



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

ELIANE ELICKER

ESPORTE E FLORESTANIA: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA  
ESPORTIVA DO ACRE ENTRE 1999 E 2018

BRASÍLIA  
2023

ELIANE ELICKER

ESPORTE E FLORESTANIA: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA  
ESPORTIVA DO ACRE ENTRE 1999 E 2018

Tese apresentada à Faculdade de  
Educação Física da Universidade de  
Brasília (FEF-UnB) para obtenção do  
título de Doutor em Educação Física.  
Orientador: Prof. Fernando  
Mascarenhas, Dr.

BRASÍLIA  
2023

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

EE42e Elicker, Eliane  
ESPORTE E FLORESTANIA: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA  
ESPORTIVA DO ACRE ENTRE 1999 E 2018 / Eliane Elicker;  
orientador Fernando Mascarenhas. -- Brasília, 2023.  
310 p.

Tese(Doutorado em Educação Física) -- Universidade de  
Brasília, 2023.

1. Governo da Floresta. 2. Políticas de Esporte. 3.  
Estado. 4. Acre. I. Mascarenhas, Fernando, orient. II.  
Título.

**ELIANE ELICKER**

**ESPORTE E FLORESTANIA: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA  
ESPORTIVA DO ACRE ENTRE 1999 E 2018**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (FEF-UnB) para obtenção do título de Doutor em Educação Física.

**Área de concentração:** Atividade Física e Esporte.

**Linha de pesquisa:** Estudos Sociais e Pedagógicos da Educação Física, Esporte e Lazer.

**BANCA EXAMINADORA**

**Orientador: Prof. Dr. Fernando Mascarenhas** (Presidente)  
Universidade de Brasília (UnB)

**Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde** (titular ao programa)  
Universidade de Brasília (UnB)

**Dr. Fernando Henrique Carneiro** (membro externo ao programa)  
Instituto Federal de Goiás

**Professor Dr<sup>a</sup>. Silvana Martins de Araujo** (membro externo ao programa)  
Universidade Federal do Maranhão

**Dr. Edson Marcelo Húngaro** (titular ao programa - suplente)  
Universidade de Brasília (UnB)

*Dedico este trabalho a quem me ensinou o verdadeiro sentido do amor:  
Enzo, meu filho;  
À minha família e meus amigos.  
Em especial ao meu sobrinho William (in memoriam)  
e meu irmão Ildemar (in memoriam).*

## AGRADECIMENTOS

### *À minha família.*

Por todo o suporte e apoio incondicional nos cuidados com o Enzo, especialmente no período de pandemia, por estarem ao meu lado e acreditarem mais na minha capacidade do que eu mesma.

### *As amigas*

Adriane Corrêa da Silva, Rafaela Ester Galisteu da Silva e Soyara Guimarães [mulheres fortes] pela amizade e apoio de tantos anos, as amigas Soraia e Thais, que mesmo distante continuam presentes. As amigas Carol e Marília que foram minha família no período que estive em Brasília.

### *Aos amigos e colegas do Avante-UNB.*

Pela acolhida, pelo auxílio e pela importante contribuição à minha formação.

### *Aos(às) colegas da linha de Políticas Públicas de Esporte e Lazer do Avante- UNB orientados(as) pelo professor Fernando Mascarenhas.*

Pelas parcerias, confiança, incentivo e conhecimento compartilhado.

### *Aos colegas e amigos.*

Cláudia Catarino, Nadson, Ywry, Fernando Henrique, Daniele, Wagner (*in memoriam*), Mariângela e Pâmela, colegas que se tornaram amigos especiais, minha gratidão pelo carinho e atenção, pelos ensinamentos e vivências compartilhadas.

### *Ao meu orientador Fernando Mascarenhas.*

Pela confiança, acolhimento e suporte necessário para que eu pudesse me desenvolver enquanto pesquisadora, compartilhando seu conhecimento e auxiliando no meu crescimento profissional, sou muito grata.

*A história é importante, o registro de nossa luta no tempo, nossos erros e acertos, nossa memória. O projeto é importante, nosso rumo, nossa lista de reivindicações perante os donos do mundo. O conhecimento, a ciência, a pesquisa, tudo o que estiver à mão poderá nos ajudar. Mas, no final das contas, o que é realmente essencial é descobrir o sentido. Por quê criamos tudo isso? Alguém, entre nós, acredita nessa história de desenvolvimento, dinheiro, integração, cidadania, valores, humanidade, tecnologia, ciência, futuro? Por qual foi a causa que Chico Mendes deu a vida – e antes dele, tantos outros?*

*Há perguntas que não podem ser respondidas. A resposta só haverá no dia em que a pergunta desaparecer. Se vencermos, restará a floresta. Teremos por resposta as árvores, as águas, o sol, as noites de lua e estrelas. E o sentido de tudo. Por enquanto, a luta continua. O leitor amigo deseja entrar? Calce as sandálias, o terreno é perigoso.*

*Alves, A. Onde o vento faz a volta. In: Cadernos Povos da Floresta: Chico Mendes Vive. (Org.) Comitê Chico Mendes. Rio Branco-AC, 2007.*

## RESUMO

ELICKER, Eliane. **Esporte e florestania: avanços e limites da política esportiva do Acre entre 1999 e 2018**. 2023. 308f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

O direito ao esporte, ou seu acesso, constitui chave interpretativa das políticas públicas de esporte de qualquer ente federativo, União, Estados, Distrito Federal e municípios. O foco desta tese está nas políticas esportivas planejadas e implementadas no Acre durante os 20 anos (1999-2018) do chamado Governo da Floresta (GF), denominação adotada para uma política que buscou combinar desenvolvimento sustentável e a conquista da “florestania”, uma referência aos direitos sociais e territoriais dos povos da floresta, isto é, seringueiros, colonos, ribeirinhos e indígenas. Logo, seu objetivo geral é analisar como se organizaram e se desenvolveram as políticas públicas de esporte do Estado do Acre nesse período. O processo metodológico envolveu revisão bibliográfica e levantamento documental, tendo como referência a proposta de análise das políticas de esporte no âmbito dos Estados desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade de Brasília (Avante/UnB), contemplando as seguintes categorias de análise: aspectos históricos e socioculturais; histórico político-governamental; perfil socioeconômico e demográfico; panorama da realidade esportiva; ordenamento legal; dispositivos políticos; programas e ações setoriais, intersetoriais e transversais da política esportiva; relações entre as esferas governamentais; relações entre entes governamentais e outros sujeitos, estrutura organizacional e pessoal; formas e mecanismos de controle social. Os resultados indicam que as políticas de esporte do Estado do Acre foram organizadas no período sob uma concepção bastante sincrética, por vezes, considerando o esporte como pressuposto para o desenvolvimento humano, social e ambiental, mas, por outras, com foco na juventude pobre, tratando-o de forma assistencial e idealista, o que se soma também a uma visão utilitária, fomentando o desenvolvimento do esporte espetáculo sob o pretexto de estímulo à economia do Estado. No que diz respeito à gestão, houve iniciativas de articulação com o Governo Federal, os municípios e as instâncias da sociedade civil no desenvolvimento de ações e projetos, contudo, o GF não alcançou os preceitos de uma gestão democrática, especialmente, pela falta de mecanismos efetivos de participação e controle social, do mesmo modo, pela falta de transparência pública. Sendo assim, consideramos que, mesmo com limites, ocorreu, durante o Governo da Floresta, um significativo avanço na atenção com o aspecto social e o desenvolvimento das políticas voltadas ao esporte, articulando as políticas do setor ao desenvolvimento sustentável e a conquista da “florestania”.

**Palavras-chave:** Governo da Floresta; Políticas de Esporte; Estado; Acre.



## ABSTRACT

ELICKER, Eliane. **Sport and florestania: advances and limits of sports policy in Acre between 1999 and 2018**. 2023. 308f. Thesis (Doctorate in Physical Education) – Faculty of Physical Education, University of Brasília, Brasília, 2023.

The right to sport, or its access, constitutes an interpretative key to the public policies on the sport of any federative entity, the Union, States, Federal District, and municipalities. The focus of this thesis is on the sports policies planned and implemented in Acre during the 20 years (1999-2018) of the so-called Forest Government (GF), the name adopted for a policy that sought to combine sustainable development and the achievement of "florestania", a reference to the social and territorial rights of forest peoples, that is, rubber tappers, settlers, riverine and indigenous peoples. Therefore, its general objective is to analyze how the sports public policies of the State of Acre were organized and developed during this period. The methodological process involved a bibliographic review and document survey, with reference to the proposal for the analysis of sports policies at the State level developed by the Sociocritical Research and Training Group in Physical Education, Sport and Leisure of the University of Brasília (Avante/UnB), contemplating the following categories of analysis: historical and sociocultural aspects; political-governmental history; socioeconomic and demographic profile; a panorama of sports reality; legal order; political devices; sectoral, intersectoral and transversal programs and actions of sport policy; relations between government spheres; relations between government entities and other subjects, organizational structure and personnel; forms and mechanisms of social control. The results indicate that the sports policies of the State of Acre were organized in the period under a very syncretic conception, sometimes considering sports as a prerequisite for human, social and environmental development, but, at other times, focusing on poor youth, treating it in an assistance and idealistic way, which is also added to a utilitarian view, fostering the development of spectacle sports under the pretext of stimulating the State's economy. As far as management is concerned, there were initiatives of articulation with the Federal Government, the municipalities and civil society instances in the development of actions and projects, however, the GF did not reach the precepts of democratic management, especially, for the lack of effective mechanisms of participation and social control, likewise, for the lack of public transparency. Thus, we consider that, even with limits, during the Forest Government, a significant advance occurred in the attention to the social aspect and the development of sports-oriented policies, articulating the sector's policies to sustainable development and the achievement of "forest citizenship".

**Keywords:** Forest Government; Sports Policies; State; Acre.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de Análise para Políticas Públicas de Esporte para os Estados .....	28
Figura 2 – Organograma dos Repasses entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios .	73
Figura 3 – Recursos provenientes de prognósticos e loterias .....	77
Figura 4 – Mapa da distribuição por regionais no Estado do Acre .....	137
Figura 5 – Universidade Federal do Acre.....	150
Figura 6 – Horto Florestal .....	150
Figura 7 – Modelo de Análise para Políticas Públicas de Esporte para os Estados .....	156
Figura 8 – Configuração da Gestão do esporte nas gestões do Governo da Floresta.....	171
Figura 9 – Estádio Arena da Floresta .....	179
Figura 10 – Imagem da piscina do Centro Esportivo no município de Bujari/AC .....	189
Figura 11 – Estrutura Administrativa da SETUL.....	240
Figura 12 – Estrutura administrativa do esporte – SEE .....	243
Figura 13 – Estrutura administrativa para o esporte FDRHCD e FEM.....	244
Figura 14 – Concepções que permearam as políticas de esporte do GF .....	278
Figura 15 – Configuração dos programas/projetos e ações do GF .....	278

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ideb do Acre (2005-2019) .....	144
Gráfico 2 – Ordenamento Legal para o Esporte – 1964 a 1998 .....	159
Gráfico 3 – Categorias das leis de esporte do Estado do Acre (1999-2018).....	164
Gráfico 4 – Quantidade de Meses que o Bolsa Atleta Beneficiou .....	231
Gráfico 5 – Repasses do Governo Federal para a Função Desporto e Lazer para o Estado do Acre no período 2001-2017.....	272
Gráfico 6 – Orçamento destinado pelo Governo Federal X Orçamento do Governo do Acre para o esporte.....	274

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro metodológico do estudo.....	29
Quadro 2 – Leis que instituem políticas e/ou programas intersetoriais com esporte .....	167
Quadro 3 – Configuração e Concepção de esporte presente nos PPAs.....	196
Quadro 4 – Demonstrativo dos documentos recebidos pela Diretoria de Esportes do Estado do Acre .....	199
Quadro 5 – Evolução na abrangência do Programa Jogos da Floresta em municípios e equipes .....	219
Quadro 6 – Concepção e configuração dos programas e projetos.....	234
Quadro 7 – Programas, projetos e ações por período de Governo .....	235
Quadro 8 – Políticas intersetoriais conforme Ordenamento Legal.....	263
Quadro 9 – Intersetorialidade nos Dispositivos Políticos.....	264
Quadro 10 – Repasses do Governo Federal para a Função Desporto e Lazer para o Estado do Acre 2001-2017 .....	271

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ideb no Acre (2005-2019) .....	143
Tabela 2 – Federações de Esporte do Acre.....	152
Tabela 3 – Demonstrativo do número de projetos recebidos e aprovados na LIE no período 2000-2018.....	206
Tabela 4 – Percentual de distribuição dos recursos por regional .....	207
Tabela 5 – Orçamento resumido para o PPEEAR para o triênio 2008/2010 .....	213
Tabela 6 – Montante destinado ao Projeto Curso de Capacitação de Agentes Esportivos ....	215
Tabela 7 – Projetos, usuários e materiais distribuídos por ano no Comunidade Ativa .....	224
Tabela 8 – Valores pagos pelo Bolsa Atleta do Acre por categoria .....	228
Tabela 9 – Demonstrativo da previsão de concessão de bolsas 2008-2010 .....	230

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AC	Acre
AP	Amapá
APH	Aparelhos Privados de Hegemonia
CBC	Comitê Brasileiro de Clubes
CEBs	Comunidades Eclesiásticas de Base
CEJAC	Conselho Estadual da Juventude do Acre
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNE	Conferência Nacional de Esporte
COB	Comitê Olímpico Brasileiro
Contag	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CPB	Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EAR	Esporte de Alto Rendimento
EC	Emendas Constitucionais
e-SIC	Sistema Eletrônico de Serviço à Informações ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FDL	Função Desporto e Lazer
FDRHCD	Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto do Estado do Acre
FEM	Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funtac	Fundação de Tecnologia do Acre
FP	Frente Popular
GF	Governo da Floresta
GFP	Governo da Frente Popular

GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEA	Índice de Desenvolvimento da Educação do Acre
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério do Esporte
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONGs	Organizações da Sociedade Civil
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCR	Partido Revolucionário Comunista
PDS	Partido Democrático Socialista
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEI	Política Estadual do Idoso
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPEEAR	Projeto de parcerias com entidades esportivas de alto rendimento
PPS	Partido Popular Socialista
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal

PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RDC	<i>Rubber Reserve Company</i>
REDD	Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
RESEX	Reservas Extrativistas
RO	Rondônia
RR	Roraima
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SBD	Sistema Brasileiro de Desporto
SEANP	Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas
SEE	Secretaria de Estado de Educação e Esporte
SETUL	Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer
SISA	Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais
SND	Sistema Nacional de Desporto
SNE	Sistema Nacional de Esporte
SNEL	Sistema Nacional de Esporte e Lazer
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
Ucs	Unidades de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico



## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - ANOTAÇÕES SOBRE O CONTEXTO DA ESCRITA .....</b>	<b>20</b>
<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>21</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>32</b>
<b>2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO .....</b>	<b>32</b>
2.1 O PAPEL DO ESTADO.....	32
2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS .....	38
2.3 SOBRE O FEDERALISMO .....	44
<b>2.3.1 Federalismo no Brasil.....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>52</b>
<b>3 ESPORTE, POLÍTICAS ESPORTIVAS E FUNDO PÚBLICO.....</b>	<b>52</b>
3.1 O ESPORTE COMO DIREITO .....	52
3.2 A NECESSIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE .....	64
3.3 O FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO ESPORTE.....	71
<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>79</b>
<b>4 O CAPITALISMO VERDE, A FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ACRE 79</b>	
4.1 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS.....	79
4.2 A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO ACRE .....	82
4.3 O ACRE COMO TERRITÓRIO BRASILEIRO .....	86
4.4 A ELEVAÇÃO DO ACRE A ESTADO E O CAPITALISMO VERDE.....	91
<b>CAPÍTULO 5 .....</b>	<b>104</b>
<b>5 O GOVERNO DA FLORESTA E A FLORESTANIA.....</b>	<b>104</b>
5.1 O “MODO PETISTA DE GOVERNAR” .....	104
5.2 O PARTIDO DOS TRABALHADORES NO ACRE.....	116
5.3 O GOVERNO DA FLORESTA COMO EXPERIÊNCIA DO MODO PETISTA DE GOVERNAR.....	123
<b>5.3.1 O desenvolvimento sustentável e a florestania no governo da floresta.....</b>	<b>124</b>
<b>5.3.2 Governo Jorge Viana (1999-2002/2003-2006).....</b>	<b>129</b>
<b>5.3.3 Governo Binho Marques (2007-2010).....</b>	<b>138</b>
<b>5.3.4 Governo Tião Viana (2011-2015/2016-2018).....</b>	<b>139</b>
5.4 EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS 20 ANOS DA FRENTE POPULAR .....	141
5.6 PANORAMA DA EDUCAÇÃO FÍSICA E ESPORTE NO ESTADO .....	147

<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>156</b>
<b>6 AS POLÍTICAS DE ESPORTE NOS 20 ANOS DO GOVERNO DA FLORESTA (1999-2018)</b> .....	<b>156</b>
6.1 ORDENAMENTO LEGAL DA POLÍTICA ESPORTIVA NO GOVERNO DA FLORESTA.....	157
6.1.1 Legislação esportiva do Acre até 1999.....	158
6.1.2 Legislação esportiva do Acre de 1999 a 2018.....	162
6.2 DISPOSITIVOS POLÍTICOS.....	181
6.2.1 Plano plurianual (2000-2003).....	181
6.2.2 Plano plurianual (2004-2007).....	184
6.2.3 Plano plurianual (2008-2011).....	187
6.2.4 Plano plurianual “Desenvolver e servir” (2012-2015).....	191
6.2.5 Plano plurianual “Governança e economia sustentável” (2016-2019).....	193
6.2.6 Síntese dos dispositivos.....	196
6.3 PROGRAMAS E AÇÕES SETORIAIS, INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS DA POLÍTICA ESPORTIVA.....	198
6.3.1 Jogos Escolares.....	199
6.3.2 Lei de Incentivo ao Esporte e a Cultura.....	203
6.3.3 O Projeto Esporte Comunitário.....	208
6.3.4 Projeto de parcerias com entidades esportivas de alto rendimento (PPEEAR)....	211
6.3.5 Cursos de capacitação para agentes esportivos.....	214
6.3.6 Circuito Chico Mendes.....	216
6.3.7 Jogos da Floresta.....	218
6.3.8 Projeto Comunidade Ativa.....	221
6.3.9 Intersecretarias.....	224
6.3.10 Bolsa Atleta.....	227
6.3.11 Outros Programas.....	233
6.4 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA ESPORTIVA DO ACRE.....	236
6.4.1 Estrutura organizacional e pessoal.....	237
6.4.2 Transparência.....	245
6.4.3 Formas e Mecanismos de Controle Social.....	254
6.4.4 Intersetorialidade.....	261
6.4.5 Relações com outras esferas governamentais e organizações.....	268
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>283</b>

<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>283</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>292</b>

## **PREFÁCIO - ANOTAÇÕES SOBRE O CONTEXTO DA ESCRITA**

Este estudo teve início em 2018, com a aprovação no Programa de Pós-Graduação em Educação Física da UnB e exigiu a mudança do Acre para Brasília. O processo foi cheio de expectativas e transformações internas, especialmente para uma mãe “só” que tinha como área de estudos a saúde e passa a pesquisar o esporte sob uma perspectiva crítica. Parte dessas expectativas foram, de certa forma frustradas pela pandemia do COVID-19 que se iniciou no Brasil em março de 2020. Institui-se um clima de medo e insegurança frente ao desconhecido, exacerbado ainda pelo despreparo do sistema de saúde brasileiro e o contágio de profissionais da linha de frente, em especial os profissionais da saúde. Milhões de vidas se perderam, famílias se sentiram dilaceradas pela perda de seus entes queridos. O isolamento, necessário para evitar a proliferação do vírus, afetou profundamente as pessoas causando o aumento dos adoecimentos por causas emocionais.

O cenário pandêmico retratou ainda uma disputa de ideologias e de políticas de desmonte do Estado democrático de direito, de negacionismo a ciência e propagação de notícias falsas (Fake News – processo de desinformação), somado ao completo e quase criminoso descaso do Governo Federal e de alguns Governos Estaduais e municipais. Vivemos tempos sombrios, sem uma liderança que nos conduzisse e apontasse um rumo ou que minimamente demonstrasse solidariedade e preocupação com a população.

Dessa forma, essa tese não ficou imune a esse contexto, mas foi atravessa e, é reflexo do medo e das incertezas causadas pela pandemia e pelo momento político que vivíamos, e que assim, impulsionaram uma nova mudança de residência, desta vez, em virtude da pandemia de Covid 19 para o Rio Grande do Sul em busca do acalento e proteção junto ao seio da família e, posteriormente a necessidade de retorno ao Acre para retomar as atividades docentes na Universidade Federal do Acre.

Assim, este trabalho é o resultado possível de uma atividade de pesquisa desenvolvida por uma mãe só num contexto de pandemia. Logo, trata-se de um estudo que reflete um processo envolvido de incertezas, inseguranças e vulnerabilidades. Quando a ciência - atacada, negada e questionada – era a única esperança para cura e o desenvolvimento de uma vacina.

Podemos dizer então que, a finalização desse estudo, é uma vitória pessoal que acompanha a renovação da esperança pela restituição da democracia no país, de renovação de esperança por mais amor, de aposta na vida, na ciência e na educação.

## CAPÍTULO 1

### 1 INTRODUÇÃO

*Esporte é vida, esporte é saúde! O esporte tira os jovens das ruas, da violência e das drogas!* Esses são alguns dos papéis atribuídos ao esporte ao longo dos anos. Com eles, é como se o esporte, em si e sozinho, tivesse um poder “milagroso, transformador e salvacionista”. A responsabilidade em causa, colocada ao esporte, como resolução – incontestemente das mazelas sociais no Brasil, faz-se presente em muitos discursos políticos, veiculados na mídia e nas políticas públicas, na relação com o setor. Fato que ocorre sem uma profunda reflexão sobre as possibilidades e os limites reais de o esporte exercer tais funções, em uma sociedade que acomoda profundas desigualdades sociais, como é o caso da pobreza extrema, da fome e de tantos outros problemas referentes à ordem socioeconômica.

O esporte é resultado da atividade humana, para atendimento das necessidades sociais produzidas pelo avanço da civilização. Athayde (2014) situa o esporte no âmbito das necessidades intermediárias do ser humano, colocando-o, assim, como necessário para a concretização dos direitos de cidadania, e, como tal, deve ser uma ação reflexiva, que envolva a totalidade do indivíduo - uma ação social desenvolvida em comunicação com o outro, na qual o praticante seja um elemento vivo e criador, com assimilação crítica da realidade e apropriação do mundo (CARVALHO, 1973).

Por ser considerado uma necessidade intermediária, está inserido no rol das necessidades sociais básicas e que concretizam os direitos de cidadania, devendo, dessa forma, ser objeto de políticas públicas sociais (PEREIRA, 2007). Elas propiciam o exercício de funções dentro da sociedade, na economia e na política. A função social desvela-se por meio de serviços sociais e assistências para complemento da renda, ou em serviços de saúde, educação, trabalho, habitação, lazer e outros. Não obstante, trata-se de um mecanismo de uso do Estado, visando exercer o controle e a ordem social, que legitimam seu discurso de cooperação entre as classes sociais (PIANA, 2009).

O esporte contemporâneo, especialmente, a partir de 1988, com a Constituição Federal, tem-se desenvolvido, muitas vezes, de forma instrumental, inscrito num amplo mercado de bens culturais simbólicos e fora do contexto que assegure sua prática como um direito. Por isso, pode ser uma opção de lazer para as pessoas, com vistas ao enriquecimento cultural de suas vidas, dando-lhes sentido e ampliando a sua dignidade (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017). Em contrapartida, é oferecido, muitas vezes, como “esmola”,

de forma fragmentada, sem o devido reconhecimento de seu *status* de direito fundamental, e, por conta disso, é dever do Estado assegurar a oferta de políticas públicas que permitam vivenciá-lo de maneira reflexiva, crítica e criativa (MOREIRA; SILVA, 2020).

O reconhecimento do esporte como um direito constitucional - apesar de implicar, necessariamente, o desenvolvimento de políticas públicas universais para o setor - não garantiu o desenvolvimento de uma prática esportiva equânime e universal. Em lugar disso, a desresponsabilização do Estado brasileiro frente ao direito social em causa – desenvolvida, com destaque, pela não ação – permitiu que se criasse um amplo mercado de bens e serviços, dispostos em benefício de pequenas frações da sociedade brasileira social e economicamente privilegiadas.

Nesse ínterim, as políticas públicas podem ser entendidas como ingerências do Estado na sociedade, sendo implementadas diretamente pelo Governo, mediante ações – ou não ação – ou por um conjunto de instituições estatais, com o argumento de atender demandas, necessidades e interesses da população, mas tendo, como principal objetivo, oferecer condições de estabilidade adequadas, a fim de garantir a produção e a reprodução social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Aspecto que, segundo Veronez (2005), pode ser explicado levando-se em conta o fato de que, por meio de um aparato de leis para regular a oferta de políticas públicas a serem efetivadas pelo Estado brasileiro, ocorreu, na prática, a liberalização do mercado esportivo com fortes traços neoliberais. A criação de uma pasta específica para o esporte – leia-se Ministério do Esporte – em 2003, ao contrário do esperado, não garantiu que as políticas esportivas adquirissem o *status* de política de Estado, deixando de estar sintonizadas com os princípios de universalidade e democratização, tão importantes para a lógica do direito social (CASTELLANI FILHO, 2019).

Nem mesmo a criação de um Sistema Nacional de Esporte – proposta da I Conferência Nacional de Esporte realizada em 2004 - com a previsão de um fundo para o financiamento das políticas esportivas e com atribuições claras a cada ente federado, materializou-se. A ausência desse sistema constitui-se em uma lacuna na legislação esportiva, pois a falta de clareza quanto às competências e atribuições a cada ente federado acaba, muitas vezes, resultando em inércia de alguns entes ou, inclusive, a sobreposição de políticas esportivas. Ademais, estudos tem indicado que os municípios tem assumido o protagonismo das políticas esportivas, justamente, os que menos recursos recebem para esse fim (CARNEIRO; CASTELLANI FILHO, 2021; SANTOS; MENDES, 2020).

Concomitante à constitucionalização do direito ao esporte e à redemocratização do país,

foram impulsionados os estudos sobre as políticas e a gestão públicas de esporte e lazer, pela comunidade acadêmica ligada ao setor. Nesse período, expandiu-se consideravelmente o número de grupos de estudos e pesquisas, e sociedades científicas passaram a compor espaços importantes de produção e difusão de conhecimento sobre o tema, a exemplo do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) (CASTELLANI FILHO, 2019). Podemos, ainda, citar a criação da Rede Cedes<sup>1</sup>, que se constituiu em importante espaço na produção de conhecimento na área de esporte e lazer, em todo país.

Por intermédio da Rede Cedes, nos constituímos como pesquisadores(as) dessa área e, além disso, identificamos que os estudos na área de políticas de esporte voltavam-se especialmente para o âmbito federal; somado a isso, em menor escala, apenas uma parte de tais estudos estão atentos às questões relacionadas às políticas desenvolvidas nos municípios da federação. Especificamente sobre os Estados, os estudos ainda são incipientes e, no caso do Acre, pode-se dizer que são quase inexistentes. Até a implantação da Rede Cedes, no Acre, em 2015, só havia dois estudos realizados no âmbito dos municípios, um de Azevedo (2014), fazendo um diagnóstico das políticas públicas de esporte e lazer nos municípios do Estado do Acre, e o outro de Souza (2014), realizando uma caracterização e uma análise da gestão das instalações desportivas públicas não escolares do município de Rio Branco.

Foi também por meio da Rede Cedes que tivemos contato com outros grupos de pesquisa da área e, com isso, ampliamos o olhar para o estudo do esporte e suas políticas. Nesse contexto, se deu, ainda, o ingresso no curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília (UnB), em 2018, especialmente, na linha de Políticas Públicas de Esporte e Lazer sob a orientação do professor Dr. Fernando Mascarenhas. Nesse processo, idealizamos o estudo em tela, que está inclinado à análise das políticas de esporte do Estado do Acre.

A opção pelo Acre deve-se a diversos fatores que, relacionados, justificam o desenvolvimento do estudo em causa. Assim, cabe recuperar o que já foi exposto: primeiramente, a inserção no meio acadêmico-científico e envolvimento com a Rede Cedes, mas também registrar o fato de esta pesquisadora ser uma imigrante da região Sul que tomou o Estado do Acre como lugar para viver, se desenvolver e trabalhar, o que, como docente e pesquisadora da Universidade Federal do Acre (UFAC), está atravessado pelo compromisso de contribuir com a produção do conhecimento na área da Educação Física e do esporte.

---

<sup>1</sup> A Rede Cedes integrou um conjunto de atividades do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) desenvolvidas pelo Ministério do Esporte, voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico do esporte e lazer. No Acre, a Rede Cedes foi instituída em 2015.

Segundo, pelo contexto que envolve a criação e desenvolvimento do Acre, um Estado “jovem”, elevado a essa condição em 1962. Piadas e chacotas questionando a existência do Acre circularam em redes de internet, o que segundo Carmelino e Silveira (2016) têm relação não só com o contexto histórico de sua integração à federação dos Estados brasileiros, mas também com o fato de ter sido comprado e de localizar-se em uma região bastante isolada, distante dos grandes centros do país, não sendo alvo de atenção de turistas, bem como pelo fato de quase não ser noticiado na grande mídia. Esses fatores reforçam a construção da imagem do Acre como um Estado sem importância e, rotineiramente, esquecido. Apesar disso, tais piadas também tem outra função: a de chamar atenção para a condição específica de isolamento e subsumido a que o Estado esteve submetido historicamente.

