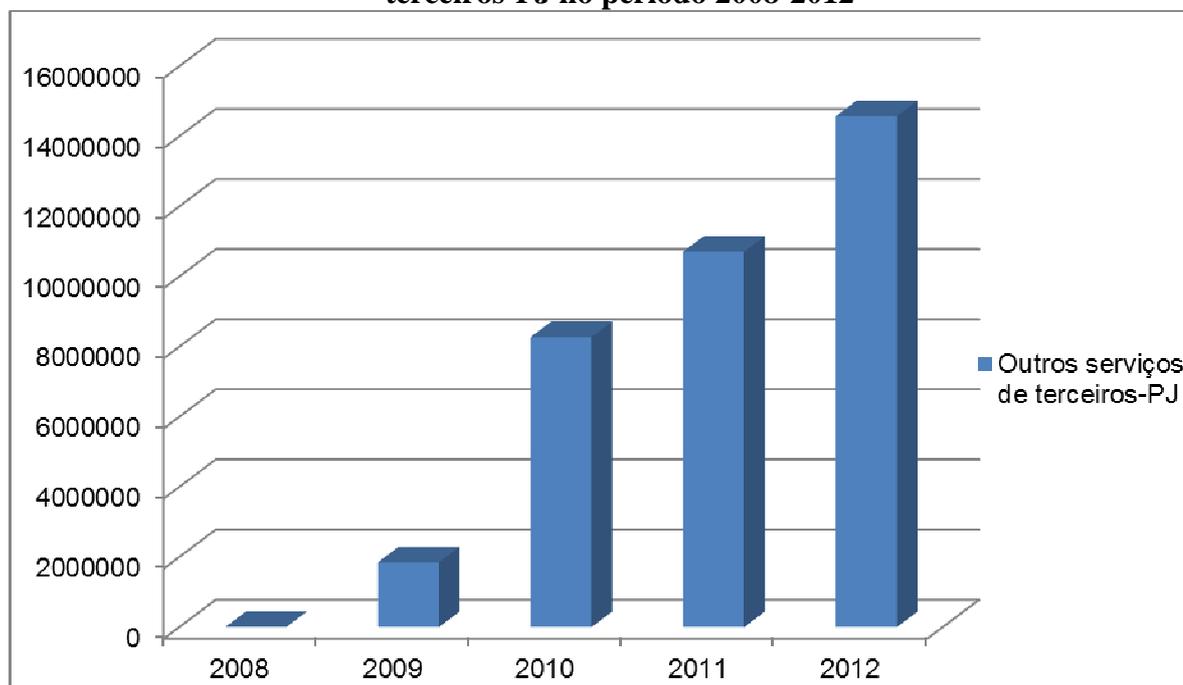
Autor: Próprio autor da dissertação

Analisando para onde tem sido direcionado o gasto com o programa dos Centros Olímpicos, fica claro o modelo de gestão adotado, ou seja, o Estado passa os recursos financeiros para o “terceiro setor” e este implementa a referida política pública. Dessa maneira, o Estado fica apenas como financiador da política. Isso acaba sendo um problema, pois o direito ao esporte, que deveria ser concretizado pelo Estado, acaba ficando nas mãos de instituições do “terceiro setor” que realizam suas ações pautadas na filantropia, na boa vontade e no voluntariado (MONTAÑO, 2010).

Assim, temos, na política dos Centros Olímpicos, a representação daquilo que se faz presente no entendimento do Estado neoliberal, ou seja, um Estado gerencialista que se exime da execução das políticas sociais, ficando com a função de financiador delas, enquanto a execução se dá por uma entidade do “terceiro setor” (BEHRING, 2008). Ao fazer isso, perde-se a dimensão do esporte como um direito social que deve ser apropriado por todos.

Como o gasto com outros serviços de terceiros-PJ foi o de maior destaque, buscamos, com a Figura 13, perceber a evolução deste gasto ao longo de 2008-2012.

Figura 13 - Evolução do gasto (liquidado) dos Centros Olímpicos com outros serviços de terceiros-PJ no período 2008-2012



Fonte: Secretaria da Transparência e Controle do Distrito Federal (2012).

Autor: Próprio autor da dissertação

No gráfico da Figura 13, pode ser identificado que houve gasto crescente com os serviços de terceiros-PJ nos Centros Olímpicos. Isso se deve ao fato de que o primeiro Centro Olímpico foi inaugurado em 2009, sendo mais dois em 2010 e até a atualidade são nove Centros Olímpicos em funcionamento. Dessa forma, o aumento de gasto com os serviços de terceiros-PJ é proporcional ao crescimento quantitativo dos Centros Olímpicos. Além disso, mesmo com a mudança no modelo de gestão dos Centros Olímpicos, o valor destinado ao “terceiro setor” para realizar esta política continuou sendo volumoso e crescendo ao longo do tempo.

Em relação ao financiamento dos Centros Olímpicos, foi perguntado ao comitê gestor dos Centros Olímpicos se este se dava apenas com recursos do Governo do Distrito Federal, ou se havia algum tipo de parceria com o governo federal. Todos responderam que os recursos financeiros até o presente momento são do Governo do Distrito Federal.

Entretanto, foi apontado pelo Gestor 4 que receberam materiais do Ministério do Esporte e que eles seriam encaminhados para utilização nos Centros Olímpicos, sobretudo para as atividades desenvolvidas nos finais de semana, pois eles funcionam como área de lazer

nesse período da semana. Portanto, acaba havendo um financiamento indireto das atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos.

De acordo com o Gestor 1, até o momento, houve apenas recursos financeiros do Governo do Distrito Federal, no entanto está se vislumbrando um convênio com o Ministério do Esporte. Isso se daria por meio do projeto das Praças da Juventude, que seriam construídas nas regiões administrativas de Itapuã e Ceilândia. O Ministério do Esporte construiria e a gestão se daria por meio do programa dos Centros Olímpicos, ou seja, as Praças da Juventude seriam concomitantemente Centros Olímpicos. Segundo ele, a construção das duas Praças da Juventude já estaria em fase de fechamento do convênio.

O Gestor 1 aponta que o custo anual com cada Centro Olímpico é em torno de R\$ 3 milhões, isso contando o gasto com as parcerias, os projetos pedagógicos, a manutenção e o material. De acordo com ele:

Você fala em três milhões, se você for dividir isso em custo benefício, você pega aí, três milhões, vou fazer arredondado, divido por três mil atendimentos, cada aluno está saindo por ano mil reais. Se você dividir isso aqui por mês, você vai gastar 83 reais por mês por cada criança no Centro Olímpico. Se você for dividir isso por 30 dias, está saindo R\$ 2,77 centavos por dia, cada criança. Quando você fala em três milhões, você assusta, mas aí se você for chegar ao custo dia de uma criança dessa, você gasta R\$ 2,77, quanto é que sai uma criança no CAD, nesses locais de internação (*sic*). (GESTOR 1)

Esta visão apresentada pelo Gestor 1 é interessante, porque mostra o valor gasto com cada participante nos Centros Olímpicos. Vislumbramos que se o governo realizasse não somente a gestão dos Centros Olímpicos, mas também desenvolvesse a execução direta das atividades (projeto pedagógica) a eficiência e eficácia dos recursos poderiam ser maior. Em discussões anteriores, já apresentamos os limites colocados, inclusive financeiramente, para instituições do “terceiro setor” realizarem as políticas públicas e, especificamente, as de esporte.

O Gestor 2 apresenta-nos um limite em relação à execução da política dos Centros Olímpicos, porque, da previsão de construção de 20, apenas nove foram construídos. De acordo com ele, isso se deu “[...] a princípio por questão de dinheiro, essa montanha de dinheiro que está sendo alocada acabou cortando toda, estádio de futebol e essas coisas que

gastam rios de dinheiro, parou isso tudo” (*sic*) (GESTOR 2). Já havíamos identificado que o valor gasto com a reforma do Estádio Nacional de Brasília Mané Garrincha teve mais valor gasto que toda a política esportiva desenvolvida pela Secretaria de Esporte de 2008 a 2011, assim isso acabou rebatendo a política dos Centros Olímpicos. Dessa forma, o foco da política do Distrito Federal nos megaeventos esportivos e, conseqüentemente, no esporte de alto rendimento, limitou as possibilidades de concretização do direito ao esporte em outras políticas do Distrito Federal, inclusive a de esporte.

5.4. O modelo de gestão e controle democrático

Para discutir o modelo de gestão e controle democrático da política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, mostraremos como se dá sua organização e controle democrático, as instituições do “terceiro setor” que atuaram e atuam neles, a justificativa para desresponsabilização do Estado na atuação da política de esporte no Distrito Federal em direção ao “terceiro setor”, a mudança no modelo de gestão dos Centros Olímpicos e a relação desta política com outras desenvolvidas no Distrito Federal.

Para que as atividades dos Centros Olímpicos sejam desenvolvidas, há toda uma equipe que coordena e realiza as atividades, ou seja, o comitê gestor, a coordenação de Centro Olímpico, a equipe administrativa, a equipe de avaliação técnica e funcional, os profissionais de diversas áreas (pedagogia, assistência social, psicologia, medicina, fisioterapia etc), os professores de Educação Física e o comitê de governança.

Os Centros Olímpicos têm um comitê gestor que é formado por integrantes da Secretaria de Esporte do Distrito Federal, tendo este a função de coordenar as parcerias, a construção de novos Centros Olímpicos, as atividades desenvolvidas e direcionar como ocorrerá esta política. O comitê gestor acompanha as atividades dos Centros Olímpicos, buscando supervisionar se os objetivos estão sendo atingidos com qualidade, com organização e se está havendo a utilização adequada dos procedimentos e isso se dá por meio de visitas periódicas aos mesmos e por relatórios mensais (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a).

Em relação às funções dos integrantes do comitê gestor dos Centros Olímpicos, foi questionado se há divisão das mesmas. De acordo com o Gestor 3:

Não, nenhuma. Nós temos reuniões periódicas, nós tínhamos, se eu não me engano mensalmente, nós estamos até distantes não começamos ainda, nem agendamos para esse ano, mas é nela que levamos todas as demandas do que é comum, mas existe também um grupo de monitoramento que é um grupo de pessoas que acabam condensando essas informações, tabulando informações. Tipo assim, nessa semana quais são as demanda que nós temos na área de estrutura, de manutenção, de conservação? E todas essas informações, diante dessas informações nós passamos para o secretário e a comissão ela passa a ser um agente que cobra algumas ações específicas. Normalmente se tem algo mais relevante que requer cobrar, toda essa rotina, agente acaba intercedendo pelo Centro por alguma coisa, nosso papel é esse. Normalmente nós acabamos acompanhando a execução dessa proposta, não interferindo diretamente, mas trazendo para comissão qualquer coisa que nós acharmos pertinente, professores, atuação tem toda uma esfera para dialogar, mas nosso olhar fica muito ligado a instituição que é responsável por isso, então a gente acompanha nesse sentido. E dialogando também junto as redes, a gente acaba participando das redes sociais, que nós temos dentro da nossa estrutura o comitê de governança. Esse comitê, a gente acaba participando e levando ao Centro, vendo como nós podemos ter uma parceria, então é essa a nossa atuação junto da rede social da cidade (*sic*).

Como apontado pelo Gestor 3, o comitê se reúne periodicamente para avaliar e acompanhar as ações dos Centros Olímpicos. O comitê gestor estaria então no âmbito estratégico do desenvolvimento desta política, pois direciona e acompanha o que é realizado nos Centros Olímpicos.

Nos Centros Olímpicos, há a figura do Coordenador do Centro Olímpico que é funcionário da Secretaria de Esporte e tem como atribuições:

[...] manter o controle dos gastos com tarifas públicas, conservação do patrimônio, coordenar ações e procedimentos de controle, emitir relatórios, acompanhar e supervisionar a equipe administrativa e pedagógica, acompanhar o desenvolvimento das atividades dos parceiros e representar junto a comunidade (*sic*). (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 14)

Como se percebeu, o coordenador tem a função de acompanhar as atividades para o bom funcionamento do Centro Olímpico. Ele desenvolve também algumas tarefas como: autorização de mudança de subprograma; acompanha os programas, parcerias e profissionais; indica a composição e participa do comitê de governança; encaminha à portaria os nomes de

pessoas convidadas para eventos nos Centros Olímpicos; acompanha as atividades desenvolvidas pelas empresas terceirizadas contratadas para realizar segurança, limpeza, manutenção etc; realiza o controle de materiais dos Centros Olímpicos; e realiza autorização para eventos (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013). Como podemos ver, há muitas atividades em que a coordenação dos Centros Olímpicos é responsável.

