

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

PLANO DECENAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E
LAZER EM JOGO

Michelle da Silva Flausino

BRASÍLIA
2013

PLANO DECENAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM JOGO

MICHELLE DA SILVA FLAUSINO

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 1007054.

F587p Flausino, Michelle da Silva.
Plano decenal : as políticas públicas de esporte e lazer em jogo / Michelle da Silva Flausino. -- 2013. xiii, 153 f. : il. ; 30 cm.

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

Inclui bibliografia.

Orientação: Fernando Mascarenhas Alves.

1. Esportes. 2. Lazer. 3. Política pública. I. Alves, Fernando Mascarenhas. II. Título.

CDU 796(81)

PLANO DECENAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM JOGO

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: 22/02/2013.

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. Evilásio Salvador
Membro Externo
Departamento de Serviço Social – UnB

DEDICATÓRIA

À minha família, sem ela nada disso seria possível. Pai, você é presença viva em meu coração. Mãe, você é meu alicerce. Ao Sandro pela jornada de carinho e companheirismo. Ao meu filho Santiago, pelo amor e ensino mútuo de cada dia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo alento e conforto espiritual.

Aos meus pais, Waldeci (em memória) e Mirani, pelo cuidado, amor, carinho e estímulo ao conhecimento.

Ao meu companheiro Sandro, pelos momentos de carinho, paciência, compreensão, auxílio e incentivo.

Ao meu filho Santiago, amor da minha vida, pelos momentos de ausência ou de presença sem a possibilidade de lhe dar atenção, e ainda, pelas adversidades causadas pelo meu estudo e tão sábia e carinhosamente suportadas por ele.

À minha irmã, Yngrid, e minhas sobrinhas, Cecília, Isabella e Ágatha por todo apoio direto e indireto na construção deste trabalho.

Aos meus amigos Ana Neri, pela amizade, persistência e apoio incondicional para o meu ingresso no mestrado e Fernando Henrique pelo valioso companheirismo.

Aos queridos amigos Alessandra e Diego, com os quais iniciei minha jornada Goiânia-Brasília. Vivemos bons momentos, alguns nem tanto, mas jamais esmorecemos.

Pelo convívio fraterno e acolhedor proporcionado por minhas amigas Amanda e Margô ao me abrigar em suas casas que foram os “meus segundos lares”.

À querida Natália pelo companheirismo e pela valiosa contribuição para com esse estudo por meio do programa de iniciação científica.

Aos professores da FEF/UFG, da FEF/UnB e do Departamento de Serviço Social/UnB, aos companheiros do Gepelc e do Avante, personagens imprescindíveis na minha formação acadêmica e humana, visto que desse convívio nasceram amizades fraternas e duradouras.

Às queridas Alba e Quélbia, pela ajuda e carinho de sempre.

Ao meu orientador Fernando Mascarenhas pela orientação, mas principalmente pelo apoio e compreensão frente às adversidades ocorridas durante esse percurso, as quais não foram poucas.

Aos professores componentes da banca, Edson Marcelo Húngaro e Evilásio Salvador, pela gentileza em contribuir com esse estudo.

À Eliana, pessoa recente em minha vida que veio para fazer diferença.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE TABELAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vii
LISTA DE SIGLAS, ABREVIACÕES E SÍMBOLOS	viii
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I – O PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER COMO PROCESSO	20
1.1 O planejamento em políticas públicas	20
1.2 As Conferências Nacionais do Esporte	35
1.3 A III Conferência Nacional do Esporte e o Plano Decenal de Esporte e Lazer	44
CAPÍTULO II – CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DO PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER	55
2.1 A chegada do esporte no país	55
2.2 A intervenção do Estado no setor esportivo	57
2.3 O contexto liberalizante pós-Constituição de 1988	65
2.4 Os planos plurianuais do esporte	80
2.5 O Plano Decenal de Esporte e Lazer	86
CAPÍTULO III – A JUSTIFICATIVA, AS BASES DE SUSTENTAÇÃO E AS PROPOSIÇÕES DO PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER	88
3.1 A preparação para os megaeventos esportivos	88
3.2 Um novo Ministério do Esporte	98
3.3 Direito social, gestão e financiamento na letra do Plano Decenal de Esporte e Lazer	115

CAPÍTULO IV – O PÓS-PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER	125
4.1 As alterações da Lei Pelé	125
4.2 O PPA Dilma – 2012-2015	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
REFERÊNCIAS	146

LISTA DE TABELAS

	Página
Tabela 1 – Distribuição dos recursos orçamentários	110
Tabela 2 – Valores investidos pela Lei de Incentivo ao Esporte em reais	114

LISTA DE FIGURAS

	Página
Figura 1 - Repasse da CAIXA ao Comitê Olímpico Brasileiro em milhões	111
Figura 2 - Repasse da CAIXA ao Comitê Paraolímpico Brasileiro em milhões	111
Figura 3 - Repasse da CAIXA aos Clubes de Futebol em milhões	112

LISTA DE SIGLAS, ABREVIACOES E SÍMBOLOS

APEA	Associação Paulista de Esportes Atléticos
APO	Autoridade Pública Olímpica
ASCOM	Assessoria de Comunicação
ASMEL	Associação Nacional de Secretários Municipais de Esporte e Lazer
CBCE	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CBC	Confederação Brasileira de Clubes
CBD	Confederação Brasileira de Desportos
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CDMB	Comissão Desportiva Militar do Brasil
CE	Ceará
CENESP	Centros de Excelência Esportiva
CF	Constituição Federal
CGCOPA	Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CGOLIMPÍADAS	Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016
CNA	Comissão Nacional de Atletas
CND	Conselho Nacional de Desportos
CNE	Conferência Nacional do Esporte
CON	Comitê Olímpico Nacional
CONAM	Confederação Nacional das Associaoes dos Moradores
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
COI	Comitê Olímpico Internacional
COJO	Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos
CONFED	Conselho Federal de Educação Física
CPB	Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSD	Conselho Superior de Desportos
CUT	Central única dos Trabalhadores
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público

DED	Departamento de Educação Física e Desportos
FBAPEF	Federação Brasileira de Associações de Profissionais de Educação Física
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDESP	Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo
GECOPA	Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014
GEOLÍMPIADAS	Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016
GTI	Grupo Técnico Interministerial
INDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério do Esporte
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MED	Ministério da Educação e do Desporto
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDEL	Plano Decenal de Esporte e Lazer
PDS	Partido Democrático Social
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Política Nacional do Esporte
PPA	Plano Plurianual

PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
RO	Reuniões Ordinárias
SEPR	Secretaria de Esportes da Presidência da República
SND	Sistema Nacional do Desporto
SNDEL	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer
SNEAR	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
SNEE	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
SNEL	Sistema Nacional de Esporte e Lazer
SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

RESUMO

Dedica-se, neste estudo, à análise da configuração e formulação do Plano Decenal de Esporte e Lazer, elaborado no ano de 2010 pelo Ministério do Esporte, durante a realização da III Conferência Nacional do Esporte, bem como à sua relação com o contexto de organização dos Megaeventos Esportivos - Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa organizada a partir de revisão bibliográfica e pesquisa documental, na qual foram utilizados os documentos oriundos das Conferências Nacionais do Esporte, atas das reuniões do Conselho Nacional do Esporte, lei Pelé e Plano Plurianual 2012-2015. A análise dos dados foi realizada com referência na proposta de análise de políticas sociais de Boschetti (2009) e de análise de conteúdo de Bardin (1979), auxiliados pelo software *NVivo9*. Por intermédio da análise, pode-se inferir que o Plano Decenal de Esporte e Lazer, configurou-se em um avanço ao propor um planejamento para as políticas públicas de esporte e lazer para os próximos dez anos – 2010/2020 – tendo em vista a sua singularidade frente aos dispositivos legais e políticos que antecederam sua criação. No entanto, o contexto de organização dos Megaeventos Esportivos é o que determina a dinâmica de elaboração do Plano Decenal, direcionando as discussões de modo a legitimá-los e justificá-los. Esse processo resulta em desdobramentos imediatos no que se refere aos dispositivos ligados ao esporte. Desse modo, aspectos essenciais à realização efetiva de políticas públicas – a garantia dos direitos sociais, a gestão e o controle democrático e o financiamento – estão previstos no Plano Decenal. Porém, com o advento dos Megaeventos Esportivos não se vislumbra a possibilidade de efetivação.

Palavras-chave: Esporte; Lazer; Política Pública; Plano Decenal; Megaeventos Esportivos.

ABSTRACT

Dedicated to, this study, the analysis of configuration and formulation of the Ten-Year Plan for Sport and Leisure, established in 2010 by the Ministry of Sports, during the III National Conference of Sport, as well as its connection with the context of Sports Mega-events organization – FIFA World Cup 2014 and the Olympic and Paralympic Games 2016. It is a qualitative study, based on bibliographic review and documentary research, from the documents of the National Conferences of Sport, National Council of Sports's minutes of meetings, Pelé's Law and Multiannual Plan 2012-2015. Data analysis was performed concerning the proposed Boschetti's social policies analysis (2009) and the Bardin's content analysis (1979), aided by the software *NVivo9*. Through analysis it can be inferred that the Ten-Year Plan for Sport and Leisure, set in a breakthrough by proposing a plan for public policies of sport and leisure for the next ten years - 2010/2020 - considering its uniqueness compared to the legal and political devices before its creation. However, the context of Sports Mega-events's organization is what determines the dynamics of the Ten-Year Plan's development, directing the discussions in order to legitimize and justify them. This process results in immediate ramifications, regarding devices related to sport. Thus, essential aspects for effective public policy – social rights guaranteed, democratic management and control, and funding – are set out in the Ten-Year Plan. However, with the advent of Sports Mega-events possibility of execution is not visualized yet.

Keywords: Sport; Leisure; Public Policy; Ten-Year Plan; Sports Mega-events.

Nem toda mudança é crescimento, nem todo movimento é para frente.

Ellen Glasgow

Nem tudo o que enfrentamos pode ser mudado. Mas nada pode ser mudado enquanto não for enfrentado.

James Baldwin

INTRODUÇÃO

O presente estudo relaciona-se à temática das políticas públicas de esporte, tendo por objeto de análise o Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL), elaborado no ano de 2010 durante a realização da III Conferência Nacional do Esporte (CNE) pelo Ministério do Esporte (ME). A criação do PDEL com suas linhas estratégicas, ações e metas destinou-se ao planejamento das políticas públicas esportivas no país para o período de 2010 a 2020.

O debate sobre o Plano Decenal de Esporte e Lazer durante a III CNE deu seguimento a um processo de discussão iniciado nas edições anteriores às quais tiveram por foco a democratização do direito social ao esporte e a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL).

As Conferências Nacionais do Esporte foram realizadas, nas suas etapas finais, em Brasília, Distrito Federal, em três edições: I Conferência (2004), II Conferência (2006) e III Conferência (2010). Suas organizações ocorreram em três etapas, municipais/regionais, estaduais e a nacional.

A I Conferência Nacional do Esporte, realizada em junho de 2004, teve como tema: *“Esporte, lazer e desenvolvimento humano”*. Os eixos temáticos organizadores do debate para elaboração das propostas de ação foram: esporte de alto rendimento; esporte educacional; futebol; esporte, lazer e qualidade de vida; direito ao esporte e ao lazer; esporte, economia e negócios; esporte, administração e legislação; esporte e conhecimento. (BRASIL, 2004).

Posteriormente à realização dessa Conferência ocorreu a elaboração da Política Nacional do Esporte (PNE), orientada pelas deliberações aprovadas e materializadas no Documento Final sistematizado pelo Ministério do Esporte, documento esse que ressaltou a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com o intuito de organizar as políticas voltadas para este setor em âmbito nacional, estadual e municipal, cuja demanda foi desenvolvida na II Conferência.

O tema da II Conferência Nacional do Esporte, realizada em maio de 2006, *“Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer”*, teve os seguintes eixos

temáticos: estrutura: organização, agentes e competências; recursos humanos e formação; gestão e controle social¹; financiamento. (BRASIL, 2007).

Esta Conferência objetivou principalmente o avanço na construção do SNEL e a consolidação da PNE. Teve como resultado o Documento Final, fruto do processo do debate sobre a criação de um SNEL orientado pela PNE, no qual constam as resoluções referentes aos eixos temáticos debatidos. No entanto, tal Sistema não se encontra implementado até o momento atual.

A tônica empregada no discurso oficial do Ministério do Esporte, nas duas primeiras Conferências Nacionais do Esporte, pautou-se pela democratização do acesso e da participação, enfatizando o esporte e o lazer como direitos sociais, ainda que tais preceitos não tenham sido contemplados.

Contudo, durante a edição da III CNE ocorre uma modificação na tônica até então enfatizada, de universalização do acesso, descentralização da gestão e participação, altera-se o discurso e a ênfase para a realização dos Megaeventos² Esportivos, Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Ou seja, houve uma mudança de foco do debate em relação às edições anteriores. Isso porque, atualmente, as políticas de esporte e lazer têm por objetivo projetar o país tanto na área esportiva quanto na política e na economia. Tendência essa que ganha expressão com a realização dos Jogos Pan-americanos em 2007, candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a qual obteve êxito no ano de 2009, e definição do Brasil no ano de 2007 como sede da Copa do Mundo FIFA de 2014.

A III Conferência Nacional do Esporte, realizada em junho de 2010, teve como tema “*Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o*

¹ Neste estudo utiliza-se a expressão “controle democrático” em relação a um controle da sociedade sobre o Estado nos termos de Potyara (2008). Por sua vez, a expressão “controle social” será mantida por constar nos documentos do Ministério do Esporte.

² De acordo com Almeida, Mezzadri e Marchi Júnior (2009) os Megaeventos são considerados como eventos de grande escala cultural, com apelo popular massivo e significado internacional. As organizações desses eventos combinam a atuação de governos nacionais com organizações internacionais não governamentais, cujo mercado e mídia são globais. Hall (2006, p.59) citado em Tavares (2011, p.17) ressalta ainda “[...] o envolvimento financeiro do setor público, efeitos políticos, extensão de cobertura televisiva, construção de instalações e impacto sobre o sistema econômico e social da sociedade anfitriã.” Nesse estudo optou-se pelo uso do termo Megaeventos, no entanto, o texto contém passagens com o termo Grandes Eventos de acordo com os documentos do Ministério do Esporte utilizados na pesquisa.

Brasil entre os 10 mais”, cujo objetivo principal era definir “os rumos futuros das políticas públicas de esporte e lazer a serem consubstanciados em um Plano Decenal.” (BRASIL, 2009a, p.5).

Apesar de as orientações, fornecidas pelo Ministério do Esporte por meio da Cartilha de Orientações a fim de nortear o debate, sinalizarem para discussões mais abrangentes, as das linhas estratégicas, o que se teve na III Conferência foi um direcionamento para a discussão a respeito dos Megaeventos Esportivos a serem realizados no país, priorizando e privilegiando assim o esporte de alto rendimento e espetáculo que é a dimensão esportiva que tem nos Megaeventos Esportivos o seu ápice de manifestação.

Diante disso, apesar de o Plano Decenal de Esporte e Lazer ter como princípio a sua fundamentação nos princípios balisadores da Política Nacional do Esporte, quais sejam, a universalização do acesso, a gestão democrática pautada na descentralização, na participação e no controle democrático, dentre outros, e suas linhas estratégicas englobarem discussões e propostas de ações abrangentes, tem-se o pressuposto de que o seu princípio organizador é a realização dos Megaeventos Esportivos, cuja resultante é a ênfase no setor econômico e na cadeia produtiva pautada em um esporte espetáculo.

Dessa forma, fez-se necessária uma análise do Plano Decenal de Esporte e Lazer que considerasse as múltiplas causalidades e contemplasse as relações entre as dimensões história, economia e política. Essas dimensões compõem um todo que contribui para o entendimento da história do surgimento relacionada às questões sociais que culminaram na sua origem, da economia com suas determinações que acabam por configurar as políticas sociais e das forças políticas em confronto. (BOSCHETTI, 2009).

Desse modo, o problema de pesquisa proposto por este projeto circunscreveu-se à seguinte questão: *Como ocorre o processo de configuração e formulação do PDEL no âmbito do planejamento e implementação de políticas públicas de esporte e lazer de longo prazo no Brasil, considerando o contexto de organização de Megaeventos Esportivos?*

No intuito de orientar tal indagação o estudo teve por objetivo geral: analisar o processo de configuração e formulação do PDEL, contemplando as suas singularidades, a sua justificativa, as suas bases de sustentação, o diálogo com o

direito social, a gestão, o controle democrático e o financiamento, bem como os desdobramentos advindos da sua criação.

Deste objetivo foram propostos os objetivos específicos, a saber: (i) contextualizar o processo de configuração e formulação do PDEL; (ii) identificar as singularidades do PDEL em relação aos antecedentes de planejamento e de políticas públicas de esporte e lazer; (iii) analisar os argumentos de justificação e as bases de sustentação do PDEL; (iv) analisar a abrangência do PDEL no que se refere aos aspectos do direito social, do controle democrático e do financiamento; v) analisar os desdobramentos do PDEL em termos de legislação e planejamento.

Metodologicamente, este estudo abrangeu uma pesquisa social qualitativa, por se dedicar, segundo Minayo (2007), ao desvelamento dos processos inerentes a um determinado aspecto da realidade social, no caso em questão o Plano Decenal de Esporte e Lazer. Assim, foram realizados os procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e pesquisa documental. Em relação ao tratamento do material coletado, este foi organizado e analisado, tendo por referência a proposta de análise de políticas sociais de Boschetti (2009) e a análise de conteúdo de Bardin (1979), auxiliados pelo software NVivo9.

A revisão bibliográfica contemplou referenciais teóricos acerca das políticas públicas e políticas sociais no contexto geral e em específico no esporte e lazer, do planejamento como elemento organizador de políticas públicas e dos aspectos discutidos na proposta de análise das políticas sociais, a saber: os direitos sociais, o financiamento, a gestão e o controle democrático.

A pesquisa documental teve por objetivo o levantamento e a coleta de dados para as análises dos dados o que permitiu a compreensão do objeto de estudo. Os dados de análise foram obtidos por meio das fontes principais deste estudo, que foram os documentos orientadores e finais produzidos durante e a partir do processo de organização da III CNE, bem como os dispositivos legais e políticos alterados e elaborados pós-criação do PDEL.

Especificamente, os documentos relativos à III CNE foram: a) cartilha de orientações; b) texto básico; c) caderno I; d) caderno II; e) caderno III; f) documento final. Os dispositivos legais e políticos pesquisados foram: a Lei Pelé e suas modificações e o Plano Plurianual 2012-2015 do governo da Presidente Dilma. A seleção de tais fontes se justifica pela demanda da criação do PDEL, a inserção dos

Megaeventos Esportivos na agenda pública e os impactos iniciais do PDEL nas ações governamentais.

Como fonte auxiliar utilizou-se as atas das reuniões do Conselho Nacional do Esporte constantes no endereço eletrônico da instituição³, para a verificação da inserção dos Megaeventos Esportivos nas pautas ministeriais.

A proposta de análise de políticas sociais de Boschetti (2009) serviu como inspiração para a compreensão das políticas públicas como processo e resultado de relações complexas e contraditórias entre Estado e sociedade civil, na tentativa de superar enfoques restritos ou unilaterais. Nesse sentido, foram utilizados os aspectos citados pela autora, a configuração e abrangência dos direitos, a configuração do financiamento e gasto e a gestão e o controle democrático.

Para o tratamento dos dados coletados nos documentos utilizou-se como inspiração a proposta de análise de conteúdo de Bardin (1979) no que se refere à etapa de pré-análise, a qual englobou a leitura flutuante e a escolha dos documentos, de descrição analítica e de interpretação referencial organizada a partir das categorias definidas *a priori*, as quais foram os aspectos constantes na proposta de análise de políticas sociais.

De forma a auxiliar o processo das análises empregou-se como recurso de tecnologia da informação o software *NVivo9*⁴. Este software auxiliou no processo de organização dos dados para a análise qualitativa, isto porque ele não abrange nenhuma perspectiva teórica de análise. (SAUR-AMARAL, 2010).

Portanto, buscou-se construir o estudo em quatro capítulos que serão tratados sumariamente a seguir. O Capítulo I abarca uma discussão acerca do planejamento no âmbito das políticas públicas para em seguida explicitar a configuração e formulação do PDEL, apresentando o cenário no qual ele surge, o seu processo de elaboração até a sua aprovação, bem como o cenário anterior ao PDEL o que envolve uma discussão sobre as edições anteriores. O Capítulo II versa sobre as singularidades do PDEL frente aos dispositivos legais e políticos antecedentes, por meio de uma discussão sobre a trajetória da política esportiva no país. O Capítulo III se refere à discussão sobre a justificativa do Ministério do Esporte em propor a elaboração do PDEL, as bases de sustentação e as proposições do PDEL a partir da perspectiva do direito social, da gestão e controle

³ www.esporte.gov.br

⁴ Fabricado pela empresa australiana QSR *International*.

democrático e do financiamento. O Capítulo IV discute sobre os desdobramentos pós-PDEL, ou seja, os impactos imediatos do PDEL na legislação e no planejamento, especificamente, na Lei Pelé e no Plano Plurianual 2012-2015.

CAPÍTULO I

O PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER COMO PROCESSO

Em 2004 o Ministério do Esporte institui por decreto presidencial a realização das Conferências Nacionais do Esporte. Após a realização de duas Conferências, nos anos de 2004 e 2006, a terceira é realizada no ano de 2010 com o objetivo de elaborar o PDEL.

Tendo em vista que o PDEL é o objeto de estudo desta pesquisa e configura-se em um instrumento de planejamento, este capítulo destina-se a discutir sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas. Além disso, pretende-se explicitar a configuração e formulação do PDEL, ou seja, o cenário no qual ele surge, o seu processo de elaboração até a sua aprovação, o que envolve para além da sua apresentação a discussão sobre as edições anteriores.

Dessa forma, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira parte, discute-se o planejamento nas políticas públicas. Na segunda, apresenta-se o cenário anterior à realização da III Conferência Nacional do Esporte e ao plano, o que constitui a realização da I e II CNE, sua dinâmica de organização, suas deliberações, seus principais resultados, bem como uma breve reflexão acerca do processo. A terceira parte destina-se à exposição do processo de elaboração do Plano, no caso a realização da III CNE, das relações entre as Conferências, das resoluções que culminaram na composição do plano, bem como da pauta prioritária do mesmo.

1.1 O planejamento em políticas públicas

Baptista (1981) argumenta que planejamento se refere ao delineamento de atividades necessárias ao atendimento de determinados objetivos, o que envolve, conjuntamente, a realização de ações para a adesão ao mesmo, o acompanhamento da execução, o controle, a avaliação e redefinição das ações, caso seja necessário. O planejamento é realizado a partir de sucessivas aproximações à situação definida como alvo de intervenção.

Posterior ao processo de tomada de decisões, definidas a partir de determinada realidade, inicia-se o processo de sistematização das atividades e dos

procedimentos necessários para se alcançar os resultados previstos. “Essas decisões são explicitadas, sistematizadas, interpretadas e detalhadas em documentos que representam graus decrescentes de níveis de decisão: planos, programas e projetos.” (BAPTISTA, 2000, p.97).

Neste momento do processo inclui-se o trabalho de negociação das propostas, que na maioria dos casos envolve a elaboração de um documento preliminar o qual é submetido à análise, objeções, supressões e inclusões, cuja última fase é a sanção dos centros decisórios, transformando-o em documento final.

Em geral, quando o documento se refere a propostas relacionadas à estrutura organizacional por inteiro, consubstancia um plano; quando se dedica a um setor, a uma área ou a uma região, caracteriza-se como um programa; e, quando se detém no detalhamento de alternativas singulares de intervenção, é propriamente um projeto. O que significa que, quanto maior o âmbito e menor o detalhe referido, mais o documento se caracteriza como um plano; quanto menor o âmbito e maior o grau de detalhamento, mais ele terá características de projeto. (BAPTISTA, 2000, p.98).

Nessa dinâmica, o planejamento e a elaboração de seus respectivos documentos envolvem quatro dimensões: a racional, a política, a técnico-administrativa e a valorativa. O aspecto racional reporta-se à prática da racionalização do pensar e do agir dentro de um contexto no qual é preciso obter soluções para diversas questões e impasses.

A dimensão política refere-se à tomada de decisões que se configura como algo contínuo e engloba a definição de objetivos e metas, a escolha de prioridades, os modos de intervenção, a composição dos recursos e a distribuição de responsabilidades. Já a técnico-administrativa refere-se à organização e à operacionalização das ações assumidas pelo centro decisório, ou seja, ao desenvolvimento do processo que transformará o planejamento em realidade.

Por fim, a dimensão valorativa envolve a necessidade da compreensão da realidade em seu contexto global, o que requer uma análise crítica do conteúdo das ações contidas no planejamento e dos desdobramentos destas sobre as partes envolvidas, bem como a importância da participação destas no processo decisório. (BAPTISTA, 1981).

Atualmente a participação popular tornou-se elemento integrante no processo de discussão e elaboração de políticas públicas, bem como no processo de

planejamento. Contudo, o planejamento no âmbito governamental nem sempre teve essa dinâmica.

A prática do planejamento no âmbito das políticas públicas no Brasil inicia-se na década de 1930 no governo de Getúlio Vargas. Nos países de capitalismo consolidado, o período compreendido entre o século XIX e a terceira década do século XX é marcado pela predominância do liberalismo e de sua principal base de sustentação, o trabalho como mercadoria e o livre mercado como seu regulador.

Behring e Boschetti (2008) ratificam que alicerçado principalmente no pensamento de Adam Smith⁵, que explicita a relação entre fator econômico e o fundamental e natural interesse individual em melhorar as condições de existência, o liberalismo defende que a ação do indivíduo baseada no seu próprio interesse econômico somada à coletividade de indivíduos potencializa o bem-estar coletivo. Desse modo, a livre atuação do mercado passa a se constituir como o elemento assegurador do bem-estar geral ao regular as relações econômicas e sociais.

Nesse processo, o Estado atua como legislador que garantirá a liberdade individual, a propriedade privada e a liberdade de atuação do mercado, visando maximizar os benefícios deste à humanidade, caracterizando o Estado como um Estado mínimo. Essa atuação minimizada era o meio liberal de romper com o Estado absoluto consolidado pela aristocracia e pelo clero, pois a burguesia possuía supremacia econômica, mas não política.

Conforme as autoras, a base legal teve por justificativa a necessidade da livre ação das leis da economia, as quais não poderiam ser prejudicadas por ações insensatas dos homens. Assim, amparado legalmente pelo Estado, o mercado poderia agir livremente e, por consequência, intensificar os benefícios à sociedade. Nesse ideário o Estado não deveria ocupar-se das necessidades sociais tendo em vista que o indivíduo ao vender sua força de trabalho ao mercado alcançaria uma vida digna para si e sua família, sendo a miséria algo decorrente de imperfeições morais humanas e não de desigualdade econômica.

Assim, para o liberalismo, a miséria consistia em algo natural e não solucionável, cabendo ao Estado garantir minimamente as necessidades dos indivíduos incapazes de competirem no mercado de trabalho, no caso, as crianças, os idosos e as pessoas com deficiências.

⁵ Sobre as teses de Adam Smith que municiaram teoricamente o liberalismo, consultar SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Contudo, apesar de sua supremacia, o liberalismo se enfraquece, no final do século XIX e início do século XX, principalmente por dois motivos: o desenvolvimento e o avanço do movimento operário que levou ao reconhecimento de direitos políticos e sociais, e a concentração e monopolização do capital colocando por terra a tese do crescimento econômico individual.

Conjuntamente a tais fatores, alia-se o período conhecido como a Grande Depressão nos anos de 1929 a 1932 que se notabilizou como a primeira crise econômica capitalista mundial. Esta crise, ocasionada pelos ciclos de acumulação capitalista, gerou estagnação na produtividade, excesso de capital e escassez de lucros que culminaram em uma exacerbação da taxa de desemprego e queda do consumo. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A crise ocorrida em escala global, a qual reduziu o comércio mundial a um terço, impacta o contexto econômico, político e social brasileiro. Todavia, inicialmente, faz-se necessária uma breve compreensão acerca do processo brasileiro de formação capitalista, o qual se diferenciou do contexto europeu devido à sua particularidade histórica pautada no colonialismo, no imperialismo e na organização da sociedade e da economia voltada para o mercado externo, tendo na escravidão o elemento orientador da relação capital-trabalho. Mesmo com o fim da escravatura, o foco do trabalho como mercadoria permanece no âmbito agrário o que fez com que a adesão ao capitalismo se articulasse com a conservação desse contexto.

É a partir da Independência, em 1822, que o capitalismo principia sua consolidação no país, amparado pelo discurso liberal como fonte de progresso e pela nova realidade de execução interna de poder, muito embora, acompanhado de elementos conservadores com vistas a preservar a ordem social vigente, o que fez com que as elites dominantes brasileiras adequassem o liberalismo aos seus interesses ocasionando a tensa relação entre o liberalismo e a sociedade escravocrata que buscava a permanência de seus privilégios. (BEHRING, 2003; BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Dentre as adequações elitistas, encontra-se a emancipação destas sem a devida inserção da população neste processo, a passividade frente ao capital internacional baseada em uma visão positiva da interdependência entre nações, e por fim o Estado como meio para institucionalizar os seus interesses.

O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. [...] A Independência, portanto, criou as condições para o florescimento do espírito burguês, mas não em toda a sua plenitude, e sem romper com o entrosamento visceral com o mercado externo, do que decorre uma não equiparação entre autonomização econômica e autonomização política. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.75).

Desse modo, a instalação da crise de 1929-1932 no país altera significativamente a economia brasileira, a qual era alicerçada nas oligarquias constituídas por grandes proprietários rurais e pecuaristas que tinham por principal atividade econômica a monocultura para exportação, neste caso a produção de café, que representava 70% do Produto Interno Bruto. A inflexão do mercado mundial ocasionou uma vulnerabilidade política e econômica das oligarquias cafeeiras.

A partir disso, as outras oligarquias aproveitam as circunstâncias e alteram a correlação de forças, diversificando a economia. Destaca-se os produtores de carne da região Sul do país, de onde emerge a principal liderança desse processo, Getúlio Vargas, apoiado por segmentos militares médios e por bases sociais mais populares. Todavia, o peso econômico da oligarquia cafeeira contribuiu para a permanência parcial desta no poder, devido ao seu capital acumulado que permitia investir em outros produtos e impulsionar a diversificação da economia no país.

Ianni (1991) ressalta que esse acontecimento histórico, a Revolução de 1930, altera as funções e a estrutura do Estado representando uma ruptura política, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente, para além da ruptura interna desse Estado que ocorre em virtude da impossibilidade de solucionar as tensões e os conflitos gerados pela crise, tanto mundial como interna. Assim, no intuito de coordenar, reorientar e incentivar as atividades produtivas do mercado capitalista brasileiro, as ações estatais de Getúlio Vargas direcionam-se no sentido da industrialização, bem como da criação de comissões, conselhos e departamentos, promulgação de leis e decretos, bem como a formulação de planos.

A partir disso, principia-se uma série de iniciativas de planejamento que viessem a contribuir com o sistema autoritário e centralizador da época Vargas, tendo por objetivo vincular o desenvolvimento econômico ao interesse nacional, desconsiderando questões de cunho social. Algo que ocorreu de modo geral, e não

somente durante a Era Vargas.

O país tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, não obstante progressos setoriais, a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual, ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população. (ALMEIDA, 2006, p.193).

Inicialmente essas iniciativas não se configuraram em planos especificamente, mas sim, em ações que englobavam alocação de recursos com o intuito de realizar fins específicos, bem como a criação de órgãos, como foi o caso da criação em 1938 do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que tinha por missão institucionalizar processos modernizantes nas estruturas administrativas. Ressalta-se que nem todas tentativas de planejamento obtiveram êxito, contudo, foram criadas sob a perspectiva de um planejamento. (PINTO, 1982; SOUZA, 1999).

O marco inicial do planejamento no país teve por representante o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, no ano de 1939. Segundo Souza (1999) este plano configurou-se mais em uma listagem de obras do que em um plano propriamente dito composto de diretrizes, estratégias, objetivos e metas. O foco do plano residia na soberania e defesa nacional tendo em vista o curso da 2ª Guerra Mundial, as ações adjacentes referiam-se à criação de indústrias, visando o desenvolvimento econômico, e a execução de obras públicas.

Sequencialmente, o Plano de Obras e Equipamentos em 1943 envolveu missões técnicas norte-americanas para o levantamento dos recursos existentes no país no que se refere à conjuntura militar de então, o que fez com que o mesmo se voltasse para o apoio a obras públicas e incremento da indústria. (PINTO, 1982; ALMEIDA, 2006).

No ano de 1950, o Plano Salte constituiu-se de um plano voltado para a saúde, a alimentação, o transporte e a energia, sob a responsabilidade do DASP. Apesar de sua iniciativa progressista em descentralizar as ações entre os entes federativos, o mesmo incorreu em insucesso justamente pela excessiva centralização de poder no âmbito do governo federal, bem como por dificuldades orçamentárias pela não definição das fontes de financiamento que atuavam em cada

área. A finalização deste ocorreu com a reeleição de Getúlio Vargas que em seu segundo mandato abandona as tentativas de planejamento. (PINTO, 1982; SOUZA, 1999; ALMEIDA, 2006).

Em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek, foi criado o Conselho de Desenvolvimento que dentre suas atribuições destaca-se a de elaboração de planos e programas com vistas a aumentar a eficiência das atividades governamentais. Assim, neste mesmo ano o Conselho institui o Plano de Metas o qual continha trinta metas em quatro grandes setores, a energia, o transporte, a agricultura e as indústrias de base, com forte ênfase no desenvolvimento da infraestrutura e das indústrias.

Ressalta-se que pela primeira vez há a utilização de um planejamento indicativo e contínuo. O aspecto indicativo envolveu a distinção de onde o governo atuaria como agente econômico e onde atuaria o setor privado e o capital estrangeiro. A continuidade foi representada pelas atividades de elaboração de estudos a respeito das áreas sob o enfoque do planejamento, projeção das demandas desses setores nos anos vindouros, impacto das ações realizadas, bem como a avaliação e revisão dos objetivos durante a execução do plano. Esses elementos, de acordo com Souza (1999) e Almeida (2006), atribuíram ao Plano de Metas um caráter de relevância e expressividade no âmbito do planejamento, apesar de o mesmo ter causado um elevado aumento nos índices inflacionários.

Posteriormente, o Plano Trienal elaborado em 1962, durante o governo de João Goulart, teve por objetivo subsidiar a ação estatal econômica em relação à retomada do crescimento econômico, bem como objetivava realizar ações distributivas. Para isso, constavam no plano as reformas de base, ou seja, reforma administrativa, bancária, fiscal e agrária.

Essas reformas de complicada execução, por estabelecer um controle estatal centralizado que não contava com o apoio nacional, levou este plano ao fracasso mesmo antes de se consolidar, tendo na aceleração do processo inflacionário outro fator contribuinte para esse fracasso, pois a mesma ocorreu devido a uma prática afirmativa de que os desequilíbrios estruturais da economia brasileira justificavam a elevação permanente do nível dos preços. O fracasso desse plano fez com que o Ministério Ordinário do Planejamento, criado no mesmo ano, também fosse extinto. (SOUZA, 1999; ALMEIDA, 2006).

O Plano de Ação Econômica do Governo, criado em 1964 durante o período militar, destacou o planejamento voltado para a economia de mercado, visando à aceleração do desenvolvimento econômico por meio da industrialização e à contenção do processo inflacionário. Para isso, reativou-se o órgão encarregado do planejamento com o nome de Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Apesar de seu comprometimento com o capitalismo como fonte de acumulação de capital, a participação governamental na economia ampliou após a intervenção militar. (SOUZA, 1999; ALMEIDA, 2006).

Ainda no período da ditadura militar, no ano de 1967 é criado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social que possuía uma análise global para servir de modelo para o desenvolvimento dos próximos dez anos e um grupo de diagnósticos setoriais para embasar as ações programáticas. Contudo, a execução deste plano não ocorreu.