O Acre tem uma história simbólica, assinalada por interesses distintos e um contexto de exploração, desde sua constituição enquanto território brasileiro e, posteriormente, como Estado da Federação, que possui inúmeras riquezas naturais e biodiversidade em suas florestas. Quando se fala do Acre, é fundamental lembrar de Chico Mendes, importante figura acreana<sup>2</sup> que encampou a luta em favor da floresta e de seus povos. Assim sendo, ficou marcado como um dos maiores ativistas brasileiros que, por ter enfrentado a expansão do agronegócio e do capitalismo extrativista<sup>3</sup> no Acre, foi brutalmente assassinado em uma emboscada no ano 1988. Foi assim, em meio à tristeza e à revolta que o Acre chamou atenção do mundo para as causas ambientais e os problemas relacionados à defesa da “florestania”, termo criado pelo ambientalista Chico Mendes.

A Florestania se opunha ao modelo de desenvolvimento capitalista instaurado no Acre e, para fazer frente, defendia o direito de que os povos da floresta pudessem permanecer e estabelecer novos parâmetros de sociabilidade, através de um meio termo para a superação do impasse entre a natureza, a civilização e o desenvolvimento capitalista.

A Florestania, associada à cidadania, abrange as relações sociais singulares de ser constituída em um ambiente étnico-cultural específico e implica a floresta com seus seringais, as reservas extrativistas, as terras indígenas, as cidades com suas zonas industriais, comerciais,

---

<sup>2</sup> Segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, de 2009, o adjetivo “acreano”, passou a ser oficialmente escrito “acriano”, em razão de ser uma palavra átona. No entanto, alguns documentos e textos teóricos vêm mantendo a grafia anterior, assim como, de forma geral, a população do Estado identifica-se com o termo “acreano”. Por isso, optamos em manter a grafia primária, no intuito de valorizar a identidade reconhecida das pessoas pertencentes ao Estado em questão.

<sup>3</sup> O capitalismo extrativista constitui-se “na frenética alteração do sistema de exploração, que substitui os modelos tradicionais de exploração, para engendrar um sistema econômico, globalizado, pautado na modernização e com sua forma de produção e organização do trabalho. A exploração dos recursos naturais passa a ser feita de forma mais intensa, provocando a escassez de certos recursos e ameaçando a estabilidade ecológica (HERRERA; MOREIRA; BEZERRA, 2014, p. 218).



bairros das classes alta, média e miseráveis. A florestania, por assim dizer, fazia analogia com a cidadania, ambas, vindo a ser compostas no direito de ser cidadão, com direitos e deveres, mas que tem anseios e demandas fundamentadas em um ambiente específico.

Foi pela afinidade e envolvimento com as causas ambientalistas defendidas por Chico Mendes que o Partido dos Trabalhadores (PT) - mediante uma coalisão de partidos de centro e esquerda, denominada Frente Popular – quebrou um ciclo de governos ditatoriais e conservadores que marcavam as gestões do Estado. Assim, com a eleição de Jorge Viana, em 1999, pela primeira vez, o Acre passou a ser administrado por um partido de esquerda, vindo a permanecer no poder por 20 anos.

O PT venceu as eleições no Acre defendendo as causas ambientais, o desenvolvimento sustentável e a identidade do seu povo e, por isso, se autodenominou “Governo da Floresta”. O conceito de Florestania desenvolvido por Chico Mendes foi amplamente utilizado como a bandeira de lutas e plataforma de políticas públicas do partido.

Ao assumir o Governo do Estado, em 1999, o modo petista de governar, na pessoa de Jorge Viana, tinha como função a constituição de um Estado mais democrático, mais eficiente e adequado às demandas da sociedade civil, sem os resquícios do autoritarismo remanescente da ditadura e do coronelismo, presentes até então no Acre.

O compromisso com os direitos e as causas sociais, com uma gestão democrática, com a participação social e a ética compunham o rol de princípios orientadores do novo Governo, alinhando aquilo que se chamou de Governo da Floresta.

Nos 20 anos em que o PT esteve à frente do Governo do Estado do Acre, 13 anos coincidiram com o período de administração do mesmo partido à frente do Governo Federal. Tal circunstância aumentou a expectativa de maior capacidade de captação de recursos e avanço no desenvolvimento das políticas sociais.

Notadamente, a gestão do Governo da Floresta avançou em muitas áreas. As produções científicas apontam importantes avanços na área econômica e nas políticas de saúde, educação e para o desenvolvimento sustentável (FRANÇA, 2006; KLEIN; ZIONE, 2013; VERÇOSA; BASSI, 2018), contudo, nenhuma produção sobre as políticas de esporte foi realizada nesse período. O fato nos levou a indagar: qual o papel do esporte em um Governo que preconizava a cidadania, a gestão social, a igualdade, o respeito e a ética? Que lugar o esporte ocupou no contexto de valorização dos povos da floresta, de emergência no desenvolvimento e na valorização da identidade “acreana”?

Assim, a contribuição social desse estudo reside na colaboração com a sociedade acreana, à medida que pode tornar-se referência para elaboração, avaliação e implantação de

novas e até mesmo, podemos dizer, melhores políticas para o setor no Estado. Além disso, pode abrir caminho para novos estudos que ampliem e/ou aprofundem aspectos que emergirem dos dados e discussões apresentadas e desenvolvidas.

Em vista do exposto, essa pesquisa pretende responder a seguinte questão: como se organizaram e se desenvolveram as políticas públicas de esporte no Estado do Acre no contexto do “Governo da Floresta”? Tal questão orientou a formulação do objetivo geral do estudo, que se apresenta na seguinte elaboração: analisar como se organizaram e se desenvolveram as políticas públicas de esporte do Estado do Acre no contexto do “Governo da Floresta” (1999–2018). Com isso, buscando responder à questão de investigação, foram propostos os seguintes objetivos específicos: i) discutir o contexto histórico de formação econômica e social do Estado do Acre, assim como o cenário encontrado quando o Governo da Floresta assumiu o poder; ii) identificar como se configurou e qual a concepção de esporte que orientou as políticas esportivas no Governo da Floresta; iii) avaliar o modelo de gestão e o controle social adotado nas políticas de esporte do Estado do Acre durante o Governo da Floresta; iv) pesquisar como as relações intergovernamentais influenciaram o desenvolvimento das políticas de esporte durante o Governo da Floresta.

Nesses termos, as premissas que orientaram a atividade de pesquisa em questão são: i) as políticas de esporte do GF no Acre se desenvolveram a partir de uma concepção de esporte que o toma como elemento da cultura corporal, que deve ser desenvolvido a partir de imperativos educativos, socioculturais e democratizadores, com o intuito de estimular a emancipação humana, a assimilação crítica da realidade e apropriação do mundo; ii) a gestão das políticas de esporte do GF no Acre processou-se partindo de uma lógica democrática e participativa, com o envolvimento de amplos setores da sociedade civil; iii) as políticas de esporte do GF no Acre ocorreram de forma articulada com outros setores da gestão, assim como com outros entes federados, havendo o compartilhamento de tomada de decisão, responsabilidades e atribuições.

Para atingir os objetivos propostos e responder à questão de investigação, foi desenvolvida uma pesquisa documental e bibliográfica com abordagem qualitativa. Nesse sentido, a revisão de literatura buscou o aprofundamento conceitual e teórico do objeto, para, então, realizar análises, induções e reflexões acerca das políticas esportivas desenvolvidas no período em estudo.

A pesquisa documental partiu do levantamento de documentos e informações nas páginas

eletrônicas do Governo do Estado<sup>4</sup>, da Agência Nacional de Notícias do Estado<sup>5</sup> e da Assembleia Legislativa<sup>6</sup>. Utilizamos, ainda, fontes não primárias, dentre as quais, matérias e documentos jornalísticos sobre as políticas de esporte da mídia local, para dialogar e contrapor às outras fontes. Além de relatórios de pesquisas, como da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), Diesporte e outras fontes oficiais de órgãos e autarquia da administração do Governo (IBGE, Fundação de Cultura Elias Mansur etc.).

A pesquisa documental contou também com visitas presenciais à atual Diretoria de Esportes do Governo do Estado, onde foram coletados projetos, editais e relatórios. Dessa forma, a pesquisa documental valeu-se de: documentos oficiais com transparência; documentos oficiais, mas que não estavam catalogados, e fontes não primárias.

A investigação dos documentos foi realizada, utilizando a proposta de análise das políticas de esporte, no âmbito dos Estados, desenvolvida por Athayde *et al.* (2021). A ideia de desenvolver a proposta em questão surgiu em 2018, dentro do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física e Esporte (Avante) da UnB, do qual fazemos parte. A entrada de quatro estudantes de doutorado – entre estes, a pesquisadora que escreve - com objetos de estudo em comum às políticas de esporte de seus Estados, a saber: Distrito Federal, Maranhão, Ceará e Acre. Nesse contexto, somou-se a incipiência de metodologias de análise e avaliação de políticas para esse setor, como demonstrado no estudo de Athayde, Carneiro, Matias e Mascarenhas (2020), fato que fez emergir a necessidade de uma metodologia de análise específica para a área.

Assim, a referida proposta foi produzida de forma coletiva, dividida em três etapas: 1) elaboração da estrutura categorial e seu ementário; 2) fase de avaliação e validação da estrutura por especialistas da área, e 3) discussão dos apontamentos dos avaliadores e elaboração final do modelo de análise, resultando em cinco dimensões e suas categorias, conforme exposto a seguir na Figura 1.

---

<sup>4</sup> Acesso em: <http://acre.gov.br/>.

<sup>5</sup> Acesso em: <http://acre.gov.br/>.

<sup>6</sup> Acesso em: <http://www.al.ac.leg.br/>.

Figura 1 – Modelo de Análise para Políticas Públicas de Esporte para os Estados

<b>Dimensões</b>	<b>Categorias</b>
1. Contexto Regional	1.1. Aspectos históricos e socioculturais
	1.2. Histórico político-governamental
	1.3. Perfil socioeconômico e demográfico
	1.4. Panorama da realidade esportiva
2. Configuração Política	2.1. Ordenamento legal
	2.2. Dispositivos políticos
	2.3. Programas e ações setoriais, intersetoriais e transversais da política esportiva
3. Gestão e Controle Social	3.1. Relações entre esferas governamentais
	3.2. Relações entre entes governamentais e outros sujeitos
	3.3. Estrutura organizacional e pessoal
	3.4. Formas e mecanismos de controle social
4. Abrangência e Infraestrutura	4.1. Acesso ao esporte
	4.2. Alcance dos programas e projetos
	4.3. Espaços e equipamentos
5. Financiamento e Gasto	5.1. Fonte
	5.2. Direção
	5.3. Magnitude

Fonte: Athayde *et al.* (2021).

Para atender os objetivos propostos em nosso estudo e com base em uma pesquisa exploratória de leis, documentos, editais, programas e projetos junto a página eletrônica do Governo do Estado e visita a Diretoria de Esportes, foram elencadas as seguintes dimensões: 1) contexto regional; 2) configuração política e 3) gestão e controle social.

A dimensão 4 (Abrangência e Infraestrutura) e 5 (Financiamento e Gasto) não foram abordadas em virtude da falta de informações documentadas e da impossibilidade de realização de pesquisa de campo, em razão do período pandêmico atravessado durante o desenvolvimento da tese.

Diante dos elementos de delineamento do estudo, estabelecidos pelas dimensões mencionadas e dos objetivos proposto, nossa tese foi desenvolvida com base no conteúdo exposto no Quadro 1.

Quadro 1 – Quadro metodológico do estudo

<b>Objetivo</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Categorias</b>	<b>Fontes</b>	<b>Documentos</b>
- Discutir o contexto histórico de formação econômica e social do Estado do Acre, assim como o cenário encontrado quando o Governo da Floresta assume o poder;	Contexto regional	Aspectos históricos e socioculturais.	- Livros, teses, dissertações, sites de notícias, artigos científicos.	
		Histórico político-governamental		
		Perfil socioeconômico e demográfico.		
		Panorama da realidade esportiva.		
- Analisar a configuração e concepção das políticas de esporte durante a gestão do Governo da Floresta;	Configuração política	Ordenamento Legal	- Agência de notícias do Governo do Estado; - Portal da transparência; - Página da Assembleia legislativa do Estado; - Sites de notícias locais; - Diretoria de Esportes.	Projetos, Relatórios, PPAs, Leis, Decretos, notícias.
		Dispositivos políticos		
		Programas e ações setoriais, intersetoriais e transversais da política esportiva		
- Identificar qual o modelo de gestão e o controle social adotado nas políticas de esporte do Estado do Acre durante o Governo da Floresta;  - Pesquisar como as relações intergovernamentais influenciaram o desenvolvimento das políticas de esporte durante o Governo da Floresta;	Gestão e controle social	Relações entre as esferas governamentais	- Agência de notícias do Governo do Estado; - Portal da transparência; - Página da Assembleia legislativa do Estado; - Sites de notícias locais; - Diretoria de esporte; - Siga Brasil.	Projetos, Relatórios, PPAs, Leis, Decretos, Notícias;
		Relações entre entes governamentais e outros sujeitos		
		Estrutura organizacional e pessoal		
		Formas e mecanismos de controle social		

Fonte: elaboração da autora (2021).

A análise e a discussão das dimensões e categorias apresentadas teve inspiração no materialismo histórico-dialético, por meio do qual buscamos ir além da realidade aparente, levando em consideração que o objeto é composto de vários determinantes. O materialismo histórico-dialético leva em consideração as categorias totalidade, contradição, historicidade e dialética (HUNGARO, 2014). O processo de busca dos documentos inerentes às categorias de análise citadas está descrito de forma detalhada no capítulo 6, no momento em que desenvolvemos cada uma delas.

Os dados financeiros apresentados foram corrigidos utilizando a calculadora cidadã<sup>7</sup>, por meio do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), média anual, calculada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) a preços de dezembro de 2022, devido à necessidade de atualização dos valores e eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda.

Em vista dos objetivos propostos, estruturamos a presente tese em sete capítulos. O capítulo 1, apresentado aqui, traz a contextualização do estudo com a justificativa, a questão de pesquisa, os objetivos e a metodologia. No capítulo 2, trazemos a discussão sobre o Estado, sobre as políticas públicas e o federalismo, com ênfase no federalismo brasileiro. Esse capítulo teve o objetivo pessoal de aprofundamento do tema em estudo, assim como o capítulo 3, onde adentramos na temática do esporte e suas políticas públicas, e a necessidade de um sistema nacional de esporte e lazer com previsão de fundo público e claras atribuições a cada ente federado. Esses dois capítulos servem de alicerce para a tese, pois proporcionaram o aprofundamento conceitual e teórico, os quais fundamentam as análises e as discussões realizadas no capítulo 6.

No capítulo 4 e 5, voltamos ao passado, apresentando o Acre - enquanto território da Bolívia, as lutas que foram travadas para incorporá-lo ao Brasil e, posteriormente, chegar à condição de Estado. Nesse contexto, abordamos a constituição étnica do Estado, que se deu por meio da migração, sobretudo dos nordestinos, o avanço do capitalismo verde e a chegada do PT ao Governo, assumindo como bandeira de luta a defesa das florestas e adotando a condição de “Governo da Floresta”. Para compreender a ascensão e a permanência do partido no poder por 20 anos, abordamos as características do modo petista de governar, como desenvolveu-se cada gestão no Estado sob os aspectos do desenvolvimento sustentável e as políticas públicas, com destaque para as áreas da educação e saúde. Para finalizar, apresentamos um pouco do que é o Acre na atualidade, sob o ponto de vista econômico e social.

Esses dois capítulos visam atender a dimensão contexto regional, haja visto a diversidade e heterogeneidade geográfica, cultural, econômica e política do Estado do Acre. Segundo Athayde *et al.* (2021, p. 10-11) essa dimensão visa “apresentar as raízes históricas e sociais que ajudam a explicar o surgimento, desenvolvimento e conformação das políticas esportivas em cada contexto”.

No capítulo 6 atendemos as dimensões Configuração Política e Gestão e Controle Social e buscamos responder à questão de investigação apresentada anteriormente. São analisadas as

---

<sup>7</sup> Disponível em:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 22 fev. 2023.

políticas de esporte desenvolvidas nas cinco gestões do Governo da Floresta. Para isso, utilizamos o ordenamento legal produzido no período, os dispositivos políticos, os programas e ações de esporte e documentos referentes a gestão sob os aspectos da estrutura organizacional, transparência, formas e mecanismos de controle social e das relações entre as esferas e os entes governamentais.

Por fim, para fechar, no capítulo 7 desenvolvemos reflexões e impressões acerca do objeto de estudo, dificuldades, limitações e possíveis caminhos a serem seguidos no sentido de contribuir para o desenvolvimento do esporte e de suas políticas no Estado do Acre.

## CAPÍTULO 2

### 2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E FEDERALISMO

A atividade de pesquisa requer um olhar apurado, pois esse processo coloca ao pesquisador a imperativa necessidade de tratar as bases teóricas que orientam a pesquisa em todo seu processo. Fato que requer a discussão dos conceitos fundamentais que sustentam sua investigação.

Sob essa ótica, tendo em vista o objeto de estudo, julgamos pertinente apresentar, neste capítulo, a discussão sobre o Estado e sua função como promotor de políticas públicas, dessa maneira, buscamos analisar como essas se desenvolvem no contexto do Federalismo Brasileiro. Trilhar esse caminho nos fará compreender o papel do Estado, estabelecendo um debate acerca de como as políticas centralizadas, a partir do Governo Federal, influenciam o agendamento de políticas nos entes federados.

#### 2.1 O PAPEL DO ESTADO

Na presente tese, a contextualização do Estado tem, como premissa, a eminência de reconhecer e problematizar as suas responsabilidades, a sua influência nas questões sociais, no desenvolvimento e na dinâmica da vida em sociedade, assim como compreender de que forma este pode ser influenciado pelos fenômenos sociais.

Para tanto, em nossa trilha, nos fundamentamos na Teoria de Estado desenvolvida por Marx, na qual há uma distinção entre o Estado e a sociedade. Para Marx, o Estado “é produto da divisão social do trabalho e tem o papel de sustentar uma estrutura de classe e as relações de produção” (MANDEL, 1982, p. 333).

De acordo com a mencionada teoria, o Estado moderno, por meio de seu executivo, administra os interesses comuns da burguesia (PAULO NETTO, 2008). Então, para Marx, o Estado surge das relações de produção e representa a expressão política da classe dominante, na qual as condições materiais é que guiam e determinam a consciência humana e as relações individuais (CARNOY, 2013).

Gramsci amplia a teoria de Marx, considerando que pensar o Estado limitado à dominação de uma classe sobre a outra é uma compreensão limitada. Melo (2005) e Coutinho (2008) corroboram que, considerar unicamente o modo de produção para propor a teoria de Estado (como aparelho de dominação da classe dominante) e também a própria estrutura de



classes fundamentais é importante, mas não o suficiente. Para se ter uma análise concreta do Estado, é necessário ir além das esferas econômica e social, sendo preciso considerar a dimensão política e as novas características do fenômeno estatal e a maior especificação do seu papel na reprodução global das relações de produção (MELO, 2005).

Na exposição de Gramsci, o Estado define-se como “sociedade civil mais sociedade política, hegemonia encorajada de coerção”, também “em seu significado integral: ditadura mais hegemonia” (PORTELLI, 2002, p. 40). Logo, a hegemonia expressa a direção e o consenso ideológico de uma classe sobre grupos próximos e aliados, significando construir e organizar interesses comuns. Portanto, hegemonicamente, uma nova racionalidade seria construída, caso todos os homens pensassem o presente e o futuro de modo único e coerente. A hegemonia seria o alcance, por parte da classe dominante, da imposição de sua visão de mundo e, desse modo, moldaria os interesses dos grupos subordinados (CARNOY, 2013; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011; PORTELLI, 2002).

Nesse sentido, Portelli (2002, p. 40) apresenta três características fundamentais do Estado:

- Reúne a superestrutura do bloco histórico, tanto intelectual e moral, quanto política;
- Seu equilíbrio interno entre esses dois elementos da superestrutura;
- A unidade do estado decorre de sua gestão por um grupo social que assegura homogeneidade do bloco histórico: os intelectuais.

Para Gramsci, a noção de “bloco histórico” articula a sociedade política, ou seja, o Estado e a sociedade civil (que representa a maior parte do que ele denominou superestrutura). A estrutura e a superestrutura formam um bloco histórico e, nesse conceito, estão incluídos intelectuais, partidos políticos, igreja, organização escolar, imprensa e Estado.

Sociedade política ou Estado, que corresponde à (função de) “dominação direta” ou de comando que se exprime no Estado ou Governo jurídico.  
Sociedade política ou ditadura, ou aparelho coercitivo para conformar as massas populares ao tipo de produção e economia de um determinado momento.  
Governo político..., isto é, aparelho de coerção de Estado, que assegura ‘legalmente’ a disciplina desses grupos que recusam seu acordo, seja ativo ou passivo; no entanto é constituído para o conjunto da sociedade, em previsão dos momentos de crise no comando e na direção, quando falha o consenso espontâneo (PORTELLI, 2002, p. 32, 33).

A ampliação do conceito de Estado proposta por Gramsci – Estado Ampliado – reflete a configuração assumida nas sociedades capitalistas complexas, da qual a sociedade civil faz parte (MELO, 2005, p. 30). O Estado Ampliado vai além do aparelho estatal, ou Estado de Coerção, ou ainda, sociedade política. Reflete a complexificação das relações sociais

características do capitalismo, gerando novos espaços de disputas de poder e difusão de ideologias que, embora estejam diretamente vinculados ao Estado restrito, guardam relações com este. A nova esfera superestrutural é chamada por Gramsci de sociedade civil e seu entendimento é essencial para desvendar o Estado e suas relações (MELO, 2005).

Complementando a ideia, Gramsci distingue vários aspectos na sociedade política, de acordo com seu vínculo mais ou menos estreito com a sociedade civil. O momento da coerção, no qual a sociedade política é definida, pela situação em que é utilizada, pode ser habitual ou excepcional (temporária). Na primeira, as classes subalternas entram em contradição com a classe dirigente, nesse caso, a coerção é utilizada para manter sua dominação; a segunda se configura em momentos de crise, quando a classe dirigente perde o controle da sociedade civil e apoia-se na sociedade política, a fim de se manter no poder (PORTELLI, 2002).

A sociedade civil é definida por Marx como espaço das relações econômicas, situando-a, somente, no mundo da produção. Por sua vez, Hegel considera, como função da sociedade civil, o comando da justiça, da polícia, a repressão e a prevenção de conflitos. Hegel atenta para as corporações profissionais, apontando estas como responsáveis por novas determinações no mundo capitalista e com forte influência na política (MELO, 2005).

Continuando na abordagem de Marx, a sociedade civil é o conjunto das relações econômicas, o que Gramsci entende enquanto complexo da superestrutura ideológica. Como podemos perceber, o conceito de Gramsci de sociedade civil vai além em relação ao conceito de Marx e Hegel. Ao situar as relações de hegemonia e os Aparelhos Privados de Hegemonia (APH), Gramsci chama atenção para organismos que, mesmo não estando diretamente ligados ao Estado, atuam de forma contrária, ou a favor dos que estão no poder (MELO, 2005).

Em concordância ao aparato teórico exposto por Melo (2005), quando pensamos na ampliação do entendimento de política e de Estado, pressupomos a compreensão da importância política da sociedade civil, de sua relevância nas mais diversas organizações, em defesa de múltiplos interesses de classes, frações e grupos sociais, que influenciam na construção de um projeto de sociedade.

A defesa desses interesses é obtida pelo consenso, o qual passa a direcionar as concepções de mundo. No entanto, mesmo que a força não seja mais utilizada, dando lugar ao consenso, é perceptível a cooptação (PORTELLI, 2002), justamente por ocasião da classe trabalhadora acabar sendo manipulada, por meio da persuasão e da difusão de ideologias.

Na construção desse projeto de sociedade, inúmeras organizações podem participar, pois podem pertencer, ao mesmo tempo, à sociedade civil e à política, ou estarem vinculadas, em um determinado momento, à uma e, em outro momento, à outra, importando o papel que

desempenha e de que forma influenciam o Estado (PORTELLI, 2002).

Retomando o panorama de diferenças entre sociedade civil e política, Gramsci faz análises mais expansivas, ao discutir as consequências políticas e práticas da mencionada distinção. Nesse quesito, o problema apresenta-se, essencialmente, numa questão metodológica, sendo que ambas estão atreladas a aspectos da hegemonia da classe dominante. Todavia, sua distinção é capital (PORTELLI, 2002).

Adentrando no aspecto metodológico entre sociedade civil e política, Gramsci ressalta que não deve tornar-se orgânico, pois poderia incidir em erros teóricos. Evitar tal equívoco significa resolver problemas estratégicos e práticos, colocados pela derrubada do sistema hegemônico da classe dirigente. Segundo ele:

A importância relativa da sociedade civil em relação à sociedade política é, no nível estratégico, uma questão capital: para que a hegemonia se estabeleça solidamente é preciso que as sociedades civil e política sejam igualmente desenvolvidas e organicamente vinculadas: a classe dominante poderá, assim, utilizá-las alternativa e harmoniosamente, para perpetuar sua dominação. (PORTELLI, 2002, p. 42).

Em outras palavras, as classes que compõem a sociedade civil buscam exercer sua hegemonia, trazendo aliados para a materialização de seus projetos, baseando-se no consenso, ou na direção política, por meio da sociedade política/Estado, uma dominação sob a forma de coerção. Essa coerção pode ser exercida, também, por intermédio de atos governamentais, que exigem um cumprimento, independente de se concordar ou não com eles, até mesmo, fazendo uso da força bruta.

Marx defendia a eliminação das classes, uma ruptura com a ordem burguesa e a composição do poder do proletariado, por intermédio do poder político e o fim do Estado. Por outro lado, embora partindo dos conceitos básicos de Marx e Engels, Gramsci defende o que chamou de sociedade regulada (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). O fundamento de sua teoria está baseado em uma situação concreta e histórica – das sociedades capitalistas de seu tempo.

Desse modo, a formação de uma sociedade regulada parte da compreensão das relações entre a sociedade política e sociedade civil e da distinção entre dois tipos de sociedade: a do tipo oriental e a do tipo ocidental. Na sociedade do tipo oriental, o processo revolucionário acontece mediante à guerra de movimento, com choque frontal e explosivo para a tomada do Estado pelos setores dominados ou pela classe dominante.

Em contrapartida, na sociedade do tipo ocidental, a política sofre uma socialização e as lutas de classe podem ser orientadas, no intuito de dar a direção social e obter o consenso e a

hegemonia no plano ideológico. Nesse caso, o processo revolucionário será dado como uma progressão de conquistas e de espaços, sendo chamado de Guerra de Posição (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Na mesma linha, mencionamos que nas sociedades ocidentais, a partir do crescimento dos APH, a sociedade civil configura-se como o terreno da luta de classes e, mesmo antes da tomada do Estado, orienta-se na busca do consenso e da hegemonia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O alargamento da teoria de Estado de Marx, feita por Gramsci, fundamenta-se nos novos fenômenos que o processo de democratização introduziu na vida social. O Estado ampliado caracteriza as sociedades ocidentais em contraste com as orientais, sendo que continuaria havendo um Estado restrito, resultante da debilidade da sociedade civil. Para Gramsci, nessa sociedade, a formação de sujeitos políticos coletivos não previstos (partidos de massa, sindicatos, associações profissionais etc.) relaciona-se com o processo de socialização das forças produtivas, processos impulsionados pelo próprio capitalismo, em particular, o capitalismo tardio (COUTINHO, 2008).

Nesses moldes, inferimos que os estudos de Gramsci conduzem a uma melhor compreensão da diversidade e da complexidade do Estado capitalista, não obstante, seu caráter contraditório, ao deixar visível que este compõe-se como campo, objeto e expressão da luta de classes. Uma das avaliações sobre a noção difundida por Gramsci é feita por Behring (2018), ao afirmar que o filósofo italiano teve grande sensibilidade ao elaborar a concepção de Estado ampliado, pois o capitalismo monopolista, a partir do imperialismo clássico, até o capitalismo maduro – pós segunda guerra mundial, apontou novas funções para o Estado.

Na obra “O Capitalismo Tardio”, Mandel (1982) corrobora as análises de Gramsci, pontuando que seria incorreto deduzir o caráter e a função do Estado diretamente da natureza da produção e da circulação de mercadorias. Haja vista que, nas sociedades pré-capitalistas, as formas específicas do Estado desempenham funções bem diferentes daquelas as quais garantem o tipo de segurança legal necessário ao desenvolvimento da produção de mercadorias.

O autor chama atenção para a questão da historicidade do momento das análises de Marx e atualiza essa concepção, de acordo com o período de sua obra, apresentando diferentes funções para o Estado, como proteção e reprodução da estrutura social, classificando-as da seguinte forma:

- Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
- Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;

- Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício do direito da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração) (MANDEL, 1982, p. 333-334).