Por isso, ele tem uma equipe administrativa que lhe dá suporte, realizando atividades como: fazer inscrições, emitir relatórios de frequência, confeccionar carteirinhas, realizar manutenção das inscrições, cobrar da coordenação pedagógica a execução das chamadas de modo a colher informações reais das turmas, emitir relatórios da quantidade de vagas por modalidade e horário e outras funções necessárias para o bom desempenho do funcionamento do Centro Olímpico (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). De acordo com o Gestor 1, a equipe administrativa é formada por servidores da Secretaria de Esporte e por pessoas nomeadas pelo governo. Dessa forma, não há pessoal contratado pelo “terceiro setor” atuando na equipe administrativa.

Além da equipe administrativa, há a equipe pedagógica que tem como principal responsável o gerente pedagógico, que

[...] efetuará o controle do fornecimento de materiais e uso dos equipamentos e materiais necessários às atividades desenvolvidas; solicitar a reposição de materiais e equipamentos conforme a necessidade; emitir relatórios mensais de suas atividades; elaborar o planejamento das aulas; acompanhar as atividades atentando para que as mesmas aconteçam com qualidade e conforme o planejamento elaborado; organizar as modalidades, avaliando-as através de critérios qualitativos e quantitativos; organizar competições e eventos motivacionais; coordenar a atuação dos profissionais técnicos, orientando-os e avaliando-os a partir dos resultados obtidos; relatar ao Coordenador (a) do Centro Olímpico as ocorrências relativas às atividades desenvolvidas, assim como os fechamentos mensais dos resultados obtidos e outras funções para o bom andamento das atividades dos programas do Centro Olímpico. (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 15)

Há também a equipe de avaliação técnica e funcional, cujo objetivo é fazer a avaliação dos alunos matriculados nos subprogramas. A equipe técnica deverá determinar o nível do aluno e, a partir disso, verificando referências para o ingresso nos subprogramas, para mudança de modalidade, mudança de turma, identificação de talentos e coleta de dados para estudos e pesquisas dos Centros Olímpicos (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO

DF, 2013a). Já a avaliação funcional está relacionada aos subprogramas direcionados às pessoas com deficiência, bem como para as pessoas idosas, fazendo o mesmo que aquilo realizado pela equipe de avaliação, o que muda é o grupo envolvido na avaliação.

A equipe de avaliação técnica e funcional “[...] poderá receber suporte de outros profissionais (assistente social, psicólogo, fisioterapeuta, médico, pedagogo etc) que possam alimentar a instrumentalização de avaliação, fornecendo dados complementares ao avaliador” (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 16). Esses outros profissionais que atuam nos Centros Olímpicos são contratados pelas organizações do “terceiro setor” que implementam atualmente o projeto pedagógico nos Centros Olímpicos, ou seja, não são funcionários da Secretaria de Esporte ou mesmo do governo do Distrito Federal. Esses profissionais supracitados dão apoio e suporte às atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos.

Os professores de Educação Física que atuam nos Centros Olímpicos também não são funcionários da Secretaria de Esporte ou do governo do Distrito Federal, pois são contratados pelas organizações do “terceiro setor” que realizaram parceria com o Distrito Federal para desenvolver os projetos pedagógicos dos Centros Olímpicos. Além dos professores de Educação Física, existe a presença de estagiários dessa área atuando nos Centros Olímpicos. Professores e estagiários podem então atuar com contratos de 20 ou de 40 horas. Os professores e estagiários têm as seguintes atribuições:

Manter o local da aula organizado e em funcionamento durante todo o seu horário de trabalho; Seguir as orientações da Coordenação do Centro Olímpico; Zelar e controlar o patrimônio do local da aula, registrando a utilização e problemas em cada horário; Participar das reuniões pedagógicas nos dias de coordenação; Participar das capacitações propostas pela Coordenação do Centro Olímpico, além de manter-se atualizado com leituras, produção de trabalhos e a realização de outros cursos pertinentes as suas áreas de atuação; Propor alternativas de melhoria, correção de eventuais desajustes detectados nos locais de aula, juntamente com a Coordenação do Centro Olímpico; Informar à Coordenação do Centro Olímpico as mudanças de local de aula, bem como qualquer acontecimento e/ou alteração que interfira na rotina normal de aula; Cumprir os horários e obrigações pertinentes a sua função; Confeccionar e aplicar planos de aulas coerentes com sua modalidade esportiva; O professor e/ou estagiário deverá receber seus alunos na portaria em todas as aulas; O professor e/ou estagiário deverá conhecer seu aluno; O professor avaliará o estagiário na última coordenação do mês; O estagiário avaliará o professor sempre que for solicitado; Realizar avaliação diagnóstica, formativa e somativa nos alunos; Controlar a frequência dos alunos nas atividades; Acompanhar o desenvolvimento e o alcance dos objetivos propostos; Solicitar a intervenção da equipe multidisciplinar quando houver necessidade; Treinar e acompanhar o desempenho dos estagiários;

Atuar como educador no sentido mais amplo, não se limitando somente ao aspecto físico, mas ao bio-psico-social do seu aluno. (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 41)

Ter estas atribuições claras é importante para que os estagiários e professores saibam aquilo que deve ser feito. No entanto, parece-nos que há pouca autonomia sobre a atuação pedagógica, limitando-se, em grande parte, em ser o executor de regras e procedimentos, embora coloque que professor e estagiário possam propor melhorias. Uma questão interessante que colocaram nas atribuições é a necessidade de formação continuada de professores e estagiários para participarem de capacitações e estarem antenados em leituras e na produção de trabalhos. Mas a questão é saber se, com o desenvolvimento de 20 ou 40 horas semanais, há espaço destinado para esses elementos.

O fato de os professores de Educação Física e outros profissionais não serem efetivos do governo do Distrito Federal acaba fazendo com que haja certa instabilidade nas ações desenvolvidas nos Centros Olímpicos por eles. Isso pode acabar gerando descontinuidade nas atividades desenvolvidas, por parte da instituição do “terceiro setor” ou por parte do próprio profissional. Nessa perspectiva, vemos que o funcionamento dos Centros Olímpicos se pauta na precarização do trabalho desenvolvido por diversos profissionais, sendo este um dos elementos fundamentais do neoliberalismo⁵². Esse processo de precarização também está associado ao trabalho desenvolvido nas entidades do “terceiro setor”⁵³.

Como componentes da organização dos Centros Olímpicos e ao mesmo tempo de realização do controle democrático dos mesmos, há atualmente o comitê de governança. Este “[...] tem como função efetuar ações consultivas e de acompanhar, apoiar e sugerir ações de interesse do Centro Olímpico, articulando e democratizando a forma de gestão visando também à transparência nos diferentes processos” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 18). Ele deverá se reunir trimestralmente, sendo que poderão ter reuniões extraordinárias.

É apresentado que as opiniões e propostas do comitê de governança deverão ser apreciadas pela coordenação dos Centros Olímpicos. Além disso, este deverá sugerir a composição do comitê de governança, organizar a primeira reunião e dar posse aos membros. De acordo com as Diretrizes Básicas dos Centros Olímpicos, os membros do comitê de

⁵² Conforme mostramos em Montañó e Duriguetto (2011) no capítulo 2

⁵³ Esta discussão pode ser vista a partir de dados mostrados por Oliveira e Húngaro (2008b).

governança deverão ser voluntários da comunidade local dos Centros Olímpicos, tendo os seguintes representantes:

Administração Regional; Empresários; Pais, Mães e Responsáveis dos Beneficiários; Coordenador do Centro Olímpico; Beneficiários, dos representantes das pessoas idosas, pessoas com deficiência, da infância, jovem e adulto; Funcionários; Regional de Saúde; Secretaria de Segurança Pública; Secretaria de Esporte; Regional de Ensino; e do Conselho de Educação Física. (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 18)

Há alguns limites e possibilidades para a realização do controle democrático por parte do comitê de governança. Em primeiro lugar, a composição dele deverá ser sugerida pela coordenação do Centro Olímpico, preferindo assim pessoas que não contraponham àquilo que é realizado no Centro Olímpico. Segundo, tanto as opiniões como as propostas do comitê de governança deverão ser apreciadas pela coordenação do Centro Olímpico. Esta apreciação deve ser acompanhada de ações a partir daquilo que é apontado. Terceiro, a composição do comitê de governança apresenta grande heterogeneidade e isso é bom por um lado e ruim por outro. É bom porque permite que vários segmentos discutam aquilo que é melhor para os Centros Olímpicos, mas, por outro, acaba limitando a discussão daqueles que são afetados mais diretamente com a política e poderiam dar sugestões e opiniões mais pontuais sobre as necessidades locais. Ainda sobre a composição do comitê de governança, chama-nos a atenção a presença do Conselho de Educação Física, pois demonstra que este tem proximidade com o grupo político presente na Secretaria de Esporte e na gestão dos Centros Olímpicos.

Ao longo do tempo, a relação dos Centros Olímpicos com o “terceiro setor” foi se remodelando, assim aquelas instituições que atuavam também sofreram alterações. De acordo com o Gestor 1:

Na época do contrato de gestão nós só tínhamos três Centros Olímpicos, naquela época de Vila Olímpica, funcionando que era o Samambaia, que estavam com o Instituto Amigos do Vôlei, o de São Sebastião com uma entidade Brasil Acredito e o da Ceilândia com o CETEFE, são os três que nós tínhamos. CETEFE significa Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial, é uma instituição que tem em Brasília já há mais de 20 anos, sempre trabalhou muito com projeto de ensino especial. E como a nossa proposta pedagógica do Centro atinge também o atleta e o aluno deficiente, o aluno especial, aí o CETEFE se habilitou e se qualificou como organização social, participou do processo seletivo, firmou contrato de gestão com a secretaria, que foram encerrados todos eles no início de 2011 (*sic*).

Como podemos perceber, de início eram três organizações atuando nos Centros Olímpicos (o Instituto Amigos do Vôlei, o CETEFE e o Instituto Brasil Eu Acredito), sendo que cada uma era responsável por um Centro Olímpico. Como vimos, elas faziam a gestão de todo o Centro Olímpico e, por esse motivo, naquele momento não havia a gestão de mais de um Centro Olímpico por instituição do “terceiro setor”. Além disso, havia a configuração de um contrato de gestão, em que o “terceiro setor” era responsável por tudo nos Centros Olímpicos. No entanto:

Hoje, aí mudou a figura da forma de parceria, de contrato de gestão passou para convênio. Hoje os convênios são, hoje nós temos a Fundação Assis Chateaubriand, o Instituto Amigos do Vôlei e o Instituto Lins. É uma instituição de São Paulo que se estabeleceu em Brasília e ela foi vencedora num dos chamamentos públicos. A Assis de Chateaubriand ela tá agora com um projeto de gestão em 4 centros, O Instituto Amigos do Vôlei em 4 e o Instituto Lins em 1 (*sic*). (GESTOR 1)

Atualmente, são três instituições do “terceiro setor” responsáveis pelos Centros Olímpicos, o Instituto Amigos do Vôlei se manteve, e entraram a Fundação Assis Chateaubriand e o Instituto Lins. Vimos que atualmente há uma concentração das “parcerias” com duas instituições (Instituto Amigos do Vôlei e Fundação Assis Chateaubriand), ou seja, cada uma é responsável pela parte pedagógica de quatro Centros Olímpicos por meio de convênios e não de contrato de gestão.

O Instituto Amigos do Vôlei é responsável pelos seguintes Centros Olímpicos: Brazlândia, Gama, Recanto das Emas e Santa Maria. A Fundação Assis Chateaubriand é responsável pelos de Ceilândia (Parque da Vaquejada), Riacho Fundo I, Samambaia e São Sebastião. Já o Instituto Lins desenvolve o projeto pedagógico apenas no Centro Olímpico da Estrutural.

De acordo com o Gestor 1, em 2013, houve

[...] dois editais de chamamentos públicos, já em processo de finalização para inaugurar mais dois Centros Olímpicos que seriam um em Sobradinho e outro na Ceilândia. Esse de Sobradinho o vencedor foi o Instituto Lins e o da Ceilândia o vencedor foi o IDECACE, é um instituto também, uma instituição de São Paulo que ganhou o processo seletivo. Mas esses ainda não estão em vigência, vamos dizer assim (*sic*).

Assim, o Instituto Lins ficará responsável pelo projeto pedagógico de mais um Centro Olímpico e entrará o IDECACE (Instituto para o Desenvolvimento da Criança e do Adolescente pela Cultura e Esporte) no outro Centro Olímpico de Ceilândia.