Ricardo (2009) coloca que tendo por base os argumentos do crescimento econômico, da redução do papel do setor público e crescimento do setor privado, com expansão do comércio exterior, o governo militar de Médici lança em 1968 o Plano Estratégico de Desenvolvimento objetivando legitimar o governo militar como melhor alternativa ao governo civil, muito embora a redução da intervenção estatal situou-se no âmbito do discurso com o crescimento dos incentivos fiscais e subsídios, os quais aumentaram a dependência do setor privado ao Estado, bem como as altas taxas de crescimento econômico que não repercutiram no campo social. (SOUZA, 1999).

Na década de 1970, o governo militar cria o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), nos anos de 1972 e 1974, respectivamente. O I PND objetivava elevar a economia e durante sua execução houve um crescimento econômico aliado a baixas taxas de inflação, período esse intitulado como milagre econômico. Todavia, ao final do período, no ano de 1973, a dívida externa ampliou-se, o crescimento econômico encontra-se amplamente concentrado, o sistema tributário aprofunda seu caráter regressivo para repor os repasses realizados a favor do capital e das classes economicamente abastadas e os gastos sociais decaem ao ponto de contemplarem apenas 2% do total da receita do governo federal entre os anos de 1970 a 1973. (RICARDO, 2009).

Apesar desse contexto econômico e social, o governo militar acreditava

tratar-se de uma crise conjuntural devido à crise do petróleo, ocorrida em outubro de 1973 na qual os países participantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) formaram um cartel elevando consideravelmente os preços dos barris. Porém, em 1974 há um aumento da aceleração inflacionária e queda do crescimento econômico.

Esse quadro é agravado com a dependência da importação de bens de capital e de petróleo causada anteriormente, e principalmente, pelo milagre econômico. Isso porque, com a crise mundial do petróleo, os países desenvolvidos promovem um ajuste recessivo em suas economias impactando suas exportações e, conseqüentemente, as importações dos países em desenvolvimento. Assim, cria-se o II PND em 1974, cujo objetivo era de ampliar a capacidade de produção de bens de capital e petróleo, o que ocasionou a ampliação da dívida externa, devido ao grande volume de recursos utilizados e, por conseguinte, o aumento da inflação. (RICARDO, 2009).

De acordo com Behring e Boschetti (2008) inicia-se nos anos 1970 uma crise mundial capitalista devido ao período de estagnação do capital a partir dos anos 1960, já que a busca por superlucros é o alicerce para os movimentos de aceleração e desaceleração do capitalismo. As autoras ressaltam que a crise capitalista de 1974-1975 constituiu-se em “[...] uma crise clássica de superprodução [...]”, cuja taxa média de lucros sofre um *desgaste* devido à intensificação do desemprego e queda da capacidade do comércio mundial, dentre outros. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.116).

No presente estágio do capitalismo – aquele que Mandel designou como sendo *tardio* – registra-se um nível novo e alto de desenvolvimento das forças produtivas (materiais e sociais), que vem alterando substantivamente os processos de produção e a organização do trabalho e implicando novas modalidades de acumulação, no marco de uma inteira **mundialização dos circuitos do capital**, este cada vez mais concentrado e centralizado. (NETTO, 2004, p.70, grifos nossos).

Netto (2004, p.69) coloca que na reestruturação estatal de 1929 o Estado assumiu “[...] a representação coletiva do *capital monopolista* como um todo [...]” e atuou como seu legitimador. E no novo estágio capitalista referenciado torna-se diferente o cenário da reestruturação estatal em curso a partir de 1975, cujas linhas gerais contemplam a

[...] pesada transferência do patrimônio público-estatal para o grande capital pela via da *privatização*; drenagem de recursos privados e públicos para o capital parasitário-financeiro através das políticas de ajuste (financeira e tributária) – o que, especialmente nos Estados periféricos e semi-periféricos, conduz a uma verdadeira quebra do poder estatal para financiar o enfrentamento da “questão social” [...]; diminuição do poder do Estado como regulador das relações capital-trabalho, pela via da *flexibilização*; [...] Em resumidas contas, a reestruturação do Estado em curso pode ser sinalizada como a *hipertrofia da sua função de garantidor da acumulação capitalista simultaneamente à sua atrofia como legitimador desta*; na medida em que o fundamento dessa reestruturação é a concepção de que o único regulador societal legítimo e eficiente é o *mercado*, o que vem emergindo da reestruturação em curso é um Estado *mínimo para o trabalho e máximo para o capital*. (NETTO, 2004, p.71 e 72).

Porém, ressalta o autor, essa diferença ao mesmo tempo conserva, “[...] prolonga, aprofunda e intensifica linhas-de-força que estavam presentes na reestruturação precedente.” Sendo uma das linhas centrais: a “[...] colonização do Executivo pelos agentes do grande capital [...]” (NETTO, 2004, p.70).

Em 1979, no governo de Figueiredo elaborou-se o III PND em um período de crise econômica mundial e nacional que ocasionou um desgaste no governo militar e arrastou-se pelas décadas de 1980 e 1990. Segundo Matos (2002), esse plano configurou-se na verdade em um cumprimento normativo de um Ministério cujo líder na época, Ministro Delfim Neto, considerava o planejamento sem qualquer utilidade prática. Desse modo, os objetivos listados neste plano, tais como, crescimento da renda e emprego, contenção da inflação, dentre outros, não saíram do papel.

A década de 1980, caracterizada como a década perdida, iniciou-se com o esgotamento da ditadura militar devido aos elevados índices de inflação, de endividamento público e de desemprego. Esse contexto culminou na pressão por abertura política, ou seja, pela redemocratização que ocorreu somente no ano de 1989 com as eleições diretas presidenciais.

Esse contexto de crise econômica com ampliação da dívida externa, aumento da inflação e endividamento público resultou em ações estatais com vistas a proteger o capital privado. Nessa dinâmica, visando o controle da inflação, foram criados os Planos Cruzado e Cruzado 2 em 1986, Plano Bresser em 1987 e Plano Verão em 1989. (RICARDO, 2009).

As execuções dos Planos Cruzado e Cruzado 2 pautaram-se no congelamento dos salários e dos preços, o que resultou no desabastecimento geral e no desequilíbrio da produção tendo em vista a perda de lucro dos produtores. Criados para conterem a inflação, os mesmos surtiram efeito contrário, pois o descongelamento dos preços disparou a inflação ocasionando a finalização do plano. (MATOS, 2002).

A criação do Plano Bresser objetivou controlar a inflação por meio do congelamento de salário e preços por três meses, mas não com o intuito de zerar a inflação como o Plano Cruzado, mas, sim, de deter a aceleração inflacionária, caracterizando-se como um plano emergencial. Contudo, após o término do congelamento, novamente, como no caso do Plano Cruzado, a inflação disparou como meio de *reposição* dos lucros, muito embora a culpa da retomada da inflação tenha recaído sobre os gastos governamentais com o funcionalismo e com a transferência a estados e municípios.

O breve exercício de análise do contexto do planejamento governamental, até aqui exposto, exercício esse pautado na ideia de indissociabilidade entre política econômica e política social colocada por Vieira (2007) e na elucidação de Netto (1990, p.70) de que a “[...] compreensão do ordenamento político de uma sociedade historicamente situada só é alcançável quando conectada à compreensão da sua estrutura econômica [...]”, expõe que o planejamento governamental pautou-se pelo privilégio da política econômica em detrimento do atendimento às demandas sociais, tendo em vista, não haver nenhuma referência específica de planejamento voltada para essa área.

Muito embora, as ações desses planejamentos tenham incidido sobre a área social, seja pela não ação ou pela ação priorizadora de acumulação do capital, tendo em vista que, segundo Pereira (2008, p.97, grifos da autora), a “[...] 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.”.

Contudo, essa prevalência do planejamento na política econômica começa a ser alterada com o processo constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, configurando assim um novo momento no âmbito do planejamento. De acordo com Rocha (2009, p.2), a década de 1980 abrigou o processo de luta pela ampliação democrática, no qual se empreenderam

firmes embates entre Estado, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, com vistas a garantir “[...] a participação da sociedade nos processos decisórios da gestão e controle dos recursos públicos.”.

Esse processo de mudanças é fruto do contexto de luta e mobilização dos mais diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em prol da conquista de melhores condições de vida e da necessidade de democratização do Estado. Com a abertura política brasileira, ocorrida nos anos de 1980, que inicia o processo de ruptura com o poder autoritário e centralizado do regime militar (vigente até então), intensifica-se esse ideário participacionista, em que os mais diversos setores organizados da sociedade buscavam construir formas e encontrar instrumentos capazes de influenciar as administrações públicas no país. (ROCHA, 2009, p.2).

Esse processo se fez presente no âmbito da elaboração da CF de 1988, com a presença das emendas populares, mecanismo utilizado pelos movimentos populares de então que colhiam milhares de assinaturas em suas propostas de emenda com o intuito de conseguir alterações no texto constituinte. (AVRITZER, 2009).

Assim, a CF estabeleceu a descentralização e a participação como eixos principais do processo de democratização. A descentralização contida no artigo 18 versa sobre o município como ente federativo, atribuindo-lhe autonomia, bem como no artigo 204 em seu inciso I que versa sobre a descentralização político-administrativa, cabendo à esfera federal à coordenação e as normas gerais e às esferas estadual e municipal a coordenação e execução de programas. No inciso II deste último artigo consta ainda a participação popular, por intermédio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis governamentais. (ROCHA, 2009; BRASIL, 1988).

Em que pese os limites da democracia representativa que impacta sobremaneira a participação social efetiva, interessa-nos destacar que a democracia, a descentralização e a participação social, a partir da CF, se tornam princípios governamentais. Alia-se a isso o fato da retomada do planejamento governamental, o qual passa a ter no Plano Plurianual (PPA) seu eixo orientador e normatizador.

O artigo 21 da CF, no seu inciso IX, versa sobre a competência da União em elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de

desenvolvimento econômico e social. Em seu artigo 174, expõe que o Estado, configurado como agente normativo e regulador da atividade econômica exercerá, de acordo com a lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último, o determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Por fim, é no artigo 165 que se encontra o texto sobre a criação e execução do PPA, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e ressalta que os planos e programas previstos na Constituição de 1988 deverão ser elaborados de acordo com o plano plurianual. (BRASIL, 1988).

Portanto, o PPA define estratégias, diretrizes, metas e objetivos de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) pelo período de quatro anos. O PPA é um mecanismo interessante criado na CF de 1988 que deve ser elaborado no primeiro ano de mandato do governante para vigorar no segundo ano do mandato até o primeiro ano da gestão seguinte. Esse procedimento tem por objetivo assegurar a continuidade das políticas públicas nas mudanças de governos. O PPA é constituído por um conjunto de programas, por meio dos quais os governos tentam alcançar os objetivos estabelecidos no plano. (SALVADOR, 2010, p.175).

Salvador (2010, p.175) esclarece que o ciclo orçamentário passa a ser composto pelo PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, cujo “[...] objetivo principal dessas leis é integrar as atividades de planejamento e orçamento visando a garantir a execução das políticas governamentais nos municípios, estados e em âmbito nacional.”.

Desse modo, na atualidade, o planejamento se configura em um elemento orientador de políticas públicas. Na área da cultura, o Plano Nacional de Cultura⁶, tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo. No campo da educação, o Plano Nacional de Educação⁷ contempla as metas e as prioridades para a educação nos próximos dez anos. O mesmo ocorre na área da saúde com o Plano Nacional da Saúde que orienta o desenvolvimento das políticas públicas do setor⁸.

Reportando ao âmbito das políticas públicas de esporte e lazer, o cenário do planejamento, ressaltando a participação popular nas discussões e a perspectiva de controle democrático e descentralização, configura-se como algo recente, tendo em

⁶ Disponível em <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

⁷ Disponível em <<http://www.conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

⁸ Disponível em <<http://www.portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

vista a elaboração do Plano Decenal de Esporte e Lazer, no ano de 2010. Isso porque, de acordo com Manhães (1986), todas as medidas definidoras de política e prioridades no âmbito do esporte originaram-se no período denominado Estado Novo, chefiado por Getúlio Vargas. Tais medidas ocorreram por meio de legislações⁹, inexistindo assim, a elaboração de planos voltados ao esporte.

Contudo, o processo de criação do PDEL difere significativamente do processo de criação dos elementos orientadores de políticas públicas anteriores ao mesmo, a iniciar pela criação do Ministério do Esporte em 1º de janeiro de 2003, desvinculando-se do Ministério do Turismo, por meio da Medida Provisória 103. A missão desse Ministério é “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano.” (BRASIL, 2004, p.9).

Desse modo, o Ministério do Esporte torna-se responsável pela elaboração e implementação de políticas públicas referentes ao esporte e lazer, organizando assim diversas ações. Dentre elas situam-se as Conferências Nacionais do Esporte, instituídas pelo Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, configurando-se como um espaço de debate, formulação e deliberação das políticas públicas de esporte e lazer do país, cuja finalidade central

[...] é democratizar a elaboração de Políticas na área de Esporte e Lazer, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, com o fim de avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes e de uma política diferenciada para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas. (BRASIL, 2009b, p.5).

Avritzer (2009), ao discutir sobre processos participativos no país indica que o governo Lula desde o seu primeiro mandato adotou mecanismos participativos. Assim, essa propensão em estimular práticas participativas traduziu-se em diversas ações governamentais, dentre elas, a participação de entidades da sociedade civil para a elaboração do PPA, criação de conselhos de políticas em áreas sem tradição de participação e a realização de um conjunto de conferências para auxiliar o estabelecimento das prioridades dos ministérios.

⁹ Segundo o autor, a primeira proposta de Lei Orgânica para o esporte no país foi o Decreto-Lei nº 3.199/41 que objetivou disciplinar a organização e a administração das associações esportivas, sendo posteriormente adjetivado por outros decretos.

A ênfase na realização de Conferências Nacionais se apoia no fato de que tais instâncias são providas da capacidade de deliberação e participação com o intuito de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas em âmbito federal. A convocação ocorre pelo Poder Executivo, através dos seus Ministérios e Secretarias, sua organização é baseada em temáticas e conta com a participação de representantes do governo e da sociedade civil. (POGREBINSCHI, 2010).

Nesse contexto, ressalta-se a importância das Conferências Nacionais como instrumento de descentralização, participação popular e controle democrático. De acordo com Stein (1997) o processo de redemocratização no Brasil traz junto a si o discurso da descentralização. Reflexo de uma tendência mundial cujo auge se dá no fim da década de 70 devido à necessidade de ajuste aos diversos processos de mudanças ocorridos na sociedade. Diversas são as interpretações sobre o que vem a ser a descentralização¹⁰. Contudo, segundo Stein (1997) a mesma se relaciona com o processo reativo às tendências centralizadoras. A partir desse aspecto, descentralização é compreendida como

Um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder – ou dos objetos de decisão -, [...] e, por outro, a redistribuição dos meios para exercer o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos. (UGA, 1991, p.97 apud STEIN, 1997, p. 6).

A descentralização dialoga com outros temas como a democracia e a participação popular. Tal diálogo ocorre por meio de uma relação automática que realizamos entre tais temas, porém, Pereira (1996) ressalta que tal relação só pode ocorrer se a participação popular e o controle democrático se tornarem efetivos de fato, configurando a descentralização como um pré-requisito do processo democrático.

Tendo em vista a importância das Conferências Nacionais no processo de formulação das políticas públicas, insere-se nessa dinâmica a elaboração de planos a partir das deliberações aprovadas nesse espaço. Dentre as diversas áreas de

¹⁰ Dentre tais interpretações consta o entendimento neoliberal de que descentralização se refere a uma redução do gasto público, provocada pela crise fiscal do Estado. Nessa ótica, descentralizam-se responsabilidades públicas transferindo-as para a sociedade. Tal ação se configura mais em uma desresponsabilização do Estado do que uma descentralização, relacionando-se de forma ativa com a focalização e privatização das políticas públicas/sociais. Contudo, essa não é a descentralização com a qual esse trabalho dialoga.

governo, a cultura, a educação, a saúde e a assistência social deliberaram a criação de Planos por meio de resoluções de suas Conferências.

O Plano Nacional de Cultura encontra-se em fase de sistematização das diretrizes elaboradas e pactuadas entre Estado e sociedade por meio da sua I Conferência Nacional de Cultura¹¹, realizada no ano de 2005. A educação, que realizou em 2010 a sua Conferência Nacional de Educação¹², teve por objetivo discutir as propostas para um novo Plano Nacional de Educação. Na área da saúde, o Plano Nacional da Saúde (2008–2011) fundamenta-se em documentos norteadores, dentre os quais a XIII Conferência Nacional de Saúde realizada em 2007¹³.

O esporte e o lazer se inserem nessa dinâmica com a realização da III Conferência Nacional do Esporte, especificamente com a demanda de criação do PDEL, cujo entendimento passa pela compreensão do cenário que antecede esse processo, ou seja, a realização das duas primeiras edições das Conferências.

1.2 As Conferências Nacionais do Esporte

O Ministério do Esporte no ano de 2004 altera significativamente o processo de formulação das políticas públicas do setor ao realizar a I Conferência Nacional do Esporte, instância de discussão e deliberação de políticas públicas, com participação popular. Posteriormente, realiza em 2006 a II Conferência Nacional do Esporte.

A possibilidade da participação popular no processo das Conferências foi ressaltada pelo Ministro Agnelo Queiroz¹⁴

Jamais em nossa história tivemos, como temos agora, ampla participação da sociedade no processo de formulação das políticas públicas para o esporte e o lazer. (BRASIL, 2004, p.5).

Aprovada em Decreto Presidencial de 21/01/2004, a I Conferência Nacional

¹¹ Disponível em <<http://www.cultura.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

¹² Disponível em <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

¹³ Disponível em <<http://portal.saude.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2011.

¹⁴ De acordo com o histórico constante no endereço eletrônico do Ministério, o ministro *Agnelo Queiroz* assumiu o recém-criado Ministério do Esporte em janeiro de 2003, deixando o cargo em março de 2006 para se candidatar ao Senado. O Ministério ficou a cargo do ministro *Orlando Silva Júnior*, que anteriormente havia ocupado os cargos de Secretário Nacional de Esporte Educacional e Secretário Executivo, até outubro de 2011, período em que tomou posse o atual ministro Aldo Rebelo.

do Esporte foi realizada na sua etapa nacional em Brasília, Distrito Federal, em junho de 2004 e teve como tema: “*Esporte, lazer e desenvolvimento humano*”, com forte ênfase na inclusão social e na democratização e universalização dos direitos sociais ao esporte e lazer.

A comissão organizadora nacional teve em sua composição membros de diversas entidades da sociedade civil relacionadas ao esporte, bem como para além do campo esportivo: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (ME), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (ME), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (ME), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (ME), Senado Federal, Câmara dos Deputados, Comissão Nacional de Atletas (CNA), Fórum Nacional de Secretários e Gestores do Esporte, Associação Nacional de Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ASMEL), Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Nacional das Associações dos Moradores (CONAM), dentre outras representatividades nacionais¹⁵. (BRASIL, 2004).

A organização ocorreu em três etapas, a etapa municipal/regional, a etapa estadual, as quais eram abertas ao público em geral, e a etapa nacional, com o objetivo de tentar garantir uma ampla participação da sociedade e incorporar questões relevantes aos municípios e estados nos debates.

Os participantes das Conferências distribuíram-se entre as seguintes categorias: delegados, convidados e palestrantes, no qual teriam direito a voz e voto os delegados eleitos nas Conferências Estaduais, indicados pelos Ministérios, representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, representantes das entidades administrativas do esporte e da sociedade civil organizada, esta última mediante indicação da Comissão Organizadora Nacional.

A metodologia de trabalho contemplou mesas redondas seguidas de debates, grupos temáticos e plenárias. Para subsidiar os debates foram elaborados documentos pelo Ministério do Esporte. Os eixos temáticos organizadores do debate para elaboração das propostas de ação foram: *i)* Esporte de alto rendimento; *ii)* Esporte educacional; *iii)* Futebol; *iv)* Esporte, lazer e qualidade de vida; *v)* Direito

¹⁵ Sobre todas as entidades participantes ver BRASIL. *I Conferência Nacional do Esporte: documento final*. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

ao esporte e ao lazer; *vi*) Esporte, economia e negócios; *vii*) Esporte, administração e legislação; *viii*) Esporte e conhecimento. (BRASIL, 2004).

O processo de realização da I CNE envolveu a participação de cerca de 83 mil pessoas em todas as suas etapas. Foram realizadas 60 conferências municipais, 116 conferências regionais, que aglutinaram representantes de 873 municípios, 26 estaduais e Distrito Federal, sendo eleitos 861 delegados para a etapa nacional. (BRASIL, 2009b).

A II Conferência Nacional do Esporte foi realizada na sua etapa nacional em Brasília, Distrito Federal, em maio de 2006 e teve como tema: “*Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*”, com o foco do discurso no direito social, democratização e universalização.

A comissão organizadora nacional teve em sua composição membros das seguintes entidades relacionadas ao esporte: Ministro do Esporte, Diretoria de Programas da Secretaria Executiva (ME), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (ME), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (ME), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (ME), Confederação Brasileira de Clubes (CBC), Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer, Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) e Associação Nacional dos Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ASMEL). (BRASIL, 2007).

A dinâmica de organização em três etapas, a distribuição dos participantes em delegados, convidados e palestrantes e a metodologia do trabalho foram as mesmas da I CNE. Exceto, os eixos temáticos: *i*) Estrutura: organização, agentes e competências; *ii*) Recursos humanos e formação; *iii*) Gestão e controle social; *iv*) Financiamento.

A realização da II CNE contou com a participação de 44 mil pessoas em todas as etapas. Foram realizadas 326 conferências municipais e regionais, que tiveram a participação de 2.242 municípios, mais que o dobro dos municípios da I CNE, 27 estaduais, incluindo a do Distrito Federal, sendo eleitos 846 delegados estaduais, dos quais compareceram 835 na etapa nacional. (BRASIL, 2009b).

Conforme Castelan (2011) o debate que teve maior destaque e peso político por parte do Governo no processo da I CNE, foi o da construção da Política Nacional do Esporte (PNE) e da Lei de Incentivo ao Esporte, o que resultou na elaboração da

Lei e na criação da Política Nacional do Esporte¹⁶, orientada pelas deliberações aprovadas e materializadas no Documento Final sistematizado pelo Ministério do Esporte.

As teses e propostas resultantes desta Conferência irão referenciar, a partir de agora, a Política Nacional de Esporte e Lazer. [...] No campo do financiamento, pelo momento em que vivemos, desde logo destacamos nosso apoio à criação de uma *Lei de Incentivo ao Esporte* [...]. (BRASIL, 2004, p.5).

Contudo, a autora ressalta que a principal deliberação consistiu na necessidade da criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, visando organizar as políticas voltadas para este setor em âmbito nacional, estadual e municipal, cuja demanda foi desenvolvida na II Conferência.

Desse intenso processo de debates, surgiu a vigorosa proposta de criarmos o Sistema Nacional do Esporte e Lazer, com eixos em políticas nacionais de gestão participativa e controle social, de recursos humanos e de financiamento. (BRASIL, 2004, p.5).

As principais deliberações dos oito eixos que balizaram a construção da PNE foram:

1 - Esporte e alto rendimento – ampliação, descentralização e fiscalização dos recursos financeiros; definição da PNE; destinação dos recursos da Lei Agnelo/Piva para entidades estaduais e municipais; implementação de centros de formação.

2 - Esporte educacional – necessidade de investimentos para aquisição de material esportivo e paradesportivo; manutenção de infraestrutura; criação, fortalecimento e legitimação de fóruns populares e sociais; revisão do currículo dos cursos de Educação Física para a formação na perspectiva do esporte escolar, enquanto cultura corporal.

3 - Futebol – sistema nacional de financiamento; plano de desenvolvimento do futebol feminino; aperfeiçoar a estrutura organizacional no futebol com vistas à gestão democrática e transparente.

¹⁶ Uma discussão mais detalhada sobre a PNE é realizada no capítulo II.

4 - Esporte, lazer e qualidade de vida – qualificação profissional em nível de formação inicial e continuada; ações intersetoriais ancoradas no princípio da inclusão social; diagnóstico da estrutura esportiva; incentivo e apoio à criação de órgãos públicos de administração esportiva; definição de papéis e responsabilidades entre os entes federativos.

5 - Direito ao esporte e ao lazer – fundo nacional com fontes de recursos públicos para todas as dimensões esportivas, cuja fiscalização ficará a cargo dos conselhos de esporte e lazer estaduais e municipais; criação do Sistema Nacional com dotação orçamentária de no mínimo 1%, com controle social e gestão pública pautada na participação popular; criação e manutenção de espaços públicos para a prática do esporte e lazer; destinação de 15% do valor da loteria Timemania para o esporte de base de pessoas com necessidades especiais.

6 - Esporte, economia e negócios – vinculação de 1% do orçamento federal, estadual e municipal, por meio da emenda constitucional, para o esporte em suas dimensões; criação de leis de incentivos fiscais e novas fontes de financiamento; criação de um fundo público vinculado ao Ministério do Esporte.

7 - Esporte, administração e legislação – criação de um Sistema Nacional; legislação antidoping; aprovação da Lei Agnelo/Piva; aprovação do abatimento no Imposto de renda pessoa física e Imposto de renda pessoa jurídica das doações ao esporte e lazer.

8 - Esporte e conhecimento – elaborar e implementar ações de controle público dos programas; executar ações de políticas públicas de difusão de conhecimento; apoiar e incentivar a implantação de cursos de mestrado e doutorado na área da Educação Física, Esporte e Lazer, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; elaborar políticas públicas de informação e documentação.

No âmbito da II CNE o objetivo principal foi o avanço na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e a consolidação da Política Nacional do Esporte. A realização desta Conferência resultou na elaboração do Documento Final, fruto do processo do debate sobre a criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer orientado pela Política Nacional de Esporte, no qual constam as resoluções referentes aos eixos temáticos debatidos.

Outro fato importante foi o envio do projeto da Lei de Incentivo ao Esporte ao Executivo que, nas palavras do Ministro, iria colaborar para a ampliação e diversificação das fontes de financiamento e para a aplicação equitativa dos recursos nas três dimensões do esporte. A Lei foi sancionada em Dezembro do mesmo ano.

Em relação às resoluções dos quatro eixos, a referente ao *Eixo I – Estrutura: organização, agentes e competências*, coloca que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por base o regime de colaboração entre União, estados e municípios a fim de consolidar o esporte e o lazer como direitos sociais, guiados pelos princípios da democratização e inclusão social, bem como o regime de articulação com as entidades da sociedade civil e instituições privadas. Seu objetivo é consolidar a Política Nacional do Esporte e criar mecanismos que a solidifique em todas as esferas da federação.

O Sistema compreende o esporte nas suas dimensões de esporte educacional, esporte de participação e esporte de alto rendimento de forma equânime, democrática e descentralizada. Prevê a criação de pastas específicas para o esporte e lazer nas esferas estaduais e municipais. Especifica as atribuições dos agentes do Sistema, órgãos gestores estaduais e municipais, conselhos de esporte e lazer, conselhos profissionais, Ministério do Esporte, entidades científicas, profissionais envolvidos com o esporte e lazer.

O *Eixo II – Recursos Humanos e Formação* informa que os recursos humanos do Sistema Nacional são todas as pessoas envolvidas com o esporte e lazer, seja no âmbito da pesquisa, do planejamento e da oferta direta de práticas esportiva. Ressalta que deve haver uma definição das diversas esferas de atuação, indicando a área profissional e atribuições específicas. Relaciona as competências do âmbito da Educação Física. Indica a necessidade de elaborar uma política de formação inicial e continuada a qual deverá preservar o caráter multiprofissional e multidisciplinar.

No *Eixo III – Gestão e Controle Social* é ressaltado que a gestão democrática da esfera pública é o princípio do Sistema Nacional, cujo objetivo é o exercício pleno da cidadania, por meio da participação e inclusão social. Para isso é preciso que a gestão das entidades de administração e prática esportiva se pautem em mecanismos democráticos e transparentes, que serão garantidos através de eleições diretas de

seus dirigentes, com tempo de gestão definida. No âmbito governamental é preciso elaborar e institucionalizar instrumentos para acompanhamento, análise e avaliação dos programas e projetos que atendam demandas sociais. Versa sobre as atribuições dos conselhos de esporte e lazer nos âmbitos municipal, estadual e federal.

As resoluções do *Eixo IV – Financiamento* englobam a vinculação e destinação do percentual mínimo de 1% do orçamento federal, estadual e municipal ao esporte e lazer e a lei que o instituir deverá prever aplicação imediata dos percentuais. Criação de fundos para financiamento de políticas esportivas no âmbito dos entes federativos, de leis de incentivo fiscal. Definição dos percentuais e agentes no processo de revisão da Lei Agnelo/Piva. Revisão da Loteria esportiva de tal maneira que 50% do percentual previsto ao esporte e lazer sejam destinados aos municípios.

O exposto constitui um resumo detalhado das resoluções constantes no documento final da II CNE, as quais constituem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer que até o presente momento não foi implantado.

De acordo com Brandão, Flausino e Terra (2008) as Conferências Nacionais do Esporte, em suas duas edições tiveram um discurso pautado na universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, cuja responsabilidade de efetivação é do Estado, na participação popular, no controle democrático e na descentralização de programas e ações públicos. Verifica-se ainda, uma continuidade no debate entre construir uma política e a necessidade de implantar um sistema que coloque em prática a política elaborada.

O princípio da universalidade, conforme Pereira (2003, p.1)

É o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais [...]. 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.

Todavia, os autores colocam que referente à universalização o que houve no fim do processo foi um abandono desse discurso ao afirmar que a mesma estava

muito longe de ser efetivada devido aos poucos financiamentos, sinalizando, assim, para a esfera privada com as parcerias público-privadas no sentido de colaboração com o esporte de alto rendimento e mercantilização dos direitos sociais. Assim, o Ministério alerta que a visão a respeito da universalização deve ser modificada.

[...] não se deve incorrer numa visão paternalista em que toda a responsabilidade de prover a viabilização do esporte e do lazer seja do Estado, embora esse seja um dever constitucional, suas possibilidades não poderão satisfazer a universalização, amplitude democrática e diversificação na participação que se pretende empreender com a criação do Sistema Nacional. (BRASIL, 2009c, p.18).

Um efeito perverso disso consistiu no direcionamento para a focalização dos direitos sociais, com políticas públicas voltadas para áreas de vulnerabilidade e risco social como ferramenta de remediação das mazelas sociais, justificando o esporte como uma possibilidade de auxílio “[...] no combate a doenças, evasão escolar, uso de drogas, criminalidade, entre outras.” (BRASIL, 2004, p.10).

É bem verdade que no mesmo documento é colocado que o esporte e o lazer podem apresentar aspectos negativos e positivos e não devem ser considerados instrumentos para resolver os problemas sociais. Contudo, os autores ao analisarem os documentos das duas conferências constataram que essa não é a tônica que prevalece no discurso.

Isso porque, quando se aposta na focalização que é um princípio antagônico à universalização, ela se constitui, segundo Castel (2000), em ações pontuais que intervêm aqui e ali, tentando reparar as rupturas do tecido social, renunciando dessa forma a intervir no processo que produziu estas situações, tornando-se mais fácil e realista intervir nos efeitos do disfuncionamento social do que controlar os processos que o acionam.

A justificativa neoliberal para a focalização se concebe na ideia de que os recursos são suficientes, mas, devem ser alocados com eficácia, eficiência e focalizadamente, constituindo-se em uma das soluções mais baratas para a questão social.

Outro item que chama atenção é o modo como são tratados o controle democrático e a gestão democrática na Política Nacional do Esporte. Entende-se por controle democrático o controle “[...] dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria

sociedade [...]” (PEREIRA, 2008, p.95).

A citação a seguir está inserida em um contexto em que todos os envolvidos com o esporte devam trabalhar em torno de objetivos comuns, em um sentido implícito muito mais destinado ao Governo, entidades esportivas e setor privado do que à população, o teor do texto instiga reflexão.

Uma gestão democrática exige que os cidadãos envolvidos estejam devidamente comprometidos e com as suas competências claramente estabelecidas, para poder influir nas decisões e fiscalizar a forma como as ações são realizadas. [...] Por outro lado, importante se faz ouvir a sociedade e manter um canal permanente de comunicação, de forma a ampliar e garantir a participação popular. (BRASIL, 2005, p.46; 33).

Ao citar cidadãos envolvidos, é evidente que se deve incluir a população, mesmo que o Ministério implicitamente não o tenha feito. Assim, ao trazer a exigência para o âmbito popular é como se o controle democrático dependesse unicamente de uma atuação popular efetiva e não da criação de mecanismos permanentes por parte do poder público, os quais se situam no âmbito da proposição, que possibilitem essa atuação de forma democrática, ou seja, mecanismos nos quais a população atue não só no sentido de opinar ou se fazer representar, mas no sentido de intervir nas decisões públicas exercendo uma democracia como condição social.

Cerroni (1968; 1977) apud Netto (2004, p.80) distingue a democracia entre a democracia-método e a democracia-condição social

Por *democracia-método* deve entender-se o conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas (mais ou menos flexíveis), numa dada sociedade, permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais; por *democracia-condição social* entende-se, mais que um conjunto de institutos cívicos, um ordenamento societário em que *todos*, a par da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais, têm iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social. Vai mais adiante o marxista italiano: nem do ponto de vista lógico nem do ponto de vista histórico, a *democracia-condição social* é um derivado necessário da *democracia-método*.

Verifica-se também no estudo de Brandão, Flausino e Terra (2008) que a descentralização e a participação popular são contempladas na realização das duas

primeiras edições das Conferências, em suas três etapas, mais no sentido de legitimação das políticas públicas, reservando à população o caráter de diagnóstico e não de proposição, a qual ficou centralizada no Governo, na iniciativa privada e nas entidades esportivas.

Essa legitimação se deve ao fato de que na “sociedade brasileira, a ‘participação da sociedade civil’ seja aplaudida, saudada e estimulada [...] porque, atualmente, não se pode, no Brasil, publicamente, desqualificar a democracia política [...]”, pois quando se fala de participação social, “a questão de fundo é a da *democracia*”. (NETTO, 2004, p.79-80).

Diante disso, instiga-nos saber sobre o processo de formulação e configuração do Plano Decenal de Esporte e Lazer, para isso discutiremos no próximo item a realização da III CNE.

1.3 A III Conferência Nacional do Esporte e o Plano Decenal de Esporte e Lazer

Em junho de 2010, a III Conferência Nacional do Esporte foi realizada na sua etapa nacional em Brasília, Distrito Federal. Esta conferência teve como tema: “*Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais*”. (BRASIL, 2009a, p.5).

O objetivo principal da Conferência era “[...] elaborar o Plano Decenal de Esporte e Lazer, estabelecendo linhas estratégicas, ações, metas, responsáveis e prazo para o desenvolvimento do esporte e lazer no país nos próximos dez anos.”, com a missão de definir “*os rumos futuros das políticas públicas de esporte e lazer a serem consubstanciados em um Plano Decenal.*” (BRASIL, 2009b, p.23; 2009a, p.5, grifo nosso).

Ressalta-se que, até então, não havia sido realizada no Ministério do Esporte uma mobilização que envolvesse as esferas municipal, estadual e federal, com participação popular, com o intuito de se discutir um plano a ser executado em longo prazo.

A comissão organizadora nacional teve em sua composição membros das seguintes entidades relacionadas ao esporte: Secretaria Executiva (ME), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (ME), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (ME), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer

(ME), Confederação Brasileira de Clubes (CBC), Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer, Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) e Associação Nacional dos Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ASMEL)¹⁷. (BRASIL, 2010).

A dinâmica de organização em três etapas, a distribuição dos participantes em delegados, convidados e palestrantes e a metodologia do trabalho foram desenvolvidas da mesma forma das conferências anteriores.