De tal modo, a função repressiva, de impor a vontade da classe dominante, por meio da coerção, foi considerada a dimensão do Estado mais intimamente examinada pelo marxismo clássico (MANDEL, 1982, p. 334). As funções repressivas e integradoras do Estado apresentam-se enquanto mecanismos distintos, mas que estão ligados.

Contudo, a função “criar as condições gerais de produção” não foi desenvolvida em profundidade. Ela difere-se das outras, pelo motivo de estar diretamente relacionada à esfera da produção. Assim, tem função mediadora entre a infra e a superestrutura (MANDEL, 1982).

Sobre a função de organizador da sociedade, Carnoy (2013) ressalta que o Estado a exerce pela repressão e legitimação do poder, para reforçar a reprodução da estrutura e das relações de classe. Por isso, preservar e controlar a força de trabalho, ocupada e excedente, é tarefa estatal de primeira ordem nas sociedades capitalistas. Em decorrência, colocou-se, no centro, as políticas sociais. Logo, além das funções de legitimação e coesão social, o Estado passa também a ter funções diretamente econômicas (BEHRING, 2018).

Sendo assim, as políticas sociais surgiram como resposta e forma de enfrentamento às crises do capital, especialmente, depois da segunda guerra mundial, quando o Estado passou a ser denominado como “Estado de bem-estar social”, também conhecido como *welfare state*. Esse termo foi utilizado para indicar o Estado que garante às famílias um conjunto de serviços sociais.

Segundo Benevides (2011), o Estado de bem-estar social deve garantir um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, alojamento e instrução, assegurado, a qualquer cidadão, como um direito político e não como caridade.

Complementando, Mishra (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 94) avalia que os princípios que estruturam o Welfare State são:

1) Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações em três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais; 2) universalidade dos serviços sociais; e 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social.

Gough (1982, p. 15–16), sob uma perspectiva crítica, define o Estado de bem-estar social como aquele que “usa seu poder para modificar a reprodução da força de trabalho e

controlar a população não ativa nas sociedades capitalistas”. O autor entende o Estado de bem-estar social como um Estado intervencionista que, pela reprodução da força de trabalho presente e futura, redistribui bens e serviços a crianças, incapacitados, idosos e grupos marginalizados.

Essa intervenção também ocorre pelo que Mandel (1982) chamou de “Função Integradora”, na qual, por meio das políticas sociais, os Estados mantêm a ordem social e garantem que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante. Diante dessa visão, depreendemos que não houve uma ruptura com as ideias liberais, pois ambos reconheciam os direitos sociais, sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

Não obstante, é notável a aproximação entre o Estado liberal do século XIX e o Estado social do século XX, pois a mudança foi tão somente na perspectiva de um Estado que abrandou os princípios liberais e incorporou orientações socialdemocratas, num novo contexto socioeconômico de luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimentos em políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Justificando tal premissa, as mesmas autoras (2011, p. 47) afirmam: “as políticas sociais se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal”.

Em outra perspectiva, Pierson e Gouch (apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011) alertam para a imprecisão e a necessidade de maior aproximação conceitual no debate sobre as políticas sociais. Sua teoria tem referência na noção de que o desenvolvimento dessas políticas acontece de forma diferenciada em alguns países, tendo, assim, realidades históricas, econômicas e sociais particulares.

Dando destaque às questões expostas, na próxima subseção, iremos discorrer e discutir a respeito do surgimento e do desenvolvimento das políticas sociais, sob a gênese do Estado de bem-estar social, com base no Keynesianismo e no Fordismo. Também verificando quais fundamentos estiveram presentes para que elas fossem perpetuadas.

## 2.2 AS POLÍTICAS SOCIAIS

Não é possível precisar, com exatidão, quando as políticas sociais surgiram, pois trata-se de um processo social gradual e que encontrou fortes barreiras. A principal foi o Estado liberal do século XIX, que tinha por base um Estado mínimo. Nessa concepção, a miséria é naturalizada e as políticas sociais só iriam estimular o ócio e o desperdício. Por conta disso, para os liberais, a pobreza deveria ser minimizada pela caridade privada (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

As políticas sociais derivam das políticas públicas. Dessa forma, inicialmente, é preciso entendermos o que é uma política pública, para chegarmos às políticas sociais.

Sobre a definição, de acordo com Pereira (2008), não é fácil conceituar política pública, porque existem muitas definições e muitos autores que estudam e tentam compreendê-la. A autora ressalta que, na tentativa de estabelecer um conceito, é imprescindível levar em consideração, além dos aspectos científicos, os éticos e os cívicos.

Nesse sentido, Secchi (2010) define a política pública como sendo uma diretriz elaborada, no intuito de enfrentar um problema público, ou seja, seria uma forma de resolução para complicações estruturadas. Ainda, o mesmo autor explica que ela é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém. Como uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público, seu estabelecimento envolve o tratamento e a solução de um problema relevante na concepção da maioria das pessoas.

Pereira (2008, p.171-172), define a política pública da seguinte maneira:

[...] 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.

Mantendo-se como ação de direitos, uma política pública pode ser desenvolvida na área da saúde, da educação, do esporte, do lazer, da segurança. Diversas áreas do conhecimento humano têm desenvolvido estudos, oferecendo, como objetivo central, o auxílio nas decisões e na estruturação das políticas (DIAS; MATOS, 2012).

Como foi mencionado anteriormente, as políticas sociais são um gênero da política pública e surgiram como “desdobramentos e formas de resposta de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 51).

As políticas sociais, nesse contexto, objetivavam abrandar os reflexos da crise, compondo um conjunto de ações anticíclicas, tendo em vista a superprodução, a superacumulação e o subconsumo. Assim, fizeram parte de um pacto social, estabelecido com segmentos do movimento operário, sem o qual não poderiam ser compreendidas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

De modo geral, as políticas públicas podem ser entendidas como intervenções do Estado na sociedade, sendo implementadas diretamente pelo Governo, por meio de ações, ou por um

conjunto de instituições estatais, com o argumento de atender demandas, necessidades ou interesses da população, mas que tem como principal objetivo oferecer condições de estabilidade adequadas, a fim de garantir a produção e a reprodução social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Observamos, assim, que a depender da posição ideológica assumida pelo Estado, as políticas podem apresentar caráter universal ou focalizado.

Entre os diferentes países, o surgimento das políticas sociais foi, paulatinamente, acontecendo de forma diferenciada, consoante à organização e pressão de grupos, em especial, da classe trabalhadora e das correlações de força existentes em cada um. Entretanto, existem apontamentos que estabelecem o século XIX como o período em que o Estado capitalista passa a sistematizar e implantar ações sociais, de forma mais ampla e com caráter de obrigatoriedade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Sua propagação acontece ao longo do que foi denominado “período depressivo” (1914-1939) e sua generalização acontece em um período de expansão, após a segunda guerra mundial, na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, principalmente, na fase tardia e seguindo até fins da década de 1960 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). As políticas sociais generalizaram-se num contexto de crise, numa contestação burguesa ao liberalismo ortodoxo, e das propostas de Keynes para a saída da crise,

[...] cujo ápice foram os anos de 1929-1932, o que se combinou às mudanças intensas no mundo da produção, por meio do fordismo que também se generaliza no pós-guerra, com novos produtos e processos de produção, e também por meio da indústria bélica, no contexto da guerra fria (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 83).

Segundo as autoras, foi dessa forma que se materializaram os direitos sociais, tendo como base a força de trabalho e um grande pacto social entre segmentos do capital e do trabalho monopolista, coordenado e sustentado pelo Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011; PIANA, 2009).

No pacto social, as políticas sociais exercem funções dentro da sociedade, na economia e na política. A função social é exercida por meio de serviços sociais e assistências para complemento da renda ou em serviços de saúde, educação, trabalho, habitação, lazer e outros. Não obstante, são mecanismos que o Estado oferece para exercer o controle e a ordem social e que legitimam seu discurso de cooperação entre as classes sociais (PIANA, 2009).

No mesmo contexto, a função econômica apresenta-se em ações do Estado, que visam compensar as perdas salariais e suprir as necessidades básicas dos trabalhadores, por intermédio de serviços sociais ou transferência direta ou indireta de bens ou recursos (PIANA, 2009). Por



último, a função política exercida na relação de forças e lutas, permite que grupos majoritários no poder abram concessões, objetivando legitimidade e controle social (PIANA, 2009).

Foi entre 1945 e 1970 [período conhecido como “anos de ouro”] que as políticas sociais se expandiram, sob forte influência das ideias de Keynes e Ford. Keynes era um homem público, de origem inglesa, que chegou a ser presidente do Banco Central e perseguiu saídas para a crise do capital, dentro do próprio capitalismo. Para ele, o Estado, como agente neutro, tem legitimidade para:

[...] intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar a demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, até mesmo contraindo déficit público, para controlar o volume de moeda disponível e as flutuações da economia. [...] restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 85).

Além disso, nos momentos de prosperidade, Keynes propõe que o Estado deveria manter uma política tributária alta e formar um superávit, destinado ao pagamento de dívidas públicas e à formação de um fundo de reserva para os momentos de crise. Essas intervenções estatais tinham como perspectiva o pleno emprego e a maior igualdade social, podendo ser alcançados, pela geração de empregos via serviços públicos, e do aumento da renda, por meio de serviços públicos, dentre os quais as estão as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

À perspectiva Keynesiana, agregou-se o Fordismo, com o propósito de regular as relações sociais em condições políticas determinadas. A perspectiva era combinar produção em massa com consumo de massa, o controle do modo de vida e de consumo dos trabalhadores para a sustentação do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Observamos que foi um contexto de concessões e acordos, de modo às políticas sociais consolidarem-se. De um lado, a burguesia buscando manter as altas taxas de lucros e, de outro, o movimento operário organizado abrindo mão de um projeto maior, em prol de conquistas e reformas, as quais foram viabilizadas pelas políticas sociais, configurando-se como direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A expansão das políticas sociais e dos direitos por ela assegurados se constituiu um componente fundamental e inseparável da cidadania, esta, comporta os direitos individuais, expressos pelos direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais, caracterizados como o direito ao acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Contraditoriamente, são resultado da dinâmica social, dos diversos interesses e relações de força, constituindo-se como instrumento de legitimação e consolidação hegemônica que, de forma incoerente, foram permeadas por conquistas da classe trabalhadora (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A partir dos anos 1980, novas visões sobre o papel dos Governos substituíram as políticas Keynesianas do pós-guerra, por políticas restritivas de gasto, sobretudo em países com extensas ou recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina. Isso provocou um ajuste fiscal com adoção de orçamentos equilibrados e restrições à interferência do Estado na economia e, conseqüentemente, nas políticas sociais (SOUZA, 2006).

Dessa forma, enfatizamos que, à luz do neoliberalismo, as desigualdades sociais são naturalizadas, os direitos individuais são valorizados em detrimento dos direitos sociais, a competitividade e a busca pela eficiência são extremamente valorizadas (PIANA, 2009). Em razão de o neoliberalismo defender o Estado mínimo, como conseqüências, há o desmonte das políticas sociais, a transferência das responsabilidades, em relação ao bem comum dos cidadãos, para a iniciativa privada, e a soberania da nação para a ordem social capitalista, disfarçados de modernização, liberdade, democracia e cidadania (PIANA, 2009).

Nos chamados países pobres e dependentes da América Latina, em evidência, no Brasil, nunca ocorreu a garantia do bem-estar da população por meio da universalização de direitos e serviços públicos de qualidade (PIANA, 2009). A questão é que países em desenvolvimento e de democracia recente, ainda não conseguiram formar um bloco político capaz de pensar políticas sociais que pudessem, minimamente, promover a inclusão social e, ao mesmo tempo, atender as demandas econômicas do capital.

No Brasil, os primeiros movimentos em direção à proteção social ocorreram a partir de 1888, mas foi na passagem para o século XX que aconteceram avanços mais significativos. Tais progressões foram conquistadas pela pressão dos trabalhadores, com fortes dificuldades de implementação e efetivação, pois o liberalismo brasileiro não comportava a questão dos direitos sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Em nosso país, historicamente, as políticas sociais surgem para subsidiar os trabalhadores no campo da proteção social, passando a ser promovidas pelo Estado, na finalidade de abrandar as incoerências nocivas determinadas pelo capital. Acompanhando as tendências internacionais, porém com traços muito particulares (MEDEIROS, 2013).

Durante os anos da ditadura militar brasileira, as políticas sociais possuíram o objetivo de legitimação do sistema autoritário vigente, com caráter fragmentário, setorial e emergencial, conforme afirma Dallago (2007). Ademais, sustentava-se na necessidade de dar legitimidade

aos Governos que buscavam bases sociais, no intuito de manter-se no poder. Nessa conjuntura, passava-se a ideologia de que o desenvolvimento social do País seria decorrente do desenvolvimento econômico.

A inserção do Brasil no mundo globalizado propiciou que o desenvolvimento das políticas sociais brasileiras tivesse relação direta com as condições vivenciadas em níveis econômico, político e social, deixando o país dependente das determinações, das decisões do capital e das potências mundiais hegemônicas (PIANA, 2009).

Foi no contexto de repressão e assistência da ditadura militar que houve um forte incremento da política social brasileira, mostrando objetivos claros de manter sob controle as forças de trabalho. Nesse período, criou-se um sistema dual de acesso às políticas sociais, por meio de iniciativas privadas nas áreas de saúde, previdência e educação. Tais fatores nos aproximam mais do modelo americano de proteção social, do que do *welfare state* da Europa (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais coincidiu com o processo de transição para a democracia. Os anos 1980 foram marcados pelas lutas sociais e pela promulgação da Constituição brasileira, embora, do ponto de vista econômico, tenha ficado conhecida como a década perdida. O momento foi marcado pelo endividamento dos países da América Latina, inclusive o Brasil, pelo empobrecimento de suas populações e crise nos serviços sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Segundo Behring e Boschetti (2011), a origem das políticas sociais no Brasil detinham características de tutela, favor e clientelismo, vindo a ser alterado muito tempo depois, com o advento da Constituição de 1988, quando decorreram alguns avanços nos direitos sociais, na seguridade social, nos direitos humanos e políticos. Embora tenha se fundamentado em um duro processo de disputa de ideias e interesses específicos.

A constituinte não foi a ideal para nenhum grupo, pois, de certa forma, expressou a tendência de entrar no futuro com as marcas do passado. Apesar de apresentar orientações universalizantes, de responsabilidade pública e de gestão democrática, também foram incorporadas orientações as quais deram sustentação ao conservadorismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Podemos observar que as políticas sociais no Brasil refletem a influência das ideias neoliberais. Isto tendo em vista que, segundo Piana (2009, p. 40), “a efetivação de políticas sociais reflete a realidade marcante de um país dependente e está condicionada ao modelo neoliberal, que prevê que cada indivíduo garanta seu bem-estar em vez da garantia do Estado de direito”.

Segundo Behring e Boschetti (2011), à luz do neoliberalismo, as causas das crises econômicas e sociais do País foram atribuídas ao Estado e, assim, reformas foram orientadas para o mercado. Uma importante característica desse período foi a separação entre a formulação e a execução das políticas, ficando a cargo do Estado a formulação e das agências autônomas, a implementação. Consecutivamente, trouxe a relação entre formulação e consolidação democrática. Então, podemos dizer que as políticas sociais assumiram a lógica de um novo contexto: privatizações, focalização e descentralização.

Nessa ótica, o cenário, até os tempos atuais, tem sido de restrição e redução de direitos, com ações pontuais e compensatórias. A tentativa de instituição de um Estado de bem-estar social no Brasil foi derrubada pelos princípios neoliberais. Sob a justificativa da solidariedade, do voluntariado e da cooperação, há uma reconfiguração dos direitos sociais, na qual o terceiro setor encontra condições para assumir-se tal qual alternativa eficaz na viabilização do atendimento às necessidades de uma parcela da sociedade.

Outra característica brasileira [e que em certa medida impacta a concretização dos direitos sociais, por intermédio de políticas públicas] é sua organização legislativa, política e administrativa. Justamente por implementar-se sob o federalismo.

Aspectos como: nível de descentralização e a atribuição de competências aos entes subnacionais – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – podem influenciar sobremaneira a implementação de políticas sociais. Essas e outras questões inerentes ao federalismo e às políticas públicas serão abordadas na sequência.

### 2.3 SOBRE O FEDERALISMO

O termo federalismo é bastante antigo e, seu entendimento ao longo dos séculos, tem variado bastante. Em uma simples conceituação de federalismo, mencionamos, de maneira mais elucidativa, que é uma forma de organização que se constitui de dois níveis territoriais de Governo autônomos: um Governo central (nacional) que governa o território nacional e seus cidadãos e um outro Governo descentralizado, que se constituem em unidades subnacionais que governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes (Estados) (CARVALHO FILHO, 2001; SOARES; MACHADO, 2018).

Dessa forma, existe dupla autonomia territorial, entretanto, os entes governamentais tem poderes únicos e concorrentes e atuam dentro de um campo pactuado de competências (SOARES; MACHADO, 2018). Do ponto de vista teórico e formal, existe uma convergência

na literatura quanto à esse conceito, pois, de acordo com Soares e Machado (2018) existem muitas contradições entre o federalismo efetivo e o que está inscrito constitucionalmente.

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos, em 1787, como uma alternativa de conciliação entre o conflito de forças centrífugas e centrípetas – uma analogia – no objetivo de definir as forças políticas que defendiam maior autonomia do Governo central (forças centrípetas) e as que defendiam maior autonomia dos Estados subnacionais (forças centrífugas) (SOARES; MACHADO, 2018).

Isto posto, podemos apontar que o federalismo tem como características:

1. Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes territoriais.
2. Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação.
3. Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais.
4. Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de Governo.
5. Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no Governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado).
6. Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal (SOARES; MACHADO, 2018, p. 20 ).

No federalismo, perante a ordem internacional, só há um Estado soberano e, aos entes integrantes, não é permitido o direito de secessão como no Estado Confederado. Ou seja, não há o direito de renúncia ao pacto federado (CARVALHO FILHO, 2001).

Destacamos também outra característica do federalismo, a descentralização. Esta consiste na partilha de competências, estabelecida constitucionalmente, onde cada esfera tem suas áreas de atuação. Dessa forma, prestigia-se o poder local e sua atuação autônoma, garantindo, aos integrantes da federação, a ingerência do Governo central (KERCHES; LEITE, 2010).

Para compreendermos o federalismo na prática, faz-se necessária a mobilização de quatro tipos de descentralização territorial: 1) descentralização política; 2) descentralização administrativa; 3) descentralização legislativa; e 4) descentralização fiscal (SOARES; MACHADO, 2018).

A descentralização política ou autogoverno significa que se tem competência para eleger seus próprios representantes, sendo que a estrutura de poder desses obedece ao modelo federal. Não obstante, a União tem soberania como poder político maior (CARVALHO FILHO, 2001).

A descentralização administrativa implica [...] a reserva de competências próprias para administração ou prestação de serviços ao nível subnacional de governo [...] (CARVALHO FILHO, 2001, p. 42). A descentralização legislativa implica a reserva de competências

legislativas próprias para os entes subnacionais e a descentralização fiscal a garantia de recursos financeiros aos governos subnacionais pela arrecadação própria e a autonomia de gastar os recursos financeiros com políticas públicas de sua preferência (CARVALHO FILHO, 2001).

Do mesmo modo, a descentralização política (autogoverno) implica em algum grau de descentralização legislativa e fiscal, ao ponto de viabilizar que, pelo menos dois níveis de Governo, atuem, simultaneamente, sobre o mesmo território e pessoas.

### **2.3.1 Federalismo no Brasil**

A Federação teve origem no Brasil, como preceito legal, com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889 e foi criada a partir de um Estado nacional unitário, estabelecido desde 1822, resultado da ação de lideranças políticas subnacionais que conquistaram o poder nacional. Assim, estabeleceram essa forma de Estado, advinda de um processo de descentralização política (SOARES; MACHADO, 2018). A primeira experiência federativa brasileira teve, como maior obstáculo para sua efetividade, o caráter oligárquico e excludente da política nacional. De 1930 a 1985, o que prevaleceu, no Brasil, foi o autoritarismo unitário, em detrimento da democracia federal (SOARES; MACHADO, 2018).

No período entre 1930 e 1934, prevaleceu um federalismo com maior centralização política e expansão das relações intergovernamentais do Governo central. De 1934 a 1937, preponderou o federalismo formal, com o fim do autogoverno estadual e a descentralização fiscal. Entre os anos de 1937 a 1945, houve a predominância da centralização político-territorial, tendo, no período pós 45, a tentativa de restabelecimento da democracia, com restauração do autogoverno estadual, descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais e fortalecimento dos Municípios (CARVALHO, 1993).

A Constituição promulgada em 1946 incorporou e expandiu a extensão da cidadania e a moralização do processo eleitoral, empreendidas pelo Código Eleitoral de 1932. Nesse contexto, os partidos políticos da época, deram expressão aos interesses territoriais, presentes na sociedade brasileira, possibilitando a implantação e a vigência, de fato, de uma organização federativa no Brasil. Entretanto, o golpe de 1964 voltou a restituir a configuração centralizadora nas relações territoriais de poder, na qual partidos políticos foram extintos, e os Estados ficaram subordinados, politicamente, ao Governo Federal, situação que perdurou até 1985, quando teve início a segunda experiência democrática federal (CAMARGO, 1993).

Foi durante a elaboração da Constituição Federal (CF) de 1988, que as feições do federalismo brasileiro foram alteradas. Então, estabeleceu-se um federalismo com três níveis

de Governo, autônomos e interligados por uma união indissolúvel:

Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 1988, p. 11).

Art. 18 – A Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, p. 25).

A elaboração da CF de 1988 foi realizada em meio a conflitos entre regiões, entre Estados e Municípios. Esses conflitos foram acirrados pelo momento histórico e de comoção que se dava em virtude da mudança do regime político, sobremaneira, por passar do autoritário para o democrático e pela decisão de promover a descentralização, sem um estudo sobre suas consequências (SOUZA, 2001).

Souza (2001) avalia que tal decisão expressa a concepção ideológica que tem sustentado o federalismo no Brasil, qual seja, o imperativo de atender questões regionais contraditórias, em um país marcado por elevado grau de desigualdades inter e intrarregionais.

O papel centralizador da União [há muito desenvolvido] também foi desencadeador dos conflitos citados anteriormente. Foram instigados em função do planejamento e do financiamento das atividades econômicas que, por conta da autoridade política, aliada à centralização da arrecadação tributária, permitiu ao Estado brasileiro destinar expressivos volumes de receita para compensar desigualdades territoriais (ALMEIDA, 2005; ARRETICHE, 2010).

Podemos afirmar que a centralização de poder decisório era efetivada, sob argumentos de haver uma desigualdade entre as jurisdições, tendo a finalidade de desempenhar, adequadamente, as funções governativas e de dar prioridade a políticas nacionais homogêneas. Dessa forma, houve, por parte do Governo Central, concentração de autoridade decisória, poder regulatório e de gasto, centralização das funções tributárias, de planejamento e execução de políticas (ARRETICHE, 2010).

Sobre as desigualdades territoriais presentes nas políticas, Arretche (2010) considera que podem ter sido causadas pela possibilidade de discordância das próprias unidades constituintes entre si, ou com o Governo central. Segundo a autora, esse é um mecanismo institucional característico do federalismo, funcionando como facilitador da diversidade de políticas.

Por outro lado, a mesma pesquisadora cita a teoria da escolha pública, que desenvolveu um modelo ideal de Estado no qual “(i) a autoridade sobre políticas (policy decision-making) e

sobre a execução das políticas (policy-making) deveria ser altamente descentralizada; e (ii) o papel redistributivo do Governo central deveria ser fortemente limitado” (ARRETCHE, 2010, p. 592). Segundo essa teoria, a situação ocorreria, porque políticas distributivas tendem a concentrar gastos, conforme interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais.

Somado a isso, a referida autora considera que nenhuma das proposições produziria redução das desigualdades territoriais. Ela apresenta uma terceira teoria, de fortalecimento do argumento sobre os Estados federativos não serem contrários à redução das desigualdades entre jurisdições. Desse modo, podem criar instituições que reduzam eficientemente tais desigualdades, por meio da centralização da autoridade política. Logo, a centralização na formulação de políticas, executadas pelas unidades constituintes, e um sistema interjurisdicional de transferências, seriam capazes de reduzir as desigualdades territoriais.

Sobre essa escola, Arretche (2010) destaca o fato de que o privilégio de decisão sobre o Governo central tira poder e autoridade dos níveis inferiores de Governo. Portanto, transforma-se em um “jogo de soma zero”.

Enquanto estrutura, a CF estabeleceu institucionalidades próprias do federalismo, quais sejam: a divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Destacamos que a figuração dos Municípios como entes autônomos é um fato inédito nos sistemas federalistas do mundo (CAVALCANTE, 2011).

Dando continuidade, demonstramos que foram designados Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de Governo, formados a partir de eleições diretas. O executivo foi composto pela esfera nacional, estadual e municipal, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Para o Legislativo, houve escolha pelo modelo nacional bicameral, organizado por Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais – e legislativos municipais – Câmaras de Vereadores. Ainda, designou o Senado e os Poderes Judiciários da União e dos Estados, que compreendem o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual; configurando a descentralização fiscal e administrativa (SOARES; MACHADO, 2018).

Na formação explicitada, a descentralização fiscal e administrativa compreendia o aumento da participação dos Estados e, principalmente, dos Municípios, na distribuição das receitas públicas. Já a definição de competências ficava a cargo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes (SOARES; MACHADO, 2018).



Quanto a esse processo de descentralização territorial, incongruências foram apontadas, no sentido de que não houve a preocupação com a responsabilização fiscal, visto que se descentralizaram recursos, no entanto, sem definir claramente as competências de cada ente subnacional no desenvolvimento de políticas públicas. Dentre elas, as políticas de garantia dos direitos sociais estabelecidos constitucionalmente (ARRETCHE, 2004; CAVALCANTE, 2011).

Dessa forma, qualquer ente federativo poderia implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Concomitantemente, nenhum ente federativo estava obrigado a implementar programas nas áreas citadas.

A situação gerou omissões e inequidades na oferta de políticas sociais por todo o território nacional. Ademais, a falta de regras de responsabilização fiscal para os entes federados gerou endividamento, trazendo ameaças à estabilidade econômica que, nos anos 1990, estava com níveis de inflação altíssimos (SOARES; MACHADO, 2018).

Ações do Governo Central foram indicadas, no sentido de haver uma maior responsabilização dos entes subnacionais pelas políticas sociais:

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, avançou na delimitação de competências sobre a educação, definindo aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados e ao Distrito Federal, a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a prioridade na oferta do ensino superior e função redistributiva e supletiva junto aos outros entes federais. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 82).

Além disso, o Governo aumentou a carga tributária, aumentou a tributação exclusiva da União (contribuições sociais) e instituiu a Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Cabe destacarmos que a descentralização no Brasil esteve ligada aos movimentos sociais democratizantes, por maior participação popular nos processos decisórios. Buscava-se garantir a democratização das políticas e da administração pública, como forma de assegurar a participação dos cidadãos na implementação de políticas públicas, para além da mudança do regime político vigente, mas que se tornasse uma prática constante nas instituições (KERCHES; LEITE, 2010).

Diferentes opiniões, em diversas áreas do conhecimento, têm demonstrado posicionamentos a favor e contra a descentralização, pois também esteve ligada a uma agenda para a reorganização do Estado, sob diferentes argumentos, entre eles: a defesa da democracia e da garantia para o desenvolvimento econômico. Somado à alternativa desenvolvimentista e à crise fiscal dos Estados nacionais e à adaptação das ofertas do setor público à nova fase do

capitalismo mundial, pautada pela segmentação dos mercados (SOARES; MACHADO, 2018).

Nessa reorganização, a fórmula prescrita foi a de combinação de sua dimensão territorial com a descentralização para o mercado.

Foi somente a partir da segunda metade da década de 1990 que houve significativa alteração na distribuição de competências entre Municípios, Estados e Governo Federal, para a provisão de serviços sociais (CAVALCANTE, 2011). De acordo com Arretche (2002), foi só nesse período que o Governo Federal teve condições institucionais para a transferência de atribuições aos Governos locais.

Entretanto, o desejado federalismo cooperativo não foi alcançado, devido às desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes entre os Governos subnacionais. Além da ausência de “mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (SOUZA, 2005, p.112). A autora ressalta que essas condições institucionais têm relação com o apoio político, incluindo o Congresso.

Podemos mencionar exemplos desse processo, tal qual a descentralização dos serviços públicos básicos, definindo macro responsabilidades na área da saúde e da assistência social. Assim, conseguiram estabelecer sistemas nacionais [Sistema Único de Saúde (SUS) – e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)] – estabelecendo, por conseguinte, as competências de cada ente federado (CAVALCANTE, 2011).

Também, foram atribuídas à educação e à saúde determinadas taxas de vinculação, o que as caracteriza como políticas reguladas (CAVALCANTE, 2011). Essa regulação garante que o recurso destinado seja investido naquela área específica, sem a possibilidade de realocação, de certa forma, limitando o poder de decisão dos entes federados.

De outro modo, as não reguladas concentram-se mais nas áreas de habitação, infraestrutura urbana e transporte público, nas quais os entes federados, especialmente, os municípios, têm autonomia para tomar decisões. O que torna uma política regulada é a execução descentralizada de recursos institucionais da União (ARRETCHE, 2010).