Essa alteração das organizações do “terceiro setor” que atuavam na política dos Centros Olímpicos se deu devido a mudanças no seu modelo de gestão. Pois, de início, toda a gestão e execução da política das então Vilas Olímpicas eram realizadas pelo “terceiro setor”. Dessa forma:

Naquele momento, o terceiro setor gerenciava tudo, administrativo, o de assistência de apoio sociais, a parte pedagógica, a manutenção predial, ou seja, o terceiro setor tomava conta de tudo, entregava os resultados e as contas ao governo, o governo repassava esse dinheiro e ele trabalhava fazia tudo, aí apresentava as contas seja na parte pedagógica seja na parte de contabilidade (*sic*). (GESTOR 2)

Como vimos, o Estado, inicialmente, tinha a função de apenas fazer a construção e entregar para o “terceiro setor” fazer a gestão e execução da política dos Centros Olímpicos. “Antes era terceirizado, onde o governo passava uma quantia para uma determinada OS ou ONG ou OSCIP e através disso aí cuidaria de toda parte pedagógica, administrativa dos Centros Olímpicos e fazia a prestação de contas para os órgãos do governo [...] (*sic*)” (GESTOR 2).

Conforme nos aponta o Gestor 3, da forma como foram estabelecidas as parcerias na criação dos Centros Olímpicos, havia total autonomia do “terceiro setor” e esta se dava não apenas na parte pedagógica, mas em todos os âmbitos desta política. No entanto, a visão apresentada pelo Gestor 1 contrapõe esta ideia apresentada pelo Gestor 3, pois diz que o “terceiro setor”:

Anteriormente, eles tinham uma autonomia, mas desde que seguisse duas coisas: da proposta do programa Vila Olímpica, na época; e do plano de trabalho que foi apresentado e foi aprovado por nós para fazer essa gestão. Inclusive esse plano de trabalho ele era acompanhado por uma comissão, para verificar se a execução estava de acordo, tanto com o plano de trabalho quanto com a nossa proposta pedagógica para o Centro Olímpico. A gestão era dele, mas ele não podia chegar lá e, por exemplo, o CETEFE chegou na Ceilândia. “Há eu vou trabalhar aqui só com o ensino especial não vou atender mais ninguém”, ele não podia fazer isso, ele tinha que seguir aquela filosofia do programa e ao plano de trabalho que foi aprovado. Se ele chega aqui com um plano de trabalho só para atender o ensino especial, só o

deficiente, nós não iríamos aprovar. Então se o plano de trabalho dele foi aprovado é porque ele atendeu as nossas exigências e essa comissão acompanhava esse plano de trabalho (*sic*). (GESTOR 1)

Conforme percebemos, na opinião do Gestor 1, não havia uma autonomia total, mas uma autonomia relativa. Isso porque a Secretaria de Esporte fazia o acompanhamento da implementação do plano de trabalho aprovado, ou seja, o “terceiro setor” deveria seguir aquilo que foi planejado previamente. Ao mesmo tempo, o Gestor 1 apresenta que havia um parâmetro para realização da política, ou melhor, não se poderia atender apenas um público específico, como o de deficientes.

De acordo com o Gestor 3, os contratos de gestão firmados com o “terceiro setor” se justificavam porque “[...] era o único formato que podia ser exercido na época porque nós tínhamos a lei de responsabilidade fiscal que não permitiria um concurso e esse formato de uma ONG fazer a gestão foi o encontrado (*sic*)”. Percebemos, assim, a dificuldade em colocar profissionais concursados na Secretaria de Esporte para poder executar a política dos Centros Olímpicos devido à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mascarenhas (2008) já nos havia apontado que esta justificativa da Lei de Responsabilidade Fiscal é recorrente entre os gestores públicos para dizer que o Estado não pode contratar. Logo, a saída é a precarização de trabalhadores por meio de “terceirizações” ou subcontratações (MASCARENHAS, 2008). Desse modo, o próprio Estado cria mecanismos jurídicos para limitar sua atuação, abrindo assim possibilidade para atuação dos outros “setores”, haja visto a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008).

O Gestor 1 apresenta que a relação do “terceiro setor” se dá em virtude da legislação, mas não por esta apresentada pelo Gestor 3. De acordo com ele:

Anteriormente no governo passado, essa relação ela ocorreu de uma forma através de uma legislação que tinha na época, que seriam as organizações sociais. Essas organizações sociais ela contém na lei federal também, aqui no DF tem a sua lei por conta disso, e através do intermédio de contratos de gestão, onde essa organização social ela participava de um processo seletivo, e a vencedora fazia a gestão do Centro Olímpico. O governo repassava os recursos pra ela e ela fazia toda a gestão, desde segurança, comprando material, manutenção, tudo isso. Aí, quando chegou em final de 2010, para início de 2011, saiu uma decisão do tribunal de justiça, atendendo uma solicitação do ministério público, pedindo a inconstitucionalidade da lei que regulava os contratos de gestão para organizações sociais (*sic*). (GESTOR 1)

Como demonstra o Gestor 1, da forma como aconteciam os contratos de gestão com as instituições do “terceiro setor”, havia problemas, visto que elementos presentes na legislação, que permitiam a atuação de “organizações sociais” sobre o esporte, estavam sendo inconstitucionais.

[...] como existe uma lei federal que regula isso, e cada estado cria sua lei estadual, a lei que foi criada aqui no Distrito Federal existe algumas áreas que prevê a lei federal e o Distrito Federal incluiu além desses segmentos, incluiu alguns outros segmentos. Então o ministério público pediu a inconstitucionalidade por estar em desacordo com a lei federal. Aí o ministério público, tribunal de justiça acatou parcialmente o pedido de inconstitucionalidade, excluindo da lei o esporte, [...] a área de abastecimento, [...], mas a lei continuou atendendo a saúde, cultura, educação, ciência e tecnologia e isso aí ainda pode haver contrato de gestão, tanto é que dentro da estrutura governamental da secretaria de planejamento existe um setor que cuida especificamente de qualificar a organização social para que ela possa se habilitar a contratos de gestão (*sic*). (GESTOR 1)

Portanto, havia inconstitucionalidade entre o que foi apresentado na legislação do Distrito Federal e o que estava na legislação federal. Mas fica claro que o Distrito Federal continua fazendo uso do “terceiro setor” por meio do contrato de gestão em outras áreas, como saúde, cultura, educação e ciência e tecnologia, ou seja, o Estado continua usando aquilo que é constitucional para as parcerias com o “terceiro setor”. Pois as influências do ideário neoliberal acabam fazendo com que haja uma dependência do “terceiro setor”, haja visto a visão do Estado mínimo, que executa o mínimo possível das políticas públicas.

Essa questão no Distrito Federal fica clara, quando o Gestor 1 apresenta-nos uma série de políticas que buscou parcerias junto ao “terceiro setor”, ou seja, não apenas no esporte. De acordo com ele:

Isso aí foi a proposta do governo no passado, que ela fez isso não só na área do esporte mas em outros segmentos. Ela fez na saúde, fez em contra gestão também em um hospital, fez na área de abastecimento, a CEASA também era uma forma de contrato de gestão e na área de ciência e tecnologia também para implantação da cidade digital. Então é uma proposta, é uma política do governo de fazer, de trabalhar com essa forma de contrato de gestão com instituições sem fim lucrativo. [...] na época também na área de educação um projeto de dentista nas escolas, foi feito com o SESI. Não só no esporte, mas, também, em outros segmentos. Você vê que inclusive na época nós chegamos a visitar o Rio de Janeiro e equipes do governo visitaram outros estados, vários estados trabalham dessa forma. São Paulo inclusive

tem contratos de gestão com hospitais que funcionam perfeitamente (*sic*). (GESTOR 1)

Em relação à questão do esporte, com o processo de inconstitucionalidade, “[...] quando saiu a inconstitucionalidade final de 2010 para 2011, nós tivemos que mudar completamente a relação com essas instituições, nós não podíamos mais ter essa relação de contrato de gestão com a organização social (*sic*)” (GESTOR 1). Isso é ratificado pelo Gestor 2 ao apresentar que: “Agora essa forma foi vedada pela justiça, a justiça deu um parecer contrário a esse tipo de vínculo e aí nós tivemos todo um processo onde o GDF, a Secretaria de Esporte, reassumiu o comando dos Centros Olímpicos”.

Com este impasse jurídico, foram pensadas outras maneiras para o funcionamento dos Centros Olímpicos.

Então, foram feitas várias tentativas e após reuniões com a procuradoria, com os órgãos de controle, tribunal de contas, acessoria jurídica, chegou-se que a melhor forma seria a gente trabalhar por intermédio de convênios. A gestão pertence hoje ao governo, por intermédio da secretaria de esportes e a gente realiza convênios com instituições sem fins lucrativos, não só mais as organizações sociais, qualquer instituição sem fins lucrativos pode participar, desde que cumpra as exigências do edital de chamamento, então nós criamos esse edital de chamamento e firmamos convênios também com instituições sem fim lucrativo, para que desenvolva um projeto pedagógico dentro do Centro Olímpico. Mas toda gestão de manutenção, de direção, administrativa, de limpeza, tudo isso pertence ao governo por intermédio da Secretaria de Esporte. Essas instituições hoje sem fim lucrativo, elas entram com uma proposta para desenvolver um projeto pedagógico dentro do Centro Olímpico, como podemos vir a ter outros convênios com outras instituições públicas ou privadas para desenvolver outros tipos de projetos (*sic*). (GESTOR 1)

Dessa forma, o novo modelo de gestão encontrado foi repassar o projeto pedagógico dos Centros Olímpicos para o “terceiro setor”, enquanto as atividades administrativas, de manutenção, limpeza e segurança ficariam com a Secretaria de Esporte. Ou seja, a gestão seria do Estado, mas a implementação da parte pedagógica passou a ser do “terceiro setor”. Como salienta o Gestor 3, “[...] no passado nós tínhamos então o fazer do Estado totalmente sendo executado pelo terceiro setor. Então eu acho que houve essa pequena diferença, o Estado tomou a responsabilidade na execução do projeto (*sic*)”. É preciso ter claro que a Secretaria de Esporte fez essa mudança no modelo de gestão por causa de ordenamentos legais superiores, uma vez que não se via esta necessidade de fazer a gestão pelo Estado.

Este processo de mudança no modelo de gestão com o “terceiro setor” também é apontado pelo Gestor 2, pois

[...] através de diversos questionamentos feitos a justiça, encontramos a fórmula atual, aonde somente a parte pedagógica é, vamos dizer entre aspas, “terceirizada”, onde empresas se candidatam através de processo seletivo eu esqueci o nome não é leilão não é, quando você quer fazer parte... Licitação, licitação a empresa é escolhida e ela vai cuidar somente da parte pedagógica, vai desenvolver todo um trabalho pré-determinado pela secretaria e aqui entra nosso papel de desenvolver esses critérios junto a essa empresa para poder aplicar essa parte pedagógica. Então a empresa cuida somente do coordenador pedagógico, do grupo de ação social e dos professores para trabalhar exclusivamente dentro dos Centros Olímpicos. A parte de manutenção predial toda é da secretaria (*sic*).

O entrevistado supracitado afirma que são empresas que se candidatam à licitação, mas na verdade são instituições do “terceiro setor” e as mesmas se inscrevem a um edital de chamamento e não a uma licitação. Em relação ao projeto pedagógico, é demonstrado pelo Gestor 2 que a Secretaria de Esporte estabelece critérios para a concretização do projeto pedagógico. Além disso, demonstra que o “terceiro setor”, que é contratado para a realização do projeto pedagógico, também realiza outras ações nos Centros Olímpicos. Isso pode ser visto quando diz que

[...] o terceiro setor recebe um dinheiro para fazer, para gerenciar a parte pedagógica, obedecendo aos critérios pedagógicos estabelecidos pela própria secretaria de esporte. Aí é que entra nosso trabalho, a gente planeja juntamente com os atores da parte do terceiro setor, mas boa parte do que eles transmitem aos alunos é de nossa responsabilidade. Eles são a ponta final desse processo lá. Lógico que tem outros eventos, tem festas, tem campeonatos que são realizados pela empresa que tá gerindo um ou dois ou três Centros Olímpicos, mas a gente já cuida de boa parte disso aí (*sic*). (GESTOR 2)

De maneira mais completa, o Gestor 1 apresenta, de maneira mais detalhada, aquilo que é realizado pelo “terceiro setor” dentro dos Centros Olímpicos por meio do convênio de execução do projeto pedagógico.