O envolvimento de todos os entes federativos também se justifica pelos objetivos específicos propostos para a Conferência, os quais dialogam com a consolidação das políticas públicas de esporte como políticas de Estado, a consolidação do diálogo entre Estado e sociedade, a mobilização dos estados e municípios para o aperfeiçoamento da política de esporte e lazer, a promoção da participação popular, ampliação do financiamento e o avanço na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. (BRASIL, 2009b).

A realização da III CNE envolveu a participação de 220.470 pessoas em todas as suas etapas. Foram realizadas 1.457 conferências municipais e regionais, envolvendo 3.112 dos 5.565 municípios brasileiros, 26 estaduais e Distrito Federal, sendo eleitos 1.030 delegados estaduais. (BRASIL, 2010).

Para o direcionamento e a orientação dos debates, o Ministério do Esporte produziu cinco documentos, a Cartilha de Orientações, o Texto básico e os três cadernos da Coletânea - Esporte e Lazer: Políticas de Estado. (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009c; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2009e).

A Cartilha de orientações (BRASIL, 2009b) é um texto preparativo e utilizado como subsídio para a realização das etapas da III CNE, sugere metodologias de trabalho e resguarda a possibilidade de construção de outras metodologias. Indica a proposta organizativa das Conferências, em todas as suas etapas, com o organograma e as respectivas atribuições. Enfatiza a participação popular como elemento primordial à elaboração de políticas públicas, o que representa os desafios de ampliar a participação popular e qualificar o debate.

Sequencialmente, apresenta o tema da III CNE e a dinâmica do debate. Descreve os objetivos da Conferência, as etapas e suas normas, os documentos

¹⁷ Sobre todas as entidades participantes ver BRASIL. *III Conferência Nacional do Esporte: documento final*. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

orientadores e reserva um item para as dúvidas mais frequentes e suas respostas. Por fim, explicita as diretrizes gerais de sistematização e elaboração do relatório.

A cartilha esclarece que o Plano Decenal é composto de 10 macro-campos que são as linhas estratégicas que estruturam as políticas de esporte e lazer do governo federal e se refletem nos governos estaduais e municipais. O conteúdo dessas linhas é composto por ações e metas, sendo que ação é a proposta que contém uma ideia força que contemple as iniciativas a serem materializadas e a meta é o que se espera alcançar qualitativa e quantitativamente, cujo horizonte estratégico de realização e cumprimento é o prazo de dez anos.

Em seus anexos constam informações importantes, como o Decreto que instituiu a realização das Conferências, a Portaria de realização da III CNE e a que aprova o regulamento geral. Este último integra os anexos com os objetivos, as etapas, o quantitativo máximo de delegados, as atribuições da comissão organizadora e o calendário. Consta ainda, o regimento da etapa nacional, sugestão de regimento para as etapas estaduais e municipais e modelos dos formulários.

A Coletânea Esporte e Lazer – Políticas de Estado é composta por três cadernos que objetivam informar aos participantes da III CNE a trajetória institucional do ME. Apresentam as resoluções e produtos finais da I e II CNE, bem como as secretarias, os programas e as ações do Ministério.

O Caderno 1 – Esporte, lazer e desenvolvimento humano (BRASIL, 2009d) contém o Documento Final da I CNE que abrange a Carta de Brasília, síntese do conteúdo debatido e aprovado, os subsídios para construção da PNE e a resolução de criação do Sistema Nacional. O Caderno contempla ainda, o texto da Política Nacional do Esporte, aprovada em 2005 pelo Conselho Nacional do Esporte.

O Caderno 2 – Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer (BRASIL, 2009c) reúne os textos preparatórios da II CNE que orientaram os debates nas conferências municipais e estaduais, os quais culminaram nas deliberações da Etapa Nacional. Inclui ainda, o Documento Final da II CNE, que abrange a Carta de Brasília e as resoluções referentes ao Sistema Nacional, e o Relatório da Reunião dos Especialistas que ocorreu após o término da II CNE, em 2007, e que objetivou

debater sobre o atual Sistema Brasileiro de Desporto, constante na Lei nº 9.615/98¹⁸.

Apesar de os dois Cadernos destinarem-se às Conferências anteriores, há na abertura dos três cadernos o item Palavra do Ministro, no qual o Ministro evidencia que o centro da política esportiva é a inclusão social e o desenvolvimento humano, de forma a ganhar legitimidade, e ressalta a realização dos grandes eventos, pauta prioritária por parte do Governo.

O Caderno 3 – Programas e ações do Ministério (BRASIL, 2009e) destina-se a apresentar o histórico da intervenção estatal no esporte, as secretarias do Ministério¹⁹ e suas atribuições e programas. No fim do documento consta uma discussão a respeito dos grandes eventos esportivos que relata a experiência da disputa, a preparação e a realização de grandes eventos²⁰.

O Texto básico (BRASIL, 2009a) inicia-se com um discurso do Ministro acerca dos eixos que fundamentaram as ações do Ministério nos últimos sete anos. Enfatiza as conquistas dos grandes eventos esportivos e os motivos que culminaram na vitória do país, ressalta que grandes compromissos foram assumidos e, assim, se faz necessária a elaboração de um Plano Decenal que transforme o país em potência esportiva.

Castelan (2011) adverte que a III CNE muda radicalmente seu foco de debate em relação às edições anteriores, as quais debateram o desenvolvimento humano e a universalização do direito social ao esporte e lazer. Assim, apesar do PDEL ter por princípio a sua fundamentação nos princípios balizadores da PNE, os Megaeventos Esportivos tornaram-se a prioridade, sendo que no final da II CNE vislumbrava-se uma continuidade na discussão do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Em seguida, há uma explicitação de que o PDEL deve fundamentar-se nos princípios balizadores da PNE e que a linha que inaugura o plano trata do Sistema

¹⁸ A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, apelidada de Lei Pelé, é a atual legislação que institui normas gerais sobre o desporto. A discussão a respeito dessa legislação está contida nos Capítulos II e IV.

¹⁹ Na época em que a III CNE foi realizada (2010) a composição das secretarias era: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte Educacional, Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento e Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer. Atualmente essa não é mais a composição das secretarias. Ver Capítulo II.

²⁰ O Brasil realizou em 2002 os Jogos Sul-americanos em caráter de emergência, tendo em vista que a realização seria em Bogotá, Colômbia, mas não o foi devido à guerra civil. E em 2011 realizou o 5º Jogos Mundiais Militares Rio 2011, o qual em menor escala pode-se considerar como um grande evento.

Nacional de Esporte e Lazer, o qual deve ser instituído em lei. Observa-se, que o Sistema demandou a realização de uma conferência, não foi implementado e passa a figurar como uma linha estratégica. Pensando na dinâmica sequencial, política, sistema e plano, indaga-nos a elaboração de um plano sem a efetivação de um sistema.

Posteriormente é discutida a questão da consolidação institucional do setor representada pelos mecanismos de participação e controle democrático executados pelos conselhos estaduais e municipais, pela reestruturação do Conselho Nacional do Esporte e pela realização das Conferências. É ressaltada a linha estratégica do alto rendimento, os benefícios econômicos oriundos da realização dos Megaeventos Esportivos e a necessidade de diversificação das fontes de financiamento.

Nota-se, porém, que apesar do foco do discurso direcionar para os Megaeventos Esportivos, os direitos sociais são citados ao tentar garantir a democratização do acesso por meio das linhas estratégicas, Esporte, lazer e educação e Esporte, saúde e qualidade de vida, e com a apresentação dos programas sociais esportivos e suas respectivas linhas, muito embora estes estejam associados à focalização da política.

Por fim, esclarece a metodologia de trabalho e o processo de votação que se restringiu às ações e às metas, pois os princípios²¹ e as linhas estratégicas foram elaborados pelo Conselho Nacional do Esporte, Secretarias Nacionais e representantes das entidades da Comissão Organizadora Nacional.

Indica que o número de ações devem ser de no máximo 10, e em cada ação no máximo 4 metas, visando a objetividade do Plano. No âmbito das propostas estas poderiam ser substituídas, suprimidas e incluídas. Verifica-se uma centralização e verticalização das orientações da discussão ao limitá-la a temas pré-determinados pelo ME.

A formulação do PDEL para o debate, constante no Texto Básico, seguiu a lógica de dez linhas estratégicas apresentadas pelo ME. Para além das linhas, o ME apresentou também sugestões de ações e metas para projetar o Brasil em dez anos entre os dez mais.

²¹ São princípios do Plano Decenal a universalização, a inclusão social, o desenvolvimento humano, a democratização da gestão e participação social, o desenvolvimento econômico e nacional, elevação do nível cultural esportivo da população.

A realização da III CNE em sua etapa final resultou na elaboração do Documento Final que contem as resoluções que constituem o PDEL e a Carta de Brasília, um resumo do que foi debatido e aprovado.

Inicialmente o Ministro coloca que o diálogo democrático permitiu fortalecer e legitimar a trajetória institucional esportiva e que a convicção é de o país poder se tornar uma potência esportiva.

Destaca que o cumprimento do Plano culminará em diversos ganhos, tais como, incluir milhares de brasileiros, melhorar a qualidade de vida, desenvolver a economia e projetar o país no cenário internacional e que os grandes eventos são oportunidades únicas para isso.

A constituição do Plano Decenal constante no Documento Final será aqui apresentada de forma sucinta, tendo em vista a extensão do seu texto.

Linha Estratégica 1 – Sistema Nacional de Esporte e Lazer

Contempla seis ações as quais possuem em média quatro metas. As ações se destinam ao estímulo à criação e/ou consolidação de órgão gestor próprio de esporte e lazer nos estados, no Distrito Federal e nos municípios; à qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social; integração entre setor privado e o Sistema Nacional de esporte e lazer na condição de co-gestor.

Porém, a ação três configura-se como a mais importante, pois propõe lei que cria o novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer, a ser elaborada e encaminhada ao Congresso Nacional, com a participação da sociedade civil, considerando os resultados das conferências anteriores. Bem como, elaborar e encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei que institua o Programa Segundo Tempo e o Programa Esporte e Lazer da Cidade. Desse modo, o tema que foi pauta central de uma conferência e é citado pelo Ministro como algo necessário para a consolidação das políticas públicas é minimizado a uma linha estratégica.

Linha Estratégica 2 – Formação e valorização profissional

Essa linha possui oito ações com a média de quatro metas por ação. As ações são destinadas à criação da Política Nacional de Formação Continuada e

Permanente; implementação de ações voltadas para essa política; profissionalização e qualificação da gestão esportiva e de lazer em governança e técnicas; qualificação e valorização dos profissionais de Educação Física; intersetorialidade entre os Ministérios do Esporte, da Educação e da Saúde; estímulo ao trabalho de marketing e mídias esportivas.

Linha Estratégica 3 – Esporte, lazer e educação

As oito ações dessa linha contemplam em média duas metas. As ações envolvem a ampliação e qualificação do atendimento, monitoramento, manutenção e avaliação de resultados dos programas sociais do Ministério do Esporte; ampliar e qualificar as ações intersetoriais; desenvolver o paradesporto e o desporto de surdo escolar, universitário e comunitário; desenvolvimento de jogos e competições escolares, comunitárias e universitárias. Nessa linha estratégica, quatro das oito ações envolvem o desporto de surdo. Nas metas, as referências aos programas sociais associam o esporte a políticas focais em locais de vulnerabilidade social.

Linha Estratégica 4 – Esporte, saúde e qualidade de vida

A linha possui nove ações com média de três metas por ação. As ações propõem promover e implementar programas e ações contínuas de atividades físicas, saúde coletiva e melhoria da qualidade de vida para a população em geral; parceria com o Programa Saúde da Família; construir, ampliar e qualificar os espaços públicos de esporte e lazer; ampliar as ações intersetoriais; realizar atividades esportivas na zona rural dos municípios.

Linha Estratégica 5 – Ciência, tecnologia e inovação

Contempla nove ações com uma média de quatro metas. As ações envolvem a gestão do conhecimento e da informação de esporte e lazer com a implantação de centros de documentação e informação, criação de redes de pesquisa articuladas com instituições públicas e privadas de ensino superior; promover e incentivar o desenvolvimento de bibliotecas digitais de livre acesso; ampliar em 100%, a cada

dois anos, o apoio às pesquisas desenvolvidas pelas redes CENESP²² e CEDES²³ de modo a equiparar as duas em termos orçamentários; criar o Fundo Setorial do Esporte como fonte complementar de recursos para o desenvolvimento da ciência; criar Observatório do esporte em 100% dos municípios; construir e implantar laboratórios de pesquisas e inovações tecnológicas no esporte; criar e implementar instrumentos de monitoramento e avaliação qualitativa e quantitativa; apoiar a preservação da memória esportiva; criar em quatro anos, laboratórios para o Centro Nacional de Treinamento Esportivo. Essa linha enfatiza o incremento da tecnologia e da inovação aliados ao esporte de alto rendimento.

Linha Estratégica 6 – Esporte de Alto Rendimento

Essa linha possui dez ações com a média de quatro metas e traz inovações para essa dimensão esportiva, como a criação e implantação de um plano de alto rendimento permanente a partir de planejamento integrado entre as modalidades esportivas, com gestão de profissionais especializados na área, bem como a gestão pública do esporte de alto rendimento por meio da ampliação das funções da Secretaria Nacional de Esporte de Alto rendimento, por meio da criação de Conselho Gestor da Rede Nacional de Esporte, formado por instituições governamentais e sociedade civil organizada.

Para além destas as outras ações envolvem a implantação de uma Política Nacional de Educação, Prevenção e Controle de Dopagem; a assessoria multidisciplinar especializada, saúde e treinamento, para o atleta de alto rendimento; implantação de sistema de esporte universitário visando à formação do atleta de alto rendimento; construção de escolas para formação de técnicos esportivos; integração entre esporte e educação para que a formação esportiva seja obrigatória.

Linha Estratégica 7 – Futebol

A linha possui oito ações com média de quatro metas por ação. As ações envolvem a consolidação dos direitos e deveres do torcedor por meio da implantação de uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos

²² Centros de Excelência Esportiva.

²³ Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer.

estádios e arenas de futebol; fiscalizar as torcidas organizadas; estimular programas educativos de cultura de paz e combate à violência e racismo no futebol; estruturar medidas de transparência contábil dos clubes e federações; assegurar o mínimo de 1% das arrecadações dos jogos estaduais e nacionais de futebol profissional para um fundo a ser administrado pelo sindicato dos atletas de futebol profissional a ser destinado a projetos sociais em áreas de vulnerabilidade social; valorização e desenvolvimento do futebol feminino e do futebol adaptado; ampliação do futebol educacional e do futebol como meio de participação social; preservação e recuperação da memória do futebol.

Linha Estratégica 8 – Financiamento do Esporte

Essa linha possui nove ações com a média de duas metas por ação. Inicia com a ação de criação e/ou ampliação de orçamento vinculado ao esporte, com a proposta de Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para vincular no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos Estados e Distrito Federal e 1% dos municípios ao esporte; propiciar incentivos fiscais nos três níveis de governo para investimentos em atletas e para-atletas; consolidar a Lei de Incentivo ao Esporte com prorrogação da mesma até o ano de 2025, com revisões bienais e aumento do percentual de repasse das pessoas jurídicas de 1 para 4%; redistribuição dos recursos oriundos de loterias esportivas e prognósticos ampliando de 4,5% para no mínimo 10%, sendo 20% para o Ministério do Esporte, 20% para os Estados e 60% para os Municípios; criação de novas fontes de financiamento esportivo; criação e regulamentação de um Fundo Nacional para o Esporte e Lazer até o ano de 2012, integrado com os demais Fundos Municipais e Estaduais (existentes ou a serem criados), visando garantir uma política orçamentária de captação e repasse de recursos financeiros; ampliação do Programa Bolsa Atleta; democratização das verbas federais.

Linha Estratégica 9 – Infraestrutura esportiva

As nove ações dessa linha contemplam em média quatro metas. As ações propõem a construção, reforma e manutenção da infraestrutura esportiva e paradesportiva; assegurar em 100% das instituições públicas de educação básica

equipamentos adequados e adaptados para grupos especiais; construir Praças de Esporte e Lazer e/ou Praças da Juventude em todos os municípios brasileiros; criação, construção, modernização e manutenção de centro de treinamento e pesquisa esportivos de alto rendimento olímpicos, paraolímpicos, não-olímpicos e paradesportivos; implantar política de gestão e ocupação de equipamentos esportivos e paradesportivos; mapeamento da atual situação infraestrutural existente para subsidiar a criação de espaços esportivos e de lazer.

Linha 10 – Esporte e economia

A linha possui quatro ações com média de quatro metas por ação. As ações envolvem a geração de trabalho e renda de forma transversal com os Ministérios do Turismo, Trabalho, Educação e outros; qualificação dos postos de trabalho criados; ampliar a construção de infraestrutura esportiva; estimular o desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte com redução da carga tributária dos materiais e equipamentos esportivos produzidos nacionalmente; realizar e difundir anualmente, a partir de 2011, estudos sobre a viabilidade econômica e/ou de impacto do esporte; realização de fóruns sobre o tema Esporte e Economia; incentivar o empreendedorismo no setor esportivo.

Essa extensa apresentação, para além do fato de conhecimento das mesmas, justifica-se pelo fato de que as resoluções materializadas no Documento Final, constituindo, assim, o Plano Decenal de Esporte e Lazer, não alteraram significativamente as indicações do Texto Básico proposto pelo ME, isso porque “[...] na etapa nacional houve confirmação sobre as propostas e metas apresentadas no texto básico.” (BRASIL, 2010, p.12).

As inclusões se deram no campo das ações e das metas, sendo que as inclusões, em sua grande maioria, abarcaram “os grandes eventos esportivos [que] estiveram presentes em todas as linhas estratégicas”, contemplando, dessa forma, os interesses das instituições elaboradoras do mesmo²⁴.” (BRASIL, 2010, p.13).

Outra observação é que o Texto básico minimiza e secundariza a principal deliberação da I e II CNE, a criação e implantação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer. O ME afirma que a I CNE deixou para a II CNE a “[...] relevante

²⁴ Conselho Nacional do Esporte, Secretarias Nacionais e representantes das entidades da Comissão Organizadora Nacional.

tarefa de estabelecer as bases do novo Sistema [...]”, e que a II CNE deixou como “[...] desafio para edição seguinte, a necessidade de se definir o projeto do Sistema Nacional de Esporte e Lazer [...]”, projeto esse que no PDEL configura-se em apenas uma ação. (BRASIL, 2009b, p.49; 2009a, p.104).

Assim, a universalização e a democratização dos direitos sociais, a implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e o controle democrático são relegados a segundo plano. A descentralização e a participação popular novamente se caracterizaram como instrumento de legitimação das políticas públicas, prevalecendo a democracia-método de Cerroni (1968;1997).

Dessa forma, os limites observados nas Conferências anteriores também são observados na III CNE, porém, com um agravante, a pauta prioritária do Governo nos Megaeventos Esportivos. Assim, a III CNE abarca a questão da continuidade, no que se refere aos limites das edições anteriores, mas principalmente, a questão da descontinuidade tendo em vista que a elaboração do PDEL constituiu-se em uma pauta governamental construída em conjunto com as entidades de administração esportivas e não por demandas populares ou de resoluções da I e II CNE.

Desse modo, instiga-nos saber quais as singularidades do PDEL frente aos dispositivos legais e políticos antecedentes, ou seja, as continuidades e descontinuidades do PDEL no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer e planejamento.

CAPÍTULO II

CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES DO PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER

O campo do esporte no que se refere às políticas públicas inova ao discutir com a participação popular a criação de um plano que oriente as ações do setor para os próximos dez anos. Isso porque não houve anteriormente nenhum plano elaborado a partir desses parâmetros, pois o que houve foram somente legislações e planos elaborados sem a participação da sociedade.

Diante do exposto, torna-se importante explicitar a singularidade do PDEL em relação aos dispositivos legais e políticos que o antecederam. Sendo este o objetivo deste segundo capítulo, o mesmo encontra-se subdividido em cinco partes. Na primeira é discutido brevemente como o esporte chega ao país e o contexto que levou o Estado a se interessar pelo mesmo. O início dessa atuação e as primeiras legislações destinadas ao esporte são apresentados na segunda parte. A terceira reserva-se a discutir sobre o esporte no processo constituinte, os dispositivos legais e políticos criados a partir de então. Na quarta parte é abordado o esporte no contexto dos planos plurianuais e na quinta e última parte discute-se as continuidades e descontinuidades do PDEL em relação aos seus antecedentes.

2.1 A chegada do esporte no país

A inserção do esporte na sociedade brasileira data de meados do século XIX. Conforme Linhales (1996), as modalidades esportivas surgidas tinham relação com as preferências e culturas dos diversificados grupos de imigrantes. A natação, a canoagem, ambas praticadas ao ar livre, a peteca e a malha foram os primeiros esportes a despertar o interesse popular.

Outras modalidades passaram a integrar o quadro esportivo da época, tais como, a ginástica, a esgrima, o tiro ao alvo, a equitação e a natação desenvolvidos nos colégios e academias militares; o tênis, o pólo-aquático e o cricket, que não obtiveram uma aceitação popular massiva por serem considerados esportes europeus elitizados; o basquetebol e o voleibol trazidos pela Associação Cristã de Moços e o futebol trazido pelos ingleses em 1894 e que posteriormente tornou-se o

esporte mais popular do país.

Esse processo culminou em uma dinâmica de organização e criação de agremiações esportivas, em grande parte, pela parcela mais abastada da população. Porém, é preciso ressaltar que o esporte surge, prioritariamente, por meio da sociedade civil e dos imigrantes como prática social recreativa e socializadora.

Tal autonomia, segundo a autora, relacionava-se com a inexpressiva intervenção estatal, a pequena demanda da população por equipamentos, aos desinteresses secundários relativos aos resultados que beneficiavam a dimensão lúdica de tais atividades e o pequeno conflito entre agremiações e grupos esportivos. No entanto, alterações ocorridas em tais fatores ocasionaram uma perda gradativa de tal autonomia e tem no futebol a expressão desse novo processo.

Como dito anteriormente, o futebol chega ao país com a aristocracia inglesa que traz consigo os valores e as inovações, tais como fábricas e indústrias, oriundos da Revolução Industrial. Com isso, o futebol é incorporado ao recente ideário de modernização e passa a ser praticado pela elite detentora de tempo livre. No entanto, o futebol passa a se popularizar de duas maneiras.

As indústrias com funcionários ingleses passam a organizar seus times de futebol, os outros empregados que assistiam aos jogos passam a participar para completar os times. Tal prática é estendida aos moradores dos bairros nos quais as indústrias estavam instaladas, como foi o caso do The Bangu Athletic Club, o Bangu, time da tecelagem Cia. Progresso Industrial do Brasil, o primeiro com propensões proletárias. Para além da inserção da população nos times, a indústria também angariou ganhos tendo em vista que as vitórias do time eram associadas à mesma, rendendo-lhe popularidade e publicidade, iniciando a relação esporte-empresa.

Concomitante a isso ocorria um crescimento quantitativo dos times de várzea e campos de pelada, devido ao futebol exigir quase nada de materiais para sua prática. Assim, os excluídos dos times de elite e das fábricas iniciaram sua auto-organização.

A popularização por essas duas vias aumenta o número de times de futebol e ocasiona o surgimento de campeonatos, mas também origina embates e disputas. De um lado, os times de elite com seus jogadores ingleses, brancos e ricos, querendo preservar suas características elitistas e amadoras. Do outro, os times

populares com seus dirigentes interessados em ganhar torneios e campeonatos e seus jogadores diversificados, negros e pobres, operários e outros integrantes de diversos segmentos sociais, os quais recebiam pagamentos e prêmios por sua atuação, modificando a dinâmica inicial do futebol²⁵.

O embate entre profissionalização e amadorismo estende-se até 1933, ano em que o profissionalismo passa a vigorar no país, devido a um período de crise do futebol amador. Nosso interesse não se reporta a explicitar quais foram as ações sociais e políticas que fortaleceram o processo de profissionalização do futebol. Contudo, caracteriza-se como essencial explicitar a chegada do esporte no país, o contexto decorrente disso e a popularização e profissionalização do futebol. Isso porque, é a partir desse período que o Estado passa a se ocupar do esporte, inicialmente pelo futebol. (LINHALES, 1996).

2.2 A intervenção do Estado no setor esportivo

Em 1904, o Governo estimula a prática do futebol como substituição à capoeira, considerada crime. Posteriormente, na década de 1910 o Governo volta a estimular a expansão do futebol como meio de dispersar as mobilizações e greves iniciadas pelos operários. O interesse pelo futebol *justificou-se* pela necessidade de um esporte de massa que ocupasse os operários. Todavia, outras modalidades esportivas passaram a despertar o interesse governamental. “Os dirigentes públicos começaram, assim, a identificar o caráter utilitário do esporte como instrumento de negação e substituição de conflitos sociais²⁶.” (LINHALES, 1996, p.74).

²⁵ Linhales (1996) elucida que esse processo gerou rupturas, pois em 1913 é criada a Associação Paulista de Esportes Atléticos (APEA), a qual se separa da Liga Paulista de Futebol criada em 1901, devido ao conflito de interesses. A APEA agregou os clubes que tinham jogadores negros e pobres e iniciou o processo de discussão sobre a profissionalização. A Liga continuou com os times de jogadores brancos e ricos defendendo o amadorismo e o elitismo.

²⁶ Observa-se, que esse utilitarismo não se restringiu somente a esse contexto histórico. É a partir dele que se inicia e se faz presente nas políticas públicas esportivas atuais. Flausino e Mascarenhas (2012, p.8) ao analisarem as políticas do setor, por meio das conferências nacionais realizadas durante o Governo Lula, afirmam que há por parte do governo uma “[...] instrumentalização do esporte e do lazer como solução para as mazelas sociais, atribuindo aos mesmos um caráter funcional-utilitarista [...]” com ênfase nas políticas focais direcionadas às crianças, aos jovens e às populações em situações de risco ocasionadas pela droga, pela violência, pela criminalidade e pela pobreza extrema. A expressão funcional-utilitarista baseia-se no estudo de Marcellino (1987) o qual classifica como utilitarista a abordagem que reduz o lazer às determinadas funções, por exemplo, como

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder trouxe consigo a proposta política do Estado Novo, caracterizada por um governo autoritário e centralizador que visava fortalecer e legitimar a nação como um Estado de totalidade orgânica e harmoniosa, superador das contradições e conflitos. O esporte nesse período permanece com sua característica funcional-utilitarista e para além da sua utilização na tentativa de minar o movimento grevista, o mesmo passa a integrar o projeto político-ideológico relativo ao Estado Novo com foco na juventude. (LINHALES, 1996).

Dessa forma, inicia-se a intervenção estatal no esporte de modo que este contribua para o disciplinamento corporal e engrandecimento da Nação. Mas não somente isso, a intervenção do Estado também é justificada pela necessidade da ordem e da disciplina, pela necessidade de um árbitro neutro para os conflitos existentes e, ainda, para democratizar o acesso da população ao esporte. (LINHALES, 1996; MANHÃES 1986).

O projeto estadonovista tinha por alicerce três aspectos centrais, os quais se disseminaram também no âmbito esportivo. São eles o corporativismo, o nacionalismo e a modernização sociopolítica. Para organizar e disciplinar a sociedade era preciso instalar um corporativismo que colocasse ordem na casa, pois a diversidade de organizações no esporte, e em outras áreas, era ilegítima por ocasionar conflitos e abarcar uma variedade de interesses.

Tal quadro demandava também unificar e construir uma cultura cívica que colocasse a Nação acima dessa diversidade de interesses, sendo a Nação mais importante que os cidadãos, esses últimos, portadores de direitos, mas, principalmente, possuidores de deveres com a defesa, o desenvolvimento e a integridade do País. Simultaneamente, a modernização sociopolítica era uma condição indispensável ao país para se inserir no campo das relações internacionais. Construir um país moderno e industrializado carecia de ações e projetos que educassem a Nação, mais particularmente os trabalhadores, baseando-se na racionalidade e eficiência. O esporte contribuiu para isso com a disciplina dos gestos. (LINHALES, 1996).

instrumento de desenvolvimento, dentre outros. De acordo com o autor, tal abordagem nos permite compreender a visão funcionalista do lazer na busca da paz social. Apesar de o estudo do autor destinar-se ao lazer, tal expressão foi utilizada por se relacionar diretamente ao esporte.

A atuação do governo Vargas baseada no autoritarismo e na centralização das ações, não só não permitiu a participação social e a diversidade de interesses, como as combateu veemente. Dessa forma, não é surpresa o fato de que “[...] inexistem planos de política de esportes durante o período, mas é vastíssima a legislação afim.” (MANHÃES, 1986, p.22).

Este é o cenário de criação do Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941²⁷. Primeira legislação destinada ao esporte que estabeleceu as bases de organização dos desportos em todo o País e que criou o Conselho Nacional de Desportos (CND)²⁸ vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, o CND se configurou como instância máxima de poder cujo presidente era nomeado diretamente pelo Presidente da República ou pelo Ministro.

Manhães (1986) destaca que três foram os discursos oficiais e orientadores da legislação de 1941, o da disciplina, o nacionalista e o discurso moral e cívico. O discurso da disciplina, como visto anteriormente, refere-se a disciplinar o sistema esportivo negando a pluralidade e autonomia do setor, bem como disciplinar corporalmente a nação. Este discurso encontra-se contemplado na alínea a, do terceiro artigo do Decreto, como competência do CND em disciplinar a organização e a administração das associações e entidades desportivas do País.

O discurso nacionalista defendia o esporte como representação da Nação e expressão da cultura e da energia nacionais. Ele está também contemplado na alínea a, do terceiro artigo do Decreto, ao caracterizar os desportos como uma *alta expressão da cultura e da energia nacionais*. Essa adjetivação ao esporte se deve ao fato de que “[...] as classes dominantes tentam passar por gerais seus interesses particulares, buscam fazer de seus projetos de nacionalidade a própria concepção do que seja nação.” (MANHÃES, 1986, p.61).

Divergir desses interesses é atentar contra a própria nação, que deixa de ser um campo de conflitos e contradições históricas e se torna um ente superior, acima

²⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3199.htm>. Acesso em 05 dez. 2011.

²⁸ A criação do Conselho consta já no primeiro artigo do referido Decreto, cuja função é orientar, fiscalizar e incentivar a prática desportiva no País. Inicialmente, composto por cinco membros, e posteriormente por sete, de acordo com a alteração do Decreto-Lei nº 9.875/46, também eram nomeados pelo Presidente da República ou pelo Ministro. Manhães (1986, p.34) informa que “[...] nenhum acesso às entidades desportivas fora destinado nas cadeiras do CND [...] A ausência de representação das entidades desportivas revelam, a princípio, o caráter autoritário e antidemocrático, [...], da formação do CND.”

da história, no qual se repousa a harmonia social que tem por base a superposição dos interesses coletivos aos particulares, tendo no esporte um elemento de manifestação dessa essência nacional.

O autor ainda ressalta que nacionalizar os desportos significou privilegiar o esporte seletivo ou competitivo, prejudicando as outras formas de organização esportiva as quais foram tratadas como organizações à parte, porque é o esporte seletivo que representaria a nação e seus talentos no exterior. Soma-se a isso, a proibição imputada aos atletas e dirigentes de se profissionalizar, pois o amor à Nação deveria estar acima dos interesses particulares.

Por fim, o discurso moral e cívico propagava que o esporte deveria ser educativo, desde que em conformidade com esses dois elementos, essenciais à Nação, os quais deveriam promover a harmonia social, que era constantemente ameaçada pelo conflito, e o nacionalismo. Esse discurso também negou o profissionalismo do setor por considerá-lo mercenário e amoral, à medida que o amadorismo para eles visava o bem comum e melhor se integrava aos planos nacionalistas.

Apesar dos discursos negarem o profissionalismo, o futebol se encontrava profissionalizado desde 1933, formando assim uma resistência. Porém, tal profissionalização não permaneceu somente por resistência, os interesses financeiros falaram mais alto e foram incorporados ao sistema esportivo²⁹, embora o argumento fosse de que oficializar significava modernizar e o moderno vinha de fora, leia-se Europa e Estados Unidos, onde já havia profissionalização.

Ao esporte foi imposto o princípio de existência baseado nos interesses do Estado, tal princípio criou a relação tutelar entre Estado e esporte que “qualificou-se” ainda mais com o sistema de escolha de dirigentes por mérito e pessoas de confiança, configurando um espaço privilegiado para relações de clientelismo e populismo. (LINHALES, 1996).

Mesmo com o término do Estado Novo em 1945 o quadro do sistema

²⁹ A alínea b do 3º artigo, referente à competência do CND, diz: “incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência, e ao mesmo tempo exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo, com o objetivo de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade”. (BRASIL, 1941).

esportivo brasileiro permanece e o CND fortalece o poder das confederações³⁰, principalmente, o da Confederação Brasileira de Desportos (CBD) que abrigava diversas modalidades, mas que aumentou seu poder e relevância devido ao futebol. Modalidade esportiva essa que passou a obter a atenção de profissionais de vários campos, tendo em vista o seu potencial econômico, o que demandou uma ampliação na administração jurídica e burocrática frente à profissionalização.

Ressalta-se que as mudanças realizadas não alterou a estrutura criada pela legislação de 1941, na verdade o que ocorreu foi uma inserção de interesses à estrutura oficializada, pois surgiram novos atores com seus interesses específicos, como foi o caso dos dirigentes de federação que executavam funções administrativas, ou seja, cargos políticos não remunerados, que trabalhavam para se manter no poder por meio do apoio dos clubes vinculados, mas ao mesmo tempo, usavam do cargo para obter vantagens pessoais e benefícios políticos e econômicos.

Essa realidade, no campo esportivo, ocasionou um processo de exclusão dentro do esporte com duas vertentes baseadas na priorização de investimentos para o futebol, devido à sua potencialidade em agregar interesses políticos e econômicos, e na priorização do esporte de alto rendimento, ícone da representação estadual ou nacional, em detrimento de qualquer possibilidade de democratização do esporte.

Os referidos interesses políticos não se restringiram ao âmbito da administração esportiva, também os políticos perceberam o potencial do esporte para angariar votos e apoios eleitorais. Assim, iniciaram-se as doações de equipamentos e materiais, os privilégios, as concessões de áreas públicas para construções de clubes esportivos privados, cargos de confiança, dentre outros. Esse processo transformou a relação entre Estado e esporte em um balcão de barganha política.

Dessa forma, o esporte jamais deixou de ser um instrumento funcional-utilitarista a serviço dos governantes. Tal instrumentalização se fez presente durante a ditadura militar para desviar a atenção acerca dos atos repressivos, para fortalecer o ideário de crescimento econômico e modernização, bem como compensar os

³⁰ As confederações esportivas constam no 16º artigo do Decreto no qual o Estado tem o poder de criar, por intermédio de Decreto Presidencial, entidades de direito e iniciativa privada.

desequilíbrios da vida moderna. É nesse contexto que surge pela primeira vez um discurso oficial sobre o esporte como um direito social, mas, instrumentalizado.

A primeira medida realizada pelos militares, no governo do General Costa e Silva foi a criação do Decreto-Lei nº 705/69 dirigido à Educação Física, obrigatória no ensino superior, cujo objetivo era por intermédio do esporte esvaziar o movimento estudantil, medida essa que se tornou infrutífera, tendo em vista o momento histórico brasileiro, no qual o movimento estudantil era atuante.

A partir disso, diversas medidas e ações foram executadas, dentre elas a criação do Departamento de Educação Física e Desportos (DED) no Ministério da Educação e Cultura (MEC), que se tornou o órgão central para as ações do setor, cuja meta era conter a autonomia que crescia devido à pressão dos interesses da CBD, mais especificamente do futebol, sobre o CND e subordinar a educação física escolar ao sistema esportivo, transformando-a em uma base de uma pirâmide esportiva, selecionando os aptos para o esporte de alto rendimento. (LINHALES, 1996).