Esse é um mecanismo de regulação instituído pela União, que consiste em vincular as receitas municipais à determinada função e, dessa forma, permitir que os Governos locais fiquem amarrados a essas políticas. Com relação à supervisão sobre os gastos, fica a cargo dos Tribunais de Contas (ARRETCHE, 2010).

Com efeito, essa regulação afeta também as políticas não reguladas, visto que o orçamento é fixo, e a destinação de mais ou menos recursos para as políticas reguladas influencia o montante destinado às políticas não reguladas. Nesse rol, encontram-se as políticas

de esporte, temática que será abordada em profundidade em um tópico específico.

Autores como Kerches e Leite (2010) argumentam que regulação federal protege determinadas políticas, a despeito de preferências locais, em função do número de eleitores e da configuração política local. Além disso, previne a relação entre o gasto dos Governos subnacionais com a filiação partidária do governante do país e as práticas clientelistas.

Segundo Arretche (2010), existe a tendência de priorização por parte dos Municípios brasileiros nas políticas reguladas, ao passo que as políticas não reguladas não têm prioridade de gasto, isso em decorrência da convergência produzida pela legislação brasileira. Nesse sentido, observamos que a desigualdade horizontal de gasto nas políticas reguladas é bem menor do que nas políticas não reguladas.

Todavia, Pereira (2018) chama a atenção para o fato de que a descentralização de várias áreas também fez com que Estados e Municípios assumam o papel da União em várias áreas de atuação, com ênfase nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento, devido ao abandono do Governo Federal. O que Arretche (2010) chamou de descentralização por ausência.

Finalmente, depreendemos que tendências centralizadoras e descentralizadoras estão presentes nas relações intergovernamentais e produzem diferentes resultados, de acordo com a questão de política pública a qual esteja em pauta, fazendo parte de um arranjo cooperativo complexo entre Governo Federal, Estados e Municípios (ALMEIDA, 2005). Diante de tais relações e arranjo, cabe o questionamento: Como fica a situação das políticas de esporte? Temos a clareza de que muitos são os fatores que impactam o oferecimento de políticas públicas de esporte, contudo, uma questão é preponderante para desvendar essa complexidade, a saber: o Orçamento público do Governo Federal, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do mesmo modo em que nos perguntamos sobre a forma como esse orçamento é distribuído entre os entes federados e como se dá a aplicação nas políticas esportivas. O próximo capítulo tratará dessa temática, além de apresentar a compreensão de esporte e discutir o papel das políticas públicas para o setor.

Dessa forma, nosso próximo movimento, é contextualizar o esporte, suas dimensões e o caminho que as políticas de esporte tomaram, desde a constitucionalização como direito e, em seguida, discutir e tematizar as implicações que a falta de um sistema nacional de esporte, com previsão de competências e fontes de financiamento, tem no desenvolvimento das políticas desse setor.

## CAPÍTULO 3

### 3 ESPORTE, POLÍTICAS ESPORTIVAS E FUNDO PÚBLICO

O presente capítulo objetiva situar a concepção de esporte que norteia o estudo em tela. O esporte enquanto um fenômeno cultural – e como tal resultado da atividade humana – é também um direito garantido a partir da Constituição de 1988 e como tal, elemento de políticas públicas. Nesse interim, se faz necessário realizar um resgate da dinâmica que tem permeado a implantação das políticas esportivas no contexto brasileiro, qual seu papel e os limites impostos à democratização do acesso a prática esportiva.

Para isso, não poderíamos deixar de discutir e problematizar os obstáculos que a ausência de um sistema nacional de esporte, com previsão de atribuições, mecanismos de gestão compartilhada, participação social e de um fundo de financiamento trazem para a construção de uma política de esporte de viés democrático.

Essa discussão tem como objetivo dar suporte e ancorar nossas análises acerca das políticas de esporte desenvolvidas pelo GF no Acre em seus 20 anos de gestão.

#### 3.1 O ESPORTE COMO DIREITO

Inicialmente, apresentamos a concepção de esporte que sustenta este estudo, embasada em autores e pesquisas inseridos em uma perspectiva crítica. Nesse olhar, o esporte é resultado da atividade humana, com vistas ao atendimento das necessidades sociais, produzidas pelo avanço da civilização. Athayde (2014) situa o esporte no âmbito das necessidades intermediárias do ser humano, colocando-o, assim, como necessário para a concretização dos direitos de cidadania.

De acordo com a definição tangível às necessidades intermediárias, mencionamos que são aquelas inseridas como uma das necessidades sociais básicas e que concretizam os direitos de cidadania, devendo, dessa forma, ser objeto de políticas públicas sociais (PEREIRA, 2007).

A cidadania está relacionada ao pleno exercício dos direitos civis, políticos e sociais. Comumente, em projetos sociais esportivos, gestores, meios de comunicação, entre outros, apresentam o esporte com forte potencial de instrumento de formação e promoção do exercício da cidadania. No entanto, devemos ter em mente que o exercício da cidadania passa pela vivência do esporte, mas não se limita a ele (MELO, 2004).

Para Veronez (2005, p. 138 ), o esporte:

[...] mais do que um elemento presente na cultura corporal, essencialmente competitivo e rigidamente regrado, o esporte é uma prática social (práxis) institucionalizada e, como tal, incorpora na sua materialidade institucional (aparelho esportivo) a mesma lógica hierárquico-organizativa delineada pela divisão social do trabalho e pelas relações de poder entranhadas nas relações sociais de produção, características da formação social e econômica na qual está inserida. Trata-se de um fenômeno social, cultural, político e econômico, contemporâneo à moderna sociedade industrial e capitalista e que emerge na Inglaterra no transcorrer do século XVIII e se dissemina primeiro para a Europa Ocidental e depois para o restante do mundo durante o século XIX.

Parece haver consenso entre os estudiosos da sociologia de que o esporte não é um espaço apolítico da vida, inerte e autônomo nas transformações sociais. A teoria ganhou mais adeptos, especialmente, após a década de 1960, quando os estudos nessa área foram intensificados (ASSIS, 2010; BRACHT, 2005; CARVALHO, 1973; VERONEZ, 2005).

Nesse ínterim, o esporte carrega vínculos indissociáveis com valores e normas das classes dominantes, conseqüentemente, sua expressão institucional foi adaptada às condições para a reprodução e a manutenção da ordem vigente (VERONEZ, 2005). Partindo da correlação entre esporte e sociedade, verificamos que o esporte não é neutro, mas orientado por uma determinada concepção de homem e da vida social.

Contudo, Carvalho (1973) destaca que a propagação do esporte só tem relevância, caso esteja fundamentado em concepções emancipadoras. Por conseguinte, o surgimento da chamada “elite do esporte” [os atletas] carecerá ser efeito da prática daqueles que, naturalmente, sentirem o desejo de aperfeiçoarem suas capacidades, para obtenção de máximo resultado, os quais são facilitados pela sociedade, ao oferecer condições para tal evolução.

Deste modo o desporto aparecerá, finalmente, como uma das novas formas históricas criadas pelo desenvolvimento consciente do homem que permitirá levar à prática a perspectiva definida por Marx ao considerar a função cultural do tempo livre como um momento particularmente importante para o desenvolvimento ilimitado da consciência humana (CARVALHO, 1973, p. 89).

O entendimento de esporte, como atividade social, deve induzir o cidadão a se apropriar do mundo, deve ser revestido de diferentes formas, a depender das características próprias do meio, da idade e da motivação de seus praticantes. Nesses termos, enfatizamos que o esporte deve corresponder aos imperativos educativos, culturais e democratizadores, no intuito de estimular a emancipação humana.

Dessa forma, o esporte deve propiciar a ação reflexiva, envolvendo a totalidade do indivíduo – uma ação social desenvolvida em comunicação com o outro – onde o praticante seja um elemento vivo e criador, com assimilação crítica da realidade e apropriação do mundo,

nas palavras de Marx (CARVALHO, 1973).

Entretanto, o mesmo autor alerta que a fragmentação social e as singularidades presentes na sociedade atribuíram ao esporte diferentes significados e geraram distintos interesses. Situação que exigiu, dos setores dominantes, a busca por compatibilização desses interesses, em uma complexa teia de relações (VERONEZ, 2005).

Opiniões divergentes, como, por exemplo, a de que o esporte não tem nada a ver com a política, foram difundidas por muito tempo [ou ainda são], criando uma mistificação que corresponde a objetivos retrógrados de ocultar as verdadeiras causas condicionantes da prática social na qual se insere (CARVALHO, 1973). Dessa forma, a massificação esportiva, ocasionada no Brasil, na década de 1970, obedeceu aos imperativos de segregação, de privilégios e de diversão, diferente da concepção do esporte emancipador, que contribui para a garantia das necessidades inerentes ao desenvolvimento ilimitado da consciência humana.

Diante dos acontecimentos histórico-sociais, o esporte tornou-se um fenômeno de expansão tão rápida, quanto o capitalismo, vindo a adquirir expressão hegemônica no âmbito da cultura corporal. Influenciado pela lógica capitalista, assumiu o aspecto de mercadoria, orientado para a competitividade e o rendimento e, nesse sentido, baseado em Assis de Oliveira (2010), os jogos olímpicos tiveram um papel importante na difusão do modelo esportivo, com padrões de funcionamento, regras e normas movimentando gigantescos recursos financeiros e agregando, ainda, a espetacularização. Com isso, os eventos passaram a ser grandes atrativos para o capital. Sob tal perspectiva, o esporte toma o aspecto de erudição, no qual o espectador limita-se a contemplar o espetáculo esterilizado em uma bolha. Esse esporte, desenvolvido na sociedade industrial capitalista, tem um caráter alienante (CARVALHO, 1973).

Essas questões e tantas outras que permearam o desenvolvimento do esporte serão discutidas mais adiante. Por hora, trazemos a conceituação e a categorização que o esporte tomou com a Lei nº 9.615 de 1998. Nela, são apresentadas três diferentes dimensões para o esporte, a saber: desporto educacional, desporto de participação e desporto de rendimento. Em 2015, houve a inclusão do desporto de formação, pela Lei nº 13.155 (BRASIL, 1998, 2015). Segundo a legislação, o esporte educacional é compreendido mediante a prática em sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer. De maneira diferente, o esporte de participação é entendido como aquele praticado de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas usadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção de saúde e educação

e na preservação do meio ambiente (BRASIL, 1998).

O esporte de rendimento, por sua vez, tem como característica a prática segundo normas gerais e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com o objetivo de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações (BRASIL, 1998). Contraditoriamente, no contexto social, é notório que o esporte de rendimento é a dimensão predominante nos mais diversos ambientes, inclusive no meio escolar.

O desporto de formação foi incorporado à Lei Pelé, em 2015, e é caracterizado pelo fomento e pela aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva. Tendo como intenção promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição (BRASIL, 1998).

Bracht (2005) faz uma crítica a essa classificação, e sugere uma outra abordagem, em que haveria apenas duas dimensões para o esporte: a) Esporte de alto rendimento ou espetáculo; b) Esporte enquanto atividade de lazer. O autor justifica sua tese com o argumento de que o esporte educacional não pode ser adjetivado de uma única forma, pois sendo praticado no âmbito da instituição educacional pode, na verdade, vincular-se ao esporte de rendimento e ao esporte de participação, embora o esporte de rendimento pareça predominar e estabelecer o modelo para o esporte educacional.

As análises desenvolvidas por alguns pesquisadores (REIS, 2015; TAFFAREL, 2000) indicam que o esporte desenvolvido nas escolas brasileiras, em sua essência, têm reproduzido as desigualdades inerentes ao modo de produção capitalista. Portanto, torna-se um instrumento a serviço de elite [útil à dominação das classes subalternas], além de servir como base para a formação de atletas para o esporte de rendimento.

Independente das dimensões, historicamente, o esporte tem assumido diferentes adjetivações, funções e valores, a depender do momento histórico, das forças políticas e ideológicas presentes na sociedade. De forma que o esporte passou a ser visto como o “salvador da sociedade”, promovendo a saúde, tirando os jovens das ruas e do contato com as drogas e a violência, sendo provedor da socialização e da cidadania, entre outras atribuições.

As adjetivações, de acordo com Linhales (1996), tomaram forma a partir da ditadura militar, com o Programa Esporte para Todos, o qual teve como objetivo dispersar a atenção da população quanto às práticas autoritárias e repressivas adotadas pelo Estado e projetar o país, por intermédio das conquistas esportivas.

Para Flausino e Mascarenhas (2012), os discursos que atribuem ao esporte poderes mágicos são atos ilocucionários [promessas mistificadoras] as quais buscam o efeito

perlocucional de mascarar a realidade e atribuem ao esporte um caráter funcional e utilitarista, dotado de super poderes.

Para Carvalho (1973), o esporte não pode e não tem o poder de remediar as mazelas sociais. Nesse sentido, não pode ser idealizado como um refúgio para as ameaças da moderna sociedade de consumo.

A partir desse princípio, apontamos que vários são os problemas causadores da desigualdade social e seus efeitos devastadores, tais como, a violência e o uso de drogas. Flausino e Mascarenhas (2012) advertem que o esporte pode contribuir em muito para as adjetivações atribuídas, mas não sozinho, e sim, em completude e universalidade de outros direitos sociais.

Tais valores e atributos também foram impostos ao esporte pela lógica capitalista, com intenções de amortecimento dos antagonismos de classe, sendo utilizado como um mediador, capaz de apaziguar as massas trabalhadoras frente à exploração da força de trabalho. Defender esse discurso, segundo Carvalho (1973) é reafirmar uma visão reacionária, que transformou o esporte em uma atividade de obediência exclusiva aos imperativos da exploração capitalista, com a qual o Estado está alinhado.

Baseados em Heinemann (2001), evidenciamos a baixa disposição de resultados empíricos cientificamente comprovados sobre os efeitos e as funções que podem ser atribuídos ao esporte. Não obstante, essas atribuições têm sido usadas, especialmente, pelas organizações esportivas, a fim de mobilizar recursos materiais e legitimar sua existência, o que demonstra o sucesso da ideologia do esporte enquanto transformador. O Estado, por outro lado, não faz uma ponderação sobre os reais efeitos da prática esportiva. O autor considera que as organizações esportivas têm usado os atributos e os valores esportivos como argumento para obter subvenções estatais e aceitação pública.

É necessário considerarmos que a intencionalidade na qual o esporte é desenvolvido vai determinar seu efeito, e não que ele tenha, em si, uma essência natural mágica de acabar com as desigualdades e problemas sociais. Mesmo sem evidências científicas comprovadas, o Estado reproduz os discursos propagados pelas organizações esportivas. Quanto a isso, Linhales (1996, p. 76) discorre que o Estado usou o esporte “como estratégia e como suporte do processo de ordenamento da sociedade nos moldes de seu projeto político-ideológico”.

No que tange aos discursos e às ideologias, o esporte serviu ao Estado ditatorial, com vistas a desenvolver sua função integradora<sup>8</sup>, como suporte do processo de ordenamento da

---

<sup>8</sup> Mandel (1982) define a função integradora do Estado como integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas



sociedade nos moldes de seu projeto político-ideológico. Configurando, dessa maneira, a uma ideia de nação em uma totalidade orgânica, harmoniosa, capaz de superar conflitos e contradições entre suas partes (LINHALES, 1996).

Castellani Filho (2013) e Melo (2005) corroboram o pensamento de Linhales, acrescentando que, durante a ditadura militar, houve a priorização do esporte de rendimento e o modelo piramidal no qual se tem uma grande esportivização da Educação Física — incluindo a escolar — no intuito de preparar futuros atletas para a manutenção do controle sobre a sociedade<sup>9</sup>. Estão presentes, nesse contexto, a racionalização e a orientação para o rendimento, princípios estes característicos do esporte moderno, que Bracht (2005) menciona ter sido voltado para o crescimento e o progresso ilimitados.

O processo de reordenamento do esporte, acontecido a partir de 1941, com o Decreto-Lei nº 3.199, no qual o esporte passa a ser responsabilidade do Estado, significou colocar o esporte a serviço da Nação e não a serviço dos cidadãos que a constituem e representou o desencadeamento do processo de exclusão, passando a caracterizar o esporte brasileiro promovido pelo Estado (LINHALES, 1996).

Nessa nova ordem, os excluídos do sistema esportivo, ou seja, a maioria da população, buscou novas formas de organização e prática esportiva, ou ficaram na mera condição de passivos espectadores (LINHALES, 1996).

A perda ou a fragilização da autonomia da sociedade para se organizar esportivamente, associada à estatização do sistema esportivo, provocaram o fortalecimento de relações de dependência tutelar entre o esporte e o Estado. Para existir, o esporte depende do Estado e este, por sua vez, só implementa e apoia aquelas ações que são de seu interesse. Essa espécie de pacto de conveniência não deixou de gerar também seus efeitos perversos. Um esporte “colado” no Estado e um Estado que institucionaliza um sistema esportivo controlado por dirigentes escolhidos por méritos, confianças e aquiescências ao poder acabou por consolidar o setor esportivo como espaço privilegiado para as relações políticas baseadas no clientelismo e no populismo. (LINHALES, 1996, p. 108).

O Decreto-lei nº. 3.199 foi o arranjo utilizado pelo Estado para se sustentar politicamente e atender aos interesses de determinados grupos, em uma relação de autoritarismo burocrático, práticas populistas e clientelistas, que perdurou por aproximadamente cinco décadas.

---

aceitem sua própria exploração, sem o exercício direto da repressão contra elas, porque acreditam que isso é inevitável, ou que é "dos males o menor", ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração.

<sup>9</sup> Mandel (1982) explica o controle que o Estado exerce sobre a sociedade, através da função integradora. Carnoy (2013) considera que o Estado explica o controle sobre a sociedade, mediante a repressão e a legitimação do poder, para reforçar a reprodução da estrutura e das relações de classe.

Foi somente após 1980, impulsionadas pela democratização do país, que começam a acontecer alterações no padrão tutelar de relacionamento, estabelecido desde 1941. O caminho foi o da liberalização do esporte, na ocasião, apresentado como o de maior peso, fundamentado nos princípios do mercado.

Nos anos de 1980, os sopros da democratização do país também começaram a rondar o mundo dos esportes. Ainda que timidamente, o direito ao esporte também começa a fazer parte das reivindicações populares. Com a criação/ampliação de espaços públicos ou programas esportivos, o direito ao esporte passa a configurar-se como demanda de uma sociedade democrática (MELO, 2005, p. 76).

A Constituição de 1988 foi uma conquista importante, fruto desse processo de democratização e garantiu o esporte como direito de cada um. Porém, sua concretização está longe de ser alcançada.

Apesar das críticas apresentadas anteriormente, em relação às dimensões do esporte, presentes na lei 9.615, estas foram amplamente aceitas, inclusive, sendo incorporadas à CF de 1988, em que foram reconhecidas como direito de cada um e, dessa forma, o esporte tornou-se elemento do desenvolvimento de políticas públicas, conforme art. 217:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:  
 I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;  
 II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;  
 III – o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;  
 IV – a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional (BRASIL, 1988, p. 128).

Considerando o esporte um direito de cada um, entendemos que seja dever do Estado desenvolver políticas que promovam o acesso ao esporte como bem comum. Sobre isso, Athayde (2016, p. 496) assevera que:

O esporte deve ser foco de atenção das políticas sociais para que venha a contribuir com o desenvolvimento da cidadania plena. Interessa que haja equipamentos e políticas públicas destinadas ao esporte, mas que concomitantemente o conteúdo desses espaços e ações promova a humanidade nos homens. Tarefa na qual o Estado tem um papel educativo fundamental. Admitindo o esporte como um satisfador universal (necessidade intermediária) de direitos de cidadania, é inconcebível que o Estado, num programa ou projeto socioesportivo, promova um espetáculo que tenha por conteúdo alguma expressão da cultura mercantilizada e alienante (ATHAYDE *et al.*, 2016, p. 496).

Contudo, a relação esporte, cidadania e políticas públicas mostrou-se bastante

complexa. Isso levou o esporte a adquirir outra caricatura, justamente em decorrência de diversos fatores, os quais buscaremos apresentar.

Primeiramente, destacamos a autonomia concedida às entidades esportivas, por meio da CF. Veronez (2005) afirma que essa autonomia foi permitida pela separação das entidades esportivas em relação à estrutura estatal, embora não tenha impedido que o Estado continuasse intervindo no setor. O discurso foi assentado no conceito de autonomia, mas que, na verdade, significou a liberalização do setor esportivo do Estado.

Foi essa lógica que pautou a agenda de construção de toda legislação infraconstitucional, ao que Veronez (2005) chamou de redundância histórica, como estratégia para legitimar a continuidade do atendimento às demandas dos grupos que já detinham a hegemonia do setor esportivo na estrutura do Estado, antes da CF de 1988. A partir de então, o Estado deixa de desenvolver as ações, transformando-se em financiador.

Tal cenário foi normatizado pela Lei nº 8.672 de 1993, e pela Lei n.º 9.615 de 1998, conhecidas como Lei Zico e Lei Pelé, respectivamente. Uma passou a complementar a outra e, nelas, está garantido o aporte de recursos públicos para entidades jurídicas de direito privado (CASTELLANI FILHO, 2013). No tocante ao direito, Reis (2015) afirma que a Lei Pelé e a Lei Zico foram, essencialmente, formais e avalizaram o processo de acumulação do capital em curso na área esportiva.

Institui-se, dessa forma, a lógica do capitalismo, na qual o Estado sai de cena e o esporte é submetido ao mercado, por meio de estruturas esportivas, que têm por sustentação entidades com personalidade jurídica de direito privado, as quais não admitem a intervenção do Estado. Apesar de só funcionarem com recursos públicos (CASTELLANI FILHO, 2013).

As políticas de esporte, ao contrário do que traziam os discursos oficiais na promulgação da CF de 1988, não se modificaram, seguiram subordinadas à estabilização econômica e aos acordos efetivados com agências econômicas internacionais (VERONEZ, 2005). Nos detendo na estrutura do esporte, sabemos que serviu a um certo Estado social, caracterizado pela exploração desumana do homem pelo homem e, no campo específico do esporte, o utilizou como forma de obtenção de lucro, do embrutecimento crítico das massas populares, de desvio dos trabalhadores dos problemas fundamentais de sua existência (CARVALHO, 1973, p. 38).

As políticas de esporte foram usadas pelo Estado para condensar interesses diversos e atender às demandas da sociedade e de setores não hegemônicos. Fato utilizado como manobra de cooptação, vindo a contribuir para a manutenção da hegemonia de determinada fração do bloco no poder, ou, no mínimo, controlá-los de forma que suas demandas não ameaçassem os interesses desse grupo (VERONEZ, 2005).

O segundo ponto a ser destacado e que tem relação direta com o primeiro é a mercantilização do esporte, pois este passa a ser um bem de consumo, dentro desse paradigma, apresenta-se como um sistema de intervenção do Estado, mediante o aporte de recursos e do direcionamento das políticas de esporte, conforme o interesse de mercado, buscando manter o *status quo*. Nessa perspectiva, Melo (2005) explana sobre os países capitalistas, como o Brasil, nos quais o acesso diferenciado das classes sociais aos diversos bens culturais é ampliado. No esporte, não é diferente. Como praticante ou como espectador, as condições de contato e vivência com o esporte sofrem impacto negativo, pois, os próprios espaços públicos de convivência esportiva passam a ser geridos pelo mercado.

Perante as reflexões feitas, afirmamos que a mercantilização e a queda da credibilidade dos valores morais do alto rendimento instalaram-se no esporte contemporâneo, apresentando uma grande contradição:

[...] enquanto órgãos oficiais produzem políticas, projetos e manifestos a favor da democratização do esporte, o setor privado, com apoio dos meios de comunicação, ruma num sentido hegemônico de encarecer a prática e os produtos a ela associados a partir da criação de hábitos e necessidades vinculados ao universo esportivo. Ao mesmo tempo em que tenta direcionar para uma democratização de práticas heterogêneas, o esporte se nutre da massificação de seus produtos. (MARQUES; GUTIERREZ; MONTAGNER, 2009, p. 642).

É inegável que a constitucionalização do direito ao esporte trouxe avanços, embora tenha permitido outra configuração, o que podemos denominar de mercadoraria, mobilizando grande número de consumidores, por meio dos espetáculos associados às diversas modalidades. Dessa forma, as políticas públicas de esporte foram priorizadas, voltando-se ao elemento de alto rendimento e fazendo prevalecer a concepção de pirâmide esportiva (MELO, 2005).

Isso acontece porque o esporte possui potencial de mobilizar grandes grupamentos humanos em eventos de ampla magnitude como as olimpíadas, os jogos mundiais e os campeonatos nacionais, conforme apresenta Athayde (2014, p. 95). Da valorização dos grupos, decorreu a visão do esporte como um grande atrativo para o mercado capitalista.

Outro fator a ser destacado nessa mudança de configuração do esporte pós Constituição, é o envolvimento do chamado terceiro setor na formulação e na implementação das políticas de esporte. O terceiro setor é constituído por organismos da sociedade civil, tais como: Organizações da Sociedade Civil (ONGs), fundações empresariais, associações filantrópicas e beneficentes, entre outras (MELO, 2004).

A partir desse advento, as organizações esportivas passaram a cumprir a função do Estado, em uma relação extremamente estável, diferente do que ocorre no setor da economia.

Apoiados em Bracht (2005), destacamos que a estabilidade ocorre pelos interesses comuns das organizações, além da dependência do financiamento público, caracterizando, assim, o campo esportivo como extremamente conservador.

Em 2003, a criação do Ministério do Esporte (ME) pelo presidente Lula, trouxe a expectativa de que as políticas de esporte assumissem um caráter universal. A mudança motivou espaços de debate, dos quais decorreram a formulação e a deliberação de políticas públicas de esporte e lazer, entre as quais, a I Conferência de Esporte, que aprovou referenciais para a construção da Política Nacional do Esporte, aprovada pelo Conselho Nacional do Esporte, em 2005. Nessa política houve forte destaque à inclusão social e à indicação da necessidade da criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, posteriormente, tornando-se a temática da II Conferência, ocorrida em 2006 (BRASIL, 2006a). No entanto, essas ações não foram capazes de democratizar o acesso ao esporte de forma universal e equitativa.

Em 2010, foi realizada a III Conferência Nacional do Esporte, durante a qual elaborou-se o Plano Decenal de Esporte e Lazer, vindo a influenciar diretamente a política esportiva desde então. Os reflexos disso apareceram nas alterações na estrutura organizacional do Ministério do Esporte (ME) e na reorientação das políticas de esporte, com foco no alto rendimento (EAR), além dos megaeventos esportivos realizados e de alterações nas legislações esportivas (CARNEIRO, 2019).

A priorização do esporte de alto rendimento elencada, a partir da III Conferência, tinha como um dos seus objetivos a projeção internacional do país. Momento no qual foi divulgado o slogan “Por um time chamado Brasil” e teve como tema o “Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais” (ATHAYDE; ARAUJO; PEREIRA FILHO, 2021, p. 111).

A possibilidade histórica de rompimento com o padrão contra hegemônico e a indicação de parâmetros para a democratização do esporte não se traduziu em realidade com a chegada do PT ao Governo Federal. Na análise trazida por Castellani Filho (2013), as experiências anteriores, da criação de um ministério para o esporte e da realização das conferências, não foram capazes de romper a ligação criada entre o esporte e a sociedade de consumo, deixando de tornar acessível o acesso ao esporte, a todas as camadas sociais.

As políticas públicas de esporte, que deveriam universalizar a prática esportiva, contraditoriamente, permanecem estabelecendo uma relação muito íntima com as instituições de esporte de alto rendimento, no financiamento direto de equipes e atletas. Sem contar a promoção de grandes eventos esportivos (MELO, 2005).

Castellani Filho (2013, p. 55) também afirma que a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao Governo Federal não modificou a lógica do esporte como mercadoria, na qual se tem “o produto mais elaborado do esporte para quem pode pagá-lo e o produto mais básico, de qualidade menor, para aqueles que não têm capacidade econômica de se apropriar do produto de primeira categoria”. Os dizeres do autor fazem menção ao produto mais elaborado do esporte, em referência aos megaeventos esportivos, a exemplo de copa do Mundo, Olimpíadas, jogos dos campeonatos de futebol, superligas, entre outros, acessíveis, apenas, ao público pertencente às camadas mais altas da sociedade.

O direcionamento das políticas esportivas nos Governos Lula e Dilma, para os megaeventos esportivos, esteve muito mais atrelada à lógica de desenvolvimento urbano, do que uma política esportiva propriamente dita. O mesmo autor apresenta o paradoxo existente entre o discurso oficial, centrado no reconhecimento do esporte como direito, e a concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano (CASTELLANI FILHO, 2015).

Atrelado ao processo de mercantilização do esporte, houve a ampliação de práticas esportivas e de lazer e de um vasto mercado de artigos esportivos, associados a ele. Do mesmo modo, alargaram-se diversos meios de informação, pelos quais é difundida a cultura esportiva de consumo, muito presente no esporte-espetáculo (MARQUES; GUTIERREZ; MONTAGNER, 2009). Essa cultura atinge crianças e adolescentes, que passam a replicar estereótipos, desde o uso da mesma cor e semelhante corte de cabelo de atletas, até o consumo de marcas que são representadas por eles, perpetuando o discurso relacionado ao excelente desempenho e suas conquistas, vendo os atletas como ídolos.