[...] nesse projeto pedagógico está incluído o atendimento a comunidade, esse novo projeto de alto rendimento, tudo isso aí são ações que está incluído no projeto pedagógico, e paralelo a esse projeto pedagógico tá inserido também o que a gente

chama de uma ação social, que é, agente oferece, além do esporte, a gente oferece uma oportunidade também para os participantes, ou um curso de informática ou um curso de inglês, ou alguma outra atividade aonde o participante, vamos dizer assim, o aluno do Centro Olímpico ele pratica o esporte e mais essa outra atividade. [...] Línguas, mais essa área de tecnologia e algumas outras, alguns outros cursos que são de interesse da própria comunidade, além de, durante esses contratos, os convênios com essas instituições tem a duração de 12 meses, 1 ano. Durante esse período também tem ações de palestras e cursos de temas que interessam aquela comunidade (*sic*). (GESTOR 1)

Conforme é apresentado pelo Gestor 1, o projeto pedagógico vai para além das ações vinculadas ao esporte, pois são oferecidos cursos de informática, línguas e outros de interesse da comunidade, bem como palestras sobre temas que a população julgue necessárias.

Em relação aos trabalhadores dos Centros Olímpicos, a equipe administrativa “[...] é formada ou por servidores da secretaria ou por pessoas nomeadas para aquele cargo pelo governo, não pertencem a instituição. Só quem trabalha nesses projetos pedagógicos que pertencem a essas instituições (*sic*)” (GESTOR 1). Assim, vimos que, na política dos Centros Olímpicos, há profissionais (trabalhadores) que são pertencentes ao quadro de pessoal do governo e há aqueles que são contratados pelas organizações do “terceiro setor” que são responsáveis pelo projeto pedagógico.

O Gestor 3 explica porque o Estado não desenvolve a parte pedagógica dentro dos Centros Olímpicos. De acordo com ele: “O formato de uma instituição do terceiro setor, ele executa a parte pedagógica, que é onde o Estado até hoje não consegue prover em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal, seria o concurso público por enquanto (*sic*)” (GESTOR 3). Assim, a forma encontrada para prover principalmente professores de Educação Física foi repassar a parte pedagógica para o “terceiro setor”.

O Gestor 1 comenta que a Secretaria de Esporte tentou outras alternativas para prover os professores de Educação Física. Uma delas foi tentar parcerias com as universidades de Brasília para que os alunos desenvolvessem estágios nos Centros Olímpicos. Outra alternativa foi pegar esses professores da Secretaria de Educação. Estas alternativas buscadas também foram apresentadas pelo Gestor 2, pois

[...] a própria parceria nossa que seria os professores da secretaria educacional não poderiam vir para os Centros Olímpicos, nós já tentamos esse modelo de gestão total do governo e não deu porque a secretaria de educação não tem como ceder mais

professores. A princípio seria assim. “A então vamos colocar todo mundo como cargo comissionado”, também não dá porque a cota do governo já está toda cheia, ou seja, nós fomos emparedados de forma que nos trouxe uma alternativa, essa alternativa foi trabalhada junto com a justiça, com a procuradoria e chegaram a nascer um modelo de gestão onde não fere as leis, onde teríamos a coparticipação do terceiro setor na parte pedagógica (*sic*). (GESTOR 2)

Assim, eles demonstram que não obtiveram êxito com as alternativas que foram buscadas para ter apenas o Estado atuando nos Centros Olímpicos. Dessa forma, o caminho encontrado foram as “parcerias” com o “terceiro setor” por meio dos projetos pedagógicos.

De acordo com o Gestor 4, a mudança no modelo de gestão dos Centros Olímpicos possibilitou que esta política fizesse parcerias com outros órgãos públicos e com organizações do “terceiro setor”. “Então essa forma de gestão, no nosso entendimento, possibilitou abrir este leque de atividades. Então hoje nós temos parceiros governamentais, nós temos parceiros conveniados, nós temos parceiros das ONGs que estabelecem essa parceria (*sic*)” (GESTOR 4).

A partir dos elementos apresentados, podemos verificar que os Centros Olímpicos mudaram seu modelo de gestão, ou seja, de início havia uma gestão total das organizações do “terceiro setor” e em seguida, com o processo interposto pelo Ministério Público, a gestão passou a ser desenvolvida pela Secretaria de Esporte, sendo que a parte pedagógica dos Centros Olímpicos continuou nas mãos do “terceiro setor”. Dessa forma, a Secretaria de Esporte ficou como responsável direta pelos meios, ou seja, parte administrativa, limpeza, segurança, manutenção etc, enquanto o “terceiro setor” ficou responsável por desenvolver a parte finalística dos Centros Olímpicos (práticas esportivas, cursos, palestras etc).

É um grande limite termos uma instituição do “terceiro setor” desenvolvendo a parte finalística dos Centros Olímpicos, pois o Estado atua apenas como gerenciador, não executando a política diretamente. É preciso ter claro que isso está associado a uma visão de Estado minimalista, que atua apenas “gerenciando” as políticas públicas (MELO, 2005). É apresentada uma série de argumentos burocráticos para o fato de o Estado “não ter” profissionais para atuarem nos Centros Olímpicos, no entanto é este mesmo Estado que cria mecanismos limitadores de suas ações.

Os integrantes do comitê gestor concordam com o processo de desresponsabilização do Estado, em que este é visto como limitado, necessitando assim da ajuda do “terceiro setor”. Isso fica claro quando o Gestor 2 diz que:

Olha a ideia inicial é poder contribuir e nós sabemos que o próprio governo mesmo querendo não tem braços e pernas suficientes para abraçar tudo e acho que o terceiro setor, nós estamos falando de um mundo ideal, ele auxilia aqui com a expertise do terceiro setor dessa maneira contribuir com mais agilidade, com mais economia de dinheiro, com pessoal mais capacitado. A gente sabe que a máquina do governamental é muito grande e muito lenta. Então, lógico a justiça vedou esse tipo de participação, mas ao meu ver, meu modo de ver seria o ideal. Você pegar empresas idôneas que queiram realmente um trabalho, você paga para fazer esse trabalho, um trabalho com conteúdo, com conhecimento (*sic*).

Percebemos então um discurso que mostra o Estado como ineficiente em virtude de a máquina governamental ser grande e lenta. Isso justificaria a atuação do “terceiro setor”, pois ele seria ágil, econômico e o pessoal é mais capacitado. Apresentar argumentos contra a atuação do Estado é o primeiro passo para poder haver sua privatização ou mesmo sua desresponsabilização. Assim, mesmo quem está no Estado, não acredita na possibilidade de ele realizar um bom trabalho, devido às dificuldades apresentadas. Vemos, assim, que a lógica neoliberal, do Estado mínimo, é difundida, fazendo com que o governo atue apenas como “gerenciador” das políticas públicas, ou seja, não realiza sua execução. Pelo discurso, é muito mais vantajoso passar essa responsabilidade a outro “setor”. Conforme mostramos em Montaño (2010), a substituição do Estado pelo “terceiro setor” não acontece por motivo de eficiência ou financeiro, mas por uma questão político-ideológica, sendo o “terceiro setor” funcional aos fundamentos neoliberais.

Segundo o Gestor 4, atualmente o “terceiro setor” participa de outras ações desenvolvidas nos Centros Olímpicos. De acordo com ele: “[...] as federações esportivas, as associações, os clubes, são associações não governamentais. Então, grande parte dos nossos programas de apoio é em relação a essas parcerias. Com essas entidades. Inclusive na realização de eventos (*sic*)”. Assim, fica evidente que a atuação do “terceiro setor” não se dá apenas na política dos Centros Olímpicos.

Para o Gestor 4, a Secretaria de Esporte é incapaz de executar os programas esportivos sem a presença do “terceiro setor”, tanto que apresenta que o Estado deve criar mecanismos,

leis e investir recursos financeiros para que o “terceiro setor” execute. Esta visão reforça o entendimento de desresponsabilizar o Estado, no caso a Secretaria de Esporte, de desenvolver a política esportiva. E novamente vemos a exaltação ao “terceiro setor”.

O Estado tem algumas dificuldades e algumas amarrações, o que eu penso de política pública, para você estar mais próximo dessa população é você construir uma política que você consiga entender, que você consiga atender toda essa comunidade, e hoje agente sabe da importância do terceiro setor nesta construção dessa política pública. O Estado tem as suas limitações. O Estado, quando a gente consegue dialogar com essas comunidades eu acho que a gente acrescenta muito, e isso em toda, por exemplo: dificilmente a gente vai ter essa capacidade para fazer um projeto como o Joaquim Cruz faz, como o CETEFE faz, como esses parceiros do grupo pedagógico que nós temos hoje, eles realizam. Porque eles tem uma expertise para isso, eles tem uma série de ferramentas e instrumentos que consegue viabilizar a execução de seus programas, então, isso tudo dentro de uma legislação que possibilita que a gente realize essa parceria e eu acho extremamente importante, eu acho que o Estado tem que criar as suas políticas, ele tem que criar as ferramentas mas ele precisa, ele necessita do terceiro setor para desenvolver a sua, para ficar uma política mais eficaz (*sic*). (GESTOR 4)

Em cada argumento apresentado pelo Gestor 4, a visão da atuação do “terceiro setor” é aprofundada, demonstrando que parece não haver saída, ou seja, o Estado necessita da *expertise* do “terceiro setor”. Até mostra que a atuação deste é a forma para estar mais próximo da população. No entanto, como cobrar de uma instituição se ela não é pertencente ao Estado? Como cobrar se estão ali realizando uma ação por “boa vontade”? Como reclamar se antes não se tinha nada e agora já tem alguma coisa? Estes são questionamentos que ficam na cabeça da população que tem uma política próxima, mas desenvolvida pelo “terceiro setor”.

Já de acordo com o Gestor 1, a Secretaria de Esporte desenvolve “[...] convênios com diversas instituições. Qualquer ação que faz com a federação, a federação é uma instituição sem fim lucrativo, ela gera um convênio e nós não podemos fazer nada sem um convênio (*sic*)”. Vemos, assim, a dependência da Secretaria de Esporte em relação a instituições do “terceiro setor” vinculadas à área esportiva.

Nas falas dos integrantes do comitê gestor, foi recorrente o entendimento de que é necessário desresponsabilizar o Estado e de que é fundamental a participação do “terceiro setor” na política esportiva no Distrito Federal e especificamente nos Centros Olímpicos. Dessa forma, temos um discurso pautado no entendimento do Estado neoliberal.

Esta visão apontada pelo comitê gestor dos Centros Olímpicos deixa claro porque, desde o início, esta política contou com a participação do “terceiro setor”. De acordo com o Gestor 3, esta relação continua ainda hoje “[...] unicamente devido à falta, a questão da responsabilidade fiscal que impossibilita um concurso público para contratar professores, bacharéis que possam estar atuando dentro dos Centros”. Ele nos diz que não seria possível o funcionamento dos Centros Olímpicos hoje sem a participação do “terceiro setor”.

Para o Gestor 4, sem a participação do “terceiro setor” nos Centros Olímpicos: “Você perderia o potencial de atuação. Eu acho que a gente estaria fechando os olhos para uma comunidade que tem muito a colaborar”. Ele vê que as ações nos Centros Olímpicos são potencializadas pela atuação do “terceiro setor” e sobre esta parceria com o “terceiro setor” para atuar nos Centros Olímpicos, o Gestor 2 apresenta que:

Foi bastante tranquila essa relação. [...] foi sempre muito bem tocado, até que houve essa decisão da justiça. Então eu acho que até aquele momento a relação tinha sido muito boa. Houve uma preocupação naquele momento. Havia e sempre houve estes questionamentos sobre as ONGs, sobre tudo que aconteceu com as ONGs principalmente no Ministério do Esporte. Mas, eu não tenho conhecimento de nenhum tipo de desvio ou de má conduta das OSs, enquanto junto com a Secretaria de Esportes do Distrito Federal. Muito pelo contrário, o trabalho aqui no Amigos do Vôlei é referência, era uma das empresas que estavam trabalhando para servir. Realmente a relação foi muito boa e depois houve a mudança (*sic*).

O Gestor 2 tenta demonstrar que a relação da Secretaria de Esporte com as organizações do “terceiro setor” que atuavam e atuam nos Centros Olímpicos foi sempre muito boa, não percebendo que há desvio de conduta dessas instituições. Ele faz questão de exaltar o trabalho desenvolvido pelo Instituto Amigos do Vôlei.