No ano de 1975 a gradativa abertura política sinalizava para modificações no setor esportivo ocasionadas pela criação da Lei nº 6.251³¹, de 8 de outubro de 1975, regulamentada pelo Decreto nº 80.228, de 02 de setembro de 1976 e de 25 de agosto de 1977, que passou a instituir as normas gerais sobre o desporto. Essa é a primeira reformulação ao Decreto-Lei nº 3.199/41, que contempla em seu texto uma Política Nacional e um novo Plano Nacional de Educação Física e Desporto.

Essas peças legislativas foram analisadas por Manhães (1986) que constatou se tratar de uma “política continuísta” em sua essência, com reparos formais e periféricos, como por exemplo, as modificações na estrutura do sistema que passou a contemplar quatro formas de organização, a comunitária, a estudantil, a militar e a classista, que não alterou em nada a primazia do esporte de alto rendimento em relação às outras³². Outro elemento que não teve nenhum tipo de alteração foi a

³¹ Disponível em <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1975/6251.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

³² O esporte comunitário, que nada tem haver com a comunidade como um todo, formado pelos clubes, ligas, federações e confederações controlado pelo CND, voltadas para o esporte de alto rendimento. O esporte classista formado pelas associações de empresas que possuíam empregados atletas. O esporte militar formado pelos atletas militares e o estudantil formado pelo esporte universitário. As entidades esportivas de direito privado não integradas ao Sistema Desportivo foram classificadas como recreativas. (BRASIL, 1975).

função autoritária do Estado³³ no setor ao não rediscutir os fins, princípios e objetivos do sistema. Todos os poderes do CND, normativo, judicante, executivo e administrativo, foram mantidos, pois o grupo elaborador da lei foi organizado pelo mesmo.

Para além do que foi exposto por Manhães (1986), a partir da análise da lei e seu decreto, notou-se que diversas ampliações e inclusões foram realizadas, as quais dialogaram com a prioridade de interesses do Estado refletindo o continuísmo, isso porque, de acordo com Castellani Filho (2000, p.100), “[...] os novos documentos legais que se sucederam àqueles, na direção dos destinos da Educação Física e do Esporte no Brasil, em pouco ou quase nada alteraram a política traçada pelos seus antecessores.”.

Em seu sétimo artigo, a lei versa sobre os recursos da União destinados aos desportos provenientes de dotações orçamentárias e das seguintes fontes: Fundo nacional de desenvolvimento da educação (FNDE), Fundo de apoio ao desenvolvimento social, reembolso de financiamento de programas ou projetos desportivos, receitas patrimoniais, doações e legados e outras fontes. Observa-se que no Decreto-Lei anterior não havia nenhuma especificação sobre o financiamento do setor esportivo.

Os recursos provenientes dessas fontes, exceto os de dotações orçamentárias, deveriam ser creditados em subconta do FNDE, contudo, só seriam concedidos a entidades que cumprissem a lei ou as normas expedidas por órgãos e entidades do sistema desportivo nacional, ou seja, somente receberiam os recursos se contemplassem os ditames do CND e seus representantes. Para Manhães (1986) financiar o esporte sem rever seu conceito e suas prioridades é o mesmo que fortalecer os interesses já hegemônicos e em nada alterá-los. E assim aconteceu.

As confederações, supervisionadas pelo CND, permaneceram com a direção dos desportos nacionais, representação destes no exterior e intercâmbio com entidades internacionais desde que não interferissem nas atribuições do Comitê

³³ Outro exemplo de autoritarismo do Estado foi a criação da Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976, a Lei do Passe, que dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol. Essa lei continha todas as regras e orientações relativas à contratação de atletas, inclusive as relativas ao passe que é o valor devido por um empregador a outro pela cessão do atleta durante a vigência do contrato ou depois de seu término, com as condições estabelecidas pelo CND. Essa prática tornou-se um aprisionamento do atleta ao clube porque inviabilizava a sua liberdade de dispor da sua força de trabalho. Apesar de alguns artigos terem sido revogados, a Lei ainda encontra-se em vigor.

Olímpico Brasileiro. Essa é outra inclusão em relação ao Decreto-Lei nº 3.199/41.

O Comitê Olímpico Brasileiro (COB)³⁴, organização não governamental de direito privado foi fundada em 1914 e desde então já integrava o setor esportivo, sendo que durante o Estado Novo ficou subordinado ao Estado, como todas as outras entidades e associações esportivas e passou a integrar o sistema desportivo.

Ao analisar o Decreto-Lei nº 3.199/41 verificou-se não constar nessa legislação nenhuma referência acerca do COB. Porém, na legislação de 1975, após os artigos destinados ao esporte comunitário, três são os artigos destinados ao COB referentes às suas diversas atribuições em nível nacional e internacional em relação ao esporte olímpico, sendo o correspondente do COI no país, e à sua integração ao sistema desportivo desde que assegurada a sua reconhecida autonomia, a qual passou a indicar um integrante de seu comitê para compor o CND, diferentemente do integrante das confederações, cuja nomeação continuou a cargo do CND.

Outra adição importante da Lei nº 6.251/75 refere-se à inclusão da Política Nacional de Educação Física e Desportos e do Plano Nacional de Educação Física e Desporto³⁵. Política que tinha por finalidade orientar o desenvolvimento da educação física e dos desportos por meio da coordenação das atividades oriundas das entidades componentes do sistema desportivo.

A ação do poder público teria por prioridade o desporto estudantil, o desporto de massa e o desporto de alto nível. No entanto, as atribuições do Estado se configuraram tão amplas, tais como, estimular a prática e expandir o potencial existente do desporto estudantil, motivar e mobilizar o desporto de massa, estimular o desporto de alto nível, tornando questionável de que maneira elas seriam realizadas.

Poder-se-ia pensar que para isso foi criado o Plano, contudo, o mesmo

³⁴ Em 1913 o barão francês Pierre de Coubertin convidou Raul Paranhos do Rio Branco, filho do barão do Rio Branco e embaixador do Brasil em Berna na Suíça, a integrar o Comitê Olímpico Internacional (COI). Tal convite fez com que o embaixador se tornasse o primeiro delegado do COI para o Brasil e suscitou uma campanha para a formação de um Comitê Olímpico Brasileiro. Posteriormente, em 1914, Raul informa a vários dirigentes esportivos do seu ingresso no COI. Os dirigentes de destaque do Rio de Janeiro, após assembleia na sede da Federação Brasileira das Sociedades de Remo, criam o Comitê Olímpico Brasileiro, inicialmente chamado de Comitê Olímpico Nacional (CON). Disponível em: <<http://www.cob.org.br/comite-olimpico-brasileiro/linha-do-tempo/fe-no-potencial-brasileiro>>. Acesso em 11 ago. 2012.

³⁵ BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Educação Física e Desportos. *Política Nacional de Educação Física e Desporto, Plano Nacional de Educação Física e Desporto*. Brasília, DF, Departamento de Documentação e Informação. 1976.

também não explicita metas e ações, somente informa que priorizará os programas que estimulem a educação física, o desporto estudantil, de massa e de alto nível, caracterizando-se como um documento improdutivo por nada propor.

É possível inferir que a nova lei, com todas as suas inclusões aqui apresentadas, é criada mais no sentido de abarcar a ampliação de elementos surgidos da relação entre Estado e sociedade esportiva. Prioritariamente, no que se refere aos assuntos relativos ao esporte de alto rendimento, apesar de na mesma conter o esporte estudantil e o esporte de massa.

Ressalta-se ainda que o esporte de massa em nada se relacionava à perspectiva de um direito social. De acordo com Linhales (1996) o desporto de massa foi representado pelo Movimento Esporte para Todos, caracterizado pela participação popular espontânea, mobilização de voluntários, baixos custos, rápida execução e encaminhamento dos talentos esportivos ao desporto de alto nível. Uma oferta precarizada do esporte, na qual o Estado não foi protagonista, mas a colocou à disposição de seus interesses.

Diante do exposto, tem-se que a legislação esportiva prioriza o esporte de alto rendimento. Porém, o processo democrático da década de 1980 traz consigo o questionamento e as reivindicações sociais. O esporte não ficou de fora do jogo.

2.3 O contexto liberalizante pós-Constituição de 1988

No início da década de 1980, a atuação do Estado no esporte, baseada em ações autoritárias, corporativistas, burocráticas e priorizadoras do esporte seletivo, passa a ser contestada

[...] quando os ares de uma “abertura política” passaram a soprar, ainda que timidamente, acalentando as esperanças de democratização da sociedade, cujos segmentos sociais, em parcelas cada vez mais significativas, já vinham dando sinais cada vez maiores, de insatisfação e cansaço de todos aqueles anos de autoritarismo. (CASTELLANI FILHO, 2000, p.196).

De acordo com Linhales (1996), os militares permaneciam no comando do esporte e expressavam a intenção de desenvolver o setor por meio de diretrizes gerais, buscando um processo participativo e descentralizado de integração entre os diferentes entes federativos e questionando o modelo piramidal, afirmando que

todas as dimensões esportivas possuíam seu valor e que nenhuma deveria servir de degrau para a outra. Entretanto, as ações seguiram o mesmo trajeto firmado pela legislação em vigor, principalmente no que se refere a uma reprodução precária de toda a estrutura organizacional do esporte de alto rendimento por parte do esporte escolar.

No âmbito do esporte de alto rendimento uma prática se tornou frequente e oficial, o apoio financeiro de empresas privadas. Com a popularização de outras modalidades esportivas para além do futebol, cuja maior evidência foi o voleibol associado a empresas privadas, inicia-se uma disputa pelos olhares da mídia e por torcedores. Alia-se a isso a viabilidade de participação dos atletas classistas, trabalhadores das empresas, nas competições do desporto comunitário, responsável pelo esporte de alto rendimento, resultando em investimentos privados no setor esportivo os quais revertiam em publicidade ou isenção fiscal.

Assim, a iniciativa privada e seus interesses entram no jogo e a legislação, alicerçada no autoritarismo, na hierarquia, na ação tutelar passa a se tornar um entrave para o desenvolvimento do esporte baseado na lógica do mercado, que se transfigurou em abertura e democratização.

Por outro lado, progressista, surgiam os questionamentos acerca da função social e política da Educação Física, o que de certa maneira envolvia o esporte, e suas características autoritárias, hierarquizadas e excludentes.

Todavia, se por um lado, o multiplicar de espaços propícios à proliferação dos debates que vem se sucedendo a nível nacional, reflete o anseio da comunidade da área – estudantes, professores e demais profissionais – em se envolver nas discussões em torno das políticas sociais próprias ao setor da Educação Física e Esportes, explícita também, por outro lado, o fato dos mesmos não terem sido por si só suficientes para fazer com que a categoria, mais do que ouvida em seus reclamos, fosse, de fato, atendida em suas reivindicações. Isso porque nos parece claro, a questão do atendimento aos anseios de um determinado segmento da sociedade – mesmo quando esses anseios encontram-se comprometidos com os interesses da sociedade em seu conjunto – diz respeito muito mais ao poder político desse segmento do que propriamente à correção de suas sugestões. (CASTELLANI FILHO, 2000, p.210).

Percebe-se assim que o quadro do setor esportivo na década de 1980 foi permeado por diferentes desejos de mudanças, sendo alguns nada relacionados com benefícios reais e sociais para a população.

Esse movimento de mudanças se fez presente no Congresso Nacional na Comissão de Esporte e Turismo, na pessoa do Deputado Márcio Braga (PMDB/RJ) que realizou em 1983 o ciclo de debates “Panorama do Esporte Brasileiro”, que envolveu diversos atores do campo esportivo, dirigentes, atletas, jornalistas, professores de Educação Física, representantes do governo (COB, CND), dentre outros. (LINHALES, 1996).

As discussões giraram em torno do esporte de alto rendimento, o qual precisava ser liberalizado para responder aos anseios do mercado. Já o esporte como direito social foi minimizado, não se caracterizando como problema prioritário, muito embora o coordenador do ciclo, Deputado Márcio Braga, afirmasse o seu valor social e a necessidade da participação popular na discussão de mudanças. Todavia, o mesmo deputado, dois meses depois apresentou, em dezembro, um projeto de lei para alterar a Lei nº 6.251/75 nos aspectos referentes ao esporte de alto rendimento, o qual não surtiu efeito.

A democratização, pauta que ocupava os debates sociais e políticos, foi metamorfoseada em liberalização do setor que não solicitava uma reestruturação do Estado para garantir a democratização, mas exigia autonomia de ação e organização de uma dimensão esportiva que não guardava, e nem guarda, relação com uma proposta de acesso do esporte à população.

Soma-se a isso a forte representação dos liberalizadores no setor esportivo frente à inexistência de um grupo que conseguisse representar um projeto de democratização alicerçado na perspectiva de direito social. Isso se refere ao que foi colocado por Castellani Filho (2000) sobre a importância do poder político de um segmento no processo de atendimento dos seus anseios e interesses. E assim, os liberalizadores comandaram os rumos da mudança.

Em 1985, no Governo Sarney, é criado o Decreto nº 91.452 que instituiu a Comissão de Reformulação do Desporto, cuja responsabilidade foi a de realizar estudos sobre o esporte e indicar saídas para a reformulação da política do setor. A comissão foi presidida por Manuel José Gomes Tubino, presidente do CND, e a secretaria-executiva ficou a cargo do Coronel Militar Octávio Teixeira. Tal comissão agregou personalidades que atuaram mais no sentido de respaldar os interesses esportivos institucionais do CND, que com sua nova composição não se configurou como um elemento de oposição ou ruptura aos dirigentes militares.

Em resumo, o relatório apresentou o esporte como direito de todos a ser usufruído a partir de suas três dimensões, cujos nomes passaram a ser: esporte-educação, esporte-participação e esporte-performance. Os nomes modificaram, mas a estrutura permaneceu a mesma da fase autoritária. Para a modernização, indicaram a criação de uma Secretaria Especial de Esportes junto à Presidência da República ou alterar o Ministério da Educação para Ministério da Educação e Esportes.

Os itens que receberam maior destaque foram: a) necessidade de afastamento do Estado e estímulo à livre iniciativa, considerada democratização; b) revisão da legislação no intuito de modernizá-la; c) inclusão do esporte na nova Constituição Federal; d) proposta de abatimentos e isenções fiscais; e) criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo – FUNDESP, para o qual todos os recursos financeiros seriam direcionados, transformando os repasses em uma ação mais rápida e eficiente. (LINHALES, 1996).

Em suma, o relatório configurou-se como a materialização do processo de contradições e do jogo de interesses do período, pois ao mesmo tempo em que a iniciativa privada solicita o afastamento do Estado, a mesma requisita dinheiro público ao propor abatimentos e isenções fiscais.

A partir de então, o CND passou a realizar as suas ações com foco em cinco linhas: consolidar o novo conceito de esporte, incluir o mesmo na Carta Constitucional de 1988, desburocratizar e descentralizar o esporte, criar condições financeiras para pesquisas científicas e revisar as práticas esportivas do esporte-educação. Destaca-se que o processo de desburocratização e descentralização, leia-se liberalização, restringiu-se ao esporte de alto rendimento que consolidou o domínio de grupos esportivos no país, principalmente no futebol.

No que se refere à inclusão do esporte na Constituição de 1988, o CND foi o representante esportivo na negociação e apresentou o texto-proposta relativo ao esporte, que versava sobre a “autonomia esportiva”, a destinação de recursos públicos para o esporte educacional e de alto rendimento, a criação de benefícios fiscais para o fomento de práticas formais e não-formais como direito de todos e o reconhecimento do esporte como bem cultural e como expressão de identidade nacional. Tal proposta foi alvo de inúmeras emendas, sendo que o texto final guardou mais relação com a democratização almejada pelos setores sociais do que

a proposta inicial colocada pelo CND. (LINHALES, 1996).

O artigo destinado ao esporte é o de numeração 217, constante no Título VIII da Ordem Social, no Capítulo III da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção III do Desporto.

Art. 217º 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.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, reguladas em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (BRASIL, 1988).

Diante do exposto até o momento, uma análise imediata do referido artigo evidencia o dever do Estado em fomentá-lo, mas também evidencia em seu primeiro inciso a liberalização do esporte. Carrega em seu segundo inciso limites ao destinar prioritariamente os recursos para o esporte educacional e em casos específicos, para o de alto rendimento, não se referindo, assim, ao esporte-participação.

Muito embora o esporte seja apresentado como direito de cada um, em um aspecto individualizado, é na perspectiva do lazer, esporte-participação, que ele contempla a possibilidade de uma democratização, tendo em vista que o lazer encontra-se amparado no artigo sexto da Carta Magna como um direito social. Porém, tal perspectiva é nebulosa, pois o “incentivar” o lazer não explicita como isso ocorrerá, ainda mais quando não se destina recursos públicos para isso.

O quadro de não efetivação dos direitos sociais perpetua-se até os dias atuais frente a inúmeras ofensivas neoliberais e recuo do poder público, que solapou tais direitos e substituiu o Estado pelo mercado. Isso porque, um Estado que é “conformado pelo ideal neoliberal, ao retomar os direitos individuais, pauta-se na lógica da desregulamentação dos direitos sociais.” (OLIVEIRA; HÚNGARO, 2008).

Desse modo, as políticas sociais que visam ofertar os direitos sociais tornam-

se paternalistas, geram desequilíbrio e devem ser obtidas via mercado, descaracterizando o direito social e desresponsabilizando o Estado do dever de garanti-los.

Assim, resultante da liberalização e autonomia das entidades esportivas, o mercado se apresentou como alternativa predominante para o esporte demandando uma reformulação da Lei nº 6.251/75.

No ano de 1990, Fernando Collor de Mello assume a presidência e cria a Secretaria de Esportes da Presidência da República (SEPR), solicitação constante do relatório do CND de 1985. Para secretário foi escolhido Arthur Antunes Coimbra, o jogador de futebol Zico, que devido ao conflito entre as agendas profissionais logo entregou o cargo, mas seu nome intitulou o projeto de lei instaurado pelo Executivo para modernizar o esporte no país. (LINHALES, 1996).

Zico foi substituído por outro atleta, o jogador de voleibol Bernard Rajzman, que organizou em 1991 o “Simpósio sobre Política Nacional dos Desportos” cujo objetivo era reunir diferentes segmentos para obter dados que contribuíssem para a formulação de políticas. A autora afirma que tal espaço serviu somente para legitimar as ações da SEPR, tendo em vista o modo democrático limitado com que foi realizado, pois os participantes manifestavam-se somente quando solicitados, as pessoas no auditório não podiam fazer perguntas, nem solicitar esclarecimentos ou formular questões de ordem para não dominarem o simpósio e transformarem o mesmo em um palco de confronto entre palestrantes e participantes.

Em agosto de 1991, o Executivo encaminha para o Congresso o Projeto Zico, Projeto de Lei (PL) nº 956/91, que *institui normas gerais sobre o desporto e dá outras providências*. Para sua análise é criada a Comissão Especial de Desportos, vinculada à Comissão Permanente de Educação, Cultura e Desporto, com a presidência do deputado Aécio de Borba (PDS/CE), que durante o Governo Sarney havia enviado outro projeto de lei para rever a legislação, o qual a tramitação foi interrompida, devido ao projeto de lei do executivo, mas que posteriormente foi apensado ao projeto de lei do executivo.

Novamente, os elementos centrais da discussão são a retirada do Estado do setor esportivo, a autonomia das entidades esportivas e o fortalecimento da iniciativa privada no setor. Como não poderia deixar de ser, a discussão sobre a reestruturação e atuação do Estado no sentido de garantir o esporte e o lazer como

um direito social preconizado na Carta Magna foi minimizada.

Entretanto, os interesses conservadores das entidades esportivas, capitaneadas principalmente pelo futebol que possuía parlamentares defensores de seus interesses na Comissão e no Congresso, e os interesses de uma parcela progressista³⁶ que se esforçava na direção de uma redefinição do Estado no sentido de democratizar as decisões sobre o esporte e o acesso ao mesmo, se configuraram como oposição aos interesses liberalizantes.

O jogo de interesses foi permeado pelo forte poder de pressão dos liberalizadores, mas envolveu concessões destes às forças conservadoras. Nesse processo, o setor de esquerda não conseguiu reunir forças capazes de se contrapor à relação liberalização-conservadorismo, por ser minoria no Congresso e, também, por não conseguir mobilizar segmentos da sociedade que pudessem exercer poder de pressão sobre os mandatários que exigiam que o Estado se retirasse do setor esportivo. (LINHALES, 1996).

O processo de tramitação arrasta-se até o ano de 1992 e é paralisado a partir do segundo semestre devido ao processo de *impeachment* presidencial³⁷ preencher toda a atenção do Congresso Nacional. Retomado em janeiro de 1993 e após os trâmites legais, o projeto de lei é encaminhado em junho para a sanção presidencial tornando-se a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, apelidada de Lei Zico.

A Lei Zico, que se configurou como o primeiro dispositivo liberalizante, inicia seu texto classificando o desporto brasileiro em práticas formais e não-formais³⁸, conforme artigo 217 da Constituição Federal de 1988. Por ser uma lei criada após o processo constituinte, a mesma traz em seu texto os reflexos desse processo, bem

³⁶ A autora exemplifica como integrantes da parcela progressista o Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) e a Federação Brasileira de Associações de Profissionais de Educação Física (FBAPEF), que efetuaram esforços no sentido de acompanhar esse processo legislativo. Para isso, as duas entidades indicaram os professores Lino Castellani Filho e Antonieta Martins Alves para acompanharem os trabalhos da Comissão junto à assessoria do Deputado José Fortunati do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (PT-RS), contribuindo no posicionamento dos partidos de esquerda, apesar destes representarem a minoria na Comissão. (LINHALES, 1996).

³⁷ Ao assumir a presidência, devido ao processo de *impeachment*, Itamar Franco extingue a SEPR e o esporte volta à pasta do Ministério da Educação e Cultura que tem o nome alterado para Ministério da Educação e do Desporto (MED). Márcio Braga, o deputado que presidiu o primeiro debate acerca do esporte no Congresso Nacional, assume a secretaria destinada ao esporte. (LINHALES, 1996).

³⁸ As práticas formais são reguladas por normas e regras nacionais e internacionais. Já as práticas não-formais são caracterizadas pela liberdade lúdica de seus praticantes. (BRASIL, 1993).

como do processo gestado no âmbito esportivo.

No capítulo II, referente aos princípios fundamentais, os mesmos se encontram ampliados e abarcam todas as manifestações esportivas que passam a ser o desporto educacional, o desporto de participação e o desporto de rendimento. O desporto consta como direito individual, mas dois princípios, III e V, avançam no sentido da perspectiva democrática por versarem sobre a democratização do esporte, na qual sejam garantidas as condições de acesso, e o esporte como direito social e o dever do Estado em promover tanto as práticas formais como as não-formais.

Muito embora, a inclusão destes configure-se mais em mera formalidade de adequar a lei à Constituição de 1988 que já contemplava, mesmo que de forma confusa, o esporte como um direito social a ser democratizado, pois, como destacado por Linhales (1996) a discussão do esporte como direito social foi minimizada.

Os interesses conservadores das entidades esportivas foram contemplados com a descentralização do sistema desportivo e com a autonomia de organização tanto de pessoas físicas como jurídicas, caracterizando-se como sujeitos nas decisões que viessem as afetar. Percebe-se neste item a inclusão do mercado ao possibilitar o ingresso da pessoa física no setor esportivo e ao destinar uma vaga no Conselho Superior de Desportos (CSD) ao representante das empresas apoiadoras do desporto.

Ao Conselho Superior de Desportos, antigo CND, permaneceram as atribuições consultivas e normativas. As atribuições referentes ao esporte de rendimento prevaleceram em relação às outras dimensões e a composição do Conselho era formada por representantes ligados à mesma, demonstrando assim, novamente, uma priorização dessa dimensão esportiva por parte do Estado, mas agora com um novo sujeito integrante, o mercado.

Para além do exposto, a lei também possuía pontos polêmicos, como a conservação da tutela do Estado, por meio do CSD, em fixar valores, critérios e condições para o pagamento do passe e o desenvolvimento de bingos por entidades desportivas como fonte de financiamento.

Boudens (2007) indica que tal dispositivo não constava do projeto de lei original, não se sabe de qual grupo partiu essa iniciativa e nem como ocorreu a

inserção do mesmo na Lei. Envolto em diversos questionamentos acerca da sua constitucionalidade, regulamentação e utilização do apoio ao esporte para acobertar o desenvolvimento de atividades ilegais, tais como crime de lavagem de dinheiro, o bingo continuou como fonte de financiamento mesmo com a criação, em 1995, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito³⁹ (CPI) que constatou a necessidade de correção da regulamentação.

Essa questão permaneceu no processo de criação da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, popularmente chamada de Lei Pelé, pois o ex-jogador de futebol Edson Arantes do Nascimento, o Pelé, foi nomeado como Ministro Extraordinário do Esporte⁴⁰. Atualmente essa é a lei que rege o esporte, a qual teve diversos acréscimos e supressões de artigos ao longo do tempo.

É relevante e pertinente o interesse acerca desta Lei, tendo em vista ser o segundo dispositivo legal liberalizante, ser a legislação em vigor e ter sido objeto de diversas modificações e inclusões devido à realização dos Megaeventos Esportivos. Desse modo, faz-se necessária a elucidação do seu processo de criação no que se refere aos embates políticos e jogo de interesses.

Em setembro de 1997 o ministro Edson Arantes envia ao Congresso Nacional um projeto de lei, PL nº 3633/97, que objetivava implementar medidas moralizadoras no esporte. Neste projeto não havia nenhuma referência aos bingos e o mesmo tornou-se prioritário ao projeto de lei da CPI⁴¹.

A centralidade desse projeto de lei era dividida em dois eixos: as relações de

³⁹ O deputado Marquinho Chedid (PSD/SP) requereu à Câmara dos Deputados, em 21 de fevereiro de 1995, a CPI do Bingo destinada a investigar a situação dos bingos no Brasil. (BOUDENS, 2007)

⁴⁰ O presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, criou o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte. Pelé foi ministro de 1995 a 1998, ficando a cargo da Secretaria de Desportos do Ministério da Educação prestar o apoio técnico e administrativo. Posteriormente, em março do mesmo ano, esta secretaria foi transformada no INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, sendo desvinculado do MEC e subordinado ao Ministério Extraordinário do Esporte. Em 1998 ocorre a reeleição do presidente que cria no dia 31 de dezembro de 1998 o Ministério do Esporte e Turismo, o qual passa a agregar o INDESP, sendo nomeado ministro o deputado federal Rafael Grecca. Na sequência, em outubro de 2000, o INDESP é extinto e substituído pela Secretaria Nacional de Esporte

⁴¹ Segundo Boudens (2007, p.111) a polêmica do bingo foi tratada pelo ministro Edson Arantes com o seguinte questionamento: “- Qual a forma legal para aumentar o percentual de lucro das entidades esportivas na arrecadação dos bingos?”. A resposta para isso veio da própria CPI que criou um projeto de lei, PL nº 1417/96, destinado a instituir regras claras para o funcionamento dos bingos.

trabalho dos jogadores de futebol e a transformação dos clubes de futebol em empresas. Tendo sido um jogador de futebol, verifica-se que a atuação do ministro restringiu-se ao seu campo de interesse criando uma ordem de prioridades, relegando às outras dimensões esportivas ao segundo plano.

Interessante é que tal atitude gerou um embate com o COB, pois o ministro centralizou seus interesses e ações no futebol, o que de certa maneira, mesmo que em pequena proporção, desviou a atenção dos outros esportes de alto rendimento. Isso fez com que o presidente do COB, Carlos Arthur Nuzman, defendesse uma legislação única que separasse o futebol dos demais esportes ou ainda uma legislação específica para o futebol, pois o ministro especificou que alguns artigos da lei relativos à profissionalização dos atletas⁴², às relações de trabalho passariam a ser exclusivos dos jogadores e clubes de futebol. (BOUDENS, 2000)

O processo de tramitação da Lei Pelé foi alvo de críticas devido à sua “tramitação meteórica”, com a sanção presidencial em março de 1998 após seis meses da entrada do projeto de lei no Congresso Nacional. Em relação aos debates e críticas o ministro sentenciou que: “- O Pelé está acima de toda essa discussão política.” (BOUDENS, 2000, p.3)

Essa rapidez aconteceu não somente pela influência do mito Pelé, mas devido a outros fatores. Outros três projetos de lei destinados ao esporte e encaminhados por deputados aguardavam apreciação⁴³, muito embora o projeto de lei do ministro tenha monopolizado as atenções. A partir disso, diversas foram as emendas a contemplar os assuntos dos outros projetos de lei.

Alia-se a isso o acordo realizado entre ministro, líderes e relatores do Senado para uma aprovação sem alterações desde que o ministro se comprometesse a levar as recomendações de veto e aprimoramentos à Presidência da República, pois devido ao avanço para o esporte, clubes e atletas o projeto demandava urgência.

Outro elemento polêmico foram os bingos. Embora não estivessem

⁴² Inclui-se na lista desses artigos o artigo 28 que juntamente com o artigo 119 do Decreto nº 2.574, de 29 de abril de 1948, extinguiu o “passe”, libertando os atletas de seu “aprisionamento” aos clubes. Entretanto, alguns estudiosos colocam que essa decisão gerou efeitos negativos, pois transferiu os dividendos dos clubes para os empresários que se tornaram os novos patrões dos atletas. (MELO; MELO, 2006)

⁴³ Projeto de lei nº 1.159, de 1995, de autoria do deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) que objetivava a extinção do passe. Projeto de lei nº 2.437, de 1996, apresentado pelo deputado Eurico Miranda que estabelecia “critérios” para que o jogador tivesse o passe livre. Projeto de lei nº 3.558, de 1997, de iniciativa do deputado Maurício Requião (PMDB/PR) que estabelecia diretrizes para a organização do desporto profissional.

contemplados no projeto de lei, foram inclusos à mesma pela comissão do legislativo que apreciou o projeto, permitindo assim os jogos de bingo em todo território nacional. A lei passa a ganhar um novo apelido, “Lei Áurea da Jogatina”⁴⁴.

Posteriormente à criação da Lei Pelé, o Ministério do Esporte e Turismo, na gestão do ministro Rafael Grecca, elaborou o Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte. (BRASIL, 1999) Ressalta-se que essa demanda não integra a Lei Pelé.

O referido plano foi elaborado pelo INDESP em 1999. Seu conteúdo é pautado por uma visão utilitarista do esporte e do lazer, cuja energia é apaixonante, contribui para erguer a mocidade acima dos efeitos da exclusão social, das drogas e da marginalização. Constata-se que o esporte e o lazer não são tratados como direitos sociais, mas sim, como remediador das mazelas sociais, funcionalidade atribuída ao esporte desde que o Estado passa a se ocupar do mesmo.

O plano contempla o esporte de forma abrangente, porém, enfatiza o esporte de alto rendimento e o desenvolvimento econômico. Soma-se a isso a não ocorrência de debates, discussões, participação popular ou realização de conferência no processo de elaboração do mesmo. Pode-se considerar que esses aspectos foram contemplados na criação da Política Nacional do Esporte (PNE), último dispositivo político antecessor ao PDEL, tendo em vista que para a sua elaboração foram consideradas as deliberações da I CNE.

A Política Nacional do Esporte foi elaborada no ano de 2005 pelo Ministério do Esporte, a partir das deliberações aprovadas e materializadas no Documento Final da I CNE. Muito embora, o processo de Conferências no ministério guarde limitações relativas à real participação popular no sentido de propor ações e estas serem efetivadas, a PNE surge de um debate, a I CNE, que envolveu todos os segmentos da população brasileira que tratava do esporte e não somente os grupos envolvidos com o esporte hegemônico. Destaca-se que o grupo progressista, cujo tensionamento iniciou-se durante a década de 1980 e se fez presente no processo constituinte, teve participação no processo de elaboração da PNE.

Inicialmente, a PNE coloca como dever do Estado garantir um direito social que sempre foi negligenciado. Seus objetivos e princípios guardam uma forte relação com a democratização e universalização dos direitos sociais ao esporte e

⁴⁴ A Lei nº 9.981/2000 (Lei Maguito) alterou a Lei Pelé ao proibir definitivamente a exploração de bingos a partir de 31 de dezembro de 2002, devido às diversas práticas ilegais e ilícitas surgidas a partir do desenvolvimento dos mesmos.

lazer, tema principal da I CNE, e com as deliberações desta, tendo como principais itens: direitos sociais, inclusão social, universalização, fortalecimento da cidadania, gestão democrática e participativa, controle social, descentralização, desenvolvimento humano, fomento ao esporte educacional e de participação, desenvolvimento de talentos esportivos, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico e da nação.

As diretrizes e ações estratégicas coadunam com os objetivos e princípios da PNE e são no total de oito e dezoito, respectivamente. A composição das diretrizes é a seguinte:

1 - Universalização do acesso e promoção da inclusão social – ressalta o dever do Estado na garantia do direito ao acesso ao esporte e lazer, poderoso instrumento de inclusão social.

2 - Desenvolvimento humano – o esporte contribui na aquisição de qualidade de vida e desenvolvimento humano, desenvolvimento entendido como a possibilidade dos cidadãos em prolongar suas vidas, ter acesso a bens culturais, dentre outros.

3 - Ciência e Tecnologia do Esporte – a produção e a difusão do conhecimento da ciência e tecnologia, da informação e documentação constituem os pilares da PNE, conseqüentemente resulta no incentivo à pesquisa e socialização do conhecimento.

4 - Promoção da Saúde – o esporte deve contribuir para a promoção e preservação da saúde, integrando-se a ações interdisciplinares de políticas públicas de saúde coletiva.

5 - Paz e desenvolvimento da nação – a mobilização social do esporte deve ser direcionada para o desenvolvimento social e para o fortalecimento do espírito patriótico e de identidade nacional.

6 - Desenvolvimento econômico – potencial econômico do esporte na geração de empregos e renda, na geração de renda por meio dos expectadores e patrocinadores, sendo essencial estimular a cadeia produtiva do esporte.

7 - Gestão democrática: participação e controle social – formação de uma rede de intervenção formada a partir das ações de colaboração e cooperação entre Ministérios, União, Estados e Municípios, poder Executivo e Legislativo, entes governamentais, não-governamentais, iniciativa privada, entidades esportivas e sociedade.

8 - Descentralização da política esportiva e de lazer – priorizar a transferência de competências entre os entes federativos e entre a iniciativa privada, quando for o caso, bem como ampliar e institucionalizar canais de diálogo.

As dezoito ações estratégicas englobam:

- 1 - A ampliação do acesso.
- 2 - A garantia da oferta regular.
- 3 - A ampliação da infraestrutura.
- 4 - Política de recursos humanos que atenda ao Sistema Nacional.
- 5 - Desenvolvimento da ciência e tecnologia.
- 6 - Oferta esportiva em suas três dimensões voltada para populações em vulnerabilidade social.
- 7 - Fortalecimento da participação feminina no esporte.
- 8 - Oferta de prática esportiva a pessoas com necessidades especiais.
- 9 - Esporte como meio de promoção da saúde.
- 10 - Ações de combate ao doping.
- 11 - Documentação e informação esportiva.
- 12 – Democratização da informação.
- 13 - Fortalecimento da gestão pública esportiva.
- 14 - Estruturação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.
- 15 – Estruturação de uma política de financiamento do SNEL.
- 16 - Fortalecimento das entidades de administração esportiva.
- 17 - Ampliação da participação popular.
- 18 - Garantia de mecanismos de controle e avaliação permanentes da PNE.

Em seu preâmbulo traz um resumo histórico da intervenção estatal no setor e as recentes ações por parte do ministério, naquele período em que a política era elaborada, seus programas, suas relações interministeriais, a constituição de redes de pesquisa, dentre outros. Indica o cumprimento da aplicação dos recursos, mas ressalta a necessidade de diversificação das fontes como algo essencial, sendo fundamental alterar a legislação vigente. Contudo, não esclarece o percentual destinado a cada manifestação esportiva.