O esporte mercantilizado, adquire um papel alienante, que impõe valores, de acordo com a lógica capitalista e a predominância da exploração, deixando ainda mais evidentes os antagonismos de classe. De fato, o esporte poderia assumir um papel diferenciado, mobilizador e emancipador, como foi dito anteriormente, desde que associado a uma política de reeducação, não necessariamente vinculada, somente, ao esporte escolar, mas ao esporte de uma forma geral e em seu caráter polissêmico de patrimônio cultural da humanidade (SOUZA; MARCHI JÚNIOR, 2010). É nesse cenário que se evidencia ainda mais a necessidade de políticas de contemplação das dimensões crítica e emancipadora da atividade esportiva.

Entretanto, nem mesmo a Política Nacional de Esporte, efetivada em 2005, e as Conferências Nacionais já mencionadas foram capazes de universalizar a prática esportiva e evitar que interesses de determinadas frações da sociedade fossem atendidos.

Outro aspecto foi analisado por Bueno (2008), em sua tese de doutorado, foi a proporção de gastos entre as dimensões do esporte no Governo Lula (2003–2008). No estudo, ficou

evidenciado que, do total de recursos orçamentários do ME mais os providos pela Lei Agnelo-Piva, o EAR ficou com 67,4% e, desse total, 65,4% foi direcionado para a preparação dos jogos Pan Americanos de 2007, demandando a contenção de gastos em outras áreas e até mesmo dentro do EAR.

Na pesquisa desenvolvida por Carneiro (2019), foi demonstrado que, durante o período de 2003 a 2018, houve grande oscilação na destinação dos recursos do ME. Os maiores gastos foram com infraestrutura, seguido de megaeventos esportivos. Esses últimos passaram a ser, a partir dos Jogos Pan Rio 2007, o princípio organizador das políticas de esporte e lazer desenvolvidas pelo ME como já apontado por Castellani Filho (2008, 2015), Mascarenhas (2012, 2016) e outros autores que embasam o estudo em tela.

O cenário vem a ser, ainda, mais cético, a partir de 2019, quando o ME foi extinto e passou ao status de Secretaria Especial de Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania. Toda a estrutura de gestão da política de esporte ficou comprometida com a extinção do ME. Como Secretaria Especial, é provável que haja uma diminuição dos recursos da União, destinados às políticas de esporte (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2019). Fato que começou a ocorrer, a partir do golpe de 2016<sup>10</sup>, endossado por Taffarel e Santos Junior (2019), quando afirmam que, com o ajuste fiscal, os investimentos na área regrediram, pois um grande contingente de programas, projetos e políticas esportivas foram interrompidos.

Athayde, Araújo e Pereira Filho (2021), em estudo que avaliou as políticas esportivas de 2010 até 2020, denominaram o período como a “década perdida”, devido ao retrocesso no desenvolvimento de políticas públicas para a garantia do direito ao esporte, iniciada, mais contundentemente, em 2010, com a III Conferência Nacional de Esportes. O retorno à situação de descaso das políticas do esporte foi exacerbado em 2016, com o “golpe constitucional” (SANTOS, 2017).

A respeito da III Conferência Nacional de Esporte, é importante destacarmos que, além da reorientação da política esportiva, citada anteriormente, para os megaeventos e o esporte de rendimento, havia o objetivo de tirar o foco da pauta relacionada à consolidação do Sistema Nacional de Esporte (SNE) [no próximo tópico, iremos discorrer sobre as implicações da ausência de um SNE para as políticas esportivas]. Tal opção revela a contradição presente no discurso da Conferência de inclusão, democratização e universalização da prática esportiva (ARAÚJO, 2016).

---

<sup>10</sup> Golpe de Estado representado na perda de mandato da Presidente Dilma Rousseff em processo de impeachment com base legal duvidosa e moralmente frágil.

### 3.2 A NECESSIDADE DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE

Uma das características do federalismo é a dificuldade na coordenação das políticas e o cumprimento de seus objetivos, não raras vezes, havendo sobreposição de competências, ou competição entre os diferentes níveis de Governo (ARRETCHE, 2004). No Brasil, esse aspecto está ainda mais presente, ao considerarmos suas diferenças geográficas e socioculturais.

Carneiro e Castellani Filho (2021, p. 4) atestam que “a questão geopolítica expressa papel significativo no acesso às práticas esportivas e de lazer, reproduzindo quadro, por demais conhecido de todos, sobre as desigualdades de parâmetros de desenvolvimento humano entre as regiões brasileiras”.

Complementando, Souza (2014) argumenta que, quanto maior a desigualdade regional, maiores são as dificuldades em garantir direitos sociais. Dessa forma, argumentam que o desenvolvimento de políticas sociais depende, em grande medida da centralização da arrecadação de recursos na União e dos critérios e mecanismos de distribuição dos recursos entre os entes subnacionais.

Por conta das observações destacadas em nosso trabalho, damos ênfase ao fato de que a descentralização dos serviços públicos, instituída pela CF de 1988, poderia ser uma solução para a questão das desigualdades regionais, presentes em nosso país (ARRETCHE, 2004).

Em outra medida, algumas áreas, como a saúde e assistência social, conseguiram elaborar sistemas nacionais, estabelecendo atribuições claras a cada ente federado, de certa forma, minimizando os problemas das diferenças regionais. Na área da educação, por exemplo, existe a vinculação de recursos e de gastos obrigatória, o que tem garantido certo equilíbrio nas fontes orçamentárias ao longo dos anos (SALVADOR, 2010).

Contudo, reafirmamos que, no caso do esporte, não há um sistema nacional, tampouco a vinculação de recursos. O aporte teórico de Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) mostra as consequências da ausência de um sistema nacional de esporte, podendo causar tanto a duplicação, como a sobreposição na oferta de políticas públicas para as diferentes dimensões esportivas, impactando sua implementação nas diversas esferas e ocorrendo a falta de otimização dos gastos.

Diferente de outras áreas, não existe, na Constituição Federal, uma definição de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios para as políticas de esporte, embora este seja reconhecido como um direito individual. Quanto a isso, Bueno (2008) aponta que não existe uma legislação infraconstitucional que determine percentuais, ou mesmo de proporção de investimento nas diferentes dimensões esportivas. O



autor alerta que, dessa maneira, é utilizado o exercício da interpretação, permitindo a cada ente subnacional realizar aquilo que é de seu interesse e está de acordo com seus valores.

No que diz respeito ao esporte, Santos, Carvalho e Froes (2019) consideram que essa falta de definição é um estímulo à inação. Embora esteja prevista, na Lei Pelé (Lei nº 9.615/88), a criação de um Sistema Brasileiro de Desporto (SBD) e um Sistema Nacional de Desporto (SND), notamos que estão mais voltados ao esporte de alto rendimento e performance. Para Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) é imprescindível ao esporte Brasileiro um sistema que deixe claras as competências dos entes subnacionais, inclusive, contendo atribuições em cada dimensão esportiva. Para completar, os autores citam um relatório do Tribunal de Contas da União o qual adverte sobre a falta de definição de competências para os integrantes do SBD e SND, proporcionando limitações quanto à convergência e à organização, características fundamentais de um sistema.

A necessidade de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi uma das deliberações afirmadas na I Conferência Nacional de Esporte (CNE). Flausino e Mascarenhas (2012) destacam o discurso presente na entrevista dada em 2006 à Folha de São Paulo, pelo então Ministro do Esporte, na qual é afirmada a necessidade de que a lei nacional de esporte atenda todas as suas dimensões, beneficie as regiões e aqueles que mais necessitam, para deixar de atender aqueles que, hegemonicamente, sempre se beneficiaram do dinheiro público (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012).

Em razão da realização da II Conferência, o tema esteve novamente em discussão, de acordo com o documento que inscreve as decisões da Conferência. O Sistema Nacional de Esporte e Lazer teria como objetivo “consolidar a Política Nacional do Esporte bem como criar mecanismos que garantam a execução e acessibilidade da mesma em todas as esferas da federação, e definir os papéis das entidades dirigentes do esporte e lazer”(BRASIL, 2006). Todavia, o SNE ficou somente no imaginário daqueles que buscam a implementação de uma política de esporte universal.

Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) fazem o levantamento de que, nas três CNEs, a questão do financiamento do esporte esteve em pauta, até mesmo com estabelecimento de percentuais mínimos a serem destinados pelos entes federados às políticas de esporte. Mesmo assim, a proposta de emenda constitucional não teve aprovação. Nessa ausência, as políticas de esporte seguem sem a previsão de atribuições, sem mecanismos de gestão compartilhada, com pouca ou quase nenhuma participação social, sem o estabelecimento de diretrizes para o financiamento. Isso impacta negativamente a construção de uma política de esporte e lazer de viés democrático, universal e equânime.

Em consonância, Castellani Filho (2015) reverbera a necessidade da elaboração de uma política pública de esporte inscrita a um Sistema Nacional de Esporte que o desvincule do viés mercadológico e o identifique como patrimônio cultural da humanidade e de acesso universal.

Entendemos que uma política nacional de esporte, atrelada a um SNE poderia reduzir em grande medida os problemas apresentados aqui e que são característicos do federalismo brasileiro, com destaque para a questão das diferenças regionais e dos entes federados com menor arrecadação. O estudo desenvolvido por Santos e Mendes (2020) identificou a mesma característica, ao ser avaliado o nível de adesão dos Municípios brasileiros, Estados e regiões à Função Desporto e Lazer (FDL), no período 2002 a 2011. Como conclusão, obtivemos a informação de que existem desigualdades regionais na capacidade de adesão dos Estados, sendo as regiões Sul e Sudeste aquelas a apresentarem condições mais favoráveis e menos desiguais, ao contrário das regiões Norte e Nordeste, demonstrando, assim, o impacto das questões regionais na adesão ao gasto com a FDL.

De modo semelhante, o estudo de Carneiro e Castellani Filho (2021), considerando o período de 2013 a 2018, também identificou grande discrepância no gasto com as políticas de esporte e lazer das diferentes regiões. Havendo uma relação entre o desenvolvimento econômico e o gasto com a FDL – a região sudeste mais desenvolvida, tem maior participação no financiamento da FDL e o oposto acontece na região norte.

Partindo da constatação de pesquisa, os autores reverberam a necessidade de maior participação do Governo Federal no desenvolvimento de políticas públicas de esporte e de lazer nas regiões menos desenvolvidas, buscando maior equidade. Ademais, Estados/DF e Municípios são as unidades federativas que mais gastam com a FDL, embora não possuam recursos disponíveis para investimento nas diferentes políticas públicas (CARNEIRO; CASTELLANI FILHO, 2021).

Nesse sentido, Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021) salientam que uma política nacional de esporte, considerando o protagonismo da União, poderia atender os entes federados que apresentam maiores dificuldades, conforme previsto na CF de 1988.

A respeito do gasto com a FDL, por parte dos entes federados, os estudos estão mais voltados para o âmbito federal (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015; CARNEIRO, 2019; MASCARENHAS, 2016), indicando que os percentuais investidos ficaram muito distantes das propostas das CNEs e o setor é um dos que fica com menor proporção do orçamento federal (CARNEIRO, ATHAYDE E MASCARENHAS, 2021).

Em estudo desenvolvido por Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021), foi analisado o investimento na função desporto e lazer, nas diferentes esferas governamentais, entre 2013 e

2018. Como resultado, foi identificado o seguinte: na totalidade, os Municípios foram a esfera federativa que mais gastou com a FDL, representando 59,68% do total gasto no período. Os Estados/DF gastaram pouco mais da metade do que os Municípios direcionaram à FDL (31,35%). A União foi quem menos usou dos recursos, representando 8,96%. Outro ponto destacado pelos autores é a impactante oscilação do gasto com a FDL entre os entes federados.

Tendo em consideração os Estados, os estudos ainda são incipientes, por isso, destacamos aqui, apenas, dois deles. O primeiro foi realizado por Santos *et al.* (2020), colocando em análise o investimento do Estado de Goiás na FDL, de 2011 a 2017. Concluíram que o foram investidas quantias proporcionalmente baixas e que estas foram distribuídas de forma instável no decorrer dos anos.

A tese de Dalmas (2022) efetivou o estudo sobre o investimento do DF no esporte, tendo, como referência, o recorte temporal de 2009 a 2019. O autor identificou que, no período, os gastos mantiveram estabilidade, ficando próximos a 0,4% do orçamento, percentual bem abaixo do que foi proposto na II Conferência Nacional de Esporte, com exceção do ano de 2011, quando passou de 2%, em virtude da construção do Estádio Nacional de Brasília. Os resultados desses dois estudos corroboram o entendimento de que o esporte não é prioridade na agenda pública nacional e também refletem a posição que o setor ocupa, no que diz respeito aos direitos de cidadania (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2021).

Com relação aos Municípios, o estudo de Santos e Mendes (2020) indica que, em linhas gerais, apesar da falta de clareza referente às atribuições de Estados/DF e Municípios e da falta de incentivo por parte do Governo Federal, os Municípios brasileiros tem aderido ao investimento na FDL, demonstrando um comportamento bastante ativo. Aspecto também evidenciado no estudo de Carneiro e Castellani Filho (2021), tanto na esfera municipal quanto nos Estados e DF.

Somando-se aos demais trabalhos retratados na presente tese, há a análise de Santos *et al.* (2018), a respeito do investimento dos Municípios do Estado do Piauí no período de 10 anos (2003 a 2012), nas políticas públicas de esporte e de lazer. O estudo evidenciou um forte incremento no investimento realizado pelos Municípios na FDL, entre 2003 e 2012. Esses resultados desconstróem argumentos de que os Municípios não vêm colaborando com o desenvolvimento do esporte e do lazer no país. Fato confirmado por Carneiro e Castellani Filho (2021), em razão do protagonismo municipal em financiamento das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

Surge um elemento comum em todos os trabalhos divulgados tangível aos entes subnacionais, a falta de regularidade no que se refere ao gasto na função desporto e lazer

(CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2021; SANTOS; CARVALHO; FROES, 2019; SANTOS; STAREPRAVO; CANAN, 2018; SANTOS; MENDES, 2020).

Santos *et al.* (2020), afirmam que a variação e a falta de continuidade são as marcas do gasto na FDL, ação comprometedora da constância das políticas públicas de esporte e lazer.

A autonomia alocativa em ambientes de diversidade de capacidade fiscal produz diferentes respostas de financiamento de políticas não reguladas por norma superior. Essa diversidade pode estar associada apenas à diversidade da política, determinadas demandas podem gerar custo à maior ou à menor, ou à desigualdade, quando os recursos são incapazes de garantir oferta adequada às demandas.(SANTOS; CARVALHO; FROES, 2019, p. 11)

Quando observamos a queda de investimento na FDL por parte dos Estados a partir de 2015, fica evidente a inconstância. A realização da copa 2014 e o fato de alguns Estados sediarem os jogos gerou uma demanda por maior investimento. Por sua vez, com o término do evento, o investimento volta a cair. Carneiro e Castellani Filho (2021) também fizeram a associação entre a queda de investimento ocorrida em 2015 e a realização da copa de 2014.

É importante destacarmos outros fatores de interferência nos desdobramentos das políticas de esporte. Um deles, apontado por Athayde *et al.* (2016) e Flausino e Mascarenhas (2012), é o recuo da participação do Estado em políticas sociais frente aos avanços das políticas neoliberais, pois estas, tem transformado o esporte em mercadoria; o outro fato é que a própria sociedade não reconhece o esporte como um direito.

Além dos agentes apontados por Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) aparece o gasto da União com a FDL [o que também reflete nos outros entes subnacionais]. Em relação a esse elemento, há a verificação da ausência de recursos e gastos de natureza obrigatória; das dificuldades técnico-administrativas, para operacionalização do orçamento público, e da demora na liberação dos recursos. Dos dados apresentados, a falta de vinculação de recursos para as políticas públicas, dentre elas, as políticas de esporte, limita as possibilidades da União de reduzir as desigualdades regionais.

A vinculação de recursos para a FDL poderia evitar o contingenciamento de recursos que, ao longo do tempo, tem sido utilizado pelos Governos para gerar superávit primário. Assim, evitando a oscilação nos gastos da União com a FDL (CARNEIRO, 2019; MASCARENHAS, 2016).

A organização do financiamento é uma questão de suma importância no debate sobre a estruturação de um Estado federado e as políticas públicas. Haja vista que são definidas as prioridades de políticas públicas de um Governo, por meio do orçamento. Então, o

financiamento do esporte e do lazer, no âmbito federal, é formado por três fontes de recursos – orçamentária, extraorçamentária e gastos tributários, sendo a orçamentária a mais visível, transparente e volumosa (CARNEIRO *et al.*, 2018).

Entretanto, a partir de 2015, houve uma considerável redução nos recursos orçamentários para a FDL, levando o setor a recorrer aos recursos extraorçamentários e de gastos tributários (CARNEIRO, 2019). A utilização das duas fontes impingiu na diminuição da pressão sobre os recursos orçamentários. (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2021).

Os elementos apresentados até aqui reforçam a necessidade da atribuição de competências e responsabilidades entre os entes governamentais, compondo questões que devem estruturar um SNE, sob as perspectivas democrática e de direito, tendo em vista a ampliação da sua prática. Com base em Carneiro e Castellani Filho (2021), demonstramos que o SBD e o SND estão voltados à sistematização do esporte de alto rendimento, não tratando das questões relacionadas ao ordenamento da política de financiamento para o esporte e a atribuição de competências entre os entes subnacionais. Além de não envolver a capacitação de recursos humanos para a atuação nas políticas de esporte, dentre tantas outras questões.

Ademais, constatamos que a mudança na agenda de esporte, ocorrida a partir da III CNE, em 2010, dando maior destaque aos megaeventos esportivos, colocou na gaveta a sistematização de um SNE nessa perspectiva. Um caminho alternativo, é mencionado por Santos, Carvalho e Froes (2019), quando ressaltam que um sistema nacional, semelhante ao experimentado no Brasil, na área da saúde e da educação, poderia oferecer melhores condições de equalização do investimento na FDL.

Porém, conforme evidenciam Santos *et al* (2020), para alcançar tal patamar é necessário que essa proposta passe pelo Congresso Nacional. Não obstante, os autores constataam a falta de elementos para identificar a viabilidade de agenda, além de atores dispostos a colocar em pauta a proposta.

Dessa forma, a produção científica exerce papel fundamental para que possamos adensar os elementos e intensificar essa reivindicação, importantíssima em favor do Estado do Acre, buscando modificar o panorama apontado nos estudos, por se tratar de um dos Estados da região norte com menores níveis de adesão e investimento na FDL. A informação procede, na direção das pesquisas de Santos e Mendes (2020), nas quais, entre os anos de 2002 e 2011, o Acre só aparece com valores superiores de investimento da FDL dos Estado do Amapá, Pará e Roraima. Amazonas, Rondônia e Tocantins tiveram investimentos maiores.

Na mesma linha, Santos, Carvalho e Froes (2019) realizaram um estudo envolvendo a adesão dos Municípios de 4 Estados da região Norte (Acre – AC, Roraima -RR, Amapá -AP e Rondônia – RO), no período de 2002 a 2011. Ao analisarem os dados por Estado, observaram que AC, AP e RR apresentaram cenários de baixa adesão ao investimento na FDL. Também foi apontada grande variação na adesão entre os Estados, situação compatível à resposta de cada um, ponderando a existência de circunstâncias específicas as quais levam ao uso de sua autonomia alocativa.

Resultados semelhantes, com relação à região Norte e o AC, foram encontrados por Carneiro e Castellani Filho (2021). A região apresentou menor gasto com as políticas públicas do setor esportivo e menor adesão dos Municípios ao gasto com a FDL, no período que compreendeu de 2013 a 2018.

Finalizamos esse tópico, tecendo algumas considerações acerca do movimento realizado até aqui. Consideramos que o esporte, enquanto objeto de políticas públicas, pouco avançou, a partir de sua constitucionalização como direito individual. Sendo assim, as políticas de esporte, contendo objetivo de ampliação de sua prática, estiveram muito mais motivadas e movidas por interesses corporativos de algumas frações, ou de grupos ligados ao grande capital, do que na perspectiva do direito. Em alguns momentos, havendo, inclusive, a participação do Estado para que essa configuração fosse edificada.

A movimentação do esporte, ao longo dos tempos, aconteceu no sentido da edificação de uma cultura mercadológica, na qual o esporte é o produto. Em tal ordem, são priorizados interesses de âmbito político e econômico. Também, atribuiu-se ao esporte uma série de valores e predicados, sem que fosse atrelada à expressão deste como parte da cultura e do desenvolvimento da humanidade. Logo, os protagonistas da política esportiva tem sido os Municípios, apesar de deterem menos proventos e expedientes para isso, seguido dos Estados. A União, mesmo tendo a detenção de maior parte dos recursos, é a divisão menos investidora.

Finalmente, na configuração atual, as políticas desenvolvidas pelos Municípios e Estados têm-se mostrado inconstantes e descontínuas, fato que está associado à falta de vinculação de recursos para o esporte, bem como a ausência de legislação infraconstitucional, com atribuições claras a cada ente federado, buscando o desenvolvimento de políticas de esporte, a exemplo do que acontece nas áreas da educação e da saúde.

Para auxiliar a compreensão dessa complexa falta de atribuições entre os entes federados e a necessidade de um sistema nacional de esportes semelhante ao que já existe no Brasil nas áreas da saúde e da educação, apresentaremos no próximo tópico o debate acerca do fundo público e do financiamento do esporte no Brasil.

### 3.3 O FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DO ESPORTE

O fundo público é formado pela extração de recursos da sociedade, na forma de impostos, contribuições e taxas e da mais-valia socialmente produzida. Por meio do fundo público, o Estado pode intervir na economia, fazendo uso de empresas públicas, das políticas monetária e fiscal, ou pelo orçamento público (SALVADOR, 2012).

No Brasil, o fundo público, particularmente, o orçamento público, segundo Salvador (2010, p. 10), “é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital”.

Portanto, podemos afirmar que o fundo público é formado, principalmente, pelo trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado, para o desempenho de múltiplas funções (BEHRING, 2010).

A expressão mais visível do fundo público é o orçamento público. Este, além de um instrumento de planejamento e de estruturação contábil, reflete a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos. Assim, traduz-se em uma peça de cunho político, conforme Salvador (2010).

O planejamento da administração pública segue um ciclo orçamentário que é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas leis visam integrar o planejamento e o orçamento, tendo em vista a garantia da execução das políticas (SALVADOR, 2010).

A LOA deve ser aprovada pelas instancias responsáveis pertinentes a cada ente federado. Por sua vez, a execução do orçamento é realizada em interação entre o Legislativo e o Executivo. A previsão orçamentária e seu direcionamento são realizados pelo Poder Executivo, a partir dos programas de Governo, expressos no PPA. Quanto ao Poder Legislativo, lhe cabe avaliar essa previsão, podendo aprovar, rejeitar ou realizar ajustes (SALVADOR, 2010).

Contudo, conforme destacam Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), esse processo não acontece de forma harmoniosa, mas sim atravessado pela influência de classes e frações de classe presentes no Estado (ATHAYDE *et al.*, 2015). Configura-se, portanto, uma correlação de forças sociais e políticas atuantes, que têm hegemonia na sociedade, e que interferem sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-los (SALVADOR, 2010).

Na composição do orçamento público, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, têm distintas competências tributárias. Por sua vez, Estados, Distrito Federal e Municípios

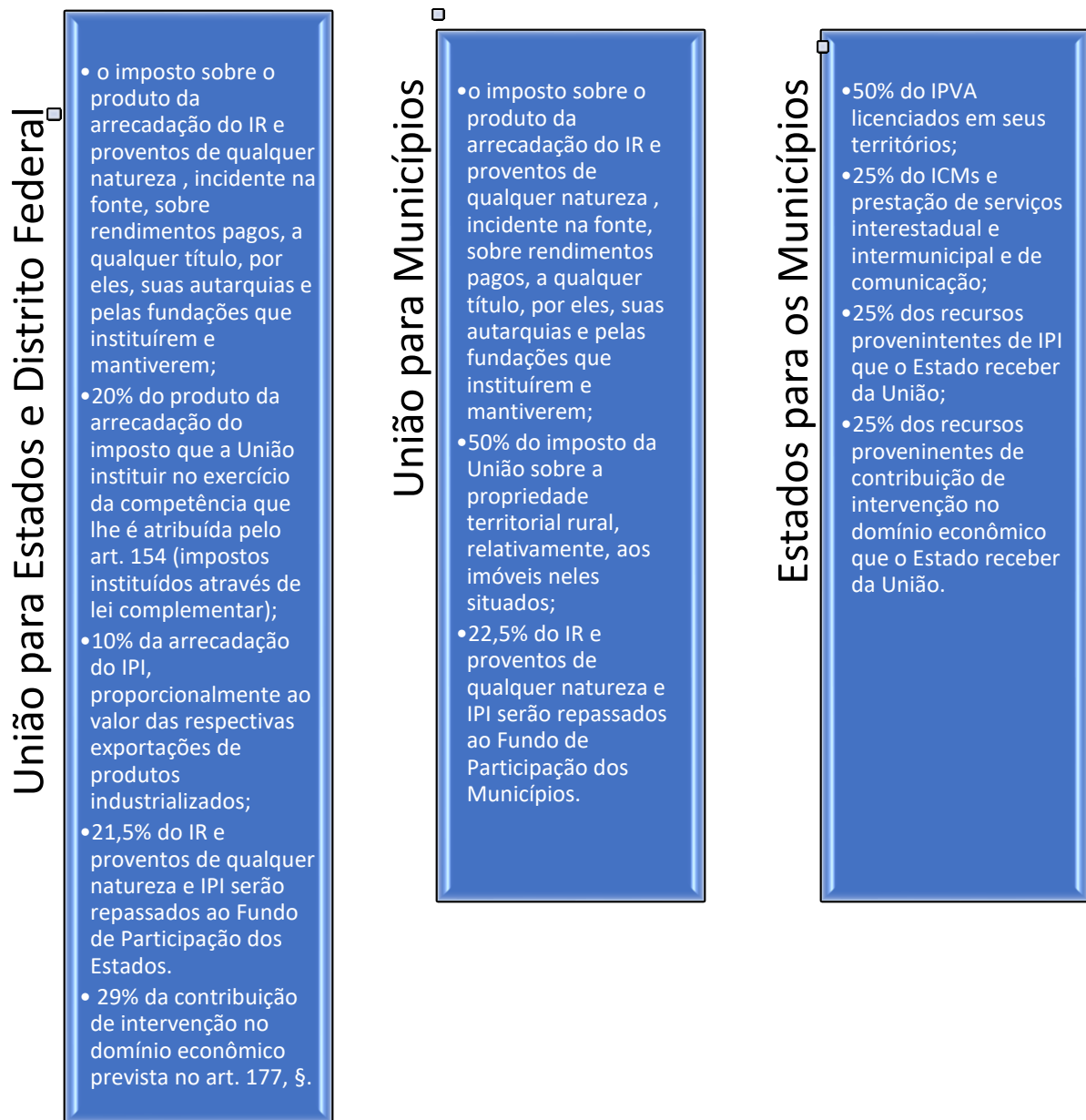
contam, ainda, com transferências do Governo Federal. As competências tributárias, com base na CF de 1988, ficaram assim distribuídas:

- a) O Governo Federal cobra impostos sobre importações, exportações, rendas e proventos, produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e títulos, propriedade territorial rural, e grandes fortunas;
- b) Os Estados e o Distrito Federal cobram impostos sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ainda que as operações e as prestações sejam iniciadas no exterior) e sobre propriedade de veículos automotores;
- c) Aos Municípios, fica a cobrança de impostos sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão intervivos de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição e serviços de qualquer natureza, que não sejam de competência dos Estados.

Do montante arrecado pelo Governo Federal, uma parte, então, é transferida aos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como os Estados transferem aos seus Municípios uma parte do montante arrecado e do que recebe da União. A Figura 2 apresenta uma síntese dos repasses e percentuais que devem ser transferidos pelo Governo Federal a cada ente federado e dos Estados para os Municípios.



Figura 2 – Organograma dos Repasses entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios



Fonte: Brasil (1988).

Leis complementares poderão ainda:

i – definir valor adicionado, para fins das transferências sobre arrecadação do imposto da União para os Municípios, sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

ii – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos que a União repassa aos Estados Distrito Federal e Municípios, sobretudo, sobre os critérios de rateio dos fundos para os Estados e Municípios, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre os mesmos;

iii – dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações para Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

Uma parcela da arrecadação dos impostos federais é transferida diretamente para os Estados e Municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A CF especifica que o Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação de Estados e Municípios. Esse fundo tem como objetivo a equalização parcial das receitas estaduais, visando diminuir os problemas das desigualdades regionais, presentes em nosso país. O fundo compõe-se, então, como um importante elemento para a composição do orçamento, com destaque a Estados de menor capacidade tributária. Entretanto, segundo Mendes (2012), os objetivos do Fundo não têm sido alcançados, devido aos critérios de distribuição dos recursos. Em especial, o autor aponta os coeficientes fixos de partilha.

O uso de coeficientes fixos para partilha do FPE não condiz com o objetivo básico do fundo, que é prover mecanismo dinâmico de reequilíbrio da capacidade fiscal dos entes da Federação. Ao longo do tempo, alguns estados evoluem mais rápido que outros, precisando de menor suporte federal e, por isto, deveriam ter sua participação no FPE reduzida, enquanto aqueles com maior dificuldade deveriam receber mais recursos deste fundo. Usar coeficientes fixos para a partilha significa congelar no tempo a avaliação das desigualdades. (MENDES, 2012, p. 151).