Uma questão chama-nos a atenção: o Instituto Amigos do Vôlei é a única organização do “terceiro setor” que teve parceria com a Secretaria de Esporte nos dois modelos de gestão (antes com a gestão das Vilas Olímpicas e atualmente com o projeto pedagógico nos Centros Olímpicos). Um dos fundadores desta organização do “terceiro setor” atuou até o início de 2013 como integrante do comitê gestor dos Centros Olímpicos. Questionamos então ao Gestor 2 porque este integrante saiu do comitê gestor:

Porque o seu trabalho poderia ser visto com outros olhos, porque a Amigos do Vôlei saiu, passado um ou dois anos e pleiteou também a oportunidade de ser a gestora pedagógica, como nós temos a fundação Assis Chateaubriand, nós temos a Lins de São Paulo e a Amigos do Vôlei veio com a expertise dele e ganhou a licitação entrando no lugar da CTN (Centro de Tradição Nordestina) de São Paulo. Então, apesar dele não estar na diretoria da Amigos do Vôlei a muito tempo, desde que ele entrou aqui na secretaria poderia ser vista com maus olhos, da forma como já viram está tendo um questionamento então antes mesmo disto ele já pediu o desligamento. [...] Saiu fora para evitar qualquer constrangimento com a própria secretaria (*sic*).

Como podemos perceber, este ex-integrante do comitê gestor julgou não ser ético continuar na Secretaria de Esporte. Podemos perceber que há uma articulação direta entre a Secretaria de Esporte e o “terceiro setor”. Tanto que levaram um integrante do “terceiro setor” para atuar dentro do Estado, deve ser para utilizar a *expertise* do “terceiro setor”.

O próprio Gestor 2 nos disse que: “No governo Arruda eu cheguei a participar dessas licitações, mas nós não conseguimos reunir todas as condições para pleitear como foi o caso, todo um currículo, por exemplo, da Amigos do Vôlei que estava há muito tempo no mercado (*sic*)”. Portanto, vemos que os integrantes do pessoal do Estado veem que é vantajoso atuar como “terceiro setor” dentro do Estado. Isso fica claro quando o Gestor 2 cria uma instituição do “terceiro setor” para atuar nos Centros Olímpicos.

De acordo com o Gestor 2, as principais vantagens de contar com a parceria do “terceiro setor” é que eles têm:

Uma outra visão, uma flexibilidade muito maior de ações, trabalhar no micro e não no macro como o governo trabalha, ou seja, você acaba com todos esses tipos de ação que eu te falei, você conseguindo melhorar a qualidade de serviço. A ideia, o que seria melhor de todos os mundos como eu te falei, realmente acontecer. Vamos excluir qualquer tipo de demanda ou preconceito: “Ah os cara vão roubar”. Isso aí a gente sabe que acontece, mas só depois de provado, julgado e acusado que alguém pode falar alguma coisa. Então o mundo ideal é isso, é você vir com maior agilidade, com um trabalho mais rápido, que atenda as demandas dos pais ali daqueles alunos naquele momento. Então acho que o terceiro setor trabalhando nessa ponta final, nessa parte do micro acaba que faz o que o governo não pode fazer ou que faz melhor o que o governo faria. Onde demandaria um tempo muito grande, onde os objetivos não seriam alcançados se não fosse dessa forma (*sic*).

Como percebemos, as principais vantagens elencadas devido às parcerias com o “terceiro setor” são: maior flexibilidade de ações; a possibilidade de se trabalhar na dimensão micro, com menores preocupações; maior agilidade, como trabalho mais rápido; maior

qualidade do serviço prestado; e fazer melhor do que o governo faria. Podemos ver que o “terceiro setor” mais uma vez é exaltado como sendo melhor do que o Estado para implementação de políticas públicas. Este discurso é utilizado para legitimar a realização de “projetos sociais” esportivos no Distrito Federal e especificamente nos Centros Olímpicos. E seriam as instituições do “terceiro setor” as responsáveis por concretizar o “esporte social” para as crianças e jovens pobres dessa localidade.

Já o Gestor 1 apresenta-nos que: “Hoje sem o terceiro setor, eu não vejo como os Centros Olímpicos terem funcionamento, atender a comunidade tão bem com a qualidade que está sendo feito hoje”. Esta visão de que o “terceiro setor” atua melhor do que o Estado atuaria foi recorrente nas falas de todos os integrantes do comitê gestor. Assim, fica clara a dependência da Secretaria de Esporte em relação ao “terceiro setor”.

Questionamos o Gestor 1 sobre as vantagens de contar com a parceria do “terceiro setor” na política dos Centros Olímpicos. De acordo com ele:

Porque o governo ele tem uma série de limitações burocráticas, processos de escolhas de licitações que são muito demoradas, então o terceiro setor ele tem agilidade para isso. E essa agilidade eu vejo como dois fatores positivos: 1 – economia, por ser ágil ela se torna econômica; e 2 - também o acesso mais fácil para comunidade, para ser melhor a qualidade do serviço para comunidade. E eu vejo também que é uma das funções do terceiro setor é essa, se estas instituições foi criadas com o objetivo de trabalhar como segmento, acho que nós temos que aproveitar essa possibilidade (*sic*). (GESTOR 1)

Percebemos consonância entre o que é apresentado pelo Gestor 1 e o que foi apontado pelos outros integrantes do comitê gestor. Portanto, mostra que o Estado possui limitações burocráticas, enquanto o “terceiro setor” é mais ágil e tem um acesso mais fácil à comunidade. É preciso ter claro que o “terceiro setor” tem acesso mais fácil à comunidade por ser ele quem atua na ponta da política dos Centros Olímpicos, logo fica mais próximo da população atendida. De maneira geral, a visão do comitê gestor dos Centros Olímpicos é de que a atuação do “terceiro setor”, na política dos Centros Olímpicos, é essencial para uma melhor efetividade desta. Desse modo, veem que a atuação apenas do Estado poderia ser um limitador em agilidade, qualidade e proximidade com a população.

Uma questão que nos chamou a atenção, desde o início da pesquisa, foi a proximidade de pessoal vinculado ao “terceiro setor” dentro da Secretaria de Esporte. Pois ele fazia a gestão estratégica dos Centros Olímpicos por meio da atuação no comitê gestor e ao mesmo tempo mantinha relação com o Instituto Amigos do Vôlei. Dessa forma, é complicado pensar na separação entre o que é público e o que é privado, ou mesmo pensar nos interesses do Estado e ao mesmo tempo nos interesses pessoais junto à atuação do “terceiro setor”. É importante retomar o conceito de política pública, ou seja, deve-se buscar atender às necessidades sociais, sendo que o público vem de coisa pública, sendo de todos e para todos (PEREIRA, 2009). Nesse sentido, há limites ao se pensar a atuação do Estado na perspectiva de interesses privados.

Além das atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos por meio do projeto pedagógico implementado por instituições do “terceiro setor”, há aquelas que são realizadas por meio de parcerias, sendo que estas se dão:

Com objetivo de ampliar as ações comunitárias e suporte aos Programas do Governo do Distrito Federal, o Centro Olímpico promoverá parcerias com Entidades do Governo do Distrito Federal (Administração Direta, Autarquias, Fundações); Entidades do Poder Judiciário (Vara da Infância, Adolescente e Juventude, Tribunais, Conselhos, Promotoria) e Entidades Privadas (Federações, Associações, Clubes, Confederações). (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 17)

Como percebemos, as parcerias podem ser realizadas com entidades do governo do Distrito Federal, entidades do poder judiciário e entidades privadas.

Através da participação da equipe profissional do Centro Olímpico na busca da macro-função com outras Secretarias e ou entidades, poderão ser executadas atividades de Cultura, Saúde, Meio-ambiente, Diversidade, Sociais e outros em benefício dos subprogramas, projetos de parcerias, comunidade e atendimento a proposta política do Governo do Distrito Federal. (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 7)

Dessa forma, os Centros Olímpicos estão abertos ao desenvolvimento de parcerias com diversas entidades e secretarias do Distrito Federal, estando à disposição dos interesses do governo. Buscando aprofundar esta discussão, questionamos aos integrantes do comitê gestor

a relação dos Centros Olímpicos com outras políticas públicas, para perceber como estas parcerias têm se materializado.

De acordo com o Gestor 3, há uma parceria com a Secretaria de Educação que está sendo estabelecida para que o CIDE (Centro de Iniciação Esportiva) seja desenvolvido dentro dos Centros Olímpicos. Já o Gestor 2 apresenta que, com a Secretaria de Educação, eles estão fazendo uma parceria para desenvolver a parte esportiva das escolas da rede distrital que estavam se tornando de tempo integral.

Outra secretaria que estabeleceu parceria com a política dos Centros Olímpicos foi a de Saúde, visto que é desenvolvido, dentro de sua estrutura, o Programa Saúde da Família (GESTOR 3; GESTOR 1). O Gestor 2 explica que esta parceria é importante para os Centros Olímpicos, pois eles precisam dessas questões de saúde para desenvolverem suas atividades e também seria uma forma de ajudar a área de saúde.

Outra parceria desenvolvida nos Centros Olímpicos é com a Secretaria de Cultura, com o desenvolvimento do projeto “Mala do Livro”, no qual é montada uma biblioteca nos Centros Olímpicos para o acesso da população à literatura. O Gestor 4 fala desta parceria com entusiasmo:

Então hoje nós temos o programa Mala do Livro, então fala “a criança não gosta de ler”, o local que a gente mais tem saída é na Estrutural, é um lixão, e você chega lá as crianças lendo, imagina uma pessoa, lá não tem televisão, as crianças lá não têm nem residência. Então você oportunizar, dificilmente ela vai encontrar um livro porque não tem biblioteca. E aí no Centro Olímpico, ela vai para lá porque ela vai jogar futebol, mas aí ela vê o professor dela que lê e acha bacana, ela pega o livro começa a ler, então você vai vendo aquela criança se modificando (*sic*).

Com a Secretaria de Justiça, há uma parceria em que menores infratores devem pagar penas alternativas, sendo então encaminhados aos Centros Olímpicos para desenvolverem ações sociais junto à comunidade (GESTOR 3; GESTOR 1; GESTOR 2). As atividades desenvolvidas por esses menores de idade são de apoio administrativo e apoio às atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos. De acordo com o Gestor 4, “[...] a população não sabe discernir quem é, na grande maioria das vezes quem são esses jovens e alguns jovens depois inclusive viraram usuários e praticam atividades até hoje. Teve até um que foi descoberto pelo

projeto do Joaquim Cruz [...] (*sic*)”. Além dessa ação da Secretaria de Justiça desenvolvida nos Centros Olímpicos, já houve, inclusive, casamentos coletivos. De acordo com o Gestor 1:

Nós já fizemos casamentos coletivos dentro do ginásio do Centro Olímpico. Um projeto do governo, da Secretaria de Justiça de regularizar situações de casais que vivem juntos e não tem dinheiro para pagar um casamento, então a Secretaria de Justiça proporciona isso, chega naquela comunidade fala: nós vamos chegar aqui e vamos fazer 500 casamentos aqui com tudo pago pela Secretaria de Justiça, só que você tem que ter um espaço, já realizamos. Então é uma ação social que está sendo desenvolvida dentro do centro em benefício da comunidade. A ideia principal é essa, é você atender a comunidade (*sic*).

Já com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda, há uma parceria com a ação do COSE (anteriormente chamado Centros de Orientação Sócio-Educativa e atualmente é intitulado de Centro de Convivência) que é um espaço onde crianças, adolescentes e idosos desenvolvem diversas oficinas. As crianças e jovens são então encaminhados aos Centros Olímpicos para desenvolverem atividades esportivas (GESTOR 2; e GESTOR 4). Com a Secretaria de Segurança Pública, existe a parceria para que eles desenvolvam, nos Centros Olímpicos, o programa “Esporte a Meia Noite” (Gestor 1).

Além dessas parcerias com entidades do Governo do Distrito Federal, há aquelas desenvolvidas com “entidades privadas” e com outras organizações não governamentais, além daquelas que desenvolvem o projeto pedagógico. Conforme nos apresenta o Gestor 1:

Nós temos hoje uma parceria com algumas entidades federativas, que desenvolvem, que trabalham com esporte de rendimento. Elas solicitam um espaço para gente para desenvolver seus treinamentos, “Ah, eu quero fazer um treinamento porque lá fica perto da minha cidade, eu trabalho lá com um grupo” então eles utilizam isso. Temos organizações não governamentais que fazem campanhas diversas, como campanhas de drogas. Então eles querem usar esse espaço do Centro Olímpico, a comunidade do Centro Olímpico para desenvolver aquelas políticas públicas. Então nós trazemos essa parceria (*sic*).