Dialoga sobre os conceitos e finalidades dessas manifestações. Finaliza, com a sinalização da necessidade de construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tema da realização da II CNE, tendo em vista que

Uma política pública carece de racionalidade, pois existem poucas maneiras de solucionar uma situação em que aumentam as necessidades sociais e as demandas organizadas, como é o caso do esporte. A racionalidade das ações e o controle social podem multiplicar seus efeitos e, para isso, é fundamental que haja articulação entre as esferas de governo – União, Estados e Municípios -, os poderes – Executivo e Legislativo -, as entidades esportivas e a sociedade, de forma que todos trabalhem em torno de objetivos comuns. [...] É nesta perspectiva que será construído o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, visto na I Conferência Nacional do Esporte como necessário para “... unificar a ação do conjunto dos atores compreendidos no segmento do esporte e do lazer em todo o território nacional.” (BRASIL, 2009d; 2004, p. 42; 19).

A proposta de criação e implantação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi debatida na II CNE sem, contudo, ser efetivamente realizada. Muito se discutiu, mas pouco se avançou. Com o argumento da necessidade da criação de um plano que orientasse as ações do Sistema, a III CNE realizou a discussão sobre o Plano Decenal de Esporte e Lazer. “A construção de uma política, de um sistema e de um plano tem sido a trajetória da elaboração das políticas sociais a partir da democracia participativa efetivada nas conferências das diversas áreas.” (BRASIL, 2009c, p.13).

Percebe-se assim que a PNE guarda relação com a Carta Magna e tem um teor mais progressista, visto que não trata de forma exclusiva ao esporte de alto rendimento ou ao futebol, como no caso da Lei Pelé.

Verifica-se diante do que foi exposto acerca da intervenção estatal no setor esportivo, que esse processo ocorreu em um campo de disputa no qual o Estado organizou os interesses políticos das classes dominantes, ou seja, os interesses políticos do bloco no poder, o qual é composto por várias frações de classe burguesa. No entanto, verifica-se que o bloco no poder é dirigido por uma fração dessa classe, não de modo harmônico, mas a partir dos conflitos e disputas. (POULANTZAS, 2000).

Exemplo disso, o caso do embate entre Ministério do Esporte e Turismo e COB durante a tramitação da Lei Pelé, no qual os interesses do setor esportivo

representado pelo futebol se faz dominante por meio da pessoa do Ministro Edson Arantes, oriundo dessa fração de classe, sobrepondo os interesses de outra fração de classe no poder, no caso o COB, representante das outras modalidades esportivas de alto rendimento.

A partir do pensamento de Poulantzas (2000) devemos compreender o Estado não como Estado-Sujeito no qual detém autonomia absoluta em relação às classes sociais e seus conflitos de interesses, muito menos como Estado-Coisa no qual o Estado está plenamente a serviço da burguesia, não havendo autonomia em relação à classe ou fração hegemônica.

Pois até mesmo durante o período do Estado Novo, o autoritarismo pressionado por interesses econômicos permite a profissionalização do futebol, apesar da mesma ser proibida, contudo, coloca essa profissionalização sob o seu comando e ditames.

O Estado dessa forma deve ser compreendido como

[...] a condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe tais como elas se expressam, sempre de maneira específica, *no seio do Estado*, significa que o Estado é constituído - dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Isso significa que uma instituição, o Estado, destinado a reproduzir as divisões de classe, não é, não pode ser jamais, como nas concepções do Estado-Coisa ou Sujeito, um bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira a despeito de suas contradições, mas é ele mesmo dividido. (POULANTZAS, 2000, p.134-135, grifos do autor).

Assim, sua concepção de Estado se baseia na ideia de Estado-relação, pois a política do Estado é “a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado. [...] A capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes: *o campo do poder é portanto estritamente relacional*” (POULANTZAS, 2000, p.134, grifos do autor).

Todavia, a condensação da relação de forças entre classes e suas frações não se restringe somente às classes dominantes. A classe dominada também se faz presente ramificando seus interesses pelos setores e aparelhos estatais. “O Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, *mas também a relação de forças entre estas e as classes dominadas.*” (POULANTZAS, 2000, p.143).

Porém, o autor, afirma que as classes ou frações dominantes presentes nos setores e aparelhos do Estado não permitem que no interior deste se solidifique um

poder característico das classes populares. Assim, as classes populares não possuem um poder próprio dentro do Estado, mas se fazem presente nos seus setores e aparelhos através de focos de oposição ao poder das classes dominantes.

Diante do exposto acerca da intervenção estatal no esporte e seus dispositivos legais e políticos, resta-nos agora saber sobre a inserção do esporte nos planos plurianuais.

2.4 Os planos plurianuais do esporte

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento relacionado à gestão orçamentária, amparado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 165⁴⁵, cabendo ao Poder Executivo a responsabilidade de sua elaboração e execução. Apesar de integrar a Carta Magna, sua implantação ocorreu somente a partir do segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (1999/2002).

O objetivo do PPA é estabelecer “[...], de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. (BRASIL, 1988).

Sua dinâmica consiste em ordenar a ação do Governo em programas orçamentários, os quais passam a vigorar no segundo ano de um determinado mandato se estendendo até o primeiro ano do mandato subsequente, com o propósito de minimizar o risco de interrupção brusca de ações governamentais de um governo que se encerra para outro que se inicia. (SALVADOR, 2010).

Assim, todas as instâncias executivas de governo – Ministérios, Secretarias, dentre outros – constroem o PPA que norteará sua ação, logo no primeiro ano de governo, ano no qual administra a partir do PPA construído no governo anterior.

Os programas orçamentários comportam as intenções de ação, nomeadas

⁴⁵ O artigo 165 contempla ainda a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Há uma relação sistemática entre as três peças legislativas, as quais constituem o ciclo orçamentário no país. “O PPA é um planejamento das metas e dos programas de governo para quatro anos. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece as diretrizes para o orçamento anual, como também as modificações na legislação tributária para o exercício subsequente. A LOA quantifica os valores em relação a programas, com os seus respectivos executores, com base nas estimativas e autorização para obtenção de receitas, fixando os gastos para o exercício seguinte. O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional por meio do Tribunal de Contas da União (TCU).” (SALVADOR, 2010, p.49).

como de Custeio, as que se destinam a tudo o que for necessário para o funcionamento dos projetos constantes no programa, e de Capital, as que se referem a reformas e construções, com a respectiva dotação orçamentária que é a explicitação do valor de cada uma delas. Após a elaboração pelo Executivo, os programas são encaminhados ao Legislativo para aprovação.

A partir de sua aprovação, passam a aguardar a liberação dos recursos para sua implementação, a ser feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), consoante a Lei Orçamentária Anual aprovada no Legislativo e sancionada pelo Presidente.

Todavia, por possuir o orçamento aprovado apenas caráter indicativo, o MPOG utiliza o artifício do contingenciamento, liberando recursos em conformidade com a política econômica existente. Ocorre então uma situação na qual o Executivo reconhece que determinado ministério tem seus programas orçamentários aprovados, mas a liberação do aprovado passa a depender da vontade política do Governo. Dessa forma, o orçamento

[...] é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2010, p.172).

A partir do que é exposto por Salvador (2010) verifica-se que nenhum ato político é neutro, nem os atos técnicos. Todos estão inseridos no jogo de correlação de forças. Desse modo, buscou-se aqui compreender como o esporte se situa nos planos plurianuais elaborados até então, visto que se configuram em atos normativos de planejamento dos quais dependem a execução das políticas públicas sociais.

O primeiro PPA, Avança Brasil⁴⁶, elaborado para o quadriênio 2000-2003 durante o Governo FHC é dividido em oito seções: Vida na cidade, Vida no campo, Diversão e lazer, Um futuro melhor, Vida saudável, Eu trabalhador, Produzindo o Brasil, Construindo o Brasil. Em cada seção há uma mensagem presidencial

⁴⁶ Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/index.htm>>. Acesso em 10 fev. 2012.

referente ao eixo de governo, ou seja, segurança e moradia, agricultura, esporte, educação, saúde, emprego, indústria e outros, respectivamente.

No item destinado ao esporte o discurso entusiasta possui duas vertentes: as modalidades do esporte de alto rendimento e o esporte como combate à marginalização. A seguir são apresentados os principais programas esportivos desenvolvidos pelo Ministério do Esporte e Turismo, os quais eram o Programa Brasil Potência Esportiva, o Programa Esporte Direito de Todos e o Programa Esporte Solidário. O Programa Esporte na Escola não é apresentado nos principais programas, supõe-se que devido à sua implantação ter ocorrido no ano de 2002.

O Programa Brasil Potência, situado no Macro Objetivo 07 – desenvolver a indústria cultural, destinava-se ao esporte de alto rendimento e tinha por principais ações detectar e avaliar talentos esportivos, apoiar a participação de delegações brasileiras em competições nacionais e internacionais, incluindo os atletas com necessidades especiais. As competições internacionais eram consideradas elementos de visibilidade do país no exterior.

O relatório de avaliação recomenda a reformulação das fontes de financiamento, pois as mesmas não contemplam as reais necessidades do esporte, criação de mecanismos para diminuir o impacto das restrições orçamentárias, melhor envolvimento das parceiras entre os entes federativos, empresas governamentais e a sociedade privada.

Indica ainda, a necessidade de ampliar a participação da sociedade contemplando a população, mas vinculando-a ao voluntariado, e de aperfeiçoar o planejamento tendo em vista a candidatura do Brasil à sede dos Jogos Pan-americanos de 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2012 ou 2016, sinalizando o interesse em sediar os Jogos.

O Programa Esporte Direito de Todos, situado no Macro Objetivo 28 – mobilizar o Governo e a sociedade para redução da violência, era voltado para a reinserção social e realizado pelo INDESP. Na realidade, esse programa era o Programa Esporte para Todos fortemente pautado no voluntariado e na focalização de segmentos sociais, os idosos e as pessoas com necessidades especiais.

Questões internas ao ministério, relativas ao público-alvo e ao desenho do programa, culminaram na extinção do mesmo no ano de 2002. Supõe-se que a extinção tenha sido pelo fato de que o Esporte Solidário, de certa maneira,

executava função similar ao Esporte Direito de Todos, a focalização das políticas públicas em segmentos de vulnerabilidade social, tendo em vista que ações do extinto programa foram direcionadas ao Esporte Solidário.

O Programa Esporte Solidário, também situado no Macro Objetivo 28, era destinado às crianças e jovens em situação de risco social e sua principal função era o funcionamento de núcleos em comunidades de periferia. Com a extinção do Programa Esporte Direito de Todos, o Esporte Solidário passou a atender o público-alvo do extinto programa. Esse programa integrava o conjunto dos programas estratégicos por serem fundamentais ao desenvolvimento.

O Programa Esporte na Escola, como o nome já diz, era destinado ao desenvolvimento do esporte em âmbito escolar. A concepção de esporte escolar do programa era voltada para a base de iniciação esportiva ligada ao esporte de alto rendimento, no qual a escola se torna um local de descoberta de talentos esportivos. É destacado que ele não serve somente para isso, mas também para solucionar e prevenir as mazelas sociais.

Verifica-se que o esporte no âmbito do PPA, apesar de contemplar em seus programas as três dimensões esportivas, não se diferenciou daquilo que vinha sendo engendrado no Ministério do Esporte e Turismo, ou seja, a priorização do esporte de alto rendimento, o direito social ao esporte e lazer submetido a uma lógica funcionalista e segmentada e o esporte escolar como base do esporte de alto rendimento.

Observa-se isso também nas Ações Federais (1995/2002), item integrante do *site* do PPA Avança Brasil, no qual é possível visualizar por estados as ações do Governo FHC nesses anos, anteriores à elaboração do primeiro PPA.

A análise dos textos revela um tratamento do esporte baseado na lógica funcionalista conectado às mazelas sociais ou ao preenchimento do tempo para crianças frequentadoras da escola em período integral. De forma mais detalhada, não há no sumário dos textos item específico para o esporte, sendo que o mesmo encontra-se prioritariamente no texto sobre o item Vida urbana, o qual ressalta que o crescimento urbano e da violência exige a oferta de equipamentos e serviços à comunidade, no caso, as quadras esportivas.

Esse texto é padronizado e consta nos textos de todos os estados, exceto nos de Alagoas e Ceará, os quais não possuem nenhuma discussão ou referência às

ações do Governo Federal no esporte. Para além desse texto, em alguns estados há breves apresentações do Programa Esporte Solidário com previsão do quantitativo de atendimentos e valores destinados, bem como do Programa Pintando a Liberdade, destinado à produção de material esportivo pelos presidiários a ser distribuído nas escolas públicas.

O esporte é apresentado de forma superficial, sem um parâmetro de informações para todos os estados. As informações apresentadas relativas a quantitativo e valores carregam mais o sentido de impactar e propagandear as ações governamentais do que informar e esclarecer as mesmas.

O segundo PPA para o quadriênio 2004-2007, Plano Brasil de Todos, foi elaborado no Governo Lula. O Governo Federal considera o esporte um mecanismo de redução das desigualdades sociais, tornando-se um elemento a ser ofertado a jovens e crianças em situação de vulnerabilidade social.

Os programas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte, constantes no PPA Brasil de Todos, foram o Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, o Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, o Programa Rumo ao Pan 2007, o Programa Segundo Tempo e o Programa de Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural.

O Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento visava para além de melhorar o desempenho dos atletas e da imagem do país no exterior, reduzir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, visto que o país possuía modalidades nas primeiras colocações e outras com resultados insignificantes no cenário internacional.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade teve por objetivo democratizar o acesso ao esporte de lazer de populações em vulnerabilidade social, visando a qualidade de vida, abarcando todos os segmentos etários. Considerado pelo Governo Federal em seu PPA como um programa social, tendo em vista a sua possibilidade de promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Considerado um programa social, o Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo, cuja origem foi o Programa Pintando a Liberdade, contribui para a inserção social de detentos e adolescentes em conflito com a lei, além de populações em vulnerabilidade social, a partir da fabricação de material esportivo a

ser utilizado em escolas públicas. Já o Programa Rumo ao Pan 2007 foi destinado à organização e realização dos Jogos Pan-Americanos, na cidade do Rio de Janeiro, e demandou a construção de um complexo esportivo.

Para o âmbito escolar destinou-se o Programa Segundo Tempo, que visava democratizar o acesso à prática esportiva como elemento educacional para a formação da cidadania. O esporte educacional não aparece com o viés funcional de base para o esporte de alto rendimento, mas a focalização na vulnerabilidade social permanece.

O Programa de Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural destinava-se a incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, desenvolvendo, por exemplo, os Jogos dos Povos Indígenas.

Percebem-se assim indicações de avanços nas diversas áreas do setor esportivo. No esporte de alto rendimento ao se propor um maior incentivo às modalidades esportivas que até então não havia sido priorizadas. No esporte de participação ao se integrar os diversos segmentos etários, e ao esporte educacional por desvincular o mesmo do esporte de alto rendimento, muito embora essas duas dimensões, esporte de participação e esporte educacional, permaneçam vinculadas a ações focalizadas.

O terceiro PPA para o quadriênio 2008-2011, Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade, é o segundo PPA elaborado durante o Governo Lula. Permanece o foco na juventude e na população vulnerável a risco social, demonstrando a permanência da ação governamental no que se refere à oferta focalizada do direito social ao esporte e lazer.

Os programas desenvolvidos passam a ser somente o Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão, o Programa Esporte e Lazer da Cidade, o Programa Inclusão Social pelo Esporte e o Programa Segundo Tempo, sendo que seus objetivos e público-alvo permanecem os mesmos.

Para além de estar vinculado ao Ministério do Esporte, o Programa Esporte e Lazer da Cidade encontra-se incluso no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no que se refere à implantação de espaços integrados de esporte, cultura, lazer e serviços públicos – Praças do PAC.

Talvez, torne-se enfadonha a repetição do viés utilitarista ao esporte, contudo, mais do que repetir é preciso situar e evidenciar um quadro que se alonga por várias

décadas no sentido não só de denúncia, mas de conscientização e reflexão que vise a mudança desse quadro.

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, do governo da Presidente Dilma contempla elementos relacionados à realização dos Megaeventos Esportivos, desse modo, este plano plurianual será abordado no último capítulo destinado aos desdobramentos pós-PDEL.

2.5 O Plano Decenal de Esporte e Lazer

Na tentativa de realizar uma síntese inicial, mas não no sentido de esgotar o assunto, o que se buscou neste capítulo foi apresentar os dispositivos legais e políticos anteriores à formulação do PDEL e suas continuidades e descontinuidades em relação a estes.

Diante do exposto, verificamos que o PDEL frente aos seus antecessores normativos e legais, exceto pela elaboração da PNE, representa uma descontinuidade em relação à participação popular no seu processo de discussão e de deliberação. Muito embora, a participação da população nos debates políticos não seja o único requisito para se efetivar suas reivindicações, tal mecanismo se configura como essencial para o trajeto rumo à democratização das decisões públicas. Se ela por si só não possibilita a democratização, sem ela muito menos conseguiremos.

Em relação à PNE, pode-se considerar que o PDEL contempla uma continuidade do que esta política defende. Isso porque os princípios do PDEL são os mesmos resguardados na Política Nacional do Esporte, os quais são a universalização, a democratização da gestão e da participação social, a inclusão social e o desenvolvimento humano pelo esporte. Muito embora, a ação do Estado frente a tais princípios encontra-se ainda em estado embrionário, a utilização desses princípios na elaboração e no debate acerca do PDEL conferiu relativa continuidade na linha de discussão iniciada na I CNE a respeito da dimensão social do esporte.

Contudo, o direcionamento do debate para a realização dos Megaeventos Esportivos e a determinação destes na dinâmica de elaboração do Plano Decenal, configura-se em uma descontinuidade referente à pauta construída a partir do Governo e não a partir da I e II CNE ou demandas populares.

Esse princípio organizador do PDEL, pautado nos Megaeventos Esportivos, guarda relação de continuidade com a legislação esportiva em vigor, a Lei Pelé, principalmente no que se refere ao aspecto liberalizante que potencializa a relação entre mercado e setor esportivo, bem como o tratamento prioritário em relação ao esporte de alto rendimento e espetáculo.

Em relação aos planos plurianuais pode-se inferir que o PDEL representa um processo de continuidade da perspectiva utilitarista do esporte, das políticas focalizadas constantes nos mesmos. Soma-se a isso à vinculação de um elemento de suma importância para a área das políticas públicas, um plano decenal, à realização dos Megaeventos Esportivos.

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.

Algo que não ocorre no esporte educacional, muito menos no esporte de participação, tendo em vista que no jogo de forças, até o esporte educacional em certa medida tem mais prioridade do que o esporte de participação como um direito social, mesmo que enviesado. Afinal, ainda é possível transformar a escola em um celeiro de atletas que nos represente em 2016 nas Olimpíadas.

Desse modo, torna-se importante compreender de que maneira o Ministério do Esporte justificou a descontinuidade do debate, atrelando a criação de um Plano Decenal à realização dos Megaeventos Esportivos, bem como compreender as bases que sustentam esse plano e quais as proposições deste em relação ao direito social, a gestão e controle democrático e o financiamento.

CAPÍTULO III

A JUSTIFICATIVA, AS BASES DE SUSTENTAÇÃO E AS PROPOSIÇÕES DO PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER

No capítulo I verificou-se que a tônica da discussão da III CNE desvia-se da discussão realizada até então pelas Conferências anteriores. A pauta prioritária passa a ser a realização dos Megaeventos Esportivos e “surge” por fora das Conferências, pois não houve nenhum registro sobre a intenção de sediar os mesmos e nenhum direcionamento na II CNE que sinalizasse para a construção de um Plano Decenal, pelo contrário, ao término da II CNE apontou-se para a continuidade do debate a respeito do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Constata-se, então, que a construção dessa pauta governamental ocorreu em conjunto com as entidades de administração esportivas. Assim, se faz necessário saber a justificativa do Ministério do Esporte em propor a elaboração de um plano atrelado aos Megaeventos Esportivos, as bases de sustentação desse plano e o diálogo deste com o direito social, a gestão e o controle democrático e o financiamento, sendo esse o objetivo deste capítulo.

Na primeira parte é realizada a discussão sobre a justificação com a exposição dos documentos e atas das reuniões do Conselho Nacional do Esporte que ratificam essa justificação. A segunda parte destina-se a apresentar as bases que atualmente sustentam o Plano Decenal, em uma perspectiva de Megaeventos Esportivos. Na terceira parte discute-se a perspectiva do direito social, da gestão e controle democrático e do financiamento constante nas proposições do PDEL. Ressalta-se que estes aspectos são trabalhados nos outros capítulos, contudo, neste capítulo o foco reside em uma análise mais direcionada.

3.1 A preparação para os megaeventos esportivos

O Ministério do Esporte compreende que um Plano Decenal é algo necessário para direcionar as ações de um Sistema Nacional, ao afirmar que “A construção de uma política, de um sistema e de um plano tem sido a trajetória da elaboração das políticas sociais a partir da democracia participativa efetivada nas conferências das diversas áreas.” (BRASIL, 2009a, p.13).

Saviani (2010, p.782, grifos do autor) ressalta que há uma íntima relação entre sistema e plano

[...] sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. [...] Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se '*sistema*' é a unidade de vários elementos *intencionalmente* reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano.

Contudo, se observa que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer não foi implantado. Qual demanda se torna mais urgente? A elaboração do projeto de lei do Sistema ou a elaboração do Plano Decenal? Plano, esse que, decorrido dois anos da realização da III CNE, não possui decreto que o regulamente.

A resposta que guarda mais coerência seria a elaboração do projeto de lei do Sistema, porém, dois acontecimentos atravessam a dinâmica da realização das Conferências. Em junho de 2007 e em outubro de 2009 o Brasil vence as disputas para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A partir disso as políticas públicas de esporte e lazer no país passam a ser influenciadas pelo objetivo de projetar o país no campo esportivo, mas também no campo político e econômico. Desse modo, os Megaeventos Esportivos se tornam o princípio organizador e pauta prioritária das ações governamentais no que se refere ao esporte e lazer. (MASCARENHAS et al, 2012).

Esse princípio organizador colocado por Mascarenhas se faz presente nos documentos elaborados, no discurso do Ministro Orlando Silva, nas metas e ações e na apresentação das conquistas do Ministério.

No texto básico é destacado que nos últimos sete anos a Política Nacional do Esporte fundamentou-se em quatro eixos: na inclusão social, na melhoria da infraestrutura, no incentivo ao esporte de alto rendimento e na inclusão do Brasil no seleto rol dos países promotores de grandes eventos internacionais. Graças ao sucesso dos Jogos Pan e Parapan-americanos realizados no Rio de Janeiro em 2007, o país sediará a Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.

O Ministro argumenta que esse cenário resulta das ações empreendidas pelo Ministério compreendidas no crescimento e aperfeiçoamento dos programas, no aperfeiçoamento de medidas de segurança e conforto dos torcedores nos estádios de futebol. Além disso, os programas objetivam alçar a novos patamares os resultados esportivos do país.

Largos passos foram dados, grandes responsabilidades assumidas, é preciso assegurar as conquistas. Esse é o ambiente desafiador, colocado pelo Ministro, no qual se iniciou a III CNE para definir os rumos futuros das políticas públicas de esporte e lazer consubstanciadas em um Plano Decenal.

Se a Cartilha de orientações trazia uma “certa” neutralidade em relação aos Megaeventos Esportivos, exceto pelo *slogan* em sua capa, 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais, uma referência à sua intenção de “qualificar” o esporte de alto rendimento, de modo que este consiga se posicionar entre os 10 primeiros lugares no ranking olímpico, o Texto Básico evidencia a mudança da tônica do discurso ministerial e justifica a necessidade de um plano que oriente as ações do setor para a realização dos Megaeventos Esportivos.

Tal questão é bem representada no texto inicial do documento ao ressaltar que a PNE, nos últimos sete anos, trabalhou no sentido de desenvolver quatro eixos, sendo que três destes, exceto o da inclusão social, se relacionam diretamente com a realização dos Megaeventos Esportivos.

Segue listando ações realizadas a um esporte de alto rendimento relacionado a um dos Megaeventos Esportivos, o futebol, e coloca que é no ambiente desafiador de assegurar essas conquistas que o Plano Decenal será elaborado, ou seja, mesmo que o Plano contemple outras propostas, o eixo do debate e das ações por parte do Governo serão os Megaeventos Esportivos.

Outra clara expressão da justificativa da criação do Plano em relação aos Megaeventos Esportivos é que o Plano Decenal “[...] deve estabelecer ações e metas exequíveis que no intervalo de dez anos sejam capazes de colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo [isso porque] o impacto desses eventos é altamente positivo para o país, sua grandeza representa a força motriz que impulsiona e referenda a elaboração do PDEL como resposta objetiva às demandas para o desenvolvimento do setor.” (BRASIL, 2009a, p.5, 12-13).

É bem verdade que essas afirmações já evidenciam a “justificação” de vincular o Plano Decenal aos Megaeventos Esportivos, contudo, torna-se importante verificar o processo que originou essa justificativa e os resultados obtidos com a mesma.

No Caderno 3, destinado à apresentação das secretarias e dos respectivos programas, há uma seção destinada aos Grandes Eventos Esportivos na qual consta que o Governo Federal apoiou a candidatura do estado do Rio de Janeiro em 2007, dois meses após o fim dos Jogos Pan-americanos , reforçando em 2008 a intenção de ofertar garantias para a credibilidade da candidatura junto ao Comitê Olímpico Internacional (COI).

A participação estatal e o envolvimento governamental na candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede olímpica se definem, em certa medida, a partir da vontade e decisão política do chefe de Estado e de governo, o presidente Lula. Houve um investimento pessoal de Lula na candidatura, motivado tanto por sua paixão pelo esporte, como pela percepção da importância dos Jogos no plano das relações externas e concorrência global. (MASCARENHAS, 2012, p.44).

O Governo Federal cria o Grupo Técnico Interministerial (GTI) para organizar as ações da União, durante a fase de seleção. O COI entrega às cidades aspirantes um extenso questionário técnico sobre 17 temas, cuja entrega seria em janeiro de 2008. O Ministério do Esporte passa a coordenar a atuação federal nas dez comissões temáticas criadas pelo Comitê de Postulação para elaborar as respostas do questionário.

Posteriormente, realiza reuniões com o sentido de aprofundar o conhecimento sobre o projeto de modo a prepará-lo para a construção do dossiê de candidatura, caso o Rio de Janeiro se confirmasse como cidade candidata, confirmação obtida em junho de 2008.

Desse modo, ainda em 2008, o Governo Federal decide arcar com as despesas da Comissão de Candidatura Rio 2016, elemento de estratégia de promoção do país. Ocorre com isso uma adesão do setor empresarial, que segundo o documento resultou na redução do aporte público. Na verdade, de acordo com Mascarenhas (2012), o fundo público foi a maior fonte dos recursos, contribuindo com R\$ 101 milhões frente os R\$ 138 milhões gastos na Candidatura.

Após a visita de avaliação do COI no início de 2009, no dia 2 de outubro, o Brasil vence a disputa de sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Esse deve ter sido o motivo pelo qual não se tenha realizado a III CNE em 2009, pois consta como resolução da II CNE, de 2006, o caráter de realização bienal e em ano ímpar. O ME encontrava-se ocupado com os trâmites da candidatura Rio 2016. No entanto, após a vitória era preciso organizar as ações do ME a partir do seu objetivo principal, a realização dos Megaeventos Esportivos. Prova disso é a afirmação do Ministro de que “os grandes eventos esportivos estiveram presentes em todas as linhas estratégicas.” (BRASIL, 2010, p.13).

Desse modo, apesar de as orientações fornecidas pela Cartilha de orientações e pelo Texto Básico, sinalizarem para discussões mais abrangentes, as das linhas estratégicas, a III CNE teve como foco de debate os Megaeventos Esportivos.

O Documento Final que contempla a materialização do Plano Decenal é a resultante da justificação da necessidade de construção do mesmo tendo em vista a realização dos Megaeventos Esportivos.

Neste documento, o Ministro ressalta “o desejo de tornar o Brasil uma potência esportiva, enfrentando o desafio de imprimir um salto no esporte de alto rendimento, projetando o país entre os melhores colocados nas olimpíadas e paraolimpíadas.” (BRASIL, 2010, p.12).

Esse processo de justificação do Plano Decenal atrelado aos Megaeventos Esportivos repercutiu em todas as linhas estratégicas:

- 1 – Abandono da prioridade de discussão do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.
- 2 – Profissionalização e qualificação da gestão esportiva e de lazer em governança e técnicas, bem como o estímulo ao trabalho de marketing e mídias esportivas necessárias à realização dos Megaeventos Esportivos.
- 3 - Discussão do esporte educacional e de participação enviesada pela focalização de políticas e, no caso do esporte educacional, também pela formação de base para o esporte de alto rendimento.
- 4 - Na área da ciência, tecnologia e inovação os Megaeventos Esportivos se fazem presentes com a criação de laboratórios para o Centro Nacional de Treinamento Esportivo e de instrumentos para monitorar e avaliar qualitativa e quantitativamente

os programas esportivos.

5 – No esporte de alto rendimento com a criação e implantação de um plano de alto rendimento permanente e a gestão pública do esporte de alto rendimento por meio da ampliação das funções da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, se configura em uma inovação, na verdade, em uma moeda com dois lados, se de um lado a gestão pública se dá a partir da necessidade gerada pelos Megaeventos Esportivos, do outro se configura em uma possibilidade de atuação do Estado frente a um setor corporativo, personalista, cuja relação com o Estado se dá em nível mais financeiro do que organizacional.

6 - No âmbito do futebol a consolidação dos direitos e deveres do torcedor, por meio de uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos estádios e arenas de futebol e a fiscalização das torcidas organizadas é algo cuja discussão já ocorria, mas se relaciona diretamente e em maior grau com a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, tendo em vista que o Governo Federal se comprometeu a garantir o item segurança sem nenhum tipo de oneração à FIFA e à CBF, bem como ao COI, COB e CPB.

7 – No financiamento é defendida a dotação orçamentária vinculada ao esporte, algo que vem sendo discutido e defendido por todas as áreas do setor esportivo, progressista e conservadora. Muito embora essa e as outras propostas colocadas possam beneficiar diretamente o esporte de alto rendimento, há a possibilidade de contemplar as outras dimensões esportivas.

8 – Na área da infraestrutura esportiva a ênfase é a construção, reforma e manutenção de infraestrutura esportiva e paradesportiva localizadas nas instituições públicas de educação básica, técnicas, profissionalizantes e universitárias, bem como a criação de centros de treinamentos esportivos.

9 - Em relação ao esporte e economia, as ações demonstram o desenvolvimento econômico que a realização dos Megaeventos Esportivos pode propiciar ao país, com a indicação de estudos sobre os impactos do esporte na economia, bem como realização de fóruns sobre a relação entre esporte e economia e o empreendedorismo por meio do incentivo fiscal.

O surgimento da pauta nos Megaeventos Esportivos ocorre fora das Conferências, como também, fora das discussões realizadas nas reuniões do

Conselho Nacional do Esporte. Após a análise de todas as atas das Reuniões Ordinárias (RO) do Conselho e da única Reunião Extraordinária, chega-se à conclusão de que a candidatura e a realização dos Megaeventos Esportivos foram assuntos tratados em nível de informação e não de discussão⁴⁷.

Consta na ata da 1ª Reunião Ordinária, de 13 de agosto de 2002, que o Ministro Caio Luiz de Carvalho irá acompanhar o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, César Maia, que atualmente é o Governador do estado, na reunião da Organização Desportiva Pan Americana, no México, que decidiria se o Rio de Janeiro sediaria os Jogos Pan-americanos de 2007. O Ministro afirma que “essa conquista seria o primeiro passo concreto para que possamos sonhar com Olimpíadas e outros eventos multiesportivos internacionais.” (BRASIL, 2002, p.11).

O exposto ratifica a inserção dos Jogos Pan-americanos na agenda governamental anterior ao Governo Lula. O Ministro ainda apresenta na 3ª Reunião, de 19 de dezembro de 2002, um manual de captação de recursos para eventos internacionais.

Na ata da 5ª Reunião, realizada no Governo Lula em 22 de dezembro de 2003, com o Ministério a cargo de Agnelo Queiroz, é anunciada a realização da I CNE com uma apresentação desta pelo Secretário-Executivo, Orlando Silva. O Ministro Agnelo, na 6ª Reunião, realizada em 28 de abril de 2004, cobra dos conselheiros maiores empenhos nos trabalhos relativos à Conferência e anuncia a criação do Comitê de Gestão das Ações Governamentais para os Jogos Pan-americanos.

No período posterior à realização da I CNE, na 8ª Reunião, em 24 de abril de 2005, é apresentada a proposta para a Política Nacional do Esporte. A qual teve sua proposta final apresentada na 9ª Reunião, em 14 de junho de 2005.

Posteriormente, na 10ª Reunião, de 11 de novembro de 2005, é apresentada a proposta de realização da II CNE a ser realizada no primeiro semestre de 2006, apoiada nos resultados do I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Isso porque, de acordo com o Ministro, a periodicidade da Conferência é bienal conforme

⁴⁷ As atas constantes da análise são as disponíveis no endereço eletrônico do Ministério, que contempla desde as três últimas reuniões realizadas ainda no Governo FHC, no ano de 2002, até a última reunião realizada em 11 de outubro de 2011. Caso o Conselho tenha realizado reuniões posteriores a tal data, a ata da mesma não consta na página do Ministério, conforme busca realizada em janeiro de 2013.

o decreto que a institui. Parte integrante da pauta da 11ª Reunião, de 07 de março de 2006, a II CNE foi apresentada pelo Secretário-Executivo Orlando Silva.

Na 12ª Reunião, de 04 de maio de 2006, com Orlando Silva a frente do Ministério, o foco retorna aos Jogos Pan-americanos com a apresentação das ações governamentais de apoio aos jogos. A II CNE volta a ser pauta da 13ª Reunião, de 19 de setembro de 2006, com a apresentação de seus resultados e indicação das próximas ações, as quais não constam da ata, é apresentada ainda uma proposta de criação de uma comissão para acompanhar as resoluções da Conferência. Nessa reunião, também é pautada a atuação do Comitê Gestor das Ações Governamentais para os XV Jogos Pan-americanos.

Observa-se que nesse período não há menção acerca da realização dos Megaeventos Esportivos ou sua candidatura, muito menos da elaboração de um plano decenal. Porém, a primeira menção aos Megaeventos Esportivos surge na 15ª Reunião, de 11 de junho de 2007, quando o Secretário-Executivo, Wadson Nathaniel Ribeiro, abre a reunião, cuja pauta era o Plano Plurianual, que os recursos para dar suporte às candidaturas da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016 já estão previstas no planejamento e que foi organizada uma comissão no Ministério para tratar do assunto. O Secretário é advertido pelo conselheiro Bernard Razjman que enfatiza que o processo tem um alto custo. Mas isso, sabemos, não foi problema tendo em vista o alto investimento do fundo público na questão.

Ao contrário dos Jogos Pan-americanos que estiveram presentes na realização de algumas reuniões, os Megaeventos Esportivos não constam como elemento de discussão das mesmas. Sendo que o período em que o Secretário Executivo cita os mesmos coincide com o período em que o Presidente Lula externa seu apoio aos jogos.

A partir disso, na 16ª Reunião, realizada em 16 de agosto de 2007, o conselheiro Nuzman, presidente do COB, ressalta a capacidade do país em realizar Grandes Eventos, não só os Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos, mas outros que possam ser captados no futuro, demonstrando assim uma referência aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, cujo processo de candidatura estava em tramitação. Na mesma ocasião, o Ministro apresenta o Brigadeiro Pinto Machado, Presidente da Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB) que passa a integrar o Conselho, devido à realização dos Quintos Jogos Mundiais Militares a ser realizado

em 2011 nas instalações esportivas utilizadas pelos Jogos Pan-americanos.