Dessa forma, os problemas relacionados aos critérios de distribuição do Fundo geram conflitos de disputa entre os Estados, onde cada um tenta chamar para si uma parcela maior do fundo, para composição de seu orçamento, com isso, rechaçando a possibilidade de cooperação no enfrentamento dos dilemas inerentes às desigualdades, num país com a dimensão geográfica do Brasil.

Não é nosso objetivo aprofundar a discussão sobre os critérios levantados [seria necessária outra tese para um tema de tal envergadura], entretanto, essa é uma questão importante, à medida que evidencia as disputas as quais permeiam o fundo público, como foi apontado por Salvador (2010). Para ele, o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses.

Visando atrelar maior transparência sobre o orçamento, a CF determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem divulgar, até o último dia do mês

subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, dos recursos recebidos, dos valores de origem tributária, entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio (BRASIL, 1988).

A CF também estipula percentuais a serem aplicados em áreas específicas, como a saúde e a Educação, por cada ente federado. Na saúde, por exemplo, a União deverá investir não menos do que 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro. Percentuais mínimos também são estabelecidos para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na educação, é previsto no Art. 212 que:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (EC nº 14/96, EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009). (BRASIL, 1988, p. 125).

Emendas Constitucionais (EC) também asseguram investimentos mínimos na área da Assistência Social. O estabelecimento de despesas obrigatórias é uma forma de evitar o contingenciamento de recursos dessas áreas para a geração de superávit primário. Ademais, a vinculação orçamentária às políticas sociais assegura que Estados e Municípios tenham gastos mínimos em educação e saúde (SALVADOR, 2014).

Diferentemente, as políticas sem vinculação padecem da vontade do Governo, dentre as quais, destacamos as políticas sociais – que dependem de gastos discricionários, principalmente, as relacionadas aos direitos sociais (ARRETCHE, 2010), onde se encontra o esporte.

Para a distribuição de recursos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Portaria nº 42/1999<sup>11</sup>, estabeleceu uma classificação funcional-programática, na qual cada área é identificada por uma “Função”, vindo a indicar o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa, de competência do setor público. A FDL é a que atribui recursos orçamentários federais para o esporte e para o lazer (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2021). Além disso, precede três subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”, estas podendo também ser combinadas com outras funções (CARNEIRO, 2018).

Os recursos gastos na FDL são provenientes de recursos orçamentários,

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/). Acesso em: 12 mar. 2021.

extraorçamentários e de gastos tributários. No concernente às fontes orçamentárias, são definidas como os recursos que transitam pelo orçamento federal e recursos de concursos prognósticos e loterias (CARNEIRO, 2018).

Dentro das fontes orçamentárias, há os recursos ordinários, destinados ao esporte, sendo a alocação desses feita mediante à Função Desporto e Lazer, que é o maior nível de agregação das despesas a compor o setor público estabelecido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A função pode estar combinada às sub funções. No caso do esporte, compreendem-se as subfunções “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”. Elas podem, ainda, ser combinadas com outras funções, ou seja, demais áreas como Educação, Saúde etc., podendo destinar recursos para o esporte (CARNEIRO, 2018).

Já as fontes extraorçamentárias são os recursos provenientes de repasses sobre concursos prognósticos e loterias, contribuições sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva, destinadas à assistência social e educacional da categoria, e patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal (CARNEIRO, 2018).

Em referência aos gastos tributários, podemos dizer que são aqueles provenientes de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas, no apoio direto ao esporte, a título de isenção fiscal e desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos. Além da isenção de impostos, na importação de equipamentos e materiais esportivos, da isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo, realizado no exterior, ou de bens, para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país, e desonerações voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (CARNEIRO, 2018).

Sobre os recursos provenientes de prognósticos e loterias, a Lei Pelé previa a destinação de 4,5% de cada bilhete de concurso prognóstico ao esporte e, desse percentual, 1,5% deveriam ser repassados às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal e 0,5% para o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC). Esses percentuais tiveram duas alterações, inclusas nas leis nºs 13.756 de 2018 e 14.073 de 2020. O estudo desenvolvido por Marques *et al.* (2021) traz a atualização dos referidos percentuais (Figura 3).

Figura 3 – Recursos provenientes de prognósticos e loterias

**Tabela 1.** Percentuais de repasse para o setor esportivo por modalidades lotéricas a partir das novas legislações.

Entidades Esportivas	Lei nº 13.756/2018					Lei nº 14.073/2020
	Loteria Federal (espécie passiva)	Prognósticos Numéricos	Prognóstico Específico	Prognósticos Esportivos	Lotex	Prognósticos Numéricos
Ministério do Esporte*		3,53%, destes, 2,49% ficam com o ME	0,25%	3,10%	0,90%	3,53%, destes, 2,49% ficam com o ME
Secretarias Estaduais		1% dos 3,53% destinados ao ME				1% dos 3,53% destinados ao ME
COB	1,48%	1,73%	1,26%	1,63%	1,50%	1,73%
CPB	0,87%	0,96%	0,74%	0,96%		0,96%
CBC		0,5%**				0,46%***
CBDE		0,22%				0,22%
CBDU		0,11%				0,11%
Fenaclubes		0,04% dos 3,53% destinados ao ME				0,01% dos 3,53% destinados ao ME
EDMF			22%			
EDPD				9,57%		
CBCP****						0,04%+0,03% dos 3,53% destinados ao ME

Fonte: Marques *et al.* (2021).

Diante do exposto, merece destaque a centralidade de recursos no Governo Federal, que repassa aos Estados apenas 1% dos 3,53% que recebe. Os Municípios, por sua vez, não recebem nada dessa fonte de recursos.

Como foi destacado anteriormente, no federalismo brasileiro, as diferenças regionais trazem imensos desafios à implementação de políticas públicas, dessa forma, demandam um olhar diferenciado para as questões localistas.

É inegável que a ampliação das condições para a prática esportiva, como um bem e um direito, depende de políticas públicas universalizantes e democráticas. Para que possam desenvolver-se, necessitam de previsão orçamentária, compatível com as necessidades e a realidade de cada ente federado. Mas a falta de uma legislação que estabeleça as competências de cada ente federado e a falta de vinculação de recursos obrigatórios para a área gera inconstância e variabilidade nos investimentos.

E embora os entes federados tenham determinada autonomia na criação de leis específicas de fomento ao esporte [é o caso da Lei de Incentivo ao Esporte que existe em âmbito Federal e em alguns Estados, entre eles, o Acre], tal ação depende, em grande medida, de iniciativas políticas, das prioridades de cada Governo, do lugar que o esporte ocupa na agenda de políticas de cada ente federado, da participação da sociedade civil, dos sentidos e

significados que são atribuídos ao esporte, entre tantos outros fatores.

Em suma, as considerações a respeito do fundo público e do orçamento público evidenciam a imensa desigualdade no recebimento dos recursos para o esporte. No que tange aos municípios, são os que menos recebem recursos e, conforme os estudos apresentados por nós, são os que mais investem nas políticas do setor. No tocante ao tema, um Sistema Nacional de Esportes, com previsão orçamentária, com vinculação de recursos, por meio de uma legislação infraconstitucional e com atribuições claras a cada ente federado, poderia minimizar os problemas que apresentamos, relacionados às desigualdades regionais, tão presentes em nosso país, assim como a falta de continuidade das políticas de esporte.

Somente assim, poderíamos pensar uma política de esporte abrangente, contínua e igualitária. Da forma como está posta atualmente, o que temos visto são políticas desarticuladas e descontínuas. Para avançarmos na direção da ampliação da prática esportiva, como um bem e um direito, são necessárias políticas públicas universalizantes e democráticas. Nessa direção, a previsão orçamentária deve ser compatível com as necessidades e a realidade de cada ente federado.

As políticas públicas sem vinculação carecem da vontade política de cada Governo, como já exposto, a região norte, em destaque o Acre, tem demonstrado baixa adesão à função desporto e lazer, como também é apontada grande variação na adesão entre os Estados. A presença de circunstâncias específicas leva cada Governo a fazer uso de sua autonomia alocativa e, dessa forma, o esporte, por vezes, não é priorizado.

Como visto, além dos muitos fatores expostos, as características de cada região e a intenção de cada Governo influenciam o desenvolvimento das políticas de esporte. Nosso próximo capítulo aborda o Estado do Acre – foco desse estudo – e seu processo de desenvolvimento.

## CAPÍTULO 4

### 4 O CAPITALISMO VERDE, A FORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ACRE

O tema central da presente tese são as políticas públicas de esporte, desenvolvidas durante os 20 anos (1999-2018) em que o PT esteve sob o comando do Governo do Estado do Acre. Para fazermos um estudo de tal envergadura e complexidade, torna-se fundamental compreendermos de que forma ocorreu o desenvolvimento do Estado, desde a sua constituição como território da Bolívia e que, a partir da nova ordem do mercado da borracha, passa a ser alvo de disputas. Mais complexas ainda são as relações e disputas hegemônicas que seguem a ordem capitalista da época, vindo a serem estabelecidas após o território ser anexado ao Brasil.

A constituição e o desenvolvimento da sociedade Acreana ocorreram em diferentes momentos, impulsionados pelo advento da borracha e sob a ordem que a República Brasileira defendia. Destarte, alguns aspectos nos parecem altamente relevantes para entender o desenvolvimento social, político e econômico do Acre, dentre os quais elencamos: a falta de uma identidade autóctone; a questão jurídica diferenciada de ter sido incorporado, primeiramente, como território, algo não previsto na constituição brasileira; as questões políticas envolvidas nesse processo; os interesses distintos e divergentes sobre a floresta e o seu uso sob a ordem capitalista.

Nesse ínterim, destinamos este tópico de forma a contextualizar o processo de formação do Acre, interpretando os conflitos que ocorreram nas disputas pela terra e os discursos voltados às adaptações verdes, apresentadas pelas organizações e instituições responsáveis pela sua implementação e difusão. Consideramos que tais interpretações trazem elementos importantes para entender a atual configuração política, econômica e social do Estado.

Inicialmente, trazemos um apanhado geral do Estado, apresentando alguns indicadores socioeconômicos, os quais trazem um panorama de como se encontra o Estado na atualidade. Em seguida, discorreremos sobre sua constituição histórica, como território, até chegar à condição de Estado, sob a égide do capitalismo verde.

#### 4.1 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

O nome Acre surgiu da língua nativa dos índios Apurinãs, derivada da expressão “Aquiri”, que significa “rio dos jacarés”. Essa tribo indígena habitava a região banhada pelo rio que empresta o nome ao Estado. O território, com 164.173,43431km<sup>2</sup> de área, apresenta

cobertura vegetal formada por florestas abertas, caracterizadas por espécies de palmeiras, bambus e cipós, e floresta densa<sup>12</sup>. Segundo dados do IBGE, em 2021, a população era estimada em 906.876 pessoas, com densidade demográfica de 4,47 hab./km<sup>2</sup>, portanto, é considerado o menos povoado do Brasil<sup>13</sup>.

Geograficamente, o Estado do Acre está localizado na depressão da Amazônia Ocidental, seu relevo é marcado pela presença de depressões e uma pequena área de planícies ao norte. A Serra da Contamana, abriga a nascente do Rio Moa, ponto mais ocidental do território brasileiro, e a Serra do Divisor, que contém a maior elevação do Estado, com 600 metros de altitude, localizando-se na fronteira oeste. Ademais, faz divisa com os Estados do Amazonas e de Rondônia e com os Países Peru e Bolívia<sup>14</sup>.

O clima predominante é o equatorial úmido, que tem como característica altas temperaturas, elevada umidade e baixa amplitude térmica. Também, o Estado possui alto índice pluviométrico, variando entre 1.800 mm e 2.500mm anuais<sup>13</sup>. Os moradores do Acre classificam as estações do ano em inverno e verão. O inverno compreende o período de chuvas, o qual, normalmente, ocorre entre os meses de novembro a abril, quando é comum a ocorrência de grandes enchentes. O verão compreende os meses de maio a outubro, contendo corriqueiros quadros de seca e alta ocorrência de queimadas, situação que afeta sobremaneira a saúde da população, especialmente, as vias respiratórias.

Sua rede hidrográfica tem importante papel nos transportes, estando dividida entre as bacias do Purus e do Juruá. Entre os principais rios do Estado estão: Purus, Juruá, Acre, Macauã, Iaco, Tarauacá, Envira, Gregório e Muru<sup>12</sup>.

O Acre é composto por 22 municípios, distribuídos em duas mesorregiões geográficas – Vale do Acre e Vale do Juruá. Politicamente, é dividido em cinco regionais: Alto Acre, Baixo Acre, Purus, Tarauacá/Envira e Juruá<sup>12</sup>.

Em referência aos habitantes, o Estado é composto por populações tradicionais – povos indígenas e ribeirinhos – afrodescendentes, por migrantes e imigrantes de todas as partes, que constituem uma população miscigenada, de classe trabalhadora, a qual vem sendo explorada, historicamente, assim como o seu território. No que diz respeito à população indígena, há registros da existência de 15 povos, totalizando 21.080 pessoas, sem contar os isolados e de recente contato conforme dados do Acre-CPI (2020)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Informação disponível em: <http://acre.gov.br/acre/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>13</sup> Informação disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ac/.html>. Acesso em: 02 abr. 2022.

<sup>14</sup> Informação disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/acre.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>15</sup> Informação disponível em: <https://cpiacre.org.br/povos-indigenas-no-acre/>. Acesso em: 10 abr. 2022.



Igualmente aos demais Estados da região Norte do Brasil, localizam-se, no Acre, problemas socioeconômicos e culturais ainda não superados, como a ausência do acesso de todos à educação, ao esporte, à ciência e tecnologia, à saúde, à habitação, ao transporte e à segurança, com qualidade socialmente referenciada. Do mesmo modo, não ocorrem a universalização da educação de qualidade para todos e a aquisição de bens culturais socialmente acumulados, característica comum às sociedades estruturadas em classes sociais.

O Estado e a região Norte como um todo, em função da abundância de bacias hídricas, das riquezas minerais e da presença de florestas têm sofrido com as investidas do grande capital, cujos projetos econômicos vão ao encontro da exploração dos trabalhadores e da natureza, mediante extração deliberada. No Acre, encontra-se a dimensão dos desafios científicos e tecnológicos em uma região que, ainda, busca desenvolvimento e precisa ser fortalecida, a fim de superar problemas socioeconômicos de toda ordem.

Indicadores econômicos, como o PIB, e de desenvolvimento, como o IDH, atestam nossa afirmação. Em 2019, segundo dados do IBGE, o Acre registrou o PIB mais baixo do país (15,63)<sup>16</sup>. Tal indicador econômico leva em consideração bens e serviços, dessa forma, quanto maior o PIB *per capita*, mais rico é o país, o Estado ou a região.

Seguindo na linha dos índices, a renda nominal mensal domiciliar per capita, em 2021, era de R\$ 888,00. A partir disso, ao ser comparado a outros Estados do país, assume o 27º lugar. Quanto ao IDH, o Estado também ocupa o 27º lugar no ranking nacional, chegando à taxa de 0,663 (IBGE, 2019).

Sendo assim, os dados demonstram que, economicamente, o Estado encontra-se em uma situação desfavorável com relação ao restante do País, configurando o cenário que, em certa medida, pode estar associado ao contexto histórico de atraso.

A posição de defesa da floresta e de seus povos, advinda do Governo da Floresta, recebeu críticas, por um lado, a partir de uma visão sobre a intensificação da mercantilização da natureza (PAULA, 2013a). De outro lado, até hoje, recebe críticas, dos defensores do desenvolvimento a qualquer custo, especificamente, políticos alinhados ao neoliberalismo de extrema direita. Um exemplo disso foi a extinção dos colegiados Comitê Orientador (COFA) e o Comitê Técnico (CTFA), que formavam a base do Fundo Amazônia, pelo Governo Bolsonaro, em 2019. O Fundo, criado em 2008, é um mecanismo de captação de recursos, por intermédio de doações para projetos de preservação e fiscalização do bioma amazônico. Em 2022, o Supremo

---

<sup>16</sup> Informação disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 10 abr. 2022.

Tribunal Federal determinou a reativação do Fundo<sup>17</sup>.

A ideia de florestania foi abandonada pelos Governos que sucederam ao GF. Por isso, o Acre tornou-se o Estado que proporcionalmente mais desmata a Amazônia no Brasil. O problema acentua-se, sobretudo, em áreas privadas e assentamentos<sup>18</sup>.

Em relação às políticas públicas, o Estado apresenta um quadro de carência em todas as áreas sociais, incluindo saúde, educação, moradia, infraestrutura, saneamento básico e, nesse conjunto, somam-se as políticas de esporte. Em 2018, a matéria divulgada pelo jornal de notícias G1, destacava que quase metade da população acreana (47,7%) vive em situação de pobreza e 17,4% enfrentam a extrema pobreza<sup>19</sup>.

Outros indicadores sociais divulgados pelo IBGE<sup>20</sup>, no ano de 2021, demonstram os problemas sociais enfrentados: 32,1% da população estadual não possui serviços de iluminação de rua, 33,2% não possui serviços de limpeza e manutenção de rua, 41,3% não possui serviços de transporte coletivo, 25,2% não possui serviços de coleta de lixo e 36,6% não dispõe de serviços de esgotamento sanitário.

Na educação, por sua vez, o quadro é mais promissor. O IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para o ensino fundamental nos anos iniciais do Acre é o melhor entre os Estados da Região Norte, com nota 5,5, superior à média da região, à qual é 5,0. Em comparação com as outras regiões do País, a região Sul é a que tem maior média (6,2).

Esse pequeno relato demonstra os imensos desafios sociais que precisam ser superados pela sociedade acreana, tendo em vista o cenário atual apresentar relação com o contexto histórico de exploração ao qual o Acre esteve sujeito, desde sua condição de território, assunto que abordaremos a seguir.

## 4.2 A CONSTITUIÇÃO HISTÓRICA DO ACRE

O Acre é uma realização brasileira, decorrente do processo econômico-social desencadeado pela borracha e que foi marcado por muitos conflitos. O Estado, inicialmente, era território da Bolívia, por determinação do Tratado de Ayacucho, assinado entre este país e o Brasil, em 23 de novembro de 1867. Entretanto, a crescente demanda do látex, por parte do

<sup>17</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/11/03/stf-determina-que-governo-reative-fundo-amazonia-em-60-dias.ghtml>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/09/pioneiro-em-valorizar-a-amazonia-acre-ve-pecuaria-derrubar-floresta.shtml>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>19</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2018/12/05/quase-metade-da-populacao-do-acre-vive-na-linha-de-pobreza-aponta-ibge.ghtml>

<sup>20</sup> Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/pesquisa/45/62585>. Acesso em: 10 abr. 2022.

mercado internacional, impulsionou os brasileiros ao avanço no sentido noroeste da Amazônia, hoje, Estado do Acre, na busca por mais seringueiras. Assim, foi desencadeado um grande processo migratório para a região (DANTAS, 2008).

Na esperança de encontrar terras inesgotáveis e inexploradas e assim fazer fortuna fazendo uso de árvores que produziam um leite que valia como ouro, muitos nordestinos, desiludidos e em dificuldades pela seca do Nordeste se deslocaram para o Acre.

Diferentemente do que imaginavam, os imigrantes depararam-se com a solidão das colocações de seringa, de dias e dias no meio da mata densa, com a falta de leis, ou de condições para seu cumprimento. Além disso, as condições de trabalho, transporte e alimentação eram precárias (NEVES, 2007).

Essa foi a primeira luta travada pelos imigrantes que chegavam ao Acre. O primeiro contato com aquele meio que lhe era totalmente insólito, seguido da necessidade de aclimação nessas terras longínquas e surpreendentes, com suas belezas e mistérios, mas sob as mínimas condições de sobrevivência.

Sobre tal cenário, Paula (2013a) argumenta que a migração de nordestinos para o Acre esteve intimamente relacionada a economia da borracha, a formação social e a econômica do Acre, sendo, portanto, o elemento humano necessário a formação daquele território. Foi nesse contexto que começou a se esboçar o drama internacional do Acre. Os brasileiros, sem saber, transpunham as fronteiras entre o Brasil e a Bolívia em território onde só os índios habitavam. Nem mesmo os bolivianos tinham ciência de que aquele território lhes pertencia (TOCANTINS, 1984). O governo boliviano, ao ser alertado sobre o avanço dos seringais brasileiros, começou a agir junto à Chancelaria Brasileira (TOCANTINS, 1984).

Então, iniciou-se a luta caracterizada pela busca do reconhecimento da nacionalidade do referido território. Num primeiro momento, o governo brasileiro posicionou-se de forma favorável à Bolívia, manifestando-se da seguinte maneira: “terras incontestavelmente bolivianas”. Até que o aumento da demanda de produção de borracha pelo mercado internacional tornou a questão das fronteiras um grave conflito entre nacionalidades (NEVES, 2007).

Os imigrantes que chegavam ao Acre eram, em grande número, vindos da região nordeste, como foi dito anteriormente. Entretanto, juntaram-se também gaúchos e tantos outros brasileiros que se instalavam nos seringais e comercializavam a borracha com casas aviadoras<sup>21</sup> de Manaus e Belém. Estas a repassavam para grandes centros consumidores em países como:

---

<sup>21</sup> Estabelecimentos comerciais que se constituíram para abastecer os seringais, fornecendo aviamentos e recebendo a borracha produzida.

Inglaterra, França, Alemanha, Holanda e Estados Unidos.

A Bolívia, por conseguinte, percebendo o rico mercado advindo da exploração da borracha em 1899, estabelece uma alfândega na região e tenta ocupar militarmente o Rio Acre, ao mesmo tempo, em que negocia o arrendamento da região com capitalistas europeus e norte-americanos, no intuito de explorar a borracha na região (NEVES, 2007).

Os brasileiros resistiam à configuração estabelecida nas tentativas de posse e, revoltados com as medidas alfandegárias a que eram submetidos, expulsaram os bolivianos de Puerto Alonso, povoado fundado por eles mesmos nas margens do Rio Acre, fato que foi denominado de “A primeira insurreição acreana”. O governo brasileiro, todavia, exigia o fim dos conflitos e a devolução do território à Bolívia. Foi, então, que Luiz Galvez<sup>22</sup>, com apoio do governo Amazonense, proclamou o Estado independente do Acre (NEVES, 2007).

Criou-se, assim, um Estado independente, cujo maior objetivo era ser anexado ao Brasil. Durante oito meses, Galvez, como presidente, tentou trazer uma organização política e administrativa à região, mas o governo brasileiro, que tinha à época como presidente Campos Sales, mantinha a posição de devolver o território aos bolivianos. Apesar das denúncias de jornais das principais cidades brasileiras, em 1900, o dirigente envia ao Acre três navios da Marinha para prender Galvez e devolver o território aos bolivianos (TOCANTINS, 1984).

Mesmo contra a vontade do governo federal, os brasileiros, com o apoio do governo amazonense — que mantinha interesse de impor seu domínio sobre o Acre —, permaneceram em atitude de confronto e combate para defender “seu território”. No ano de 1902, a notícia de que uma companhia comercial de capital anglo-americano estava em negociação com a Bolívia para arrendar o Acre pelo prazo de 20 anos, obtendo amplos poderes territoriais, militares e alfandegários, somada à autorização para livre navegação internacional entre os rios amazônicos — o que feria a soberania brasileira sobre a Amazônia —, fez com que se acirrasse o anseio de defesa daquele território (NEVES, 2007; DANTAS, 2008).

O contexto trouxe também a harmonização de opiniões nas altas esferas do governo brasileiro, produzindo repúdio ao projeto que era considerado estranho às práticas do direito internacional na América do Sul e perigoso para a independência dos povos deste continente (TOCANTINS, 1984).

O espírito revolucionário do Acre não arrefeceu. Rodrigo de Carvalho<sup>23</sup>, ativo no

---

<sup>22</sup> Espanhol, ex-diplomata, jurista e jornalista que participou de movimentos sediciosos em áreas da América Latina, escreveu vários artigos acerca da luta que estava sendo travada no Aquiri para a sua anexação ao território brasileiro (BEZERRA, 2006).

<sup>23</sup> Proclamado pelos brasileiros o primeiro presidente da segunda república do Acre no ano de 1900 (BEZERRA, 2006).

trabalho de arregimentação de elementos para desencadear nova revolta, viajou até Manaus, a fim de conversar com o então governador Silvério Néri e, na ocasião, encontrou-se com Plácido de Castro<sup>24</sup>, o homem que, mais tarde, libertaria o Acre (TOCANTINS, 1984).

Aconteceu, então, o que foi chamado de “grande revolução”. Plácido de Castro organizou e chefiou um exército de seringalistas e, depois de 6 meses, do que pode ser considerada uma guerra, expulsando os bolivianos e proclamando o Estado Independente do Acre, fato que obriga o Governo Federal a considerar a região como litigiosa (TOCANTINS, 1984).

Sobre esse espírito revolucionário presente na defesa pelo território Acreano, Bezerra (2006) considera que não se tratava de uma revolução, mas sim, uma guerra de fronteiras por limites entre Brasil, Bolívia e Peru, impulsionada por um contexto mundial marcado “[...] pela expansão da industrialização e a busca por mercados fornecedores de borracha para atender as necessidades da indústria europeia e norte-americana, gerando a inserção do Acre na economia-mundo” (BEZERRA, 2006, p. 65).

Em acordo com essa noção, Paula (2013b) ressalta que a formação socioeconômica territorial do que foi chamado de tríplice fronteira (Brasil, Bolívia e Peru), foi marcada por fortes conflitos sócio territoriais que envolviam a disputa pelo domínio dos bens naturais.

Nesse contexto, o que impulsionava as ações em ambos os países eram os interesses em estabelecer a propriedade sobre aquele território, o qual se mostrava muito propulsor para o mercado internacional. (PAULA, 2013b). A respeito dessa ideia, nos parece coerente afirmar que a motivação de ambos os países estava na exploração daquele território e não o sentimento de pertencimento àquele lugar.

O processo ocorrido no Acre não pode ser definido como uma revolução em defesa do território, isso porque, uma revolução parte do precedente de mudança estrutural de uma sociedade, devendo ser articulada e concebida pela maioria da população, e não foi isso que aconteceu no Acre. Dantas (2008), corroborando Bezerra, enfatiza que houve uma guerra por limites territoriais, sendo encampada, no Brasil, pelos patrões seringalistas, ao arregimentarem os seringueiros a lutar contra os bolivianos.

Naquele período, o recém empossado presidente da república, Rodrigues Alves, diante da situação e da ameaça advinda do arrendamento daquela região pelos europeus ou americanos, iniciou negociações com o governo Boliviano para anexar o Acre oficialmente ao Brasil (DANTAS, 2008).

---

<sup>24</sup> Gaúcho, filho e neto de militares, curou a Escola Tática de Rio Pardo e Escola Militar de Porto Alegre e participou de lutas armadas no Rio Grande do Sul (TOCANTINS, 1984).

As negociações culminaram na assinatura do Tratado de Petrópolis, o qual anexou o Acre ao Brasil em novembro de 1903, sob o pagamento de uma indenização de dois milhões de libras esterlinas, também terras devolutas no Estado do Mato Grosso, espaços em lagoas fronteiriças e a construção da ferrovia Madeira-Mamoré, para fins de escoamento da produção do oriente boliviano (MENDES, 2007; TOCANTINS, 1984).

Diante do acertado, teve início a invenção do Acre brasileiro, no qual uma das prioridades seria destinada à construção da ordem local. Mas a quem caberia esta missão? (BEZERRA, 2006). O Acre foi anexado ao Brasil como território, desencadeando uma série de outros movimentos em defesa de autonomia e elevação ao status de Estado da Federação. Esse assunto é destacado na próxima seção.

#### 4.3 O ACRE COMO TERRITÓRIO BRASILEIRO

A assinatura do Tratado de Petrópolis, reconhecendo o Acre como território brasileiro não garantiu a emancipação de seus habitantes. Conforme Paula (2013a), lhes faltavam laços de pertencimento e identificação social, tampouco havia autonomia política no seu governo, visto que o mesmo ficou subordinado à Presidência da República.

O Governo brasileiro, contrariando todas as expectativas, tornou o Acre o primeiro território federal da história, que seria administrado diretamente pela presidência da república, instituindo um sistema político-administrativo não previsto na Constituição Federal (CF) (BEZERRA, 2006; NEVES, 2007).

Para isso, o Governo Brasileiro usou o argumento de que necessitava ser ressarcido pelos gastos indenizatórios da incorporação do Acre ao Brasil, por outro lado, essa prerrogativa também buscava conter os movimentos em favor da organização do Acre em Estado Federado (DANTAS, 2008).

Com a decisão, também foram descartadas as aspirações do Estado do Amazonas, que apoiou as lutas dos acreanos contra o Governo boliviano, pois possuíam claros interesses de anexar o Acre ao seu território e, assim, ter domínio sobre o mercado da borracha o qual se mostrava altamente promissor.

Com a anexação do Acre como território o Governo Federal passa a arrecadar fabulosas somas sobre a exportação de borracha e sobre a importação de mercadorias para abastecer os seringais, destas somas, o Governo Federal mandava apenas uma pequena parte para a administração do Território, onde não havia escolas, hospitais ou quaisquer outras estruturas públicas. Além disso, os governantes nomeados para o Acre não possuíam o menor compromisso com aquela sociedade, aproveitando as

verbas públicas em proveito próprio e afastando os acreanos do exercício de cargos políticos ou administrativos. A situação era agravada ainda pela distância e isolamento das cidades acreanas e pela ineficiência do poder judiciário. (MENDES, 2007, p. 16–17).