Podem ser feitas parcerias de outras organizações com os Centros Olímpicos para o desenvolvimento de eventos em sua estrutura física, ou seja, festivais, competições, shows, espetáculos artísticos, apresentações em geral, palestras, visitas a instituições que envolvam

entretenimento, workshop e outros (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a). Entretanto:

As instalações do Centro Olímpico serão cedidas EXCLUSIVAMENTE para eventos esportivos, culturais ou de lazer ou até mesmo palestras em benefício desta comunidade sendo vedado, EXPRESSAMENTE, a realização de eventos de cunho político, eleitoral e que tenham fins econômicos (eventos onerosos). (SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE DO DF, 2013a, p. 32)

É interessante ver um espaço (equipamento) público sendo utilizado em prol da comunidade com eventos de cunho esportivo, cultural e de lazer. Também deixa claro que não devem ser utilizados para fins privados ou com fins econômicos, tanto que é proibida a cobrança de ingresso em eventos realizados nos Centros Olímpicos.

Da forma como são apresentadas as parcerias nos Centros Olímpicos pelos integrantes do comitê gestor e pelas diretrizes básicas dos Centros Olímpicos, temos a ideia de que ele seja um grande equipamento em que há uma série de políticas e atividades que converge para ele. Isso fica claro quando o Gestor 2 nos diz que:

É nós temos a nossa principal e através da nossa principal a gente estende os braços para as secretarias irmãs, tentando, a gente sabe que, esse é um grande lema que a gente tem, a gente não vai conseguir atender a tudo e nem a todos, nós somos apenas mais um parceiro para atuar junto a comunidade. Então na nossa expertise com o esporte, onde a gente pode ajudar respeitando a nossa própria lei, as nossas diretrizes que moldam os Centros Olímpicos, a gente pode ajudar as outras secretarias (*sic*).

Desse modo, o Gestor 2 mostra-nos que há o auxílio do projeto dos Centros Olímpicos para a concretização de outras políticas. Mas deixa claro que o principal elemento a ser desenvolvido é o relacionado ao esporte. No entanto, mostra que este projeto dos Centros Olímpicos é apenas mais uma das parcerias desenvolvidas com as outras políticas do governo.

Para além disso, o Gestor 1 apresenta-nos que os Centros Olímpicos “[...] não é hoje um projeto específico da Secretaria de Esporte, hoje ela é uma ação de governo”. Ele até apresenta que tudo pode nos Centros Olímpicos, desde que seja uma ação que atenda à comunidade.

Como vimos nas falas do Gestor 2 e do Gestor 1, as parcerias visam ao melhor atendimento à comunidade. Assim, essa ideia de parceria acaba fazendo com que haja convergência nos Centros Olímpicos de ações de outras secretarias do Governo do Distrito Federal e de outras entidades. Essa relação com outras políticas é salutar nos Centros Olímpicos, pois é preciso que as políticas não sejam vistas de maneira isolada, mas inter-relacionadas para um melhor atendimento à população. Portanto, é preciso que a política dos Centros Olímpicos chegue a outras regiões administrativas do Distrito Federal e estabeleça parcerias com outras secretarias do Governo do Distrito Federal. No entanto, não se pode perder de vista aquilo que é específico de uma política da Secretaria de Esporte. Além disso, tem que estar clara essa questão dos Centros Olímpicos serem um equipamento público multifuncional para saber o que de fato pode ser realizado em suas instalações.

Defendemos parcerias públicas dos Centros Olímpicos com outros órgãos públicos e não a lógica de entregá-los para que entidades do “terceiro setor” façam sua gestão ou mesmo os coloquem em funcionamento. Quando falamos de “públicas”, estamos nos referindo à coisa pública que é de todos e para todos, conforme pontuamos em Pereira (2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Centros Olímpicos no Distrito Federal tornaram-se, ao longo do tempo, a política finalística da Secretaria de Esporte com maior destaque. Conforme demonstramos, desde o início, esta política contou com a participação (“parceria”) do “terceiro setor” na sua implementação mediante o modelo de gestão adotado.

O “terceiro setor” tornou-se então um dos elementos fundamentais no desenvolvimento do ideário neoliberal, uma vez que a intervenção do Estado nesta lógica é diferente daquela presente no Estado de Bem-Estar Social, ou seja, em que havia todo um aparato no qual o Estado garantia os serviços sociais universais à população. O Estado de Bem-Estar Social pautava-se no regime de acumulação fordista/keynesiano, mas o esgotamento deste modelo se deu na virada de 1960 para 1970.

Os anos de 1970 foram a virada para a lógica neoliberal, sendo que, paulatinamente, este modelo foi se tornando hegemônico nas várias regiões: Europa, América do Norte, América Latina – inclusive Brasil –, Sudeste Asiático etc. Com o regime de acumulação flexível adotado pelo neoliberalismo, conforme apontamos, há três elementos que se inter-relacionam: a reestruturação produtiva, a ofensiva contra o trabalho e a contrarreforma do Estado. Com a concretização desta última, o Estado passa a ser desresponsabilizado, havendo a lógica do Estado mínimo. Nesse novo momento, o Estado não é mais o garantidor de serviços sociais, conforme se dava no Estado de Bem-Estar Social. Ele passa então a ser um mero gerenciador, financiador e focalizador de políticas sociais.

Assim, com esta “nova” forma do liberalismo, há a necessidade de outros artifícios para que os serviços sociais sejam garantidos, e nada melhor que apresentar a sociedade em esferas distintas, ou seja, Estado, mercado e “terceiro setor”. O primeiro estaria circunscrito ao âmbito político, o segundo à questão econômica e o “terceiro setor” à dimensão social. Este entendimento setorializado é funcional aos interesses neoliberais, pois aquelas pessoas que podem pagar buscam os serviços sociais no mercado, já aqueles que não podem pagar devem contar com a atuação focalizada do Estado ou mesmo do “terceiro setor”.

Ratificamos o entendimento de que o “terceiro setor” seja um fenômeno real utilizado como estratégia para que haja a desresponsabilização do Estado. Dessa forma, aquilo que

deveria ser realizado pelo Estado como um direito social universal deve ser buscado em outras “esferas”. Portanto, as ações do Estado passam a ser focalizadas nos necessitados entre os mais necessitados. Assim, com esta forma de (não)intervenção do Estado, perde-se a lógica de concretização de direitos sociais. Pois agora o indivíduo, ou mesmo o “terceiro setor”, passa a ser responsável pela garantia das necessidades. Não temos, neste novo contexto, um Estado forte que se responsabilize pelos direitos sociais.

O setor esportivo não esteve de fora desse processo, porque sofreu os reflexos da mudança do Estado de Bem-Estar Social para o neoliberal. Já a intervenção do Estado brasileiro sobre o esporte deu-se, inicialmente, de maneira conservadora, atrelada a interesses economicistas e politicistas. Posteriormente, houve conflitos entre interesses liberalizantes e conservadores. Mas chamou-nos a atenção o fato de o esporte não ser considerado efetivamente um direito social pelo Estado brasileiro.

Defendemos a compreensão do esporte como um direito social por ser um patrimônio cultural produzido pela humanidade que possibilita novas formas de relação dos sujeitos com o mundo. O direito social ao esporte seria garantido, sobretudo, pelo esporte de participação e pelo esporte educativo, uma vez que poucos têm acesso ao esporte de alto rendimento, sendo este reproduzidor das relações presentes na sociedade capitalista.

O esporte coloca-se como um dos elementos que pode contribuir para a cidadania à medida em que se coloca como um patrimônio cultural a ser apropriado por todos. Porém, para que o esporte se concretize como direito social, são necessárias políticas públicas que sejam universais.

No entanto, o que temos visto é que, embora o esporte esteja na Constituição Federal como um direito, há limites para sua concretização. Pois, com a lógica neoliberal, o indivíduo passa a se responsabilizar pela busca deste serviço no mercado. Aqueles que não podem pagar contam com a atuação focalizada do Estado, sendo que este se utiliza em grande escala do “terceiro setor” para que as políticas esportivas sejam realizadas. O Estado atua, assim, como financiador e gerenciador das políticas de esporte, deixando a implementação sob a responsabilidade do “terceiro setor”.

Dessa forma, temos a não concretização do direito ao esporte, pois a saída é o mercado ou ainda poder contar com a solidariedade e o altruísmo do “terceiro setor”. Corroborar para

isso os discursos mistificadores sobre o esporte, ou seja, o esporte resolveria todas as mazelas sociais. Estes discursos perlocucionais fazem com que ele não seja compreendido como um elemento cultural a ser apropriado por todos, mas como meio para outras finalidades.

Ainda em relação ao “terceiro setor”, há o aumento crescente do seu quantitativo, inclusive no âmbito específico do esporte. Como vimos, as entidades do “terceiro setor” que desenvolvem projetos esportivos são bastante heterogêneas, contradizendo-se, inclusive, em visões de mundo e sociedade. No entanto, em grande parte delas existem discursos ideológicos e mistificadores sobre o esporte, havendo seu uso funcional-utilitarista. Há ainda a realização pelo “terceiro setor” dos chamados “projetos sociais” que se colocam como redentores para o alcance de uma “falsa cidadania”, sendo que o foco seria o “esporte social”, ou seja, o atendimento focalizado a crianças e jovens pobres na periferia das cidades. Assim, a atuação do “terceiro setor” sobre o esporte é um retrocesso para o entendimento do esporte como direito social e como elemento importante para a consolidação da cidadania.

Em relação ao âmbito do Distrito Federal, percebemos que os desafios sociais são grandes deste local em virtude da grande desigualdade social. Em relação ao planejamento da política esportiva no Distrito Federal, no PPA – 2008/2011, as então Vilas Olímpicas e a Copa FIFA 2014 são colocadas como projetos estratégicos do governo, sendo que deveriam ser construídas 20 Vilas Olímpicas durante os quatro anos. Em lei promulgada no período deste PPA, são colocados que altos valores seriam direcionados para a reforma do Estádio Mané Garrincha. Assim, no PPA – 2008/2011, o foco esteve sobre os megaeventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol de 2014) e sobre os atuais Centros Olímpicos.

Estes elementos são aprofundados no PPA – 2012/2015, pois, dos 32 programas temáticos do governo, nove deles versam sobre a preparação do Distrito Federal para os megaeventos esportivos. É emblemático que o programa temático esportivo seja intitulado de “Esporte e grandes eventos esportivos”, sendo que a maioria dos objetivos específicos deste programa está vinculada aos megaeventos esportivos. Ainda neste PPA, a maior previsão de gasto com esporte está sobre a realização dos megaeventos e, em segundo lugar, sobre a política dos Centros Olímpicos.

Como vimos, no planejamento, o foco da política esportiva no Distrito Federal versa sobre os megaeventos esportivos, mais especificamente a reforma do Estádio Mané Garrincha,

em que foi previsto de 2010 a 2013 gastar 1 bilhão de reais. Dessa forma, é evidente que o foco da política de esporte no Distrito Federal não é a concretização do direito ao esporte, mas o atendimento a interesses de grupos hegemônicos no setor esportivo. No entanto, ao longo dos dois PPAs, fica claro que a política dos Centros Olímpicos vai ganhando importância na política esportiva, mas não a mesma da Copa FIFA 2014.

Em relação à magnitude e direção dos gastos com a Secretaria de Esporte no Distrito Federal, de 2008 a 2012, grande parte do que está estabelecida em lei não se efetiva como gasto liquidado. Em relação ao direcionamento das ações, vimos que grande parte do liquidado no período se direcionou para os meios de concretização da política esportiva (gasto com pessoal da Secretaria de Esporte e manutenção de serviços administrativos diversos). Isso é um problema, pois acaba que os recursos não chegam às atividades fins.

A ação fim com maior gasto da Secretaria de Esporte no período foram os Centros Olímpicos, sendo que o aumento de gasto com esta política foi sendo gradativo ao longo dos anos. De 2008 a 2011, não houve nenhum gasto vinculado a megaeventos esportivos na Secretaria de Esporte, isso porque a reforma do Estádio Mané Garrincha esteve vinculada a outros órgãos do Distrito Federal.

No que tange ao controle democrático das políticas esportivas no Distrito Federal, foi percebido que o Conselho de Educação Física, Esporte e Lazer do Distrito Federal funciona muito mais como mecanismo formal de democracia do que como órgão que intervém diretamente sobre a política esportiva no Distrito Federal. Chamou-nos a atenção a atuação do Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer no Distrito Federal e Entorno, pois teve uma participação de perspectiva crítica sobre o âmbito local da política de esporte, realizando tensionamentos sobre o controle democrático da política esportiva no Distrito Federal.