Na reunião posterior, 17ª, de 29 de fevereiro de 2008, o conselheiro Nuzman apresenta o processo de Candidatura do Brasil aos Jogos Olímpicos de 2016, algo que veio sendo construído anteriormente entre COB, Ministério do Esporte, prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, governo estadual do Rio de Janeiro e outros Ministérios. Em seguida, como era de se esperar, os Megaeventos Esportivos saem de cena e entra em pauta a Conferência. Observe que a periodicidade da mesma é bienal, mas após a resolução da II CNE, fica indicada a realização em anos ímpares. Desse modo, a realização passaria a ser em 2009.

Na 18ª Reunião, em 19 de dezembro de 2008, o Secretário Executivo informa que em março de 2009 o tema central da próxima reunião será a III CNE. A 19ª Reunião, de 05 de maio de 2009, traz dois elementos importantes para a análise, primeiro, o Ministro informa que enviou ao Congresso Nacional a proposta de criação de mais uma Secretaria no Ministério, a Secretaria de Futebol e Direitos do Torcedor, ou seja, uma Secretaria específica para cuidar de um dos dois Megaeventos Esportivos a serem realizados.

O segundo elemento dialoga com a questão de atrelar à Conferência aos Megaeventos Esportivos com a suspensão da convocação da Conferência, motivada pelos problemas financeiros que o Governo Federal enfrentava. Porém, a causa mais provável tenha sido esperar o resultado da cidade-sede das Olimpíadas de 2016, e com isso realizar a III CNE, de modo que essa, em certa medida, estruturasse as ações governamentais e ainda, de quebra, ganhasse a legitimação da população em vincular o Plano Decenal à realização dos Megaeventos Esportivos. A ata ainda cita a visita técnica do COI relativa à candidatura olímpica.

A ata da 20ª Reunião, de 17 de setembro de 2009, traz o relato entusiástico do Secretário de Esporte de Alto Rendimento, Ricardo Leyser. Porém, o conselheiro Fernando Mascarenhas, ressalta que na reunião anterior houve a suspensão da III CNE e questionou o que responder caso lhe perguntassem sobre a realização da mesma. A resposta do Ministro foi de que ela aconteceria, mas que o prazo deveria ser equacionado e que esse item poderia integrar a Reunião Extraordinária de outubro.

Em 29 de outubro de 2009, durante a realização da 1ª Reunião Extraordinária, o Ministro apresentar o tema “Rio como sede das Olimpíadas de 2016 e

perspectivas para o esporte”, tendo em vista a aprovação do Rio de Janeiro em 02 de outubro. Assim, ele indica a elaboração, pela Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte, de um texto básico para a III CNE, de uma proposta de metodologia para os trabalhos do evento e de um calendário de programação para as etapas estaduais e municipais que culminasse na realização da III CNE, em sua etapa nacional, ainda no primeiro semestre de 2010. Observa-se que o Ministro não apresenta o tema da Conferência.

Na 21ª Reunião, de 10 de dezembro de 2009, esse calendário é regulamentado e são inclusos na Comissão Organizadora o Ministério da Ciência e Tecnologia, a Comissão Nacional de Atletas⁴⁸, o Sistema S⁴⁹ e o Instituto Brasileiro de Direito Desportivo⁵⁰ e a Rede Esporte pela Mudança Social⁵¹.

Inclui-se ainda o COB e o CPB na Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte. Verifica-se que as inclusões relacionam-se ao esporte de alto rendimento e, conseqüentemente, aos Megaeventos Esportivos. Por fim, na 22ª Reunião, de 17 de Dezembro de 2010, a Secretária-Executiva Cássia Damiani apresenta o Relatório Final da III CNE.

Assim, por meio dos documentos elaborados a partir e durante o processo de realização da III CNE e atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Nacional do Esporte, evidencia-se a justificação do Plano Decenal em relação aos Megaeventos Esportivos.

Dessa forma, concomitante à justificativa, é preciso compreender qual a sustentação do desenrolar desse processo. Ou seja, quais são as bases de sustentação do Plano Decenal e, portanto, dos Megaeventos Esportivos.

⁴⁸ Comissão formada por atletas para representar os interesses da classe junto ao Governo Federal, formada por esportistas e paradesportistas de destaque no cenário internacional.

⁴⁹ Formado por organizações criadas pelos setores produtivos (indústria, comércio, agricultura, transportes e cooperativas), as entidades oferecem cursos gratuitos em áreas importantes da indústria e comércio. Instituições componentes deste Sistema desenvolvem atividades esportivas e de lazer, como é o caso do SESI – Serviço Social da Indústria -, SESC – Serviço Social do Comércio -, SEST – Serviço Social de Transportes.

⁵⁰ Associação sem fins econômicos, apolítica, sem vinculação a qualquer clube ou faculdade e que tem como meta principal desenvolver o estudo do Direito Desportivo brasileiro.

⁵¹ Parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Nike, cuja missão é promover a articulação e a integração de organizações nacionais e internacionais públicas, privadas e do Terceiro Setor para produzir conhecimento e ações sobre o esporte como instrumento de transformação social.

3.2 Um novo Ministério do Esporte

A vitória do país para sede de realização de Megaeventos Esportivos⁵² e a realização da III CNE demandou ações imediatas do Governo Federal no âmbito esportivo, como também nos âmbitos governamentais que guardam relação com a organização e realização dos Megaeventos Esportivos.

Objetivando compreender as bases de sustentação do Plano Decenal, destaca-se a reestruturação do Ministério do Esporte, a criação de uma estrutura paralela à governamental e o maior aporte do financiamento público destinado ao esporte de alto rendimento.

A compreensão da reestruturação como base de sustentação do Plano Decenal atrelado aos Megaeventos Esportivos, passa pela compreensão da estruturação anterior, iniciada durante o Governo FHC que criou em 1998 o Ministério do Esporte e Turismo e modificada durante o Governo Lula após a separação das duas pastas.

Em 31 de dezembro de 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Ministério do Esporte e Turismo. A criação de um ministério demanda a criação de uma estrutura organizacional que operacionalize e gerencie suas diversas ações, ou seja, que formule, execute e coordene suas políticas.

Diante disso, o decreto que instituiu a estrutura regimental e organizacional do Ministério do Esporte e Turismo foi o Decreto⁵³ nº 2.928/99 que relativo ao esporte continha a Secretaria Executiva e o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP)⁵⁴.

Apesar de o esporte constar na Constituição Federal de 1988, a partir de três manifestações, desporto-educação, desporto-participação e desporto-performance,

⁵² Para além da realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o país sediou em 2011 a edição do 5º Jogos Mundiais Militares e sediará neste ano a Copa das Confederações.

⁵³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2928.htm>. Acesso em: 28 ago. 2012.

⁵⁴ O INDESP foi criado pela Medida Provisória nº 931, de 1º de março de 1995. “O INDESP era uma autarquia federal com a finalidade de promover e desenvolver a prática do esporte. Inicialmente, esteve vinculado ao Ministério da Educação e do Desporto, mas, com a criação do cargo de Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes (MP nº 931/95), ficou praticamente subordinado ao gabinete desse ministro sem ministério.” (BOUDENS, 2007, p.114).

e estar contemplado em um Ministério, o mesmo não possuía secretarias destinadas a cada manifestação.

Contudo, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva o cenário se modifica. Em janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, convertida na Lei 10.683, de maio de 2003, o Ministério do Esporte e Turismo é separado em duas pastas, criando assim o Ministério do Esporte e o Ministério do Turismo.

A estrutura organizacional do ME foi criada a partir do Decreto nº 4.668⁵⁵, de 9 de abril de 2003. Este decreto, o qual foi revogado pelo Decreto nº 7.529 de 2011, versa sobre a estrutura regimental e o quadro de cargos em comissão e funções gratificadas.

Em seu anexo I encontra-se a estrutura regimental que contempla a natureza e competência do ME, a estrutura organizacional, a competências dos órgãos específicos singulares e a atribuição dos dirigentes. Em relação a tais itens, importamos o conhecimento acerca da estrutura organizacional e competências dos órgãos específicos singulares.

De acordo com o decreto nº 4.668, adjetivado pelo Decreto nº 6.379 de 2008, o ME possuía a seguinte estrutura organizacional:

I – Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete
- b) Secretaria Executiva: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração e Representação Estadual no Rio de Janeiro
- c) Consultoria Jurídica

II – Órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE):
 - 1. Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural
 - 2. Departamento de Esporte Universitário

- b) Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer (SNDEL):
 - 1. Departamento de Políticas Sociais de Esporte e Lazer
 - 2. Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte

⁵⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm>. Acesso em 15 out 2012.

- c) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR):
1. Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento
 2. Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos

III – Órgão colegiado: Conselho Nacional do Esporte – CNE

As atribuições dos órgãos específicos singulares e seus departamentos contemplam itens equivalentes cada qual respectivo à sua área. Tais itens correspondem a:

- Propor assuntos da área para compor o Plano Nacional de Esporte;
- Implantar os programas de desenvolvimento do esporte, bem como realizar estudos, planejar, coordenar, supervisionar e avaliar esse desenvolvimento nos seus variados âmbitos;
- Zelar pelo cumprimento da legislação esportiva, relativa à área de atuação;
- Prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva aos entes federativos e às entidades não governamentais sem fins lucrativos em empreendimentos ligados ao esporte;
- Manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros;
- Articulação com segmentos da Administração Pública Federal, visando à execução de ações integradas;
- Apoio técnico e administrativo ao Conselho Nacional do Esporte;
- Coordenar, formular e implementar políticas, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações.

Para cada secretaria destinada a uma dimensão esportiva foi criado um programa de políticas públicas. Para a SNEE foi criado o Programa Segundo Tempo (PST) desenvolvido nas escolas com vistas a democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte. A SNDEL tornou-se responsável pelo Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), programa esse voltado para as necessidades do esporte recreativo e de lazer da população. O Programa Brasil no Esporte de Alto

Rendimento cujo objetivo é melhorar o desempenho dos atletas de rendimento brasileiros em competições nacionais e internacionais ficou a cargo da SNEAR.

Muito embora, durante o Governo FHC já existissem programas voltados para o esporte educacional, Esporte na Escola, e esporte-participação, Esporte Solidário, é a partir do Governo Lula que os programas PST e PELC passam a ter mais efetividade.

As inovações no campo das políticas públicas de esporte e lazer são visíveis, criação de secretarias específicas para cada dimensão esportiva com seus respectivos programas, visando um desenvolvimento global do esporte. Seria então, tais atitudes uma indicação de que o esporte seria finalmente tratado como direito social a ser universalizado? O esporte-participação e o esporte-educacional seriam incluídos na pauta prioritária do governo federal?

A criação de um Ministério e de secretarias específicas por si só não garante a universalização de direitos sociais. Direitos sociais demandam políticas públicas sociais, as quais estão inseridas em um campo de disputas de interesses e correlação de forças.

A campanha de Lula teve por base alianças partidárias de esquerda, centro e direita, além de empresários e movimentos sociais e sindicais. Sua vitória nas eleições de 2002 veio acompanhada da demanda em integrar os partidos aliados. Esta integração demandou a criação de novos ministérios, dentre eles, o do Esporte destinado ao Partido Comunista do Brasil (PC do B) cuja gestão das secretarias teve que ser compartilhada com o setorial do esporte do Partido dos Trabalhadores (PT)⁵⁶.

Para manter as condições de governabilidade, Lula encabeça um governo que não é do PT, mas liderado pelo PT e tem que partilhar poder com outros partidos que lhe dão a base de sustentação no Congresso Nacional. Um destes partidos é o Partido Comunista do Brasil (PC do B). (CASTELAN, 2011,p.29)

A partir de então, inicia-se os embates internos. O PC do B tinha o controle do orçamento e o grupo petista formado por intelectuais e militantes da área pouco influenciavam as decisões do ME. Outro obstáculo foi a “*vontade* ministerial de dar

⁵⁶ Ao PT coube a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL), ficando ao cargo do PC do B a Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE) e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

vida a apenas um projeto social⁵⁷ que viesse a demarcar, de forma inequívoca, a presença de uma determinada força política à frente do Ministério do Esporte [...]” Desse modo, o PELC⁵⁸ precisou se desenvolver para não sucumbir frente ao Programa Segundo Tempo. (CASTELLANI FILHO, 2007, p.1, grifo do autor; CASTELAN, 2011).

Athayde (2009, p.154) enfatiza que o “desenho político-partidário presente no ME no transcorrer da primeira gestão [...] tornou claras as correlações de forças que determinavam as prioridades ministeriais.” Correlação de força que tinha na SNDEL uma representação do setor progressista no esporte.

Outras modificações ocorreram, nessa estruturação do Ministério do Esporte, mas estas diretamente ligadas aos Megaeventos Esportivos. Em 21 de julho de 2011, o Decreto nº 7.529, adjetivado pelo Decreto nº 7.630 de 30 de novembro de 2011, reestrutura a organização das Secretarias do Ministério do Esporte, que passam a ter a seguinte configuração:

I – Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete
- b) Secretaria Executiva: Departamento de Gestão Interna, Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica, Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte e Representação Estadual no Rio de Janeiro
- c) Consultoria Jurídica
- d) Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem

II – Órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social:
 - 1. Departamento de Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

⁵⁷ O Ministro Agnelo Queiroz, tinha o Programa Segundo Tempo como carro-chefe de sua gestão. Um programa social destinado aos jovens e crianças em ambiente escolar, alvo de críticas e questionamentos relativos à sua real função social.

⁵⁸ Programa Esporte e Lazer da Cidade, desenvolvido pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer.

2. Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
- b) Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor:
1. Departamento de Futebol Profissional
 2. Departamento de Defesa dos Direitos do Torcedor
- c) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento:
1. Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento
 2. Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos

III – Órgão colegiado: Conselho Nacional do Esporte – CNE

Essa reestruturação vinha sendo desenhada desde o ano anterior, conforme ata da 22ª Reunião Ordinária, de 17 de dezembro de 2010, porém é informado na ata que as Secretarias Nacionais do Esporte passariam de três para quatro e não de três para três, com a absorção de uma pela outra, que teve por objetivo adequar a estrutura aos Megaeventos Esportivos.

As duas principais mudanças são a extinção da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer cujas atribuições foram inseridas na Secretaria Nacional de Esporte Educacional e a criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor. Dessa forma, as duas Secretarias não envolvidas diretamente com os Megaeventos Esportivos são unidas, permanece a Secretaria que guarda relação com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e cria-se uma Secretaria específica encarregada do futebol.

Pode-se ainda dizer, de certo modo, que a reestruturação esteve presente desde a elaboração do Texto Básico para discussão do Plano Decenal, tendo em vista que a linha estratégica 3 – esporte, lazer e educação – englobou a discussão sobre esporte educacional e esporte de participação.

As competências da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social permanecem as mesmas de quando eram duas secretarias distintas. À Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor compete propor

assuntos da área, planejar, desenvolver e acompanhar as ações governamentais no âmbito do futebol profissional e do futebol feminino do alto rendimento, formular programas relacionados à defesa do torcedor, dentre outros.

Posteriormente, o decreto nº 7.784⁵⁹, de 7 de agosto de 2012, revoga o decreto nº 7.529 e inclui nos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- Assessoria Especial de Assuntos Internacionais – para coordenar, executar e acompanhar ações na área internacional.
- Ouvidoria: para receber, examinar e encaminhar elogios, sugestões e denúncias.
- Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão: para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações.
- Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos a ser parte integrante da Secretaria Executiva: para planejar e coordenar os grandes eventos esportivos, auxiliar a integração entre órgãos públicos e privados, propor e fomentar estudos e pesquisas relacionados à temática, dentre outros.
- Representação Estadual em São Paulo a ser parte integrante da Secretaria Executiva.

O que se verifica a partir do exposto é um aumento de departamentos vinculados à Secretaria Executiva com vistas ao desenvolvimento dos Megaeventos Esportivos, caracterizando uma centralização das ações da referida secretaria. Desse modo, a reestruturação do Ministério do Esporte foi uma ação governamental que configurou uma base de apoio voltada para a realização dos Megaeventos Esportivos, sendo executada após o Plano Decenal.

Para além da reestruturação do Ministério do Esporte, pode-se considerar um conjunto de ações efetuadas pelo Governo Federal como uma estrutura paralela à estrutura governamental, a saber, o Ato Olímpico, a Autoridade Pública Olímpica (APO), o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO), o Comitê Gestor dos

⁵⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7784.htm>. Acesso em 30 set. 2012.

Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS) e o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 e o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA-GECOPA).

O Ato Olímpico foi instituído pela Lei nº 12.035⁶⁰, de 1º de outubro de 2009, e teve por finalidade assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, além de estabelecer regras especiais para a sua realização. A aplicação da Lei ficou condicionada à confirmação da escolha da referida cidade como sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, sendo que a aprovação ocorreu no dia posterior. Dessa forma, o Governo Federal antecipa a organização ao resultado.

Essa legislação versa sobre a dispensa de visto para estrangeiro vinculado à realização dos Jogos Rio 2016, sobre instrumentos relativos à utilização de imóveis ou equipamentos pertencentes à União, sobre o uso dos símbolos olímpicos sendo vedada a utilização de qualquer um deles para fins comerciais ou não.

O Governo Federal, garante por meio do Ato Olímpico, sem qualquer custo para o Comitê Organizador serviços de segurança, saúde, vigilância sanitária e serviços alfandegários e de imigração, bem como a frequência de radiodifusão e de sinais, excluindo as faixas de uso militar e aeronáutico.

Em maio de 2010, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral e o prefeito da cidade do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, assinaram um Protocolo de Intenções que constitui a Autoridade Pública Olímpica (APO), consórcio público interfederativo, formado pelas três instâncias federativas, com sede no município do Rio de Janeiro.

O objetivo da APO é coordenar a participação dos três entes federativos na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante o COI. Assim, o que se pretende é qualificar o planejamento e a governança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016 e a Copa de 2014. A divulgação dos recursos públicos utilizados consta em seção específica no Portal da Transparência.

O Protocolo de Intenções teve sua ratificação instituída pela Lei nº 12.396⁶¹,

⁶⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12035.htm>. Acesso em 30 set. 2012

⁶¹ Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7615.htm>. Acesso em: 30 set. 2012.

de 21 de março de 2011. A Lei contém normas sobre a perda do mandato do Presidente da APO, sobre a divulgação das atas das reuniões do Conselho Público Olímpico, sobre envio de relatórios semestrais e calendário de ações para acompanhamento dos prazos estabelecidos pelo Comitê Olímpico e Paraolímpico Internacional.

Em anexo à Lei, encontra-se o Protocolo de Intenções com organização similar a de um contrato, que contém as atribuições designadas a cada ente federativo, relativas à infraestrutura, legados, licitações, dentre outros. Bem como, os órgãos de gestão da APO que são o Conselho Público Olímpico, a Presidência, o Conselho de Governança, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva.

O Conselho Público Olímpico, instância máxima de decisão, é composto por Henrique de Campos Meirelles, ex-Presidente do Banco Central no Governo Lula, Sérgio Cabral e Eduardo Paes, cuja competência é aprovar e modificar os estatutos da APO, aprovar o orçamento, nomear membros do Conselho de Governança e Fiscal, dentre outras. A APO é presidida por Márcio Fortes, advogado e diplomata, figura atuante no Executivo desde os tempos do Governo FHC, atuou no Ministério de Minas e Energia como Secretário-Executivo e comandou o Ministério das Cidades de 2005 a 2010, para além de outras atribuições no Governo Federal.

Para a organização da Copa de 2014 o Decreto de 26 de julho de 2011⁶² institui o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 – CGCOPA e o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (GECOPA). Ao CGCOPA é atribuído estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro, bem como supervisionar os trabalhos do Grupo Executivo.

O Comitê Gestor é composto pelo Ministério do Esporte, Advocacia-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República, Controladoria-Geral da União, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério das Cidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Comunicações, Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Transportes, Ministério do Turismo, Secretaria de Direitos Humanos

⁶² Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011_2014/2011/Dsn/Dsn13087.htm>. Acesso em: 30 mar 2012.

da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria de Portos da Presidência da República.

A quantidade expressiva de componentes se deve ao fato de que a Copa do Mundo FIFA 2014, ao contrário das Olimpíadas, será realizada em doze cidades-sede, o que envolve uma série de demandas relativas aos Ministérios apresentados.

As atribuições do GECOPA são instituir o Plano Estratégico de Ações Governamentais, estabelecer metas e monitorar resultados, discriminar as ações do Orçamento Geral da União vinculadas às atividades governamentais relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014 e coordenar e aprovar as atividades governamentais referentes à mesma.

O GECOPA é composto pelo Ministério do Esporte, Casa Civil da Presidência da República, Ministério das Cidades, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo e Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

Outra legislação criada direcionada aos Megaeventos Esportivos é a Lei nº 12.663, de 05 de junho de 2012, conhecida como Lei Geral da Copa⁶³, parte integrante do acordo firmado entre a Fédération Internationale de Football Association (FIFA) e Governo Federal. A Lei contempla as regras para a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos relacionados.

Os artigos referem-se à proteção e exploração de direitos comerciais, áreas de restrição comercial e vias de acesso, captação de imagens, sons e radiodifusão cuja titularidade exclusiva é da FIFA, liberação de vistos aos membros vinculados à FIFA e os polêmicos artigos sobre a meia-entrada e a venda de bebida alcoólica, dentre outros. Em relação à meia-entrada, esta será disponibilizada a estudantes, pessoas acima de 60 anos e beneficiários de programas sociais federais, a permissão da bebida alcoólica ficou restrita ao período de realização da Copa de 2014.

Para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 dois Comitês foram criados, o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO) e o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

⁶³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12633.htm>. Acesso em 30 set. 2012.

O COJO é uma associação não governamental sem fins lucrativos, responsável pelo planejamento operacional e pela realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, com vistas a gerenciar a receita e as despesas do evento. Possui membros de diversas áreas e receita própria, sendo responsável pelas despesas operacionais dos Jogos⁶⁴. Seu presidente é Carlos Arthur Nuzman, presidente do COB, e o diretor geral é Leonardo Gryner. O COJO possui também um Conselho de Esportes composto por dezesseis personalidades do mundo esportivo e seu orçamento é financiado pelo COI, no entanto, os três níveis de governo deram garantias ao COI de cobrir qualquer necessidade de recursos do Comitê Organizador.

Por fim, é instituído por Decreto de 13 de Setembro de 2012 o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOLÍMPIADAS) e o Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (GEOLÍMPIADAS). Ao CGOLÍMPIADAS cabe definir as diretrizes e ações do Governo Federal para a realização dos Jogos, sem interferir nas competências da APO.

O mesmo é integrado pelo Ministério do Esporte, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Controladoria-Geral da União, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Cabe ao GEOLÍMPIADAS aprovar e coordenar as atividades do Governo Federal referentes aos Jogos e monitorar a implementação e execução das ações. Sua composição é formada pelo Ministério do Esporte, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União.

Em que pese toda a problemática de interdependência entre a relação Estado e sociedade civil esportiva, principalmente no que se refere ao financiamento, considera-se importante a criação do CGCOPA e do CGOLÍMPIADAS, muito embora suas organizações não contenham representações populares.

De modo a completar as bases de sustentação do PDEL atrelado aos Megaeventos Esportivos encontra-se o financiamento como eixo principal da relação entre as entidades esportivas e o Governo Federal. Assim, o interesse nessa

⁶⁴ Informação constante no site www.rio2016.org.br

discussão é mostrar a ampliação progressiva dos recursos destinados ao esporte de alto rendimento e às entidades esportivas de direito privado, ilustrando assim, o orçamento como uma base de sustentação do Plano Decenal. A análise não se ocupou de analisar os investimentos diretos do Governo Federal na realização dos Megaeventos Esportivos, tendo em vista que estes investimentos não se relacionam com os programas desenvolvidos pelo Ministério do Esporte, os quais se configuram como efetivação das políticas públicas de esporte e lazer. Soma-se a isso, tais investimentos não se constituírem em acréscimo às fontes de financiamento do esporte.

Para a análise realizou-se um levantamento dos recursos que compõe o financiamento do esporte, objetivando verificar a ocorrência da ampliação de recursos voltados ao esporte de alto rendimento. Atualmente, esse financiamento, para além do orçamento da União, é composto por fontes diversificadas, as quais são: Loterias por meio da Lei Agnelo-Piva; Concursos Prognósticos – Timemania; Renúncia fiscal – Lei de Incentivo ao Esporte e Patrocínio das estatais – Petrobrás, CAIXA, BB, Correios, Eletrobrás e Infraero.

Athayde (2012) reitera que o gasto estatal e a definição das fontes de recursos seguem critérios econômicos, mas a preponderância ocorre a partir dos critérios políticos, o que reflete o processo de correlação de forças. Pesquisa acerca do padrão de financiamento público reservado ao esporte e lazer, realizada pelo autor verificou que a distribuição dos recursos orçamentários relativos aos programas finalísticos⁶⁵ do Ministério do Esporte não prioriza a alocação dos recursos no esporte educacional e nem no esporte de participação.

⁶⁵ Os programas finalísticos pesquisados pelo autor foram: Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento e Rumo ao Pan 2007 da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, Programa Segundo Tempo da Secretaria Nacional de Esporte Educacional e Programa Esporte e Lazer da Cidade da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer. Observa-se, como exposto anteriormente, que as Secretarias passaram por um processo de reestruturação.

Tabela 1 – Distribuição dos recursos orçamentários

Valores em R\$ pagos por programa no período de 2004 a 2010 (em milhões), deflacionados pelo IGP-DI.

Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2004- 2007	Média 2008- 2010
Brasil no esporte de alto rendimento	9.468,78	7.855,01	10.301,09	7.909,56	58.846,08	17.956,84	74.544,40	9.208,29	50.449,11
Rumo ao Pan 2007	55.012,72	7.748,71	158.158,12	820.518,50	0,00	0,00	0,00	344.563,11	0,00
Esporte e lazer na cidade	56.484,42	13.783,30	34.989,87	22.693,72	22.838,04	4.756,41	20.993,60	38.056,00	21.915,82
Segundo tempo	42.687,74	68.652,31	69.298,67	35.681,61	94.926,78	60.118,26	75.562,16	49.222,67	76.869,07

Fonte: SIGA BRASIL – Senado Federal. (Elaboração do autor).

Apesar da rica discussão que o autor realiza a respeito de vários dados relativos à tabela 1, interessa a essa discussão os valores destinados nos anos de 2006 e 2007 ao Programa Rumo ao Pan 2007, programa esse destinado à organização e realização dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos que dialogam com o esporte de alto rendimento.

A comparação desses valores com os destinados aos outros programas nos mesmos anos, inclusive com o programa da Secretaria de Esporte de Alto Rendimento, revelam a priorização do evento, por consequência, do esporte de alto rendimento. Há de se observar também que o Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, cujos valores entre 2004 e 2007 transitavam na casa dos R\$ 7 e 10 milhões, no ano de 2008 salta para a casa dos R\$ 58 milhões.

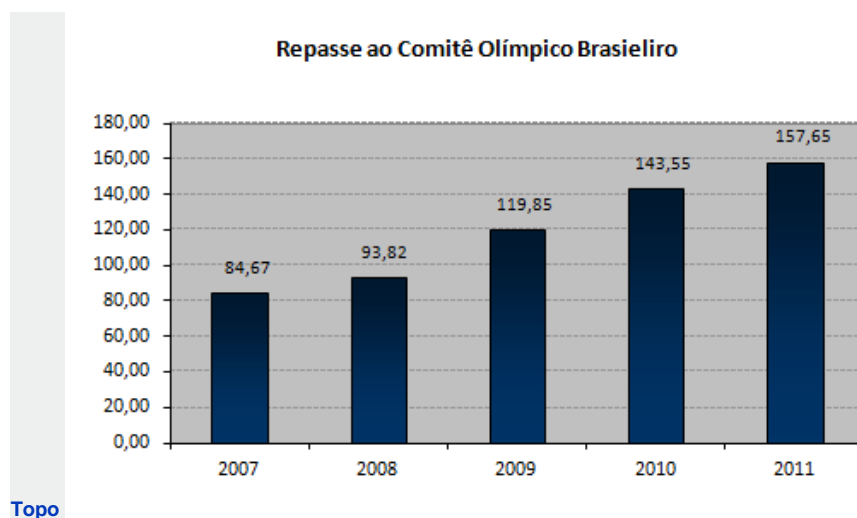
Outro elemento que reforça o orçamento destinado ao esporte de alto rendimento é a Lei nº 10.264⁶⁶, de 16 de julho de 2001, conhecida como Lei Agnelo-Piva devido ao nome de dois de seus autores, o senador Pedro Piva e o deputado federal Agnelo Queiroz, destina 2% da arrecadação das loterias federais ao esporte. Os recursos são repassados no percentual de 85% ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e 15% ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), que repassam as verbas às confederações que são as entidades responsáveis pelas modalidades esportivas.

Esse repasse era realizado pela CAIXA diretamente aos comitês, atualmente, conforme legislação, para receberem esses recursos os comitês devem assinar um contrato gerencial com as metas a serem cumpridas pelas confederações e as prioridades de investimentos dos recursos públicos para o desenvolvimento dos planos de trabalho de cada modalidade olímpica.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm>. Acesso em 20 out. 2010.

Conforme os gráficos 1 e 2 elaborados pela CAIXA, os repasses oriundos da Lei Agnelo-Piva ao COB e ao CPB aumentam sucessivamente. Embora o percentual seja estipulado em lei (2%), é perceptível o aumento expressivo nos repasses, principalmente ao COB que em 2007 recebeu R\$ 84 milhões e em 2011 R\$ 157 milhões.

Figura 1: Gráfico 1 – Repasse da CAIXA ao Comitê Olímpico Brasileiro em milhões



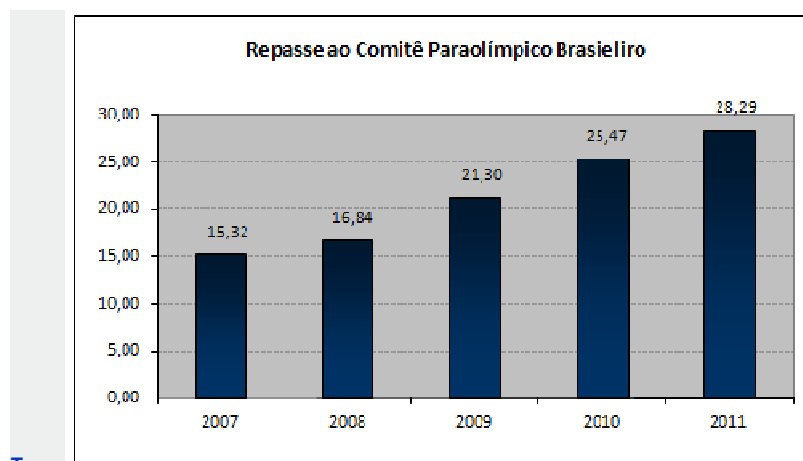
Topo

Valores Repassados					
	2007	2008	2009	2010	2011
Repasse	84,67	93,82	119,85	143,55	157,65

Valor em Milhões

Fonte: Endereço eletrônico www.caixa.gov.br

Figura 2: Gráfico 2 – Repasse da CAIXA ao Comitê Paraolímpico Brasileiro em milhões



Topo

Valores Repassados					
	2007	2008	2009	2010	2011
Repasse	15,32	16,84	21,30	25,47	28,29

Valor em Milhões

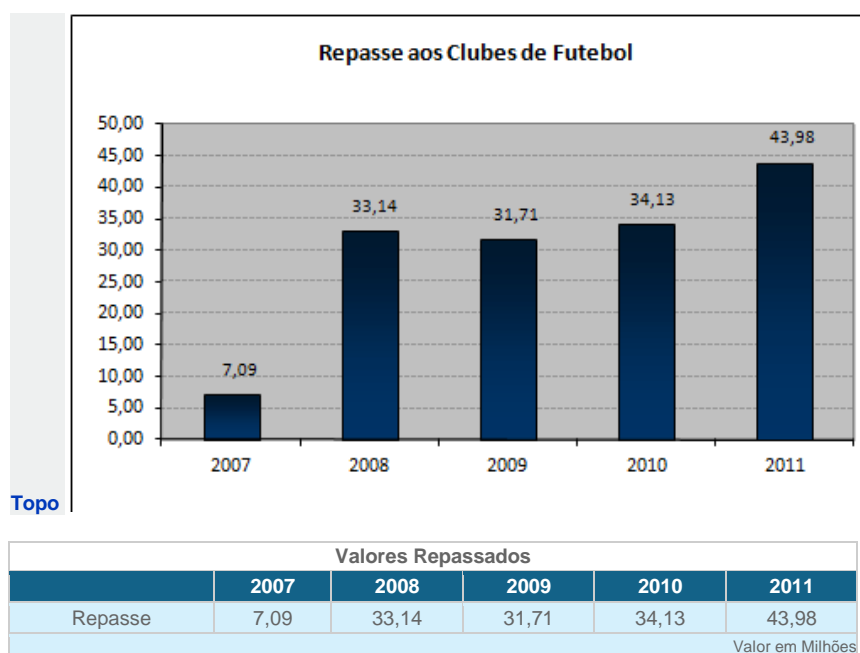
Fonte: Endereço eletrônico www.caixa.gov.br

Concomitante à Lei Agnelo-Piva está a Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, que institui o Concurso Prognóstico destinado, dentre outros, à participação de entidades desportivas da modalidade futebol. Esse Concurso Prognóstico é a Timemania⁶⁷, destinada a injetar nova receita nos clubes de futebol por meio da utilização de seus brasões no lugar dos números.

Em troca, os clubes recebem 22% da arrecadação da loteria e devem destinar os valores à quitação das dívidas com a União, no que se refere ao Fundo de garantia por tempo de serviço (FGTS), Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e Receita Federal. A adesão do clube é voluntária.

O gráfico 3 elaborado pela CAIXA apresenta uma progressão nos valores repassados aos clubes de futebol, com uma mínima regressão no ano de 2009. Apesar de a Timemania não se relacionar com a Copa do Mundo FIFA de 2014, a mesma é vinculada ao esporte de alto rendimento, no caso os clubes de futebol profissional.

Figura 3: Gráfico 3 – Repasse da CAIXA aos Clubes de Futebol em milhões



Valores Repassados					
	2007	2008	2009	2010	2011
Repassado	7,09	33,14	31,71	34,13	43,98

Valor em Milhões

Fonte: Endereço eletrônico www.caixa.gov.br

⁶⁷ Boudens (2007) relata que diversos segmentos afirmam que a criação da Timemania destinou-se a salvar os clubes após a extinção do passe que originou uma quebra nas finanças, o que resultou na inadimplência frente aos tributos federais. Porém, o autor coloca que tal inadimplência data de antes de 1993, pois o Presidente FHC concedeu aos clubes de futebol profissional parcelamento das dívidas de contribuições previdenciárias com a Lei nº 8.641, de 31 de março de 1993. A saber: passe é o valor devido por um empregador a outro pela cessão do atleta durante a vigência do contrato ou depois de seu término.

No campo legislativo outra lei contribui para o financiamento do esporte, é a Lei nº 11.438⁶⁸, de 29 de dezembro de 2006, conhecida como Lei do Incentivo ao Esporte por dispor sobre os incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Conforme a Lei, a pessoa física que investe em projetos esportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte poderá deduzir 6% do imposto de renda devido e no caso de pessoa jurídica a dedução é de 1%.

A Lei de Incentivo tem prazo determinado, o ano de 2015, contudo consta no Plano Decenal, na linha estratégica 8 – financiamento do esporte, na ação de Consolidação da Lei de Incentivo ao Esporte, a meta nº 1 que indica a prorrogação da lei até o ano de 2025. (BRASIL, 2010)

Na Carta de Brasília da II CNE o Ministro afirma que

O envio do projeto da Lei de Incentivo ao Congresso Nacional é uma conquista histórica do esporte brasileiro e, ao ser aprovado e sancionado, colocará o setor em um novo patamar, colaborando para a ampliação e diversificação das fontes de financiamento e para a aplicação equitativa dos recursos nas três dimensões do esporte: educacional, de participação e de alto rendimento. (BRASIL, 2007, p.18)

A aplicação equitativa nas três dimensões consta no 2º artigo da Lei, consta ainda a proibição de utilização dos recursos para remuneração de atletas profissionais e que são preferíveis os projetos que promovam inclusão social, especialmente em áreas de vulnerabilidade social. O 4º artigo informa que a avaliação e aprovação dos projetos ficam a cargo da Comissão Técnica do Ministério do Esporte.