Bezerra (2006) chama a atenção para o fato de que, para alguns juristas brasileiros e historiadores, a saída encontrada pelo Governo Brasileiro, para transformar o Acre em território, foi importada da Constituição dos Estados Unidos da América.

[...] a sociedade acreana passou a uma condição de tutela e dependência do poder executivo federal sem precedentes na história brasileira. Como Território, o Acre não teria direito a uma Constituição própria como os outros estados federados; não poderia arrecadar seus impostos, dependendo dos repasses orçamentários do governo federal – que eram sempre infinitamente inferiores às necessidades de uma região onde tudo estava por fazer – e sua população não poderia votar para as funções executivas ou legislativas (que sequer existiam) na região. (MENDES, 2007, p. 16).

Como território o Acre foi expropriado de todas as condições de desenvolvimento e de direitos – políticos, econômicos, sociais e de cidadania – os impactos desse processo foram e ainda são sentidos na sociedade Acreana.

Além dos altos impostos cobrados pela União e o descaso perante as necessidades mais prementes da população, alguns fatores fizeram piorar a situação. Um deles foi a concorrência da borracha, que começava a ser produzida na Ásia, a partir de sementes amazônicas contrabandeadas pelos ingleses. O outro, refere-se aos desmandos cometidos pelos governantes nomeados para o Acre. Tudo isso promoveu o aumento do descontentamento dos Acreanos (NEVES, 2007; DANTAS, 2008).

Em 1905, uma tentativa do deputado federal Francisco de Sá, para a elevação do Acre a Estado, foi derrotada na Câmara Federal. Plácido de Castro, na condição de prefeito interino do Departamento do Alto Acre, fez duras críticas ao Governo Brasileiro e, em seus relatórios, apresentou o abandono extremo a que foram atirados os acreanos, por conta do desmazelo de uns e da improbidade administrativa de outros nos interesses da União (BEZERRA, 2006).

O testemunho de Plácido, que havia se tornado proprietário de um seringal, deixou claro o descontentamento dos seringalistas e dos patrões frente ao tratamento auferido pelo Governo Federal. Diante disso, o então Presidente da República, Afonso Pena, em 8 de março de 1907, criou uma Comissão de Obras Federais, com objetivo de realizar trabalhos referentes à abertura de estradas, desobstrução de rios, construção de obras públicas e defesa militar do território. A referida comissão termina fracassada, pois não concluiu as atividades nos três anos em que existiu, apresentando-se como um exemplo de incúria administrativa quanto ao uso do dinheiro público (BEZERRA, 2006).

Perante tal circunstância, foi organizado no Acre o movimento denominado “Os autonomistas”. Movimento esse criado pelos donos do poder local e por políticos de outras localidades do país, ganhando outros adeptos aos poucos. O movimento pleiteava um Estado autônomo política e administrativamente (MENDES, 2007; DANTAS, 2008).

O movimento autonomista esboçou algumas revoltas, mas todas foram contidas pelo governo federal, ao mesmo tempo, em que reformas administrativas e judiciárias eram instituídas no território, a fim de enfraquecer a organização (NEVES, 2007; BEZERRA, 2006; DANTAS, 2008).

Por volta de 1915, a queda dos preços da borracha ocasionou a falência dos seringais. Todas as riquezas produzidas durante os anos de ouro da borracha não foram suficientes para garantir o desenvolvimento da região (PINHEIRO, 2015). Se durante o período em que o governo arrecadava altos valores em impostos da venda da borracha, o território ficou desamparado, o que se poderia esperar no momento de crise?

Em consequência, boa parte dos seringueiros teve que voltar para suas regiões de origem; os que ali ficaram, tiveram de buscar alternativas. Deu-se início à prática de uma agricultura de subsistência, intensificou-se a produção e exportação da castanha e o comércio de peles de animais silvestres, dessa forma, surgindo as primeiras experiências de manejo dos recursos florestais (NEVES, 2007).

Notamos, claramente, que a situação não se modificou durante o Estado Novo (1937-1945) e o Acre conheceu a versão mais cruel da ditadura Vargas. Sendo assim, o território foi submetido à perspectiva de instituir a ordem política republicana, por meio da subordinação da região pela administração direta. Justiça federal e câmaras municipais foram extintas e os prefeitos voltaram a ser nomeados pelo governador do território que, por sua vez, era nomeado pelo Governo Federal (BEZERRA, 2006).

O Governo Federal usou de várias medidas para acalmar os ânimos do movimento autonomista, alterou diversas vezes a forma de organização administrativa do território, sempre colocando pessoas de sua inteira confiança à frente da administração e, por vezes, nomeando veteranos da revolução acreana. Contudo, as resoluções não foram efetivas, ao contrário, com a crise no mercado da borracha, a crise política local acirrou-se ainda mais (DANTAS, 2008).

Esta situação de total abandono perdurará até à 2ª Guerra Mundial (1942-1945), quando a extração do látex amazônico volta a ser de interesse do capital mundial. Neste momento, o Território do Acre entra novamente na pauta do dia do Governo Central, determinando uma rápida e frenética ocupação da região, ficando conhecido como a Batalha da Borracha, possibilitando “uma sobrevida para a borracha [na qual]



o Acre é incorporado ao esforço de guerra e convoca-se os “soldados da borracha” para uma batalha no front da selva amazônica. (DANTAS, 2008, p. 32).

A revalorização da borracha deve-se ao fato de que, com a guerra nos Estados Unidos, eles ficaram impedidos de importar a borracha Asiática, assim, o Acre volta a ser a alternativa mais eficaz para atender os interesses do mercado norte-americano. É importante destacar que os movimentos migratórios para o Acre estiveram intimamente relacionados aos interesses de manutenção e reprodução do capital monopolista, o qual carecia da matéria-prima essencial - a borracha, para a indústria de pneumáticos (BEZERRA, 2006).

Nesse sentido, o chamado segundo surto da borracha aconteceu num contexto de mobilização nacional, com intuito de atender as demandas da indústria bélica norte-americana e aliada. Frente à necessidade de aumentar a produção de borracha, a *Rubber Reserve Company* (RDC) uniu esforços, numa ação junto às autoridades brasileiras, objetivando aumentar a mão de obra no Acre. Para tanto, a RDC e o Departamento Nacional de Imigração assinaram um convênio, em que a primeira era responsável por financiar e, a segunda, por supervisionar o processo de imigração de mão de obra para o território (BEZERRA, 2006).

Por conta dos diferentes interesses demonstrados, o Acre passou a ser palco de disputa, não só de camponeses (seringalistas) e capitalistas, mas também de grupos representativos de distintos capitais, quando perceberam o valor da “natureza-mercadoria”. Concomitantemente, o Nordeste enfrentava uma grave crise, devido ao surgimento de novos concorrentes mundiais para o café - base da economia brasileira desde os tempos do colonialismo.

Então, houve o recrutamento dos nordestinos, novamente, a maioria enquanto soldados da borracha, afim de servirem aos interesses do capital e “[...] cabia ao Brasil integrar-se ao esforço de guerra, fornecendo matéria-prima à indústria bélica americana e manter a ‘qualquer custo’ a ordem interna para evitar alterações nos compromissos políticos e econômicos assumidos com os EUA” (BEZERRA, 2006, p. 104).

Apesar da imigração das pessoas do Nordeste e de outras partes do país e das medidas tomadas pelo Governo Brasileiro, as expectativas norte-americanas para o surto da borracha eram maiores. Por isso, foi necessário aumentar a mão de obra, sendo criados vários serviços e comissões de encaminhamento de trabalhadores para a Amazônia (BEZERRA, 2006).

Identificamos que a colonização do Acre e da Amazônia subsidiou a vazão do excedente populacional do país, principalmente do Nordeste. Ocorreu, assim, a dilatação da fronteira agrícola e o aumento da concentração da propriedade, da renda e do poder, acentuando as desigualdades sociais.

Com o fim da guerra, o mercado local da borracha não foi capaz de competir com o asiático. Dessa forma, a exportação do produto só conseguiu manter-se, enquanto foi subsidiada pelo monopólio estatal (1950-1960), ao final dessa década, em meio a tensão entre empresários ligados à produção da borracha e os empresários ligados à indústria de elastômeros, foi extinto o monopólio estatal (DANTAS, 2008).

É importante destacarmos que, até a década de 1940, a economia do Acre estava baseada, sobretudo, na economia rural, na produção e exportação da borracha e no comércio de mercadorias industrializadas, que abasteciam os seringais. Na zona rural, o que prevaleciam eram as atividades de manufatura e, basicamente, o funcionalismo público, caracterizando, assim, o aparato governamental, como a principal esfera de dinamização da economia urbana (PAULA, 2013a). Portanto, com o declínio do mercado da borracha, em virtude da concorrência asiática e o fim dos subsídios estatais, desencadeou-se uma grave crise econômica e política no território.

No cenário político, o fim da guerra também marcou o período de redemocratização do país e a criação de novos partidos políticos. No Acre, foram criados PSD e PTB, alterando a conjuntura política local. Além disso, a criação desses partidos demarcou a divisão da sociedade acreana: De um lado, os colonos, os seringueiros e os servidores públicos não graduados, todos convergindo para o PTB, ou como ficou convencionado “partido dos pobres”; de outro lado, comerciantes, seringalistas e funcionários públicos graduados, caracterizando a elite local (BARBOSA, 2002).

Os representantes dos mencionados partidos (José Guimard do Santos – PSD e Oscar Passos – PTB) ocuparam as vagas de deputado federal e senador, respectivamente, por anos consecutivos, passando a ser os “coronéis” e dominando o cenário político, influenciando até os presidentes da república, Getúlio Vargas (PTB) e Juscelino Kubitschek (PSD/PTB), sugerindo nomes, ou seja, impondo seu poder às indicações para o Governo do território. Dessa maneira, instaurou-se um quase revezamento ao exercício do mando do poder (DANTAS, 2008).

Em 1957, criou-se o Comitê Pró-Autonomia do Acre. Nesse momento, também ocorreu um incremento da população do Acre, tendo em vista que, inicialmente, o Comitê contava com a participação de jovens idealistas aos quais foram juntando-se intelectuais, professores, médicos e advogados. A articulação do comitê culminou na apresentação, ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei nº 3.654-C, visando a autonomia do Acre, pelo então deputado José Guimard dos Santos – PSD (DANTAS, 2008).

No parlamento, houve debates, tendo diferentes posicionamentos. Cearenses e gaúchos, em suas falas e projetos, demonstravam apoiar a autonomia do Acre, já outros legisladores brasileiros, argumentavam que o Acre, naquele momento, não possuía condições sociais, educativas e administrativas, para ser elevado a Estado autônomo (BEZERRA, 2006). Embora, nessa fase, o Acre ocupasse a terceira colocação no País na produção econômica, superando Amazonas, Mato Grosso e Pará. Além do mais, a falta de ensino, urbanização, condições para comunicação e melhor transporte ocorriam, em grande parte, pelo descaso e abandono aos quais o Estado foi submetido durante anos pelo Governo Federal (SILVA, 2011).

Posições contrárias e favoráveis à elevação do Acre a Estado também se fizeram presentes no seio da sociedade Acreana. Inclusive, alguns denunciavam os interesses escusos que estariam por trás do discurso autonomista de alguns políticos, até mesmo de José Guimard dos Santos.

Sobre as divergências, Paula (2013a) destaca que houve grandes dificuldades para estabelecer um consenso sobre o futuro do território acreano. Isto devido à falta de unidade econômica e social entre suas principais regiões, cada uma delas com a formação de núcleos oligárquicos contendo interesses distintos.

O que podemos depreender da situação mencionada é que a elevação do território à Estado da federação esteve entrelaçada a interesses econômicos de grupos distintos. Especialmente, aqueles vindos das oligarquias regionais, individualmente, buscando atender a suas demandas, excluindo ou manipulando a participação popular desse debate.

Em 1962, após várias discussões e alterações no projeto inicial, o Acre, finalmente, foi elevado a Estado da federação, o que para alguns, representava o início de um novo tempo, no qual a possibilidade da primeira experiência democrática da sociedade acreana trazia a expectativa de grandes e exitosas mudanças. Por outro lado, muitos consideraram uma imposição pelo alto, pois, nas palavras de Dantas (2008, p. 40), “[...] não houve nenhuma participação de baixo, popular, que fomentasse essa mudança política e nem tampouco que desse sustentáculo sistemático ao projeto de autonomia”.

#### 4.4 A ELEVAÇÃO DO ACRE A ESTADO E O CAPITALISMO VERDE

A elevação do território do Acre a Estado ocorreu pela Lei nº 4.070, no dia 15 de junho de 1962. A primeira eleição para o governo do Estado ocorreu em setembro de 1962, na qual foi eleito o candidato – José Augusto de Araújo, do PTB. Candidato jovem, acreano e

pertencente a ala mais progressista do partido, também conseguiu obter maioria na Assembleia Legislativa.

Sobre a gestão do novo governador, que assumiu suas funções em 1º de março de 1963, Dantas (2008) destaca, como principais diferenças em relação aos governos anteriores, o seu secretariado, o qual foi formado por jovens pertencentes ao núcleo base do PTB. Ademais, foram convocados professores advindos do grupo de intelectuais da esquerda, cujos projetos tinham a preocupação com as questões sociais (DANTAS, 2008).

Contudo, sua gestão foi interrompida menos de dois anos após sua eleição. A ditadura militar instalou-se novamente no Brasil e a deposição de José Augusto foi tão repentina, quanto arbitrária. Assim, o Estado voltou a conviver com governantes indicados pelo Governo Federal, situação que perdurou até 1982 (MENDES, 2007; DANTAS, 2008).

As implicações da nova conjuntura política, a partir da ditadura militar, foram imediatas e intensas, especificamente, no Acre, por ter um governo do PTB, alinhado à política de governo de João Goulart. Ocorreram represálias, rigorosas fiscalizações, assim como os direitos políticos foram cerceados, os movimentos sindicais foram desmobilizados, sendo iniciada uma campanha de caça aos comunistas do Acre (DANTAS, 2008).

Com a deposição de José Augusto, imediatamente, foi empossado Cerqueira Filho como novo governador do Estado. Segue-se, então:

[...] uma intensa movimentação das classes dominantes pela permanência das antigas formas de relações de poder, não permitindo, portanto, os avanços políticos e sociais no longínquo Acre. Mais do que isso, as classes dominantes acreanas estreitamente vinculadas às questões nacionais souberam fazer seu papel a favor dos seus interesses, bem como dos interesses políticos que o país passa a adotar com o Golpe de 1964 (DANTAS, 2008, p. 47).

A partir do golpe de 64, passou a prevalecer o discurso de “integrar para não entregar”, agravando a situação. No mesmo período, ocorreu a falência da indústria da borracha, trazendo estagnação e decadência da economia acreana, que era totalmente desprovida de indústrias, ou de produção de bens de consumo (PINHEIRO, 2015).

O mesmo autor ressalta ainda que, o discurso em defesa da integração, ocultava a intenção de modernizar a Amazônia e sua economia, de acordo com as relações capitalistas, da mesma forma que havia sido feito no Nordeste e Centro-Sul do país, com a implementação da agropecuária e da agroindústria. Para isso, era necessário que o Estado atraísse o capital, mediante políticas de incentivo e isenções.

A história do Acre foi marcada por um processo de sujeição a ideias e práticas voltadas para a efetivação do capitalismo verde e entrelaçados a uma geopolítica de controle dos bens naturais, por parte dos países centrais, especialmente, dos Estados Unidos, sob a égide do “desenvolvimento sustentável”, colocado como a solução para todos os problemas da sociedade. Foi sob essa premissa que o capitalismo verde obteve legitimidade para a construção de sua hegemonia no Acre (PAULA, 2013b).

Entendemos, aqui, o capitalismo verde como as transformações implementadas pelo capitalismo para [...] promover um movimento simultâneo de adaptação à nova divisão internacional do trabalho, ao reordenamento de natureza geopolítica, as reconfigurações nas relações Estado/mercado e à assimilação do ambientalismo no processo de acumulação global” (PAULA, 2013b, p. 197).

Para Herrera *et al.* (2014), não se tratava de integração, mas sim, “intregação” a expansão do capitalismo criador de uma nova formação de trabalhadores, que são expropriados e marginalizados, em uma dinâmica de mais valia e transferência do capital de centro para o capital periférico.

Começa a se delinear um novo tipo de ocupação na Amazônia e, especialmente, para o Acre, onde, por intermédio do incentivo do governo e do financiamento internacional, mineradores, madeireiros e agropecuaristas instalam-se com grandes projetos (MENDES, 2007; PINHEIRO, 2015).

Ocorre, então, o novo movimento capitalista, ou, como podemos dizer, mais recente, apoiado na lógica de natureza-mercadoria. Essa nova ordem capitalista apropria-se dos espaços, por meio de conglomerados econômicos nacionais e internacionais, instituindo a busca pelo enriquecimento absoluto. Sendo assim, o capitalismo não é nivelador das desigualdades, pelo contrário, o processo homogeneizador (relações mercantis) cria e recria estruturas heterogêneas e desiguais em seu movimento (HERRERA *et al.*, 2014).

Por conseguinte, a migração para a Amazônia e para o Acre deu-se também em função da incorporação do campo ao modo de produção centralizador e de concentração de capital, nas palavras de Dantas (2008, p. 53):

[...] o capitalismo monopolista se estendeu até o campo a partir do pacto entre a burguesia industrial nascente, a burguesia rural e o capital estrangeiro. [...] tal pacto influenciou de forma irreversível a expansão do capital no campo, gerando resistências dos trabalhadores rurais aos efeitos das transformações sociais, políticas e econômicas. Concomitantemente, o processo de resistência dos trabalhadores se iniciou a partir da formação dos excedentes populacionais principalmente no Centro-Sul do Brasil, impulsionando levas de trabalhadores do campo destas regiões para as regiões Centro-Oeste e Norte, para a implementação da agroindústria. Esse movimento também fez com que o Governo Federal instituisse algumas políticas

públicas para ocupação da Amazônia buscando desmobilizar o processo de luta armada no campo devido à crescente expulsão das áreas rurais. A ideia era ocupar a Amazônia para fins de segurança nacional e fazê-la instrumento do desenvolvimento capitalista brasileiro, isso se deu principalmente através de políticas de incentivos fiscais.

Mediante incentivos fiscais, créditos financeiros e baixo preço das terras, o governo adotou a política de incentivo à expansão da pecuária, sem que houvesse a preocupação com seringueiros e posseiros, os quais passaram a sofrer o processo de expulsão indiscriminado. Assim gerou-se o deslocamento dos mesmos, principalmente, para a capital Rio Branco. À vista disso, o Estado estaria integrando o Acre ao mercado mundial e faria o aproveitamento do grande potencial natural existente por parte dos detentores do poder econômico (HERRERA *et al.*, 2014).

A partir da estratégia adotada, no Acre, o Banco da Borracha foi transformado em Banco da Amazônia, momento em que também houve o corte de outras fontes de financiamento para a produção da borracha. Em consequência, muitos seringais faliram e foram vendidos por preço muito baixo. Por isso, seguindo a tendência nacional, nessas terras, instalou-se a agropecuária. Campanhas publicitárias anunciavam o Acre como a nova Canaã, como um sul sem geadas, um nordeste sem seca e com amplas possibilidades de exportar para o pacífico (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

E foram muitos os empresários que acreditaram no novo eldorado amazônico, movimentando, para lá, todo seu capital. Mas, junto com eles, vinham um sem-número de grileiros e especuladores. Repentinamente, índios, seringueiros, ribeirinhos e colonos viram suas terras sendo invadidas e devastadas, em nome de um novo tipo de progresso, que transformava a floresta em terra arrasada (MENDES, 2007; PINHEIRO, 2015).

Paula, Valencio e Moraes (2012, p. 6) traduzem a situação da seguinte forma “[...] o direito à vida e à terra se submete à racionalidade econômica, cujo imediatismo na realização da acumulação acaba por exigir célere descarte dos elementos naturais obstrutivos do espaço, para nele inserir os objetos traduzíveis em negócios”.

O discurso justificador dos governos locais sempre foi o de modernização e de que o Acre e a Amazônia eram uma “terra sem homens, para homens sem-terra”. Nesse discurso, eram desconsideradas as populações residentes nas florestas, que deveriam ser eliminadas, assim como suas práticas sociais e culturais locais. Portanto, o Governo busca impor uma nova dinâmica social e mercadológica, voltada a atender as exigências do mercado para a concretização desse novo Acre (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

Tal escolha, por parte do poder público, trouxe consequências, podendo ser

consideradas desastrosas. Famílias foram expulsas das terras em que sempre viveram, passando a se deslocar para as periferias urbanas, expandindo a miséria. Por outro lado, houve quem resolvesse ficar e defender suas terras, fazendo eclodirem lutas sangrentas, de proporções inimagináveis (PINHEIRO, 2015).

Assim, considera-se que a inserção da Amazônia, e mais, as tentativas de manutenção da dinâmica econômica dessa região e sua integração mediante adoção de políticas ad hoc foram ineficientes, mais do que isso, foram estimuladoras para o que Harvey (2005) considera como práticas imperialistas, ou seja, a exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, aproveitando-se das assimetrias, expressando trocas não-leais e desiguais em práticas extorsivas vinculadas ao fluxo de capital restrito e a extração de rendas monopolistas. (HERRERA *et al.*, 2014, p. 214-215).

A escolha da pecuária como estratégia para um novo Acre, contendo uma economia desenvolvida, necessitava que fosse realizada a desapropriação de grande quantidade de terras e florestas que, até então, eram ocupadas por seringueiros. Paula (2013b) aponta para a profundidade e a complexidade desse processo de reterritorialização e também as repercussões no modo de vida de suas populações.

Uma dessas repercussões foi a imigração para as cidades onde se formaram os primeiros bairros populares em terrenos insalubres, onde a miséria e a doença tinham campo fértil para se espalhar.

Seguindo as diretrizes do Governo Federal o ex-governador Francisco Wanderley Dantas (1971/1975) tinha colocado o estado em leilão: os seringais foram vendidos com as famílias dentro e o terror chegara à floresta. Fazendeiros e grileiros do Sul, seringalistas, jagunços, policiais civis e oficiais de justiça, advogados e até juizes infernizavam as famílias pressionando para que saíssem das terras. No caso sacado, o novo dono mandara avisar que não se interessava por nada que não fosse a terra limpa para plantar capim e criar boi. Ia derrubar seringueiras, castanheiras, o diabo que fosse. Quem tivesse a ideia de borracha e manutenção da floresta ficasse sabendo que o Acre tradicional ia desaparecer! (MENDES, 2007, p. 33).

Francisco Wanderley Dantas foi governador do Acre de 1971–1975, mesmo período em que foi desencadeado, pela Ditadura Militar, um amplo e profundo processo de reorganização econômica, ao qual Dantas estava totalmente alinhado. A ideia era a de um “novo Acre” consonante às demandas do capital e ao desenvolvimento econômico, a partir da expansão do setor pecuário (SANT’ANA JÚNIOR, 2002).

No chamado Novo Acre, os povos tradicionais, com suas singularidades e seu repertório cultural, não têm valor verificável nos termos da acumulação capitalista. A respeito disso, Herrera *et al.* (2014), corroborando o entender de Sant’Ana Júnior (2002), afirma que o objetivo do agronegócio na Amazônia não era auxiliar o caboclo da região, ou diminuir os problemas da

região Sul e Nordeste, tampouco beneficiar a população marginalizada e despossuída. Na realidade, era, sim, beneficiar-se e garantir condições para sua sustentação.

Ainda, Herrera *et al.* (2014) destaca que nesse processo de reorganização econômica, a ação do Estado configura-se por intervenção de subsídios e incentivos fiscais, oferecendo livre caminho para as grandes empresas abrirem campo ao investimento capitalista, de tal modo, a protegerem e reafirmarem a renda da terra e a especulação imobiliária. O projeto de desenvolvimento capitalista inclui a grande propriedade fundiária, contraditoriamente, uma sociedade moderna sobre uma economia rentista e exportadora.

Entendemos que o processo de reorganização econômica do Acre consistia na integração das fronteiras nacionais e a substituição da economia da borracha por atividades agropecuárias. O desenvolvimento do novo Acre trazia uma questão central: a floresta. Fazendeiros e madeireiros viam-na como obstáculo para a implantação da pecuária, por outro lado, seringueiros e indígenas tinham a floresta como a base para sua sobrevivência. Essa veio a transformar-se na questão que permeou esse estágio do desenvolvimento do Estado do Acre. Silva (2011) destaca que a formação e o desenvolvimento do referido Estado esteve intimamente entrelaçada a interesses políticos e comerciais, associados ao sentimento de pertencimento nacional.

Em busca desse Novo Acre foi desenvolvida a ação que ficou conhecida como “Limpeza da área”, que nada mais era do que a derrubada da floresta e expulsão de índios, seringueiros e posseiros. Para isso, todos os recursos foram utilizados, desde a presença de policiais, juízes e promotores, até jagunços e pistoleiros (SANT’ANA JÚNIOR, 2002).

Pelo exposto até o momento, notamos que, no Acre, todos os meios foram usados para impor o novo modelo de desenvolvimento proposto pelo Governo Federal, inclusive, tendo o aparato estatal encarregando-se de criar as condições para expansão do capital imperialista e monopolista, deixando de considerar quem assumiria e como pagariam os custos desse processo de modernização e mudanças no Estado.

Como movimento de resistência, surgiram os empates<sup>25</sup>. No intuito de esclarecer essa questão, é importante destacarmos que, inicialmente, essas terras tinham como “donos” seringueiros e seringalistas, no entanto, sua posse não estava legalizada. Com a decadência do mercado da borracha, os seringalistas abandonaram os seringais, deixando os seringueiros que, há anos, ali viviam, sem contestar a propriedade legalmente. A partir da valorização da terra pela especulação fundiária, e sem um entendimento sobre a quem pertenciam tais terras,

---

<sup>25</sup> Modalidade de organização que caracterizou a resistência dos seringueiros à expulsão de suas colocações.



grandes conflitos estabeleceram-se entre seringueiros, posseiros e aqueles que chegavam de outras regiões do país, para, ali, se instalarem e desenvolverem a agropecuária.

Nesse sentido, inicia-se um processo de combate à forma de exploração capitalista da terra – substituição da floresta para fins de implantação da pecuária extensiva de corte – que colocava em risco a continuidade de sua reprodução social nos seringais (PAULA, 2013a).

Muitos foram os conflitos entre os seringueiros e os fazendeiros: tocaias, homicídios, em virtude da posse das terras. Os seringais eram invadidos por jagunços ou capatazes que expulsavam os seringueiros e ateavam fogo às suas casas. A elite do Estado queria tornar-se fazendeira e latifundiária, como os aventureiros que chegavam no local. Estabeleceu-se, então, uma luta desigual para quem vivia na floresta, sem poder político e sem dinheiro (MENDES, 2007; DANTAS, 2008).

A transformação da terra a partir das relações no e pelo capital é sem dúvida uma das mais perversas mazelas do capitalismo, pois no momento em que a terra deixa de ter seu valor social e passa a ter valor de mercadoria a desestruturação social é algo marcante, ocorrendo a expropriação de inúmeras famílias. A terra que foi um dia bem social se transforma no principal meio do capital “esfolar” o trabalhador, devido ao excedente de força de trabalho, garantindo a baixo custo a mais-valia desejada. (HERRERA *et al.*, 2014, p. 213).

Diante da situação, alguns seringueiros migraram para a cidade, especialmente, Rio Branco, atual capital do Estado. Em virtude disso, surgiram também conflitos na cidade pela posse de terrenos na periferia, formando-se vários bairros com condições precárias, sem saneamento básico ou qualquer estrutura que pudesse oferecer as mínimas condições de vida (SANT’ANA JÚNIOR, 2002). Dessa forma, conforme Dantas (2008, p. 79):

[...] pudemos depreender que o campo efetivamente organizou a cidade, isto é, as lutas sociais no campo em fins da década de sessenta e início da década de setenta resultou na organização dos seringueiros/posseiros numa espécie de contra-hegemonia. A organização, bem como a mobilização dos seringueiros tinha como lema principal a permanência na terra para dela usufruírem garantindo a sua sobrevivência. Todavia, nem todos participaram desse processo de luta pela terra, pois foram mais facilmente seduzidos pela ilusão de irem buscar na cidade condições de vida melhor, o que redundou conseqüentemente numa migração campo-cidade de forma desordenada, forjando uma sociedade urbana sedenta de políticas públicas capaz de minimizar seus problemas sociais.

A hegemonia da economia capitalista tem acentuado as disparidades econômicas entre grupos sociais, não só em termos de riqueza, mas também nas relações de poder que podem influenciar as políticas econômicas e ambientais.

Diante de tais contrassensos e da dinâmica de imigração para a cidade, jornalistas e

militantes iniciam um movimento de defesa da floresta. A eles, juntaram-se Igreja Católica, intelectuais, artistas, estudantes e trabalhadores em geral. Organizações civis e movimentos sociais foram criados, na intenção de denunciar os graves problemas ocasionados pela disputa da terra na região (MENDES, 2007; SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

A Igreja Católica, por sua vez, iniciou um trabalho de formação e conscientização dos seringueiros/posseiros em relação aos seus direitos. Conforme Dantas (2008, p. 73), o trabalho da Igreja:

[...] foi de extrema importância na região, uma vez que desenvolveram entre os trabalhadores a perspectiva de que eram os verdadeiros donos das terras e que por isso mesmo não deveriam ceder às chantagens dos “paulistas” e que deveriam unir forças a fim de resistirem unidos contra a expulsão das terras. Mas essa tomada de decisão e a posição assumida desembocaram em diversos tipos de represálias, na qual muitos foram perseguidos, outros torturados e ainda alguns assassinados por jagunços, pistoleiros que chegavam ao Acre contratados pelos fazendeiros.