Como vimos, a política dos Centros Olímpicos foi ganhando destaque nos PPAs e no gasto da política de esporte no Distrito Federal. Entretanto, dos 20 Centros Olímpicos que deveriam ser construídos de 2008 a 2011, apenas três se efetivaram. Na atualidade, há nove Centros Olímpicos em funcionamento, estando mais três em construção, sendo ainda vislumbrada a perspectiva de construção de outros Centros Olímpicos.

Foi identificada a dissonância entre o enunciado no documento de Diretrizes básicas dos Centros Olímpicos e as falas dos gestores sobre qual o objetivo da política dos Centros

Olímpicos. Pois, no primeiro, o foco é a formação de atletas e há discursos mistificadores do esporte relacionados à saúde; já para os segundos, os Centros Olímpicos não têm como foco o alto rendimento, mas o esporte de participação. Além disso, os gestores apresentam o esporte como meio para a saúde, inclusão, cidadania, qualidade de vida etc. Dessa forma, o esporte nos Centros Olímpicos não é visto como um patrimônio cultural a ser apropriado por todos, havendo, pois, limites para a sua concretização como direito social. No mais, fica claro que há discordância entre o que está no documento e a fala dos gestores, faltando assim uma definição clara de qual seja o real foco dos Centros Olímpico: formar atletas ou possibilitar o esporte de participação.

A grande maioria das atividades desenvolvidas nos Centros Olímpicos é esportiva, mas há outras atividades como aulas de informática, aulas de línguas e palestras de diversos temas. Também a política dos Centros Olímpicos estabelece parcerias com diversas secretarias do Distrito Federal, sendo isso essencial para que as políticas públicas não sejam vistas de maneira isolada, mas como sendo inter-relacionadas no atendimento às necessidades da população.

Existem ainda diversos profissionais que atuam nos Centros Olímpicos, no entanto há aqueles que são funcionários públicos do Distrito Federal, há empresas terceirizadas para determinados serviços (segurança, limpeza, manutenção etc) e há aqueles contratados pelas organizações do “terceiro setor” que desenvolvem o projeto pedagógico. Dessa forma, verificou-se a precarização do trabalho de trabalhadores dentro dos Centros Olímpicos.

Em relação à organização dos Centros Olímpicos, é salutar a presença de mecanismos de controle democrático, como é o caso do comitê de governança. Porém, este apresenta limites em relação à composição e à apreciação de informações, não se concretizando, portanto, como controle democrático que vai além da sua dimensão formal.

Nas entrevistas com o comitê gestor dos Centros Olímpicos, ficou claro que a política dos Centros Olímpicos é focalizada nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal. Isso porque a escolha dos locais onde são construídos consideram: o baixo IDH, as carências econômicas e equipamentos públicos de esporte, facilidades burocráticas e o volume populacional. Assim, nos Centros Olímpicos, há limites quanto à concretização do direito

social ao esporte, uma vez que apenas parte da população tem acesso a este grande equipamento.

Quanto ao gasto com a política dos Centros Olímpicos, de 2008 a 2012, identificamos que menos de 30% do que estava na lei foi liquidado. No período de cinco anos, houve valor crescente de gasto com os Centros Olímpicos. Entretanto, ao olharmos para o direcionamento dos gastos, mais de 98% dele se direcionou a serviços de terceiros. Sendo assim, o Estado deixa de ser o responsável pela execução das políticas públicas e passa a atuar como financiador e gerenciador dela, no Distrito Federal. Isto está diretamente relacionado à atuação do Estado na configuração neoliberal. Ainda sobre o gasto, embora não tenha havido com a Copa FIFA 2014, pela Secretaria de Esporte, aquela acabou impactando no direcionamento de gasto com as políticas sociais no Distrito Federal.

Em relação à gestão dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, há uma visão por parte dos gestores da Secretaria de Esporte de que o Estado é ineficiente, burocrático, moroso etc, sendo então de suma importância a participação do “terceiro setor”, pois ele é ágil e eficiente. Nesse sentido, há o processo de desresponsabilização do Estado mediante a fundamental importância da participação do “terceiro setor”. Os gestores chegam a afirmar que não haveria condições de os Centros Olímpicos funcionarem sem a participação do “terceiro setor”.

Ao longo do tempo, os Centros Olímpicos foram mudando de nome, concepção e modelo de gestão, mas a mudança de nome e de concepção aconteceram em função da modificação de governo, haja visto a troca de partido no poder. Quanto à mudança no modelo de gestão, esta se deu devido a um processo do Ministério Público que declarou como inconstitucional a forma como o “terceiro setor” fazia a gestão dos Centros Olímpicos.

No surgimento, os Centros Olímpicos eram construídos pelo Estado e repassados para o “terceiro setor” para que este fizesse toda a gestão desses centros, sendo que eram destinados recursos públicos para esta gestão. Devido ao processo de institucionalidade, os Centros Olímpicos tiveram que ter gestão realizada pela Secretaria de Esporte. Porém, novamente o “terceiro setor” passa a atuar nos Centros Olímpicos, mas “apenas” com o projeto pedagógico, ou seja, desenvolvimento de atividades esportivas, cursos e palestras. Dessa forma, as atividades fins são realizadas pelo “terceiro setor”, enquanto as atividades meio (segurança, limpeza, manutenção etc) ficam sob o encargo da Secretaria de Esporte. Uma das justificativas

para fazer “parceria” com o “terceiro setor” é o fato de a Secretaria de Esporte não ter professores de Educação Física suficientes em seu quadro de pessoal para atuarem nos Centros Olímpicos. Além disso, justificam que ter esse quantitativo de professores de Educação Física na Secretaria de Esporte não seria possível devido à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa mudança no modelo de gestão dos Centros Olímpicos, chamou-nos a atenção a importância do Ministério Público como uma instância de controle democrático por ter minimizado a autonomia do “terceiro setor” nos Centros Olímpicos.

Causou-nos estranheza o fato de que a Secretaria de Esporte levar para dentro da sua estrutura um integrante do “terceiro setor” para atuar na gestão dos Centros Olímpicos, sendo que a instituição mantida por este integrante esteve desde o início participando como “parceira” da Secretaria de Esporte. Além disso, um dos integrantes do comitê gestor dos Centros Olímpicos pontuou que chegou a criar uma entidade do “terceiro setor” para desenvolver o projeto pedagógico. Assim se percebe que há pouca clareza sobre o que seja interesse do Estado que deve intervir de maneira pública e o que seja interesse do “terceiro setor” que tem interesses privados. Nesse sentido, os próprios integrantes do Estado veem a “possibilidade” de atuarem como “terceiro setor”.

Na política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, alguns elementos denotam avanços sobre a concretização do esporte como direito social: a diversificação de atividades esportivas oferecidas; oferecimento de atividades além das esportivas; não cobrança de atividades desenvolvidas; o atendimento seis dias por semana, incluindo sábado e domingo e o funcionamento durante todo o ano; atendimento a diferentes gerações (crianças, adolescentes, adultos e idosos) e com características diferenciadas, como os deficientes; oferecimento de atividades direcionadas e acompanhadas por professores, indo além da presença do equipamento; possibilidade de participação da comunidade com sugestões sobre as atividades; descentralização da política esportiva para as regiões administrativas do Distrito Federal, não ficando restrito a Brasília; existência de mecanismo de controle democrático; e relação desta política com outros órgãos do governo do Distrito Federal.

Mas, embora haja todos estes avanços, há limites colocados para a política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, ou seja: falta de clareza sobre o foco desta política; a focalização nas crianças e jovens pobres do Distrito Federal, em que apenas os mais

necessitados seriam atendidos; a dependência da política dos Centros Olímpicos em relação ao “terceiro setor”, não sendo vista a possibilidade de concretização dela apenas pelo Estado; uso de discurso mistificador para justificar a atuação sobre o esporte, ou seja, ele não é visto como elemento cultural a ser apropriado por todos e elemento importante para a construção da cidadania; o “terceiro setor” atua com a parte fim dos Centros Olímpicos, enquanto o Estado fica com as atividades meio; a maior parte do gasto com esta política vai para o “terceiro setor” pelo fato de ser este quem desenvolve a maior parte das atividades; os professores são contratados pelo “terceiro setor”, não tendo vínculo direto com a Secretaria de Esporte. Assim, com a política dos Centros Olímpicos no Distrito Federal, há elementos de avanços e retrocessos em relação à concretização do direito ao esporte.

Com esta pesquisa, foi possível chegar a uma série de respostas sobre a política esportiva no Distrito Federal e, especificamente, sobre os Centros Olímpicos no Distrito Federal. No entanto, abriu um leque de questões como, por exemplo: quanto efetivamente foi gasto com a Copa de 2014 no Distrito Federal, principalmente, com a reforma do Estádio Mané Garrincha? Quais os legados deste megaevento esportivo para o Distrito Federal? Em relação aos Centros Olímpicos, qual a visão dos usuários e das comunidades sobre esta política? Como seria a atuação dos Centros Olímpicos sem a presença do “terceiro setor”, haveria uma melhor concretização do direito ao esporte?

Dessa forma, este estudo é um ponto de chegada que abre possibilidades para a realização de outros estudos, preenchendo assim de determinações o entendimento sobre as políticas esportivas em nosso país. Assim, esperamos que outros estudos discutam as especificidades da política esportiva no Distrito Federal e a relação do Estado com o “terceiro setor”.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Silvia Cristina Franco. Políticas públicas de lazer: existe possibilidade de uma gestão participativa? In: PADILHA, Valquíria (Org.). **Dialética do lazer**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 156-172.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. O trabalho e sua nova morfologia face à reestruturação produtiva. In: GARCIA, Carla Cristina; HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 35-60.
- ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009. (Mundo do Trabalho)
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.), **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 29-40.
- ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/4932/4675>. Acesso em: 10 jan. 2012.
- BARBALET, Jack. Teorias da cidadania. In: _____. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989, p. 11-29.
- BEHMOIRAS, Daniel Cantanhede et al. Fórum Popular e Permanente de Esporte e Lazer: a luta pela hegemonia e a perspectiva da socialização da política no DF. In: XVII Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte/IV Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2011, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2011. Disponível em: <http://rbceonline.org.br/congressos/index.php/XVII_CONBRACE/2011/paper/view/3692/1476>. Acesso em: 1 fev. 2013.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. BEHRING, Elaine Rossetti *et al* (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.
- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 2)
- BONALUME, Cláudia Regina. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersectorial para a juventude: a experiência do PRONASCI**. 2010. Dissertação (Mestrado)

– Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, 2010.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-118.

BOSCHETTI, Ivanete; STEIN, Rosa Helena. A inserção do conjunto CFESS/CRESS nos conselhos de políticas e de direitos. **Ser social**, Brasília, n. 20, p. 169-186, jan./jun. 2007.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 4. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. (Coleção Educação Física).

BRASIL. (1988). Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 out. 2011.

BRASIL. (2004). Ministério do Esporte. **Documento Final da I Conferência Nacional do Esporte**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia1/documentoFinalVisualizacao.js>> p>. Acesso em: 4 jun. 2012.

CASTELLANI FILHO, Lino. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: _____. **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 1-15.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios**. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, IPEA, v. 17, 2009.

CORREIA, Juliane Cristine Alves. **O setor privado não lucrativo e as políticas públicas de esporte e lazer (2008-2011)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física, Campinas, SP: 2012.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. In: **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, nº 3, dez 2005. Disponível em: <www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc>. Acesso em: 10 abr. 2012.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de Junho de 1993. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Legislativo, Brasília, Distrito Federal, 9 jun. 1993. Suplemento Especial.

DISTRITO FEDERAL. Lei Distrital nº 4007, de 20 de Agosto de 2007. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal no período de 2008/2011. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 21 ago. 2007. Seção 1, p. 1-444.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 29.933, de 02 de Janeiro de 2009. Dispõe sobre alteração de índices e indicadores do Plano Plurianual 2008/2011. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 24 abr. 2009. Seção 1, p. 1-15.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.495, de 04 de Agosto de 2010. Altera dispositivos da Lei Distrital nº 4007, de 20 de Agosto de 2007. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 06 ago. 2010. Seção 1, p. 1-2.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.742, de 29 de dezembro de 2011. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal no período de 2012/2015. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 30 dez. 2011. Suplemento A ao nº 250.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.879, de 09 de Julho de 2012. Dispõe sobre o Conselho de Educação Física, Desporto e Lazer do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 10 jul. 2012. p. 54-55.