Para verificar os valores investidos realizou-se uma pesquisa na página do Ministério do Esporte na internet, na qual se encontra os recursos captados e repassados dos anos de 2007 a 2012.

Após a análise dos mesmos constatou-se que a Lei de Incentivo ao Esporte teve seus incentivos concentrados no esporte de alto rendimento, conforme tabela 2⁶⁹.

⁶⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11438.htm>. Acesso em 06 jun. 2012.

⁶⁹ Os valores referentes ao ano de 2012 são menores devido à época da coleta de dados os mesmos ainda estarem em curso.

Tabela 2 – Valores investidos pela Lei de Incentivo ao Esporte em reais

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Participação	R\$ 288.194,27	R\$ 10.230.220,68	R\$ 18.697.487,51	R\$ 26.854.607,12	R\$ 38.939.531,46	R\$ 15.573.287,08
Educacional	R\$ 4.525.580,62	R\$ 10.865.641,34	R\$ 21.677.639,39	R\$ 29.933.778,21	R\$ 35.123.077,15	R\$ 5.255.559,67
Rendimento	R\$ 47.387.129,90	R\$ 61.117.879,99	R\$ 70.561.845,51	R\$ 135.999.016,63	R\$ 146.529.664,44	R\$ 44.248.794,87

Fonte: Ministério do Esporte. (Elaboração própria)

Observa-se que desde o início o esporte de alto rendimento teve prioridade na captação de incentivos fiscais. Nos anos de 2010 e 2011 os recursos ultrapassam a casa dos R\$ 130 milhões, enquanto o esporte educacional e o esporte de participação na casa dos R\$ 20 e R\$ 30 milhões. No ano de 2012 há uma diminuição dos valores em relação aos dois anos anteriores que provavelmente possa ser justificado pelo ano em curso.

Durante o processo de análise algumas informações se mostraram importantes. Em alguns estados o investimento iniciou-se em 2007 de forma contínua até 2012 nas três dimensões, são eles, o Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina.

O Rio de Janeiro já era de se esperar, tendo em vista a realização dos Jogos Pan-americanos e Parapan-americanos, como também o “exemplo” de desenvolver o esporte. Em relação aos outros estados pode-se fazer uma alusão ao que Athayde (2009, p.162) coloca a respeito do Programa Segundo Tempo, o qual, de acordo com os dados coletados, mostrou ser predominante “em regiões e estados com grandes receitas orçamentárias e historicamente privilegiados pelas ações governamentais, tais como: a região Sudeste, alguns estados do sul do país e o Distrito Federal.”

Contudo, o Distrito Federal não se inclui nessa análise, pois o investimento é maciço no esporte de alto rendimento em todos os anos, no esporte de participação ocorre somente em três anos e no escolar quatro com os valores muito aquém dos valores do alto rendimento. Existem também estados que nenhum incentivo foi realizado, Mato Grosso do Sul e Roraima.

Por último, completando a base de sustentação, estão as empresas estatais patrocinadoras do esporte, Petrobrás, CAIXA, CORREIOS, Banco do Brasil, Eletrobrás e Infraero. O volume dos investimentos realizados por cada estatal não é

uma informação de fácil aquisição, contudo, de acordo com notícia veiculada no endereço eletrônico da entidade Contas Abertas⁷⁰, no ano de 2010 o patrocínio das estatais contemplou o valor de R\$ 158,7 milhões. Observe que os patrocínios são realizados em modalidades esportivas específicas, assim, o Banco do Brasil é a estatal que mais patrocina modalidades esportivas, dentre elas o voleibol, o futsal, o iatismo, dentre outras. Em segundo lugar encontra-se a CAIXA, que para além das loterias e da Timemania investe no atletismo, na ginástica, nas lutas, entre outras modalidades esportivas.

Desse modo, constata-se a ocorrência de uma ampliação dos recursos voltados para o esporte de alto rendimento, excetuando os investimentos realizados pelo Governo Federal diretamente nos Megaeventos Esportivos, esta ampliação atua como um pilar de sustentação do Plano Decenal, pois o mesmo ao ser atrelado aos Megaeventos Esportivos prioriza essa dimensão esportiva. Desse modo, apesar de o que foi exposto neste item reportar-se mais ao esporte de alto rendimento, contemplado nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, o financiamento conta com o protagonismo do Estado, induzido pelo Ministério do Esporte frente às demandas.

Tendo em vista essa priorização torna-se importante verificar como o PDEL dialoga com a questão do direito social, da gestão e controle democrático e financiamento.

3.3 Direito social, gestão e financiamento na letra do Plano Decenal

Ao final da década de 1940, o sociólogo inglês Marshall, baseando-se na realidade inglesa, elaborou uma teoria a respeito da constituição da cidadania por meio de três configurações de direitos, os civis, os políticos e os sociais. Pereira (2008a) atribui a Marshall uma moderna compreensão de direitos, agregada ao pensamento de democracia e classes sociais.

⁷⁰ O Contas Abertas é uma entidade da sociedade civil, sem fins lucrativos, que reúne pessoas físicas e jurídicas, lideranças sociais, empresários, estudantes, jornalistas, bem como quaisquer interessados em conhecer e contribuir para o aprimoramento do dispêndio público, notadamente quanto à qualidade, à prioridade e à legalidade. As notícias veiculadas estão disponíveis em: <<http://www.contasabertas.org/WebSite/Noticias/DetalleNoticias.aspx?Id=695&AspxAutoDetectCookieSupport=1>>. Acesso em 30 ago. 2012.

Marshall (1967, p.63-64) explicita que os direitos civis estão relacionados “[...] 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.” Na esfera política os direitos referem-se à participação “[...] no exercício do poder político, como um membro de organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo.” Por fim, os direitos sociais relacionam-se “[...] 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.”.

O autor verifica ainda, que os direitos sociais demandam a ação do Estado, enquanto os civis e políticos negam essa ação em nome da liberdade privada. Desse modo, de acordo com Pereira (2008a), os direitos civis e políticos estão a serviço da ideologia do livre mercado e da livre vida individual e os direitos sociais impõem limites ao mercado e ao individualismo possessivo.

De acordo com Marshall e observando o contexto histórico inglês, o desenvolvimento e surgimento desses direitos ocorrem em três séculos diferentes e sequenciais, os civis surgem no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX.

Consequente, para cada grupo de direitos uma instituição pública se tornou responsável. As leis e tribunais de justiça relacionavam-se com os direitos civis, o Parlamento com os direitos políticos e o sistema educacional e os serviços sociais com os direitos sociais.

Behring e Boschetti (2008, p.61) afirmam que os direitos civis foram formulados primeiro porque “[...] os liberais consideram o indivíduo (e não a coletividade) como sujeito de direito, de modo que os direitos civis foram os primeiros a ser reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, pois a liberdade de ir e vir, de adquirir e comercializar propriedade, era um requisito fundamental para instituir a sociedade de classes.”

Em relação aos direitos políticos, as autoras esclarecem que “a mobilização e a organização da classe trabalhadora [...] pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista [...]” assegurou importantes conquistas, dentre elas o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos e os direitos sociais. Contudo, a execução de

políticas sociais, políticas cujo objetivo é a garantia de efetividade dos direitos sociais, foi gradual e diferenciada entre os países, de acordo com os “[...] movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.63-64).

Pereira (2008a) conceitua a política social relacionada aos direitos sociais como a

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, grifo da autora).

Isso porque, “mediante a política social, é que direitos sociais se concretizam e necessidades humanas (leia-se sociais) são atendidas na perspectiva da cidadania ampliada.” (PEREIRA, 2008a, p. 165).

Ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura uma *política pública*, isto é, um tipo, dentre outros, de *política pública*. [...] Logo, pelo fato de a política social ser uma política pública, faz-se necessário definir o termo *público* que a qualifica. [...] O termo *público*, associado à *política*, não é uma referência exclusiva ao Estado. Refere-se, antes, à *coisa pública*, do latim *res* (coisa), *publica* (de todos), ou seja, coisa de *todos*, para *todos*, que compreende todos – inclusive a lei que está acima do Estado – no atendimento de demandas e necessidades sociais, sob a égide de um mesmo direito e com o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora a política pública seja regulada e frequentemente provida pelo Estado, ela também engloba demandas, escolhas e decisões privadas, podendo (e devendo) ser controlada pelos cidadãos. Isso é o que se chama de *controle democrático*. (PEREIRA, 2008a, p.173-174).

Apesar da constituição dos direitos nos países em que se originou o metabolismo social do capital ter a sequência direitos civis, políticos e sociais, Damasceno (2008, p.56) ressalta que “[...] no Brasil houve uma inversão na lógica histórica europeia da constituição dos direitos, em que direitos sociais tomam à frente para posteriormente entrar em pauta os direitos civis e políticos.”

O autor não afirma com isso que os direitos civis e políticos não existiam, mas sim, que os mesmos existiam somente em lei, sendo que os direitos sociais foram

efetivados em primeiro lugar. Isso porque, o modo de produção social brasileira pautava-se na escravidão, na qual o escravo não era dono da sua força de trabalho, eliminando assim qualquer noção de direito civil. Já os direitos políticos possuíam uma série de pré-requisitos para o seu exercício, sendo que estes eram restritos a uma parcela mínima da população brasileira.

A defesa desses direitos também se difere do contexto europeu no qual a luta se dá a partir de uma burguesia revolucionária que visava construir um Estado liberal, já no “[...] Brasil as condições sócio-econômicas para tal empreitada não existiam, sendo que os direitos vão ser defendidos por uma aristocracia rural e uma burguesia incipiente que dependia do Estado e da aristocracia rural.” (DAMASCENO, 2008, p.57).

A inserção do país no modelo urbano-industrial, com o Governo de Getúlio Vargas, coloca em pauta os problemas sociais advindos do sistema capitalista, cuja regulação é realizada de forma autoritária, colocando à frente dos direitos civis e políticos os direitos sociais vinculados à área trabalhista urbana.

No decorrer do processo histórico, social e econômico, a ofensiva neoliberal com a sua ideologia do Estado mínimo para os gastos sociais e forte para o mercado, afeta sobremaneira a oferta dos direitos sociais por meio das políticas sociais ao ponto de Vieira (1997, p.68) considerar que vivemos o período da “*política social sem direitos sociais*”.

Dentro do modismo “neoliberal”, os pobres, e claro a pobreza, acham-se nessa condição porque estão fora do mercado, não sendo mediados por direitos. A miséria humana na atualidade, conforme a ortodoxia “neoliberal”, não constitui violação de direitos, insensatez de alguns ou cruel dominação, mas sim falta de aptidão pessoal, desventura ou “exclusão” do mercado. (VIEIRA, 2007, p.112).

Para o autor, a política social nessa perspectiva atua de modo fragmentado, incompleto e seletivo, assentada na focalização. E essa nuance que é percebida no PDEL.

Como visto anteriormente, o Ministério do Esporte desde a realização da I CNE enfatiza que o esporte e o lazer são direitos sociais e que é dever do Estado assegurar tais direitos por meio de políticas públicas que deverão abranger toda a sociedade. Ciente das dificuldades que apanham a garantia desses direitos, o

Ministério afirma que apesar dos esforços, o esporte está longe de ser um direito de todos. (BRASIL, 2005).

Dessa forma, a universalização do direito social e a democratização do acesso torna-se o debate principal da I CNE e a justificativa principal para a discussão do SNEC na II CNE. Mas o que se verifica a partir do discurso oficial e das ações empreendidas pelo ME é a instrumentalização do esporte e do lazer como solução para as mazelas sociais, atribuindo aos mesmos o caráter funcional-utilitarista e a ênfase na focalização.

A III CNE nesse quesito diferencia-se das outras edições, pois a universalização e a democratização deixam de ser o tema principal, apesar de constarem nos documentos orientadores e no documento final, materialização do PDEL.

O texto básico abarca a proposta de democratização do acesso através dos programas esportivos sociais, os quais são pautados por ações intersetoriais que potencializam e qualificam esses programas. Já a universalização posta para o Programa Segundo Tempo, guarda mais relação com a pirâmide esportiva de seleção de talentos do que com um projeto universalizante e o Programa Esporte e Lazer da Cidade pauta-se no manejo social do risco, colocando-se como uma alternativa para o enfrentamento das mazelas sociais.

Tendo em vista que o PDEL não alterou o texto básico, os entraves relativos à universalização e a focalização de programas é o direcionamento do mesmo. As ações e metas das linhas estratégicas Esporte, Lazer e Educação (linha 3) e Esporte, Saúde e Qualidade de vida (linha 4) são direcionadas para a focalização na redução do risco social e no atendimento de grupos populacionais especiais, como idosos, gestantes, menores infratores e egressos do sistema penitenciário.

Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos no ideário neoliberal. As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são o corte do gasto social, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem “comprovar” sua pobreza; a privatização da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no ‘nível local’. (SOARES, 1995, p.38-39).

Assim, o que se verifica do diálogo entre o PDEL e o direito social é uma oscilação entre o discurso da universalização e democratização, mas, sob o ponto de vista das metas fixadas para os programas e ações governamentais reforça a focalização das políticas que impossibilita a realização do direito social como um direito de todos, bem como prioriza uma dimensão esportiva em detrimento das outras duas.

O contexto de focalização das políticas públicas de esporte e lazer se torna mais agravante com a inexistência de um processo democrático de gestão e controle democrático para além das Conferências Nacionais do Esporte.

Para se falar de gestão democrática e controle democrático, precisamos inicialmente falar sobre democracia, mas com muita cautela, pois “[...] o fato de que todos hoje se digam ‘democratas’ não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude.” (COUTINHO, 2006, p.14).

Para Lukács (1987, p.25) citado por Coutinho (2006, p.20) “a democracia deve ser entendida não como algo estático, mas como um processo.” Desse modo, Lukács julga que o mais correto seja falar em *democratização*, processo esse que “se expressa essencialmente numa crescente socialização da participação política”. (COUTINHO, 2006, p.21).

Coutinho (2006) explicita que o processo de democratização é caracterizado principalmente pela ampliação da participação popular, por isso a socialização da política. Contudo, a democratização bate de frente com a apropriação privada dos mecanismos de poder.

Temos aqui uma contradição: o fato de que haja um número cada vez maior de pessoas participando politicamente de modo organizado, constituindo-se como sujeitos coletivos, choca-se com a permanência de um Estado apropriado restritamente por um pequeno grupo de pessoas, ou seja, apenas pelos membros da classe economicamente dominante ou por seus representantes. Essa contradição só pode ser superada – superação que é precisamente o *processo de democratização* – na medida em que a socialização da participação política se expresse numa crescente *socialização do poder*, o que significa que *a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista*, da apropriação privada do Estado [...]. (COUTINHO, 2006, p.21-22).

A partir do exposto, é possível afirmar que a gestão democrática é aquela na qual se socializa o poder via democratização, e retomando o pensamento de Cerroni exposto no início deste estudo, constituindo assim um ordenamento societário no qual todos possuem chances iguais de intervir de forma ativa e efetiva nas decisões que afetam a gestão da vida social.

Pode-se dizer que essa caracterização dialoga diretamente com o conceito de controle democrático elaborado por Pereira (2008, p.95) no qual este se reporta ao “controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade [...]”. Desse modo, outro elemento necessário é a descentralização “[...] entendida como uma medida política ligada à tomada de decisões cuja implementação implica redefinição das relações de poder.” (STEIN, 1997, p.83).

Desse modo, salienta-se que democratização, gestão democrática, controle democrático e participação popular são elementos articulados que compõe um todo.

A gestão democrática em certa medida é contemplada no PDEL por meio da realização da III CNE na qual ocorreu a participação popular. Contudo, constata-se que não é possibilitada uma participação de modo a intervir ativa e efetivamente nas decisões públicas acerca do esporte e lazer. Isso porque, a participação popular restringe-se à legitimação das políticas esportivas em vigor, o que também ocorreu na I e II CNE.

Na Carta de Brasília o Ministro enfatiza que a aprovação do PDEL demanda a qualificação da gestão esportiva. Já no plano propriamente dito, a gestão consta na ação 1 da linha estratégica do Sistema Nacional de Esporte e Lazer com a indicação da criação e consolidação de órgão gestor próprio de esporte e lazer nos estados, Distrito Federal e municípios, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira de modo a garantir até 2020 órgãos gestores em todos os municípios.

Ainda nesta linha, na ação 2 consta como meta a qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle democrático por meio da estruturação e fortalecimento dos conselhos nacional, estaduais e municipais de esporte, de modo a garantir uma composição democrática nos mesmos que contemple a representação de diversos segmentos, cujas atribuições serão de caráter consultivo, fiscalizador, deliberativo e normativo com paridade entre o poder público e a sociedade civil.

Outra meta constitui-se na realização da CNE, em todas as suas etapas, obrigatoriamente a cada dois anos, sempre nos anos ímpares, a partir de 2011, a qual deve ser precedida de avaliações das ações e metas definidas no plano decenal. Observa-se que não houve a realização desta Conferência no ano de 2011, o que leva a questionar se a mesma será realizada em 2013 tendo em vista a proximidade da Copa do Mundo FIFA 2014.

Interessante também é a meta que se refere à estruturação e fortalecimento do Conselho Nacional do Esporte, com vistas a democratizar sua composição garantindo a representação dos diversos segmentos do esporte e lazer, atribuindo entre outras funções o monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento do Plano Decenal, cuja avaliação bienal deverá ser apresentada na Conferência Nacional do Esporte. Essa meta possui dois elementos importantes no que se refere à gestão democrática.

O primeiro refere-se à democratização da composição do Conselho Nacional do Esporte, que atualmente de acordo com a legislação em vigor é formado por 22 membros a serem escolhidos pelo Ministro do Esporte. Desse modo, quais seriam os critérios para essa composição democrática? E ainda, haverá espaço destinado a representantes oriundos da participação popular? Perguntas sem respostas. O que nos leva ao segundo elemento que é a avaliação do PDEL, pois como avaliar o Plano Decenal a cada dois anos, se em junho de 2012 o mesmo completou dois anos, sem nenhuma perspectiva de regulamentação.

É proposto ainda a elaboração e o encaminhamento de Projeto de Lei ao Congresso Nacional que crie o novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer, o qual contemplará a participação da sociedade civil e considerará os resultados das conferências nacionais. Os programas relativos ao esporte dialogam com a gestão descentralizada, mas a nível federativo, ou seja, a gestão compartilhada entre governo federal, estadual e municipal.

Assim, o PDEL apesar de indicar órgão gestor próprio do esporte, realização de conferências a cada dois anos, democratização da composição do Conselho, não consta nenhuma alusão ao controle democrático na perspectiva de uma participação popular. Desse modo, o que é assinalado por Coutinho sobre a ampliação da participação popular como meio do processo de democratização, inexistente no PDEL.

Em relação ao financiamento, verifica-se que o mesmo é elemento essencial no processo de universalização dos direitos sociais. Isso porque, “embora o financiamento não seja o único critério de análise de uma política ou programa social, sua composição e destinação são forte indicadores das prioridades da ação governamental”, bem como expressa a correlação de forças entre as classes. (ATHAYDE, 2011, p.202).

O atual padrão de financiamento do esporte é composto pelos orçamentos federal, estadual e do Distrito Federal e municipal, bem como pelos fundos desportivos, pelas receitas oriundas de concursos de prognósticos, doações, patrocínios e legados, prêmios de concursos de prognósticos da loteria esportiva federal não retirados, incentivos fiscais previstos em lei, dois por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais (Lei Agnelo Piva), um sexto dos 4,5% referentes ao recurso do Ministério do Esporte.

Considerando a composição do financiamento, observa-se o direcionamento para o esporte de alto rendimento por meio das receitas de concursos prognósticos, patrocínios de empresas estatais, lei de incentivo fiscal a qual é destinada a todas as dimensões, mas, conforme pesquisa, verificamos a priorização de investimentos no esporte de alto rendimento. Conjuntamente estão os recursos oriundos da Lei Agnelo Piva que envolvem somas volumosas na casa dos milhões.

Nesse contexto, o PDEL no que tange o financiamento propõe um Projeto de Emenda Constitucional que vincule no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% do orçamento dos Estados e Distrito Federal e 1% do orçamento dos municípios para o esporte, tendo em vista que o esporte não possui orçamento vinculado. É indicada a criação de incentivos fiscais para investimentos em atletas e para-atletas, com estímulo a parcerias público-privadas.

O PDEL tem por meta a prorrogação da Lei de Incentivo ao Esporte para o ano de 2025, pois seu prazo final é o ano de 2015, com revisões bienais e controle e fiscalização por parte do Ministério do Esporte. A Lei de Incentivo, conforme fala do Ministro do Esporte na Carta de Brasília da II CNE, colaboraria “[...] para a ampliação e diversificação das fontes de financiamento e para a aplicação equitativa dos recursos nas três dimensões do esporte: educacional, de participação e de alto rendimento.” Porém, conforme dados colhidos na página eletrônica do ME,

constatou-se que são priorizados os projetos que envolvem o esporte de alto rendimento. (BRASIL, 2006, p.18).

A prorrogação em si constituiria em um avanço considerando a possibilidade de uma divisão de investimentos mais equilibrada entre as três dimensões esportivas, no entanto, após a verificação de que a ênfase do investimento se dá no âmbito do esporte de alto rendimento, talvez não seja uma constatação errônea que o término desta vigência em 2015 afetará sobremaneira essa dimensão esportiva. Assim, a referida prorrogação, constante no PDEL, se relaciona diretamente com a realização dos Megaeventos Esportivos.

Fagnani (2006) enfatiza que o estudo da direção do gasto permite obter o conhecimento sobre o tipo de articulação existente entre a política pública estudada e os setores privados. O autor ainda ressalta que tal estudo possibilita a verificação da ocorrência ou não de uma desproporção entre os exorbitantes recursos aplicados em determinados programas e seus ínfimos resultados.

O PDEL propõe ainda uma redistribuição dos recursos oriundos das loterias esportivas e de prognósticos com a ampliação de 4,5 para 10% a serem distribuídos ao Ministério do Esporte (20%), Estados (20%) e Municípios (60%), sendo metade direcionada a projetos sociais e esportivos. A criação de novas fontes de financiamento esportivo por meio da tributação de recursos de Imposto de Renda, Imposto Predial e Territorial Urbano, bem como, sobre o orçamento da Saúde, recursos do Plano de Desenvolvimento da Educação, dentre outros.

Possui ainda por meta a criação de um Fundo Nacional para o Esporte e Lazer até o ano de 2012, algo que não se efetivou e se configura como um entrave tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista democrático ao considerar que a inexistência do mesmo repercute em repasses de verbas públicas a entidades privadas sem nenhum tipo de controle público.

Diante do exposto, tendo em vista a explicitação acerca do PDEL e sua intrínseca relação com os Megaeventos Esportivos no que tange à justificação, as bases de sustentação e o diálogo deste com o direito social, a gestão e o controle democrático e o financiamento, interessa-nos saber a respeito das ações governamentais imediatas pós-PDEL.

CAPÍTULO IV

O PÓS-PLANO DECENAL DE ESPORTE E LAZER

A influência dos Megaeventos Esportivos na formulação do PDEL teve impacto imediato no estímulo ao esporte de alto rendimento, o que resultou em novos dispositivos legais e políticos. Destaque para as alterações da Lei nº 9.615, conhecida como Lei Pelé, que se encontra em vigor instituindo as normas gerais para o setor esportivo e o Plano Plurianual do Esporte da Presidente Dilma a ser executado nos anos de 2012 a 2015.

Desse modo, faz-se necessária a discussão sobre os desdobramentos legais e normativos pós-PDEL⁷¹, discussão essa que se constitui no objetivo deste quarto capítulo, o qual está dividido em duas partes. Na primeira parte é realizada a discussão sobre a Lei Pelé e as inclusões realizadas nesta pela Lei nº 12.395/2011. Em seguida, parte-se para a discussão a respeito do esporte no PPA 2012-2015.

4.1 As alterações da Lei Pelé

A lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, também conhecida como Lei Geral sobre o Desporto, e popularmente como Lei Pelé, foi sancionada durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Passados doze anos após a sua publicação, essa lei sofreu uma série de alterações que vão desde vetos e revogações de artigos a inclusão de textos.

A composição atual da lei totaliza onze capítulos e noventa e seis artigos. Os temas abordados são as disposições iniciais, os princípios fundamentais, a natureza e as finalidades do desporto, Sistema Brasileiro do Desporto, prática desportiva profissional, ordem e justiça desportiva, recursos para o desporto, dentre outros.

Nas disposições iniciais consta que o desporto⁷² brasileiro abrange práticas formais e não-formais e obedece às normas gerais da referida lei. Sendo a prática desportiva formal regulada pelas normas nacionais e internacionais, bem como

⁷¹ A expressão “Pós-PDEL” refere-se às ações governamentais posteriores à elaboração do Plano Decenal e não à vigência do plano, tendo em vista que o mesmo não foi implantando e nem implementado.

⁷² Castellani Filho (2010) ressalta que o termo desporto é um termo originário da língua portuguesa utilizada em Portugal e o termo esporte originário da língua portuguesa no Brasil em tradução ao termo inglês *sport*.

pelas regras de cada modalidade esportiva. Já a prática não-formal possui por característica a liberdade lúdica de seus praticantes.

Os princípios fundamentais afirmam o esporte como um direito individual baseado nos princípios da soberania, da autonomia de organização, da democratização, da liberdade, do direito social, da educação, da qualidade, da descentralização, dentre outros. Inclui-se ainda, parágrafo referente à exploração e gestão do desporto profissional.

No capítulo destinado à natureza e finalidades do desporto são explicitados os três tipos de manifestações que envolvem o esporte, as quais são o desporto educacional, relativo ao esporte praticado em sistemas de ensino, o desporto de participação, o qual compreende o esporte em uma perspectiva de lazer, e o desporto de rendimento que se refere à prática esportiva regida por entidades nacionais e internacionais.

O objetivo central do desporto de rendimento é a obtenção de resultados, podendo se constituir em modo profissional, com o recebimento de remuneração de acordo com contrato formal de trabalho, e não-profissional no qual inexistente contrato de trabalho, mas é permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio.

Em seguida a lei trata dos recursos do Ministério do Esporte que deverão ser aplicados conforme o Plano Nacional do Desporto, ficando a cargo do Ministério a elaboração do plano de acordo com a CF, observada a periodicidade decenal.

Atualmente a constituição dos recursos para o esporte possui a seguinte composição:

i) recursos destinados ao Ministério do Esporte por meio de fontes orçamentárias, concursos prognósticos, adicional de 4,5% sobre cada bilhete sendo que 1/3 deve ser repassado aos estados e ao Distrito Federal, dos 2/3 restantes 1/6 será destinado ao CBC que deverá destinar 10% ao esporte escolar e 5% ao esporte universitário, prêmio de concursos prognósticos da loteria esportiva federal não reclamados, doações, legados, patrocínios e outras fontes não especificadas;

ii) recursos destinados ao COB e CPB por meio da renda líquida total de um dos testes da loteria esportiva federal cujo recebimento é anual, no ano de realização de Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e Jogos Pan e Parapan-americanos destina-se a

renda de um segundo teste para a participação da delegação brasileira⁷³ nesses jogos;

iii) Lei Agnelo-Piva que destina 2% da arrecadação bruta ao COB, que recebe 85%, e a o CPB, que recebe 15%, sendo que 10% do percentual de cada comitê deverá ser destinado ao esporte educacional e 5% ao esporte universitário.

Conforme a lei, os recursos do Ministério do Esporte se destinam ao esporte educacional, de rendimento, de criação nacional⁷⁴; à capacitação de recursos humanos; ao apoio a projetos de pesquisa, documentação e informação; à construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas; ao apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional a fim de promover sua adaptação ao mercado de trabalho ao deixar a atividade esportiva e ao apoio ao esporte para pessoas com deficiência.

Em sequência, a lei explicita sobre o Conselho Nacional do Esporte, órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro do Estado do Esporte que indicará a composição dos vinte e dois membros. São atribuições do Conselho: zelar pela aplicação dos princípios e preceitos da lei, subsidiar a elaboração do Plano Nacional do Desporto, propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do Ministério, aprovar os Códigos de Justiça Desportiva, expedir diretrizes relativas ao controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.

O sistema esportivo em vigor não é o Sistema Nacional de Esporte e Lazer discutido na II CNE, o qual deveria ser tema de discussão da III CNE, como já explicitado, mas sim, o Sistema Nacional do Desporto (SND), constante na lei Pelé, que tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

Esse sistema congrega pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, com a função de coordenação, administração, normatização, apoio e prática do esporte. Compõe o SND o COB, o CPB, as entidades nacionais e regionais de administração do esporte, as ligas nacionais e regionais, as entidades

⁷³ Não é especificado qual teste que financia essa renda.

⁷⁴ Observa-se que não consta o esporte de participação que engloba tanto o esporte de criação nacional, como outras modalidades esportivas, tendo em vista a liberdade lúdica de seus praticantes.

de prática desportiva filiadas, ou não, aos comitês, às entidades de administração e às ligas, bem como a CBC.

Ao COB e ao CPB compete à representação do país nos eventos olímpicos, pan-americanos e outros de igual natureza, no COI e nos movimento olímpicos internacionais, bem como representar o olimpismo brasileiro junto aos poderes públicos. É restrito aos comitês a utilização das bandeiras, lemas, hinos e símbolos olímpicos e paraolímpicos, bem como as denominações “jogos olímpicos”, “olimpíadas”, “jogos paraolímpicos” e “paraolimpíadas”.

Referente às entidades esportivas participantes do SND, somente se beneficiará com isenções fiscais e recursos públicos federais as entidades que possuírem autonomia financeira, estiverem em situação regular com as obrigações fiscais e trabalhistas, demonstrarem compatibilidade entre as ações desenvolvidas nas modalidades esportivas e o Plano Nacional do Desporto. Ficará a cargo do Ministério do Esporte a fiscalização do cumprimento dessas exigências.

O capítulo relativo à prática desportiva profissional é o mais extenso da lei Pelé. O mesmo contempla a normatização profissional, a legislação e os direitos trabalhistas esportivos, para além da legislação trabalhista concernente aos trabalhadores em geral, normas sobre patrocínio, remunerações e multas, bem como os direitos e deveres do atleta profissional e do seu empregador.

A ordem desportiva diz respeito aos atos relativos ao cumprimento das normas e regras das práticas esportivas, cabendo aos comitês e às entidades de administração do desporto as sanções de advertência, censura escrita, multa, suspensão, desfiliação ou desvinculação, sanções essas a serem instauradas por meio de processo administrativo, com o asseguramento de ampla defesa. Cabem à Justiça desportiva as variadas penas relativas às transgressões referentes à disciplina e às competições desportivas.

Posteriormente, é retomada a discussão acerca dos recursos financeiros destinados ao esporte. Ressalta-se sobre a explicitação da aplicação dos recursos, no caso do COB e CPB, que deve ser realizada exclusiva e integralmente em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, formação de recursos humanos, preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas e participação destes em eventos esportivos. No caso da CBC os repasses se destinam à formação de atletas olímpicos e paraolímpicos.

Tais programas e projetos deverão ser informados ao Ministério da Educação e Ministério do Esporte, sendo este último o responsável pelo acompanhamento dos mesmos e apresentação de relatório anual referente à aplicação dos recursos, relatório esse a ser aprovado pelo Conselho Nacional do Esporte. A fiscalização da aplicação dos recursos repassados ao COB, CPB e à CBC é de responsabilidade do Tribunal de Contas.

Ressalta-se que o recebimento desses recursos públicos federais passa a ser condicionado à celebração de um contrato de desempenho firmado entre Ministério do Esporte e entidades esportivas, visando o fomento público e a execução de atividades relacionadas ao Plano Nacional do Desporto, mediante cumprimento de metas de desempenho. As cláusulas essenciais ao contrato de desempenho são o objeto que deverá conter a especificação do programa de trabalho proposto pela entidade, a estipulação de metas e resultados e seus respectivos prazos de execução, critérios objetivos de avaliação de desempenho, relatórios anuais e publicação no Diário Oficial da União de extrato e demonstrativo da execução física e financeira.

Posteriormente à discussão dos recursos encontra-se o capítulo que versa sobre os bingos, o qual foi completamente revogado, e sobre as disposições gerais e transitórias.

Diversas alterações foram realizadas no texto original a partir das leis nº 9.981⁷⁵, de 14 de julho de 2000; nº 10.264⁷⁶, de 16 de julho de 2001; nº 10.672⁷⁷, de 15 de maio de 2003; nº 12.346⁷⁸, de 09 de dezembro de 2010 e nº 12.395⁷⁹, de 16 de março de 2011.

Todas mantêm o princípio de instituir normas gerais sobre o desporto apesar de cada uma delas possuir sua especificidade frente à Lei Pelé. Ressalta-se que destas cinco, duas leis foram sancionadas ainda no período do governo Fernando

⁷⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

⁷⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

⁷⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.672.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

⁷⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12346.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

⁷⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12395.htm>. Acesso em: 30 jun. 2012.

Henrique, outras duas durante o governo Lula e a última no governo da Presidenta Dilma.

No ano de 2000, a lei tem sua primeira alteração com a sanção da Lei 9.981/2000, conhecida como Lei Maguito Vilela. Essa alteração destinou-se a vetar artigos referentes aos bingos, sendo que posteriormente todo o capítulo referente aos mesmos foi vetado. A legislação seguinte, 10.264/2001 ou Lei Agnelo Piva, regulamenta os repasses de verba dos concursos prognósticos e de loterias aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros. Pode-se considerar essa lei como uma espécie de financiamento do esporte olímpico ao estabelecer os 2% da arrecadação bruta das loterias aos comitês.

A respeito da Lei nº 12.346/2010 a incumbência designada a ela foi incluir na Lei Pelé a obrigatoriedade da realização de exames periódicos e avaliativos da saúde dos atletas, bem como prever a disponibilização de equipes de atendimento de emergência em competições profissionais.

No que se refere à Lei nº 10.672/2003 as alterações englobaram o passe livre e a obrigatoriedade dos clubes tornarem-se empresas comerciais. A Lei de Moralização do Futebol, como também pode ser chamada a lei n. 10.672/2003, refere-se principalmente a relação de trabalho no tocante atleta-clubes e zela pela questão do desporto profissional.

Diante do exposto, resta tratar da lei nº 12.395/2011 a qual dialoga com a organização dos Megaeventos Esportivos. A confirmação da realização dos Megaeventos Esportivos, a legitimação destes via III CNE e o atrelamento dos mesmos ao PDEL, ocasionaram ações imediatas por parte do Governo Federal, sendo uma delas a instituição da Medida Provisória nº 502 em setembro de 2010, pelo Governo Lula, nomeada como a MP do Alto Rendimento. A conversão dessa MP em legislação, a Lei nº 12.395, ocorreu em 16 de março de 2011 no Governo Dilma. Observa-se que atualmente inexistente tramitação de Projeto de Lei a respeito do PDEL.

A referida lei altera trinta e dois dos noventa e seis artigos da Lei Pelé, bem como acresce mais doze artigos aos artigos já existentes. Altera ainda a Lei nº 10.891/2004 que versa sobre a Bolsa-atleta e cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva. Diante do elevado número de alterações objetivou-se aqui fazer uma exposição resumida, prioritariamente, no que se refere ao diálogo com os

Megaeventos Esportivos e com o PDEL.

Inicialmente a lei condiciona a aplicação dos recursos do Ministério do Esporte ao Plano Nacional do Desporto, cuja proposição caberá ao Ministério do Esporte. Em seguida encontra-se a norma do investimento de 1/3 dos 4,5%, oriundos da loteria esportiva federal, em jogos escolares de esportes *olímpicos* e *paraolímpicos*.

Esse direcionamento dialoga com a realização dos Megaeventos Esportivos, devido à intenção governamental de preparar os jovens para representar o país nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, intenção essa que coloca em prática a pirâmide esportiva, na qual o esporte escolar torna-se base para a descoberta e a seleção de talentos.

Em tempos de Jogos, são recorrentes os discursos em defesa da valorização da Educação Física. Esta dinâmica já foi constatada por Bracht e Almeida (2003), ao problematizarem o movimento pró Educação Física que se seguiu ao fracasso brasileiro no pós Sydney 2000. Governo federal, COB e Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), alegando a necessidade de melhor organização da base de desenvolvimento do esporte nacional, proclamaram a revalorização da Educação física - leia-se, das práticas esportivas - na escola, o que redundou, segundo advertiram os autores, numa pseudovalorização da Educação Física. (MASCARENHAS, 2012, p.54)

Outro fator de diálogo é a inclusão da Confederação Brasileira de Clubes no recebimento de verbas federais, tendo em vista o fomento de atletas para o esporte olímpico.

O número maior de alterações empreendidas por esta lei refere-se à prática desportiva profissional, principalmente em relação à normatização, à legislação e aos direitos trabalhistas, aos patrocínios, às multas, aos direitos e deveres do atleta profissional e empregadores, bem como as condições de trabalho. O detalhamento acerca do contrato de trabalho e da cláusula indenizatória é elemento frequente no texto.

É notório que a Lei nº 12.395 se reporta especificamente ao esporte de alto rendimento e apesar da Lei Pelé instituir normas gerais sobre o desporto, a mesma trata essencialmente desta dimensão esportiva, desconsiderando as outras dimensões. Embora o desporto escolar seja o destino de 10% dos percentuais recebidos pelo COB, CPB e CBC, presume-se que se tal aplicação chegar ao âmbito

escolar o mesmo será empregado em prol do esporte olímpico e paraolímpico tão somente. Outra questão importante é o desaparecimento do esporte de participação no texto das duas legislações.

Contudo, há de se destacar na Lei nº 12.395 a iniciativa do Governo Federal no sentido de um controle público acerca de um gasto privado financiado por verbas públicas. O contrato de desempenho avança ao exigir a elaboração de um programa de trabalho com metas, prazos e resultados, bem como os relatórios de execução física e financeira. Isso porque, o recebimento dos recursos via Lei Agnelo Piva constitui-se em alvo de diversas irregularidades por parte do COB e do CPB, as quais foram por diversas vezes objetos de auditorias realizadas pelo TCU.

De todo modo, é preciso atentar para o fato de que tal contrato de desempenho ao apontar a obrigatoriedade de indicadores e metas possa também ter por objetivo impulsionar o esporte de alto rendimento.

Dessa maneira, o que se observa para os direitos sociais na Lei Pelé é o que foi apontado por Behring e Boschetti (2008) a respeito do liberalismo considerar o indivíduo como sujeito de direito e não a coletividade. Desse modo, a Lei Pelé criada a partir de um contexto liberalizante no âmbito da legislação esportiva traz em si o ranço desse liberalismo em sua essência.

Dessa forma, apesar de ser uma legislação voltada para o desporto de forma global, a mesma trata prioritariamente do esporte em sua dimensão de alto rendimento, o que reforça a discussão realizada no Capítulo II sobre a criação da lei ser direcionada, principalmente, ao futebol.

Outros elementos da lei elucidam o diálogo desta com o direito social. Em seu capítulo II, artigo 2º a Lei coloca, assim como a CF, o esporte como um direito individual, o que se pode presumir de um ideal liberal, adicionado pelo seu inciso IV de liberdade de acordo com a capacidade e interesse de cada um. É bem verdade que cada pessoa deve escolher se quer ou não praticar algum esporte e caso queira, essa modalidade deve ser algo que lhe seja prazeroso. A questão é que por trás dessa aparência, existe uma essência liberal de liberdade individual e liberdade de mercado, pois com a não efetivação dos direitos sociais, o mercado surge como opção de oferta de “direitos” via mercadoria a ser adquirida.

Nos princípios fundamentais estão inclusos a democratização, o direito social, a educação, a qualidade e a descentralização. No entanto, não basta um elemento

democrático constar em um documento ou legislação para tornar-se algo real e praticável. Isso porque o cenário atual do esporte é de um direito social, na perspectiva do esporte de participação, que ainda não é social por não ser ofertado a todos, assim, conseqüentemente, ainda não foi democratizado.

O elemento educação, direcionado ao esporte educacional, é alvo de constantes questionamentos a respeito da sua real dimensão educacional, devido a sua utilização como base de uma pirâmide esportiva cujo objetivo é selecionar talentos. A forma como o item qualidade é colocado pela lei é algo que minimiza o esporte como direito social, pois a qualidade passa a ser assegurada a partir da valorização dos resultados esportivos em todas as suas dimensões. É como se ao ganhar um jogo a vitória representasse toda a qualidade de um sistema esportivo. Mas de qual qualidade se fala? Da qualidade social? A qualidade colocada pela lei remete muito mais à questão da qualidade total do modo de produção capitalista, a qual é atrelada ao desempenho, à *produção* de atletas-talentos, e não à qualidade social.

Azevedo (1994, p.465) coloca que de acordo com as propostas neoliberalizantes o significado dado à qualidade está totalmente abstraído dos condicionamentos políticos, “[...] a qualidade, por esse prisma, restringe-se à otimização do desempenho do sistema, além de incorporar as parcerias com o setor privado.” Para a autora, a qualidade social somente terá relevância quando novos processos políticos priorizarem o reconhecimento e a oferta dos direitos de cidadania aos destituídos e essa não é a prioridade do PDEL.

Por fim, o investimento constante na Lei Pelé que se refere aos jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos prioriza uma dimensão esportiva, no caso o esporte de alto rendimento, em detrimento da outra, o esporte educacional, bem como, ignora a dimensão que possibilita o esporte como um direito social, o esporte de participação.

Em relação à descentralização esta é defendida como um princípio a ser realizado entre os três entes federativos, não havendo menção sobre a participação popular. A possibilidade de cada ente federativo desenvolver um sistema esportivo e assim ofertar práticas esportivas à população é algo essencial. Porém, qualquer processo democrático que não envolva a participação popular efetiva por si só já deixou de ser democrático. Mesmo que essa participação ocorra por meio de

representações, entidades, conselhos, ainda assim se faz necessária a participação popular.

O controle encontra-se no âmbito do controle fiscal pelo TCU e controle governamental pelo Ministério do Esporte, não se observa nenhuma indicação de controle democrático a ser realizado pela população. Isso se caracteriza em um agravante, pois o volume de dinheiro público é alto com ínfimos mecanismos de controle.

Nessa perspectiva, outro elemento importante para a elaboração e execução de políticas públicas constitui-se no Plano Plurianual. Dessa forma, torna-se relevante verificar a inserção dos Megaeventos Esportivos neste dispositivo político.

4.2 O PPA Dilma – 2012-2015

Tendo em vista a importância do Plano Plurianual para o âmbito do planejamento governamental, já que este se configura no elemento principal orientador das políticas públicas, torna-se importante verificar como o esporte se situa no atual PPA considerando o contexto dos Megaeventos Esportivos.

Em relação ao atual Plano Plurianual, Plano Mais Brasil, (PPA – 2012/2015) o esporte e o lazer situam-se na seção Dimensão Tática: programas temáticos, no item Políticas Sociais, com o título Esporte e Grandes eventos esportivos. Desse modo, ao contrário dos PPAs anteriores, todas as ações passam a se articular nesse único programa. (BRASIL, 2011).

O texto referente ao esporte no PPA inicia-se com a colocação de que o esporte é um direito social garantido pela constituição brasileira e que a democratização do acesso necessita de ampliação e qualificação da infraestrutura. Ressalta a importância das relações intersetoriais nas políticas para o setor e o desafio da diversificação das fontes de recursos, sinalizando a consolidação das parcerias público-privadas.

Posteriormente, passa ao tema do futebol como patrimônio da cultura brasileira e como fonte de desenvolvimento econômico. A partir disso o texto tem por foco o alto rendimento e os grandes eventos esportivos.

Afirma-se que as políticas de fomento ao esporte de alto rendimento têm por princípio a transformação do país em potência esportiva, transformação essa que

exige um conjunto de ações que priorizem os programas olímpicos e paraolímpicos, além de outras medidas.

Desse modo, a aprovação da Lei 12.395/2011 configura-se em um novo direcionamento para o esporte de alto rendimento. Isso porque a Lei estabelece contrato de desempenho entre o governo federal e as entidades esportivas, institui a Rede Nacional de Treinamento, o programa Atleta Pódio, além de qualificar o programa Bolsa Atleta.

Em seguida, discute-se a organização dos grandes eventos esportivos que será compartilhada com os outros entes federativos e com agentes privados. Para a Copa do Mundo FIFA de 2014 o modelo de governança se pauta em instrumentos de coordenação e monitoramento, tais como, a Matriz de Responsabilidades, o Comitê Gestor da Copa, o Comitê de Responsabilidades e as Câmaras Temáticas.

Outro fator que ilustra a ênfase do PPA na realização dos grandes eventos esportivos é a seção destinada aos programas, no qual o programa referente ao esporte é o Programa 2035 – Esporte e Grandes eventos - que possui quatro objetivos:

1 - Objetivo 0669 - Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida.

2 - Objetivo 0676 - Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica.

3 – Objetivo 0686 - Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados.

4 – Objetivo 0687 - Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016,

considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária.

As metas do primeiro objetivo envolvem a ampliação em 50% ao ano do acesso ao esporte a crianças, adolescentes e jovens escolares, com ênfase nas áreas em situação de vulnerabilidade social por meio do Programa Segundo Tempo, a criação de 228 projetos esportivos de Legado Social dos Grandes Eventos voltados à inclusão social, juventude e educação.

Contemplam ainda as metas de criação de projetos esportivos que contribuam para a promoção da saúde e qualidade de vida da população, com atenção especial aos idosos. O desenvolvimento de ações que garantam a implantação de projetos de esporte recreativo e de lazer para a população atentando-se para as necessidades relativas às faixas etárias, à acessibilidade, à diversidade cultural, às questões de gênero e às áreas em situação de vulnerabilidade social, por meio do Programa Esporte e Lazer da Cidade.

Em relação às iniciativas desse objetivo situa-se a ampliação do financiamento para as políticas sociais de esporte e lazer, incluindo a Lei de Incentivo ao Esporte. A ampliação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, bem como o fomento à pesquisa, a implantação de ações como legado social dos grandes eventos e a implantação de espaços e equipamentos de esporte e lazer.

O segundo objetivo tem por metas o apoio a 100% das modalidades esportivas dos Programas Olímpico e Paraolímpico, visando à preparação para o Rio 2016. A atuação governamental na promoção da defesa dos direitos do torcedor de maneira global, por meio do mapeamento das condições de segurança e conforto dos estádios, cadastramento de torcidas organizadas e monitoramento de imagens nas arenas esportivas. Contemplar em 100% os atletas de modalidades dos Programas Olímpico e Paraolímpico e dos Programas Pan e Parapan-americanos que preencherem os requisitos e se candidatarem ao Programa Bolsa-Atleta.

Constituem ainda as metas a elevação dos indicadores médios de estrutura de gestão e estrutura de governança dos clubes de futebol profissional das séries A, B, C e D. Estímulo à formação de atletas e árbitros em parceria com os clubes esportivos e entidades representativas de árbitros, à profissionalização da gestão das entidades nacionais de administração do esporte com ênfase nas entidades dos

Programas Olímpicos e Paraolímpicos, bem como, à criação e consolidação de competições regionais, à racionalização do calendário do futebol profissional e contribuição para o desenvolvimento do futebol feminino.

As iniciativas desse objetivo contemplam a ampliação e qualificação do Programa Bolsa-Atleta, o estímulo à cadeia produtiva do esporte com articulação dos agentes públicos e privados, o estímulo ao futebol e promoção da defesa dos direitos do torcedor, o estímulo e apoio à preparação de atletas e profissionais, a implantação da Política Nacional de Controle de Dopagem, a implantação da Rede Nacional de Treinamento e das Cidades Esportivas e a qualificação da gestão e governança do esporte.

As metas do terceiro objetivo envolvem o apoio ao programa de voluntariado da Copa do Mundo com mobilização de 30 mil voluntários, a coordenação do Comitê Gestor do Governo Brasileiro para a Copa do Mundo e a garantia do funcionamento do modelo de governança com a atuação plena das nove Câmaras Temáticas.

Contemplam ainda a implementação de 100% do Plano para promoção dos interesses estratégicos do país em conjunto com os demais órgãos do Governo Federal, bem como o monitoramento da execução dos empreendimentos constantes na Matriz de Responsabilidades.

Em relação às iniciativas desse objetivo consta o financiamento da construção e reforma das arenas da Copa do Mundo observando os critérios de sustentabilidade ambiental e adequação do entorno, a garantia da realização e do monitoramento de todas as ações definidas pela estrutura de governança da Copa do Mundo a partir da Matriz de Responsabilidade e Câmaras Temáticas, contemplando os legados do evento.

O quarto objetivo tem por metas a garantia da eficiente atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, bem como a implementação e modernização da infraestrutura esportiva necessária à realização dos Jogos Rio 2016 e a identificação, fomento e desenvolvimento de ações e medidas que contribuam para a geração e ampliação do legado esportivo.

A iniciativa desse objetivo se relaciona ao planejamento e implantação de projetos de infraestrutura, bem como de outros projetos relacionados à preparação,

à promoção e à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos relativos a serviços, a obras e a compromissos governamentais.

Isto posto, percebe-se assim que dos quatro objetivos somente um deles, o 0669, fala sobre ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer. Os outros três referem-se prioritariamente à elevação do Brasil à potência esportiva, organização e realização da Copa do Mundo de 2014 e coordenação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O esporte para além da dimensão do alto rendimento aparece vinculado à remediação da vulnerabilidade social, em articulação com os Ministérios da Justiça e da Cultura, e não como um direito social a ser democratizado e universalizado, muito embora o texto inicie-se com a colocação de que o esporte é um direito social.

Desse modo, observa-se que o atual PPA reforça a questão da

[...] 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).

Nesta perspectiva, além de conferir aos Megaeventos Esportivos o caráter de princípio organizador da agenda e da política nacional do esporte, o referido PPA guarda sintonia direta com o que foi proposto e legitimado pela III CNE na forma do Plano Decenal de Esporte e Lazer.

Ressalta-se ainda outra problemática em relação ao PPA 2012-2015, que é a questão da sua nova metodologia, pois de acordo com Cabral (2012) ao agrupar programas causou uma dificuldade em monitorar as políticas públicas, algo que se aprofundou com a agregação das ações do Orçamento para 2013, tendo em vista que não é possível fazer a ligação entre o PPA e os recursos definidos na LOA. O que não poderia ocorrer, pois após a CF de 1988, o que é planejado nos Programas do PPA deve ter correspondência com os recursos previstos na LOA.

A autora ressalta ainda que o Governo transformou os programas do PPA em objetivos e as ações orçamentárias em Planos Orçamentários ocorrendo uma generalização e esvaziamento dessas ações como categoria de programação de despesa. Tais planos não constam na LOA e não possibilitam a identificação dos

recursos autorizados, muito menos o acompanhamento da execução orçamentária. Desse modo, a generalização das ações orçamentárias desvinculadas dos Objetivos do PPA ocasiona a autonomia do Executivo em relação ao que, como e onde gastar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inovação da realização de conferências no campo do esporte trouxe consigo a tônica da inclusão social, da universalização do direito social ao esporte e do desenvolvimento humano. Sendo esse o foco da realização da I CNE, o qual permaneceu na II CNE ao se focar na construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer. A tônica da III CNE avançou no sentido de se discutir um Plano Decenal que seria a base para as ações das políticas públicas de esporte e lazer nos próximos dez anos.

Assim, o discurso oficial do Ministério do Esporte na realização da I e II CNE pautou-se pela democratização do acesso e da participação, enfatizando o esporte e o lazer como direitos sociais. Porém, a realização da III CNE traz uma modificação na tônica até então empreendida com a alteração do discurso e da ênfase na organização e realização dos Megaeventos Esportivos.

Tal fato suscitou-nos o seguinte questionamento: Como ocorre o processo de configuração e formulação do PDEL no âmbito do planejamento e implementação de políticas públicas de esporte e lazer de longo prazo no Brasil, considerando o contexto de organização de Megaeventos Esportivos?

No intuito de responder a tal questionamento, partiu-se para a análise do processo de configuração e formulação do Plano Decenal de Esporte e Lazer, contemplando as suas singularidades, a sua justificativa, as suas bases de sustentação, o seu diálogo com o direito social, a gestão, o controle democrático e o financiamento, bem como os seus desdobramentos.

Inicialmente, concluímos que os dados aqui utilizados foram suficientes para responder o questionamento por nós realizado, reiterando que os Megaeventos Esportivos tornam-se pauta prioritária do processo de elaboração do PDEL, muito embora não tenha havido nenhum tipo de demanda popular ou das outras conferências realizadas nesse sentido.

Tal afirmação é construída ao longo deste texto, iniciando pela discussão do processo de configuração e formulação do PDEL. Tem-se que no cenário anterior ao plano, relativo à realização da I e II CNE, o discurso oficial pautou-se na universalização dos direitos sociais ao esporte e ao lazer, sendo responsabilidade do Estado garantir os mesmos, balizados pela participação popular, controle

democrático e na descentralização. A I CNE pautou-se na universalização e apontou como demanda para a II CNE a implementação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, sendo este o tema de discussão da mesma.

Contudo, nem os direitos sociais ao esporte e lazer, muito menos a implementação do SNEL foram efetivados. Desse modo, o que se esperava para uma III CNE era justamente a retomada da discussão sobre o SNEL, algo que foi sinalizado no fim da II CNE.

No entanto, a realização da III CNE em junho de 2010 trouxe em seus documentos orientadores a discussão sobre um Plano Decenal de Esporte e Lazer que objetivava obter 10 pontos para em 10 anos projetar o Brasil entre os 10 mais. Apesar do seu caráter inovador de mobilização das esferas municipal, estadual e federal, com a participação popular na discussão de um plano de longo prazo, o que ocorreu foi o direcionamento do debate para a organização dos Megaeventos Esportivos, embora a discussão das dez linhas temáticas fosse abrangente.

Isso se confirma pelo Texto Básico da III CNE, o qual enfatiza as conquistas dos grandes eventos esportivos e ressalta que essas conquistas demandam a elaboração de um Plano Decenal que transforme o país em uma potência esportiva.

Tendo esse cenário em vista, discutiu-se a singularidade do PDEL frente aos dispositivos legais e políticos, no sentido de constatar continuidades e descontinuidades. Para isso, explicitou-se a trajetória política esportiva com o início da intervenção estatal no esporte pelo Governo Vargas por meio de legislação que se configurou em um elemento autoritário, disciplinador, priorizador do esporte seletivo e que atribuiu ao esporte um caráter utilitarista. No governo militar o caráter utilitário e priorizador do esporte seletivo permanece com o aditivo de o esporte compensar os desequilíbrios da vida moderna, o que se expressou na legislação criada na época.

A década de 1980 trouxe em seu bojo a contestação da atuação estatal no esporte, baseada em ações autoritárias, corporativistas, burocráticas e priorizadoras do esporte seletivo. Trouxe ainda o aumento do apoio financeiro de empresas privadas no esporte de alto rendimento, adentrando assim no jogo de interesses, colocando a ação tutelar estatal como um entrave ao desenvolvimento esportivo baseado na lógica do mercado.

Os interesses liberalizantes e os interesses conservadores das entidades

esportivas tiveram forte impacto na elaboração da Constituição Federal no item relativo ao esporte, bem como na elaboração da Lei Zico, o que minimizou a discussão a respeito dos direitos sociais.

Posteriormente, tem-se a criação da Lei Pelé, atualmente em vigor, a qual priorizou e prioriza o esporte de alto rendimento, mais especificamente o futebol, e com as recentes alterações, volta-se em grande medida para organizar os assuntos relacionados aos Megaeventos Esportivos.

Compartilhando da visão funcionalista esteve a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento do Esporte, no Governo Fernando Henrique que se pautou na lógica funcionalista do esporte como direito social e priorizador do esporte de alto rendimento.

A criação da atual Política Nacional do Esporte, durante o Governo Lula, configurou-se em um elemento progressista no campo esportivo, tendo em vista que a mesma guarda relação com a Carta Magna e não trata de forma exclusiva o esporte de alto rendimento ou o futebol, como no caso da Lei Pelé, muito embora saibamos que esta não é efetivada.

Referente aos Planos Plurianuais, a dinâmica obedeceu ao movimento do campo esportivo, com a priorização do esporte de alto rendimento e com citações funcionais ao esporte como direito social. Nos PPAs do Governo Lula há uma modificação com a listagem dos programas referentes a cada dimensão esportiva, no entanto permanece a visão utilitarista do esporte como direito social.

Finalizando a análise referente aos antecedentes do PDEL, constatou-se o movimento de continuidade e descontinuidade, principalmente no que se refere ao atrelamento do plano aos Megaeventos Esportivos.

A partir disso, instigou-nos saber como o Governo Federal construiu a justificativa governamental para criação do Plano Decenal e vinculação do mesmo aos Megaeventos Esportivos, bem como as bases de apoio dessa empreitada, ou seja, da vinculação dos Megaeventos Esportivos ao PDEL.

O Ministério do Esporte explicitou a necessidade de um plano para o direcionamento das ações de um sistema e enfatizou que estavam no caminho correto com a elaboração de uma Política Nacional do Esporte, de um Sistema e de um Plano. Tal afirmação gerou o questionamento a respeito do que se torna mais urgente, a elaboração e implantação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer ou

a elaboração de um Plano Decenal a subsidiar um sistema que nem foi implantado.

Parece-nos que nem um e nem outro. Para o Ministério do Esporte o que se tornou mais urgente foi legitimar os Megaeventos Esportivos por meio de uma Conferência Nacional que discutia a elaboração de um plano. Chama a atenção o fato de que o PDEL não possui nenhum Projeto de Lei em tramitação que o regulamente.

O princípio organizador das políticas públicas esportivas e a pauta prioritária das ações governamentais passam a ser os Megaeventos Esportivos, cujo objetivo é projetar o país no campo esportivo, político e econômico.

Outro claro exemplo da justificativa ministerial de se criar um plano atrelado aos Megaeventos Esportivos consiste na demanda colocada ao PDEL de estabelecer ações e metas que no período de dez anos consigam colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo, pois o impacto desses Megaeventos Esportivos é altamente positivo para o país e essa grandeza justifica a elaboração de um plano que atenda a essas demandas.

Tal atrelamento possui três bases de sustentação, a reestruturação do Ministério do Esporte, a criação de uma estrutura paralela à governamental e a evolução do financiamento público destinado ao esporte de alto rendimento.

A reestruturação do Ministério do Esporte foi realizada em julho de 2011 por meio de Decreto Presidencial, o qual extinguiu a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, cujas atribuições foram inseridas na Secretaria Nacional de Esporte Educacional, e criou a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor. Assim, o Ministério do Esporte uniu duas secretarias não envolvidas diretamente com os Megaeventos Esportivos, permanecendo com a secretaria que guarda relação com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e ainda criou uma secretaria específica encarregada do futebol.

Na sequência das ações o Governo Federal criou legislações, como a Lei Geral da Copa, e as seguintes entidades: o Ato Olímpico, a Autoridade Pública Olímpica (APO), o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO), o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS) e o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 e o Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 (CGCOPA-GECOPA), que se configuram em uma estrutura paralela à estrutura governamental, a qual coordena e direciona todas as ações públicas

relativas à organização e realização dos Megaeventos Esportivos, demanda essa que inicialmente foi colocada pelo Governo Federal em forma de auxílio, mas que atualmente tem no Governo o seu protagonista.

Finalizando a base de sustentação encontra-se a progressiva ampliação dos recursos destinados ao esporte de alto rendimento e às entidades esportivas de direito privado no que se refere ao financiamento específico do Ministério do Esporte e do esporte em si, constantes na Lei Pelé. Por meio da pesquisa empírica pode-se inferir que em tempos de grandes eventos há uma priorização do financiamento do Ministério do Esporte nesses eventos em detrimento das outras dimensões esportivas. Para, além disso, constatou-se que embora o percentual de repasse da CAIXA tenha um valor fixo, o aumento desses repasses em milhões ao COB, ao CPB, à CBC e ao próprio Ministério do Esporte é ilustrativo da questão do aumento do financiamento no esporte de alto rendimento.

Diante desse panorama, verificou-se que no diálogo do PDEL com o direito social a universalização e a democratização deixam de ser o debate principal, apesar de constarem nos documentos orientadores e no próprio PDEL, isso devido aos Megaeventos Esportivos, mas também, pelo reforço das políticas focais em seu texto.

O diálogo com a gestão e o controle democrático evidencia o que é colocado por Cerroni sobre democracia-método e democracia como condição-social, tendo em vista que a participação popular ocorre no âmbito do diagnóstico e da proposição, porém no âmbito da efetivação inexistente participação popular no sentido do controle sobre as ações públicas.

Em relação ao financiamento, o diálogo é amplo e defende a necessidade da criação de orçamento vinculado ao esporte em todos os entes federativos, com a redistribuição dos recursos oriundos de loterias, com a prorrogação da lei de incentivo ao esporte e com a criação de novas fontes de financiamento, dentre outros. No entanto, considerando as fontes de financiamento atuais, o direcionamento das mesmas é o esporte de alto rendimento, inclusive da Lei de Incentivo ao Esporte, que na Carta de Brasília da II CNE, no documento final, o Ministro Orlando Silva afirmou que os recursos seriam distribuídos igualmente, o que não foi constatado na pesquisa ao verificar que os maiores valores dos repasses destinaram-se ao esporte de alto rendimento.

Em referência aos desdobramentos constatou-se que o PDEL e seu princípio organizador, os Megaeventos Esportivos, ocasionaram ações imediatas por parte do Governo Federal no âmbito dos dispositivos legais e políticos. A criação da Lei nº 12.395/2011 alterou significativamente a Lei Pelé ao tratar especificamente de assuntos relacionados ao esporte de alto rendimento. No âmbito político, o atual Plano Plurianual 2012/2015, Plano Mais Brasil, destina três de seus quatro objetivos à realização dos Megaeventos Esportivos, ficando a cargo de somente um objetivo a ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e lazer.

Por fim, encerramos este trabalho com a clareza de que o Plano Decenal de Esporte e Lazer, representante de um avanço no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer no tocante à participação popular, teve sua elaboração atrelada à organização e à realização dos Megaeventos Esportivos, de modo que estes se transformaram em pauta prioritária governamental. Assim, não havendo a prática de uma gestão e controle democrático, presume-se que possivelmente, o PDEL efetivará as ações que guardam relação com o esporte de alto rendimento, relegando o direito social ao esporte e lazer a segundo plano.

Este estudo caracteriza-se apenas como o início de uma discussão acerca do planejamento governamental esportivo, tendo em vista que muito há por vir devido à realização dos Megaeventos Esportivos, nos anos de 2014 e 2016. Finalizamos com o sincero anseio de que outros estudos venham contribuir para a compreensão e análise do Plano Decenal nesse decorrer histórico, político, econômico e social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea – Volume 1. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861. Acesso em: 20 jun. 2011.

ALMEIDA, Bárbara Schausteck; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Considerações sociais e simbólicas sobre sedes de megaeventos esportivos. In: *Revista Motrivivência*, Florianópolis, ano XXI, n. 32-33, p.178-192, jun/dez, 2009. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/.../14118>>. Acesso em: 13 nov. 2010.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. *Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos*. 2009. 177 p. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. In: *Revista 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/viewArticle/4932>. Acesso em 11 ago. 2012.

_____. *Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da Política Nacional do Esporte e Lazer no governo Lula*. [S.l.: s.n.], 2012.

AVRITZER, Leonardo (org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A temática da qualidade e a política educacional no Brasil*. Revista Educação e Sociedade (Cedes), Ano XV, Dezembro, n. 49. Campinas: Papirus, 1994.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social*. 4 ed. São Paulo: Moraes, 1981.

_____. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009.

BOUDENS, Emile. A lei Pelé não existe mais. *Consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, Área XV – Educação, desporto, bens culturais, diversões e espetáculos públicos*, Brasília, out, 2000. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/010766.pdf>. Acesso em 10 set. 2011.

BOUDENS, Emile P. J. *O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)*. Rio de Janeiro: Editora T+8, 2007

BRACHT, Valter. *Sociologia Crítica do Esporte: uma introdução*. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

BRACHT, Valter; ALMEIDA, Felipe Quintão de. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da educação física. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 24, n. 3, p. 87-101, mai. 2003. In: MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v.18, n.1, p.39-67, jan/mar, 2012.

BRANDÃO, Henrique Cândido; FLAUSINO, Michelle da Silva; TERRA, Alessandra Matos. *As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer*. 2008. 88 f. Faculdade de Educação Física, Universidade Federal de Goiás, Rede Cedes, Goiânia, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. Coleção Saraiva de legislação.

_____. Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Esporte. Ministério do Esporte. Brasília: 2002. Disponível em <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/reunioes/reuniao1AtaIntegra.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. *I Conferência Nacional do Esporte*: documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

_____. *Política Nacional do Esporte*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2005.

_____. *II Conferência Nacional do Esporte*: documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2007.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: texto básico Brasília: Ministério do Esporte, 2009a.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: cartilha de orientações. Brasília: Ministério do Esporte, 2009b.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Caderno 2.. Brasília: Ministério do Esporte, 2009c.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: esporte, lazer e desenvolvimento humano. Caderno 1. Brasília: Ministério do Esporte, 2009d.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: programas e ações do Ministério do Esporte. Caderno 3. Brasília: Ministério do Esporte, 2009d.

_____. *III Conferência Nacional do Esporte*: documento final. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

_____. *Plano plurianual 2012-2015*: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em 30 jun. 2012

CABRAL, Gilda. Chega de conversa fiada: Governo Dilma inviabiliza controle social das políticas públicas. 2012. Disponível em: <http://www.feminismo.org.br/livre/index.php?option=com_content&view=article&id=

99994584:chega-de-conversa-fiada-governo-dilma-inviabiliza-o-controle-social-das-politicas-publicas&catid=99:opinioao-e-analise&Itemid=620>. Acesso em 05 mar. 2013.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; WANDERLEY, Mariângela Belfiore. *Desigualdade e a questão social*. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTELAN, Lia Polegato. *As conferências nacionais do esporte na configuração na política esportiva e de lazer no governo Lula (2003 – 2010)*. 2011. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTELLANI FILHO, Lino. *Educação física no Brasil: a história que não se conta*. 5 ed. Coleção Corpo e Motricidade. Campinas: Papirus, 2000

_____. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino. *Gestão pública e política de lazer – a formação de agentes sociais*. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 1-15.

_____. *O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo*. Campinas, 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodoesporte.org.br>> Acesso em: 5 nov. 2010

_____. *Afinal, esporte ou desporto?* Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodoesporte.org.br>> Acesso: em 12 fev.2011

CERRONI, Umberto. La libertà dei moderni. Roma: Riuniti, 1968 apud NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, 2004.

CERRONI, Umberto. Crisi ideale e transicione al socialismo. Roma: Riuniti, 1997 apud NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

DAMASCENO, Luciano Galvão. Excurso acerca da construção dos direitos no Brasil: pressupostos para a questão do direito ao lazer. 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, 2008.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: um questão em debate*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FLAUSINO, Michelle Silva; MASCARENHAS, Fernando. O direito ao esporte e lazer: apontamentos críticos à sua mistificação. *Licere* (Centro de Estudos de Lazer e Recreação. Online), v.15, p. 1-26, 2012.

HALL, C. M. Urban entrepreneurship, corporate interests and sports mega-events: the thin policies of competitiveness within the hard outcomes of neoliberalism. In: HORNE, J; MANZENREITER, W. (Ed.). *Sports Mega-Events: social scientific analyses of a global phenomenon*. (Special Issue: The Sociological Review Monograph Series) v. 54, Issue Supplement s2, December, 2006, p. 59-70.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LINHALES, Meily Assbú. *A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*. Dissertação de mestrado em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996. 242 p.

LUKÁCS, George. L'uomo e la democrazia. Roma: Lucarini, 1987. In: COUTINHO, Carlos Nelson. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, 2006.

MANHÃES, Eduardo Dias. *Políticas de esportes no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. *Lazer e educação*. Campinas: Papyrus, 1987.

MARSHALL, Thomas Henry. *Cidadania, classe social e status*. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, Fernando et al. O bloco olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. In: *Revista da Associação Latino-Americana de Estudos Sócio-Culturais do Esporte - ALESDE*, Curitiba, v.1, n.2, 2012.

MASCARENHAS, Fernando. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. *Revista Movimento*, Porto Alegre, v.18, n.1, p.39-67, jan/mar, 2012.

MATOS, Patrícia de Oliveira. *Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND*. 2002. 184 p. Dissertação (Mestrado em Agricultura) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde.../patricia.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

MELO, Bruno Herrlein Correia de; MELO, Pedro Herrlein Correia de. A lei Pelé e o fim do “passe” no desporto brasileiro. In: *Âmbito jurídico*, Rio Grande, ano IX, n. 35, dez, 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1523>. Acesso em 11 ago. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde*. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

NETTO, José Paulo. *Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). *Política social: alternativas ao neoliberalismo*. Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social. Brasília: UnB, 2004.

OLIVEIRA, Bruno de Assis de; HUNGARO, 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, 2008.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *A assistência social na perspectiva dos direitos: críticas aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. *Porque também sou contra a focalização das políticas sociais*. p.1-4, Brasília, [2003]. Disponível em: <http://www.unb.br/ceam/neppos/Publicacoes/PQ_TB_SOU_%20CONTRA_FOCAL_Potyara.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2008.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito da cidadania. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008a.

PINTO, Aluizio Loureiro. O planejamento estratégico na administração pública brasileira: rumos e perspectivas. In: *Cadernos FUNDAP*, São Paulo, ano 2, n. 4, jun/1982. Disponível em: <http://www.centraldefavoritos.files.wordpress.com/2011/01/planejamento_estratic3a9gico_na_adm_pc3bablica_rumos_e_perspectivas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. Conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. In: *Participação popular: o cidadão constrói sua história e controla as ações do Estado*. *Revista Institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 18 ed, ano VI, agosto, Belo Horizonte, 2010.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RICARDO, Elias Guilherme. *O estado no Brasil: fontes de financiamento, atribuições e pontos de estrangulamento*. 2009. 137 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2009. Disponível em: <http://www.portal.ie.ufu.br/mestrado/ie_dissertacoes/2009/6.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. In: *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 1, n. 11, São Luís, 2009. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&catid==72&Itemid=114>. Acesso em 12 fev. 2012.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SAUR-AMARAL, Irina. *Curso completo de Nvivo 8 – Como tirar proveito do software para a sua investigação*. Aveiro, junho, 2010. Disponível em: <<http://www.bubok.pt/ver/preview/1472>>. Acesso em: 04 abr. 2011.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v.31, n.112, p.769-787, jul/set, 2010.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. 1995. 451 p. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000088912&fd=y>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

SOUZA, Alexandre Barreto de. *Planejamento governamental no Brasil*. Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page16.html>. Acesso: em 02 jul 2011.

STEIN, Rosa Helena. Descentralização e Assistência Social. In: “O sistema descentralizado e participativo: construindo a inclusão e universalizando direitos”. Série Subsídios às Conferências de Assistência Social – Descentralização e participação. *Cadernos Abong*, n. 20, outubro, São Paulo, 1997.

_____. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. In: *Revista Serviço Social & Sociedade – Descentralização, cidadania e participação*, São Paulo: Cortez, v.54, p.75-96, ano XVIII, jul. 1997.

TAVARES, Otávio. Megaeventos esportivos. In: *Revista Movimento*, Porto Alegre, v.17, n.03, p. 11-35, jul/set, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/23176/17730>>. Acesso em 02 fev. 2012.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. In: *Revista Serviço Social & Sociedade – Política Social e Direitos*, São Paulo: Cortez, v.53, p.67-73, ano XVIII, mar. 1997.