DISTRITO FEDERAL. **Glossário – Portal da transparência do Distrito Federal**. 2013. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/SitePages/Glossario.aspx>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669>. Acesso em: 15 mar. 2012.

FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 54-61.

FLAUSINO, Michelle da Silva. **Mistificação, esporte e lazer: o discurso sobre o direito social**. 2008. Monografia (graduação). Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação Física, 2008.

FLAUSINO, Michelle da Silva. **Plano decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Brasília, 2013.

FLAUSINO, Michelle da Silva; MASCARENHAS, Fernando. O direito ao esporte e lazer: apontamentos críticos à sua mistificação. **Licere**, Belo Horizonte, v.15, n.2, p. 1-26, jun/2012.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica da pesquisa educacional In: FAZENDA, Ivani (Org.) **Metodologia da pesquisa educacional**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 69-90.

GOUGH, Ian. **Economia Política del Estado del Estado del bienestar**. Madrid: Blume Ediciones, 1982.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

- IBGE. Cadastro Central de Empresas 2010. (2012) Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=2135>. Acesso em: 4 jun. 2012.
- IBGE. **Banco de dados sobre o Distrito Federal**. 2013. Disponível em: <www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>. Acesso em: 25 jan. 2013.
- INESC/PÓLIS. **Arquitetura da participação no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, São Paulo, 2011 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2012/relatorio-final-arquitetura-da-participacao-no-brasil-avancos-e-desafios>. Acesso em: 3 maio 2013.
- IPEA. **O que é? – Índice Gini**. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 4 maio 2013.
- LAZAROTTI FILHO, Ari *et. al.* O termo Práticas Corporais na Literatura Científica Brasileira e sua Repercussão no Campo da Educação Física. **Movimento** (UFRGS, impresso), v. 16, 2010. p. 11-29.
- MARSHALL, Thomas. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57-114.
- MASCARENHAS, Fernando. Outro lazer é possível! Desafio para o esporte e lazer da cidade. In: **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007a. p. 17-40.
- MASCARENHAS, Fernando. Lazer e utopia – limites e possibilidades de ação política. In: SUASSUNA, Dulce Maria F. de A.; AZEVEDO, Aldo Antonio (Orgs.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007b, p. 181-210.
- MASCARENHAS, Fernando. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Lazer. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 95-114.
- MASCARENHAS, Fernando et al. O bloco olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da Associação Latino-americana de Estudos Sócio-culturais do Esporte (ALESDE)**, v. 2, p. 15-32. 2012.
- MELO, Marcelo Paula de. Lazer, Esporte e Cidadania: debatendo a nova moda do momento. **Movimento** (UFRGS, digital), Porto Alegre, v. 10, n. 2, maio/ago 2004, p.105-122. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/2836/1449>>. Acesso em: 13 jun. 2012.
- MELO, Marcelo Paula de. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. (Coleção Educação Física e Esportes)
- MELO, Marcelo Paula de. Políticas públicas de esporte e lazer: o papel do poder público e do terceiro setor. In: MAIA, Lerson Fernando dos Santos; OLIVEIRA, Marcus Vinícius de Faria; MENDES, Maria Isabel Brandão de Souza. **Poder público, terceiro setor e controle social: interfaces na construção de políticas de esportes e lazer**. CEFET-RN, Natal: 2007a. p. 25-41.

- MELO, Marcelo Paula de. 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, p. 1-35, ago./2007b.
- MELO, Victor Andrade de. **Dicionário do esporte no Brasil**: do século XIX ao início do século XX. Campinas, SP: Autores Associados; Rio de Janeiro: Decania do Centro de Ciências da Saúde da UFRJ, através da sua Coordenação de Integração Acadêmica de Pós-Graduação, 2007. (Coleção Educação Física e Esportes)
- MELO, Victor Andrade de. Por uma história do conceito esporte: diálogos com Reinhart Koselleck. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 32, n. 1, p. 41-57, Set. 2010.
- MONTAÑO, Carlos. Políticas Sociais: seus Fundamentos Lógicos e suas Circunstâncias Históricas. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana**: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 77-93.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 5)
- NAVARRO, Thomas. Neoliberalismo, desempleo y Estado del bienestar. In: _____. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998. p. 73-119.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Temporalis 3**. Ano II. Rio de Janeiro. ABEPSS. Jan./jun. 2001.
- NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 4. ed. São Paulo, Cortez: 2007. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 20)
- OLIVEIRA, Mabel Barreto; MELO, Marcelo Paula de. Esporte, lazer e inclusão social: uma visão crítica. **Revista UNIABEU**. Belford Roxo-RJ, n. 3, p. 61-66, jan-jun 2009.
- OLIVEIRA, Bruno Assis de; HÚNGARO, Edson Marcelo. O chamado “Terceiro Setor”: Implicações no esporte e lazer de um novo padrão de resposta a “questão social”. In: SOLAZZI, José Luís; RODRIGUES, Juliana Pedreschi (Orgs.). **Neoliberalismo e políticas de lazer**: apontamentos críticos: 5 anos de pesquisa do Observatório de Políticas Sociais de Educação Física, Esporte e Lazer do Grande ABC/GEPOSEF. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008a. p. 33-44.
- OLIVEIRA, Bruno Assis de; HÚNGARO, Edson Marcelo. Esporte e lazer como direitos sociais e a ofensiva neoliberal: primeiras aproximações. In: SOLAZZI, José Luís; RODRIGUES, Juliana Pedreschi (Orgs.). **Neoliberalismo e políticas de lazer**: apontamentos críticos: 5 anos de pesquisa do Observatório de Políticas Sociais de Educação Física, Esporte e Lazer do Grande ABC/GEPOSEF. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008b. p. 89-105.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI *et al* (Orgs.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília: Programa de Pós-graduação em Política social, 2004. p. 135-159.

- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Controle democrático com garantias de direitos**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2005.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Concepções e propostas de política social. In: _____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez Editora, 2008a. p. 163-202.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008b.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et. al. (Orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-108.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. Porque também sou contra a focalização das Políticas Sociais. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB), 2007. Disponível em: <<http://www.neppos.unb.br>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabeth. *et al* (Orgs.) **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, Ministério da Saúde; Recife: ABEPSS, 2006. p. 1-17.
- SALVADOR, Evilásio. Avanços e limites no controle social da Seguridade no Brasil. In: VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília : ANFIP, 2008. p. 109-130.
- SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.
- SALVADOR, Evilasio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilasio *et al* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.
- SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL. **Despesas públicas – detalhamento de despesa com esporte**. 2012. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/SitePages/Despesas/QuadroDetalhamentoDespesa.aspx>>. Acesso em: 18 out. 2012.
- SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE (DISTRITO FEDERAL). **Diretrizes básicas dos Centros Olímpicos no Distrito Federal**. 2012. Disponível em: <<http://www.esporte.df.gov.br/images/co1.pdf>> Acesso em: 20 out. 2013a.
- SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE (DISTRITO FEDERAL). **Informações gerais dos Centros Olímpicos**. Disponível em: <<http://www.esporte.df.gov.br/centros-olimpicos/informacoes-gerais.html>>. Acesso em 12 dez. 2013b.
- SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN; Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407.
- SOARES, Carmen Lúcia *et al*. **Metodologia do ensino de educação física**. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Magistério. 2º grau. Série Formação do Professor).

- SUASSUNA, Dulce et al. **O ministério do Esporte e a definição de políticas para o Esporte e Lazer**. In: SUASSUNA, Dulce Maria F. de A.; AZEVEDO, Aldo Antonio (Orgs.). *Política e lazer: interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 181-210.
- TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é a democracia. In: SALVADOR, Evilasio *et al* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 181-208.
- THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.
- TRIVELINO, Alexandra de Souza. **Ação afirmativa e política social: focalização como instrumento de justiça social**. 2006. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2006.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- TUBINO, Manoel José Gomes. **Dimensões sociais do esporte**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 25)
- VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista com Comitê Gestor dos Centros Olímpicos

1. Quais as principais políticas públicas de esporte são desenvolvidas pela Secretaria de Esporte no Distrito Federal?
2. Como e em que momento surgiu a ideia de construção dos Centros Olímpicos no Distrito Federal? Qual o contexto de surgimento dos Centros Olímpicos no Distrito Federal?
3. Quais diferenças podem ser percebidas quando foram criados e a forma como se organizam na atualidade os Centros Olímpicos?
4. Os Centros Olímpicos foram criados no governo de José Arruda (Democratas) e atualmente está sendo administrado pelo governo Agnelo Queiroz Filho (Partido dos Trabalhadores). O que foi modificado e o que foi mantido com a mudança de governo?
5. Qual o foco dos Centros Olímpicos?
6. O que diferencia os Centros Olímpicos de outras políticas desenvolvidas pela Secretaria de esporte?
7. Como se desenvolveu a relação entre os Centros Olímpicos do Distrito Federal e o “terceiro setor”, especificamente Organizações Não Governamentais e Fundações?
8. Por que deste o surgimento os Centros Olímpicos do Distrito Federal contaram com a participação do “terceiro setor”? Seria possível os Centros Olímpicos do DF funcionarem sem a participação do “terceiro setor”?
9. Anteriormente, a Secretaria de esporte do DF era responsável pela construção e a gestão era realizada pelo “terceiro setor”. Atualmente, a Secretaria de esporte do DF constrói e realiza a gestão dos Centros Olímpicos, enquanto o “terceiro setor” têm sido responsável pelo projeto pedagógico. Quais são as diferenças fundamentais da atuação do “terceiro setor” naquele momento e atualmente?
10. Quais as principais vantagens de contar com o “terceiro setor” na realização da política pública do DF e, especificamente, nos Centros Olímpicos?

11. Antes dos Centros Olímpicos, haviam parcerias com o “terceiro setor” nas políticas desenvolvidas pela Secretaria de esporte do DF?
12. Além dos Centros Olímpicos, há participação do “terceiro setor” em outras políticas esportivas do DF?
13. Quais critérios são utilizados para construção dos Centros Olímpicos em determinadas regiões do DF?
14. Quais são as atividades realizadas nos Centros Olímpicos? São apenas atividades esportivas? Há relação com outras políticas públicas?
15. Quais são os critérios para participar e se manter nos Centros Olímpicos, isso em relação aos usuários?
16. A construção e manutenção dos Centros Olímpicos nos DF são realizadas apenas com recursos do Distrito Federal ou há algum tipo de parceria com o governo federal?

APÊNDICE 2 – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O (a) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar do projeto: “Política de esporte no Distrito Federal: uma análise dos Centros Olímpicos”

O objetivo desta pesquisa é: Analisar a implantação e desenvolvimento da política dos Centros Olímpicos, tendo em vista a política esportiva do Distrito Federal.

O(a) senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes e no decorrer da pesquisa e lhe asseguramos que seu nome não aparecerá sendo mantido o mais rigoroso sigilo através da omissão total de quaisquer informações que permitam identificá-lo(a)

A sua participação será através de uma entrevista que será gravado o áudio em gravador eletrônico e posteriormente transcrita pelo pesquisador que o(a) senhor(a) deverá responder no setor da Secretaria de Esporte do Distrito Federal na data combinada com um tempo estimado em uma única visita para sua realização: uma hora de duração . Informamos que o(a) Senhor(a) pode se recusar a responder qualquer questão que lhe traga constrangimento, podendo desistir de participar da pesquisa em qualquer momento sem nenhum prejuízo para o(a) senhor(a). Sua participação é voluntária, isto é, não há pagamento por sua colaboração.

Os resultados da pesquisa serão divulgados na Instituição Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília podendo ser publicados posteriormente. Os dados e materiais utilizados na pesquisa ficarão sobre a guarda do pesquisador.

Se o(a) Senhor(a) tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, por favor telefone para Esp. Fernando Henrique Silva Carneiro, da instituição Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, no telefone: (61) 3107-2252 ou (62) 9292-4161, no horário das 8 h às 18h, de segunda-feira a sexta-feira.

Este projeto foi Aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília. As dúvidas com relação à assinatura do TCLE ou os direitos do sujeito da pesquisa podem ser obtidos através do telefone: (61) 3107-1947.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o pesquisador responsável e a outra com o sujeito da pesquisa.

Nome / assinatura

Pesquisador Responsável
Nome e assinatura

Brasília, ____ de _____ de _____

ANEXO 1 – Carta de aprovação do Comitê de Ética