Dantas (2008) destaca que os fazendeiros, ao agirem de forma tão cruel, tinham o aval do aparato público e, algumas vezes, até a presença de policiais. Aqueles que se encorajavam a denunciar tais atos não encontravam respaldo das autoridades de segurança, numa postura clara de conivência com os interesses das elites agrárias.

Não foi uma luta fácil e muito menos rápida. Os conflitos foram tornando-se cada vez mais explosivos e perigosos. Uma das possíveis explicações para a situação seria a inoperância do Incra, primeiro, pelo órgão atuar no Estado em precárias instalações e com quadro pouco qualificado para um problema de tamanha complexidade. Segundo, porque alguns integrantes do quadro coadunavam com os interesses dos fazendeiros (os novos donos da terra), recebendo vantagens e favores pessoais. Outro fator era a falta de uma Delegacia do Trabalho, vindo a iniciar seus trabalhos somente em 1972, embora estivesse instalada desde 1969 (DANTAS 2008; PAULA, 2013a).

O funcionamento do Incra e da Delegacia do Trabalho no Acre estiveram relacionados a uma política conciliatória, adotada após ampla divulgação no noticiário nacional sobre os conflitos pela terra. Era necessário, então o posicionamento do Governo frente à opinião pública (DANTAS, 2008).

O período entre 1975-1979 foi de ampliação da organização das populações tradicionais da floresta. Logo, começaram a surgir as primeiras estratégias de resistência. Foram criados, então, os primeiros sindicatos dos trabalhadores rurais e a primeira Ajudância da Funai, possibilitando o início do processo de demarcação e regularização das terras indígenas (DANTAS, 2008).

Após, o movimento sindical ganhou força, com o apoio da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), que foi instalada no Acre em 1975. Além disso, as experiências isoladas de resistência permitiram o surgimento de lideranças locais, ao passo que foram aliando-se a outras lideranças, potencializando a capacidade organizativa de luta e resistência em defesa da floresta (PAULA, 2013a; SANT'ANA JÚNIOR, 2002). Desse modo, a Contag chegava ao Acre para dar o suporte jurídico às causas dos posseiros e seringueiros.

Já a classe dominante local, buscando legitimar suas ações truculentas, negava as questões fundiárias e os problemas sociais do Estado. Além disso, tentava deslegitimar o trabalho da Contag, alegando que seus afazeres estariam dificultando o desenvolvimento do Acre e criando “malandros” em parceria com a Igreja, isso com o claro objetivo de desmoralizar o movimento dos trabalhadores, perante a opinião pública (DANTAS, 2008).

O trabalho da Contag consistia, ainda, em fundar os sindicatos e lutar pelo cumprimento das leis que amparavam os direitos dos trabalhadores. No entanto, na análise feita por Paula (2013a), o ofício realizado pela Contag no Estado do Acre só conseguiu impor alguns limites ao capital na exploração dos homens e da natureza.

Todas as iniciativas esboçadas no sentido de auxiliar as populações tradicionais da floresta fizeram com que os povos da floresta criassem condições para enfrentar os conflitos de forma mais qualificada. Todavia, não foram suficientes para conter as ações de patrões, fazendeiros, grileiros, seringalistas e comerciantes que, historicamente, dominavam e exerciam seu poder de forma truculenta (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

Numa tentativa de apaziguar os conflitos, foram criados assentamentos dirigidos a posseiros e seringueiros, cada um com suas características, visando mantê-los nas terras, mesmo sem qualquer subsídio para seu desenvolvimento. Essa tentativa foi frustrada pois, em seu planejamento, não foi considerada a vocação local, visto que os assentamentos visavam o desenvolvimento da cultura agrícola, para a qual os acreanos não tinham nenhuma habilidade. Assim, sem assistência para tal cultura e sem infraestrutura, os mesmos foram impulsionados a vender os lotes, buscando viver nas cidades (DANTAS, 2008).

A década de 1980 foi aberta com a retomada do acirramento dos conflitos pela posse da terra. A crescente organização dos trabalhadores rurais e as dificuldades que os “empates” impunham para a derrubada das florestas e implantação da pecuária levou os fazendeiros e seus prepostos a adotarem a tática de identificar os principais líderes sindicais e buscar a eliminá-los, como forma de enfraquecer e desmobilizar o movimento de resistência (SANT'ANA JÚNIOR, p. 156, 2002).

Notamos, muito presentes, as características do sistema capitalista no qual, conforme Chesnais e Serfati (2003), a desigualdade e a contradição são os principais predicados e sua

essência está na própria reprodução e na acumulação de riqueza de alguns, em detrimento da maioria.

No ano de 1980, iniciou-se uma série de assassinatos de lideranças envolvidas no movimento de defesa da floresta. Duas chamaram mais atenção, a primeira foi de Wilson Pinheiro, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia e criador dos empates. Sua morte, além de grande comoção, enfraqueceu o movimento sindical sendo necessário então deslocá-lo para Xapuri sob a responsabilidade de Chico Mendes, que se torna outro alvo, sendo assassinado em 1988 (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

O sepultamento de Wilson Pinheiro foi marcado por um ato público que teve como desdobramento prisões, torturas e o indiciamento na Lei de Segurança Nacional de lideranças presentes no evento, como no caso de Lula e Jacó Bittar, representantes da direção nacional do PT (BEZERRA, 2006).

Chico Mendes, além de grande liderança sindical, era seringueiro e ambientalista. Como político, participou da criação do PT no Acre, foi vereador, candidatou-se a deputado, mas não foi eleito. Sant'Ana Junior (2003) destaca sua capacidade de ampliar e estreitar relações com outros setores sociais: ambientalistas, intelectuais, estudantes, jornalistas e trabalhadores urbanos. Além disso, uniu seringueiros e indígenas, o que mais tarde foi chamado de “Aliança dos Povos da Floresta”.

Enfatizamos que Chico Mendes vislumbrou a necessidade de trazer à tona a causa ambientalista e a necessidade de solução para o impasse que a tanto tempo havia sido instalado no Estado. Foi pelo contato com intelectuais que, em uma reunião, chegou-se ao termo “reserva extrativista”. Baseado na comparação entre as reservas indígenas e o conceito de reforma agrária desejada pelos seringueiros (BEZERRA, 2006).

Chico Mendes tornou-se conhecido internacionalmente por defender esse conceito, pela proteção da floresta e de seus povos. A generalização desse modelo encontrou muitos obstáculos, principalmente, os impostos por latifundiários, pecuaristas e madeireiros, os quais ampliaram seu controle sobre o aparelho do Estado, constituindo o império da licenciosidade exploratória (MENDES, 2007).

A preocupação de Chico Mendes era com o uso excessivo do meio ambiente e com a sustentabilidade de seus sistemas, pois, sem eles, a vida estaria ameaçada. Sua morte potencializou o simbolismo amazônico e trouxe para o centro o impasse entre civilização e natureza, problema esse que veio à radicalidade nos tempos modernos (MENDES, 2007).

A expansão do capitalismo na região amazônica teve como característica a frenética alteração do sistema de exploração no qual, conforme Herrera *et al.* (2014), os modelos

tradicionais de exploração são substituídos, alterando-se também sua forma de produção e organização do trabalho, no intuito de gerar um sistema econômico globalizado e pautado na modernização. A exploração dos recursos naturais passa ser feita de forma mais intensa, provocando a escassez de certos recursos e ameaçando a estabilidade ecológica.

No sistema econômico capitalista, a natureza como fornecedora de matéria-prima, torna-se essencial e para isso não basta deter os meios de produção, também se faz necessário apropriar-se do meio natural. As riquezas naturais, antes abundantes, tornam-se objeto de valor, capaz de provocar guerras e conflitos e gerar mecanismos de dominação de classes e a subordinação de muitos países e suas nações. (HERRERA *et al.*, 2014, p. 219).

Chesnais e Serfati (2003) consideram que a capitalização da natureza passa a se dar pela maximização dos lucros via exploração/destruição acelerada dos recursos naturais e do envio de dejetos da produção e do consumo. Ou seja, se retira a riqueza em benefício próprio e são socializados os problemas ecológicos e sociais, oriundos dessa exploração.

Nesse sentido, afirmamos, com base nos pesquisadores Paula (2013a) e Morais e Silva (2015), que a imobilização do capital em terras, produtivas ou improdutivas, significa a territorialização do capital, onde a terra passa a funcionar como reserva de valor, sendo valorizada, no presente, pelo excedente econômico gerado e, no futuro, como garantia de acesso a novas potencialidades e usos, por meio do avanço do conhecimento, de novas tecnologias e, até mesmo, pela formação de expectativas.

Chico Mendes chamou atenção para a crise ambiental que se instituiu no Acre e que criou um desnível econômico enorme entre os diferentes grupos sociais. Porém, conforme afirmam Herrera *et al.* (2014), o capitalismo não abre mão de manter dominação e meios de acumulação de riqueza, mesmo que, com isso, sejam colocadas em risco as condições de vida da sociedade.

O PT, partido que Chico Mendes ajudou a criar em 1980, cresceu no Acre pelo apoio à luta em favor dos extrativistas e o questionamento desse modelo de desenvolvimento capitalista que se instituiu na época. Aos poucos, líderes de outros partidos migraram e tornaram-se base de apoio ao partido dos trabalhadores, em todo Estado, além de lideranças sindicais, estudantes, intelectuais e lideranças urbanas (BEZERRA, 2006). Identificamos o fato de a questão ambiental e a luta dos extrativistas passarem a ser também a bandeira de luta do PT.

Ao que percebemos, a situação de miséria e atraso do Estado do Acre não foram suficientes para comover governantes e opinião pública. As lutas pela terra, ao contrário, chamaram atenção do mundo para o modelo de desenvolvimento econômico adotado no Acre,

especialmente, pela morte dos líderes sindicais Wilson Pinheiro e Chico Mendes.

Silva (1988), ao analisar as políticas implementadas durante o Governo da ditadura, no período de 1970 a 1991, tendo como base dados do IBGE, constatou que não tiveram os impactos esperados. Se a intenção era desenvolver e trazer a modernidade ao Estado, pela expansão das atividades agropecuárias e a extinção das atividades extrativistas, o que ocorreu, na verdade, foi a estagnação da produção extrativista (borracha e castanha) e um inerte desempenho das atividades agropecuárias.

Sant'Ana Junior (2002) também demonstra que a dificuldade de acesso por via terrestre no Vale do rio Juruá atrasou a expansão da BR-364, inviabilizando a implantação da política de substituição do extrativismo naquela região. De acordo com ele, isso contribuiu para a ineficiência das políticas do governo militar.

Além dos fatores expostos pelos autores, em nossa análise, acrescentamos que o modelo de desenvolvimento adotado não levou em consideração a questão dos povos que tinham na floresta seu modo de subsistência. Tampouco foram consideradas as questões sobre os impactos ambientais gerados pela substituição das atividades extrativistas. Tais fatores, impostos de forma autoritária, desencadearam a violência na luta em defesa da Floresta e o forte advento da imigração para as cidades, fazendo com que a população urbana crescesse de forma desenfreada, sem ter havido o planejamento urbano para alocação desses cidadãos. Afora a própria floresta densa, com seu clima tropical e mistérios, dificultava a adaptação dos imigrantes sulistas.

Podemos dizer que, no Acre, assim como no mundo todo, foram criados mecanismos e políticas conscientes de reprodução de uma dominação social mundializada (CHESNAIS; SERFATI, 2003).

O Acre hoje é reflexo de todo esse processo conturbado de desenvolvimento que favorecia os interesses de quem estava no poder, em certos momentos encadeado pelo controle econômico e político exercido pelo Governo Federal, posteriormente pela derrocada dos ciclos da borracha e expansão do capital agropecuário que exacerbaram a disputa pelas terras e o consequente movimento em defesa das florestas e de seus povos.

Estes fatos da realidade econômica e política do Acre, colocados em evidência, tornam-se importantes, em termos analíticos para a nossa pesquisa, porque tomados numa dimensão de conjunto, os dois principais centros políticos e econômicos do Estado, oferecem elementos explicativos para entender a lógica diferenciada que informa o rumo do desenvolvimento acreano.

No contexto político e em defesa da floresta, aliando-se aos ideais de Chico Mendes,

teve destaque o PT que, posteriormente viria a governar o Estado do Acre por 20 anos, constituindo-se na Frente Popular (FP), ou como também foi denominado Governo da Floresta (GF). O GF viria para romper um ciclo de Governos ditatoriais e conservadores, implantando um novo modelo de desenvolvimento. Esse assunto será abordado em nosso próximo capítulo.

## CAPÍTULO 5

### 5 O GOVERNO DA FLORESTA E A FLORESTANIA

O Governo da Floresta também foi denominado Governo da Frente Popular. A primeira denominação deu-se pela aproximação com as causas ambientais defendidas por Chico Mendes, a segunda, porque se tratou de uma coalisão de partidos, a qual elege, pela primeira vez na história do Estado, um Governo de esquerda. O GF chegou ao poder com o apoio de lideranças dos diversos organismos da sociedade, ligados à defesa das causas ambientais. Um novo modo de governar instaurava-se no Acre, mais ético, democrático e transparente. O desenvolvimento sustentável e a defesa da florestania foram as principais promessas desse Governo, cuja permanência no poder foi de 20 anos.

Este capítulo tem como premissa desvelar o dito novo modo de governar - o “Modo Petista de Governar” - e como ele desenvolveu-se no Acre, a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores no Estado pela identificação com as causas ambientais. Esse movimento é importante para identificar como as questões sociais foram tratadas para, em seguida, entrar nas questões específicas do esporte. Desse modo, aqui abordamos: o modo petista de governar, seus fundamentos e características e as primeiras experiências no país; o processo de criação e crescimento do PT no Acre e o GF como experiência do modo petista de governar - dentro desse tópico, tratamos do desenvolvimento sustentável e da florestania nas cinco gestões do GF, abordando a educação e a saúde, entre as áreas sociais e, por fim, trazemos um apanhado da atual realidade esportiva no Estado.

#### 5.1 O “MODO PETISTA DE GOVERNAR”

O objetivo deste capítulo não é fazer uma análise aprofundada do “modo petista de governar”, tendo em vista o entendimento, advindo das leituras e estudos realizados, de que o modo petista de governar adquire características e institui-se de forma diferenciada em Municípios, Estados, Distrito Federal e, especialmente, na esfera federal. Portanto, nossa intenção, neste texto, é apresentar os elementos que compõem o “modo petista de governar”, os quais, de certa forma, contribuirão na discussão sobre as políticas de esporte no Estado do Acre.



O Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu em 1980, como um partido de esquerda, com convicções claras na busca de uma mudança social no Brasil. Assim como possuía o objetivo de resgatar a democracia brasileira, em oposição ao sistema ditatorial vigente.

Inicialmente, a base do partido era formada por sindicalistas, militantes, comunidades eclesiais de bases ligadas à Igreja Católica, intelectuais e artistas. Como partido de esquerda, participou da mobilização “Diretas Já” e de reivindicações que, posteriormente, transformaram-se em propostas levadas à Constituinte de 1988, avançando na conquista de muitos direitos sociais e na democratização de diversas políticas públicas <sup>26</sup>.

Durante um longo período, o PT buscou espaço político. As primeiras conquistas deram-se por meio da eleição de prefeitos em diversos municípios, nos quais foi instituído o modo petista de governar. As experiências de gestão nesses municípios trouxeram visibilidade e maior poder político ao partido, que passou a eleger também senadores e governadores. Em 2003, elegeu o primeiro presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, quando defendeu a combinação entre crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e inclusão social, com distribuição de renda, ampliação de emprego, redução da pobreza e promoção da soberania nacional<sup>18</sup>.

A partir daqui, passamos a explorar a trajetória de constituição e consolidação do partido no cenário político nacional. Para isso, trazemos relatos e reflexões de militantes, intelectuais e de prefeitos, vereadores, dentre outros atores, que estiveram envolvidos nesse processo, com ênfase no “modo petista de governar”.

Em sua construção, o partido esteve enredado a uma espécie de relação política de forças contraditórias, com importantes diferenças, mas com alto grau de unidade. Essas características enriqueceram e expressaram a característica de partido em processo de definição estratégica (RODRIGUES, 1999).

Desse modo, a gênese do PT apresentava como premissa:

[...] a construção do novo, de algo que justificasse sua existência, que o diferenciasse dos demais partidos. Que não o coloque na mesmice de apenas administrar a crise do capitalismo, mas que, ao contrário, ao longo dos tempos o negue enquanto modo social de produção e aponte saídas que representem uma visão de mudança estrutural da sociedade atual, na perspectiva da realização do sonho socialista. [...]. (RODRIGUES, 1999, p. 27).

Por meio dessa construção, o PT emergiu com a missão de ser o instrumento para a construção de um projeto civilizatório, o socialismo. Nas palavras de Cristovam Buarque (1999,

---

<sup>26</sup> Informação disponível em: [Nossa História | Partido dos Trabalhadores \(pt.org.br\)](http://Nossa História | Partido dos Trabalhadores (pt.org.br)). Acesso em: 12 mar. 2021.

p. 48) “nossa missão, neste momento, é ser guardiões de uma utopia e ser formuladores dessa utopia que não está claramente desenhada, diante de uma série de dificuldades que vivemos.”

Em sua análise, Buarque defende que, para alcançar essa utopia, o partido deveria assumir alguns compromissos. O primeiro é o de completar a democracia brasileira, pois, de acordo com ele, o que vivenciamos, atualmente, é um sistema novo chamado neoliberalismo global e, por conseguinte, distante da democracia pela qual o partido luta.

O segundo compromisso é com a erradicação da pobreza, o que, nas palavras do político, não se trata de diminuir desigualdades, mas sim, abolir a pobreza no Brasil. O terceiro, é com a qualidade de vida da população brasileira e, por fim, o quarto compromisso é ser o partido dos temas da contemporaneidade, ser o partido da ecologia.

Seguindo tal premissa, é possível depreendermos a necessidade de administrar democraticamente, respeitando as minorias, o que é diferente da democracia da maioria. Também, é necessário trazer para o debate o problema do emprego, não só porque isso vá reduzir a pobreza, mas porque o emprego ainda é desejo de qualquer cidadão. A realização desses quatro objetivos e a manutenção do sonho fazem com que a missão seja cumprida (PONT, 1999).

[...] não deixar morrer o sonho de que há uma utopia a ser feita e que essa utopia não é feita no sistema capitalista; a segunda é que já, de imediato, mesmo no capitalismo, temos um papel a cumprir, temos soluções a dar, sabemos como fazer e temos competência para isso no Brasil. (CRISTOVAN BUARQUE, 1999, p. 50).

Foi em 1982 que o PT teve as primeiras experiências de governo local nas cidades de Diadema – SP e Santa Quitéria – MA. Ainda na década de 1980, o PT assumiu a administração de outros municípios, os quais passaram a ser importantes espaços de elaboração política e referência para replicação, revelando ao partido e à sociedade sua dimensão asseverativa e sua capacidade de gestão, fato que até então fora questionado (TREVAS, 1999).

Com certeza, governar é algo complexo, exige capacidade de conciliação dos intrincados e distintos interesses que perpassam as estruturas sociais. Foi a partir das experiências concretas de governo que o PT delineou o “modo petista de governar” e modificou sua visão sobre a participação popular.

No governo, o enfrentamento de crises possibilitou ao PT ampliar sua base social e trouxe o amadurecimento político. Sobre esse tema, Trevas (1999, p. 52) avalia que:

A partir da condição de partido no Governo, somos obrigados a dar sentido prático aos objetivos que afirmamos em nossas resoluções partidárias ou a contraditá-las. Ao nos empenhar nesta direção, verificamos que o conteúdo dessas resoluções é muitas

vezes formulado de forma simplificada, não dando conta das complexidades envolvidas. Nesse sentido, a experiência de Governo para o Partido dos Trabalhadores tem sido um momento que lhe permite lidar com complexidades para as quais suas formulações mostram-se insuficientes ou se revelam como simplificações politicamente equivocadas.

Foi a partir dessas experiências, que o PT elencou como princípios norteadores de seu modo de governar: a ética, a inversão de prioridades, a sustentabilidade, o desenvolvimento endógeno e a participação popular (VAZ, 2003). Bittar (2003) e José Dirceu (1999) acrescentam, ainda, a desprivatização do Estado, a autogestão e a superação da pobreza como elementos que caracterizam o modo petista de governar.

Tais princípios tomaram forma em programas e políticas públicas, mediante controle social do orçamento, da participação popular e da inversão de prioridades, ganhando marca na sociedade pela ética na gestão pública (DIRCEU; GENRO, 1999).

Sobre os elementos que fundamentam o “modo petista de governar”, Vaz (2003) esclarece que ter a ética como um dos principais elementos em sua gestão significa ao partido assumir especial preocupação com a transparência e o controle social de seus atos. No que concerne à inversão de prioridades, significa redirecionar as ações dos governos que, de forma geral, estiveram voltadas, preferencialmente, aos interesses dos setores sociais, econômica e politicamente dominantes. Além de compreender a sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, econômica, social, cultural, política e ambiental (VAZ, 2003).

Na mesma perspectiva, o desenvolvimento endógeno representa engrandecer e reconduzir as ações dos governos estaduais na direção das potencialidades regionais, na produção de riquezas e na distribuição das mesmas de forma mais justa. Assim como a preocupação com a melhoria da utilização de recursos sociais subutilizados, buscando fortalecer as redes e os sistemas locais de produção existentes.

Por último, está evidenciada a participação popular, que implica em instituir um processo participativo de planejamento e de mecanismos de consulta à população. Esse elemento possibilita a ampliação da transparência da gestão e cria condições para a inversão de prioridades (VAZ, 2003).

Nesse sentido, conforme sinalizam os autores, o orçamento participativo foi uma das estratégias de gestão mais transformadoras, mostrando-se viável em vários municípios e Estados, respaldadas as diferenças e as características de cada unidade da federação, restando somente definir como instituir o governo participativo em nível federal.

Nas esferas local e regional, foi imprescindível que os governos fossem retroalimentados das experiências do “modo petista de governar” de outros governos,

vislumbrando possíveis adaptações e ajustes, de acordo com a realidade. Rodrigues (1999) destaca que o “modo petista de governar” não é um modelo fechado e estável, ele deve se adequar, tendo em vista os índices de exclusão social, a possibilidade de dinamismo econômico, a base industrial implantada na região, a possibilidade de implementar programas de geração de renda e emprego, enfim, a maior ou menor capacidade de investimentos na própria cidade.

Contudo, Rodrigues (1999) assevera que, se um governo é algo complexo, um governo e um “modo petista de governar” são ainda mais. Isto porque é algo plurifacetado, contraditório, sendo a expressão direta de uma estratégia partidária. Até mesmo em razão de ser a principal característica desse modo de governar possibilitar os mais amplos espaços de debate, participação e controle popular do Estado.

Essa complexidade é expressa, principalmente, sob a perspectiva de que a máquina estatal foi pensada e projetada para estar a serviço da lógica vigente e para concretizar a imagem de que ela continuará inalterável, independente dos objetivos das classes sociais representadas pelo Governo. Portanto, ao se instituir o “modo petista de governar”, importa considerar o fato de que mesmo o mais democrático dos governos estaria submetido à máquina administrativa (RODRIGUES, 1999).

Dessa forma, para consolidar sua capacidade de governar, é necessário que, além de resolver problemas conjunturais, o PT seja aparelho da luta antineoliberal e de afirmação dos interesses da nação brasileira. Sendo assim, torna-se dever do partido implantar as reformas necessárias à realização da vida material e cultural do povo e a negação ao capitalismo (RODRIGUES, 1999).

O PT enquanto governo teve experiências muito bem-sucedidas em alguns municípios. O caso de Porto Alegre, é tomado como referência, dando sustentação a outras gestões que se sucederam e se expandiram para outros municípios e Estados. A respeito da experiência tanto em Porto Alegre, quanto no Estado do Rio Grande do Sul, Pont (1999, p. 38) afirma que:

O poder local nos permite essa riquíssima experiência de democracia participativa, que tem no orçamento participativo um dos seus elementos, não o único. A democracia participativa tem de ser para nós não apenas a experiência local, que dá certo no município, mas tem de ser traduzida, do ponto de vista teórico e programático, para o conjunto das outras esferas da sociedade. Apostando na questão democrática, penso que estamos apostando num dos elos mais significativos e mais importantes para a luta pelo socialismo, de forma indissociável.

Entendemos que o compromisso do “modo petista de governar” é possibilitar um mundo novo e socialista, construído a partir das lutas e conquistas do próprio povo. Portanto, valorizar e reafirmar a liberdade de expressão, a igualdade e a justiça social são aspirações latentes do

PT para com a classe trabalhadora (BITTAR, 2003).

A respeito disso, Pont (1999) apresenta alguns elementos importantes para que a experiência do PT em Porto Alegre fosse exitosa, mas também indica uma grande fragilidade do partido, quanto ao entendimento do que significa a luta democrática. Para o autor, existe a iminente necessidade de o partido incorporar, à sua bandeira de luta sindical, o controle sobre a produção, a instituição do controle democrático nas redações de imprensa e outras instâncias da mídia.

O ex-prefeito de Porto Alegre considera que o partido precisa é da participação popular na tomada de decisão daquilo que é prioridade. A ideia expressa por ele, seria uma experiência riquíssima e o melhor caminho para se obter a hegemonia política duradoura, mais fiel e mais comprometida com as lutas a longo prazo (PONT, 1999).

Bittar (2003) acrescenta a noção de que a participação popular viabiliza a democratização do Estado, tornando o cidadão um protagonista ativo do processo político, o qual, anteriormente, era encerrada no ato de votar. O autor destaca que essa participação é diferenciada em Municípios e Estados. Nos Municípios, há uma relação mais próxima e direta entre governo e população, fato que não acontece nos Estados, em virtude da extensão e da diversidade territorial, o que acaba se constituindo em uma dificuldade.

Entretanto, como mencionado anteriormente, estar no Governo e instituir um modelo de gestão diferenciado compõe-se em uma complexidade que ia além do que o PT poderia prever. A utopia apontada por Cristovam Buarque não estava claramente delineada, diante das várias situações que seriam enfrentadas.

Com isso, inferimos que as experiências de governo do partido não só mostravam insuficiências em suas formulações políticas, mas também deixavam explícitos os limites da cultura partidária. Nesse sentido, Trevas (1999, p. 54) avalia que:

Nossa cultura política mostrava-se assim fragmentada, operando paradigmas díspares que refletiam a diversidade da nossa procedência. Em relação aos nossos Governos agíamos como se fôssemos ora movimento social, ora militantes de um projeto portador de outro significado e radicalidade, ora atores de demandas particularistas.

A análise feita por Trevas explicita as dificuldades e as contradições de um projeto político que passa a ser usado como possibilidade de efetivação de novas dimensões existenciais, contendo demandas e projetos pessoais. Isso teve como consequência a oscilação do partido, ora com tendência mais abstrata e doutrinária, ora com uma visão mais pragmática da experiência política de governar.

Ao mesmo tempo, o crescimento do Partido era visível, pois os governos petistas apresentavam altos indicadores avaliativos, determinando uma força política em pleno desenvolvimento. Dessa forma, o “modo petista de governar”, embora com dificuldades, “sinalizava a capacidade do partido de operar e dirigir parcelas do aparato estatal, agregar interesses, definir prioridades e sobretudo postular-se como alternativa de governo” (TREVAS, 1999, p. 55).

Pontual e Silva (1999), ao avaliarem o “modo petista de governar”, indicam o forte amparo dos conselhos populares, pelos quais os movimentos populares exerciam seu papel na função de inversão de prioridades. Ademais, identificaram a necessidade de um debate a respeito da distinção entre os conselhos populares e os canais institucionais de participação popular.

Nesse sentido, Bezerra (2019b) aponta que houve uma transição dos embrionários conselhos populares para instituições mais desenvolvidas, a partir de experiências de gestão. Passou-se do orçamento participativo (OP) aos diversos conselhos. Em nível nacional, a complexificação dos arranjos institucionais em múltiplas áreas de políticas públicas ensejou a criação de um sistema nacional de participação, o que de fato não se concretizou.

Outra questão relacionada à participação popular, apontada por Trevas (1999), é a relação entre partido e Governo, entre partido e Governos chefiados por militantes petistas, entre as direções partidárias e os governantes petistas. Para ele, essas relações, de um modo geral, mostraram-se diversas, desiguais e contraditórias, tanto nos procedimentos, quanto nos méritos. Logo, para Trevas, era necessário superar uma série de limitações do partido e estabelecer uma estratégia de acompanhamento partidário aos Governos de forma sistemática e não circunstancial, como vinha acontecendo, principalmente, por que as conjunturas apontavam para o crescimento do número de governos a serem administrados pelo partido (TREVAS, 1999).

À vista disso, Bittar (2003) aponta para as contradições entre a ação dos governos petistas e a dinâmica de trabalho da militância do partido. O autor afirma que se instituiu uma diferença entre quem vai para o Governo e quem não vai, na qual quem vai é visto sob uma condição de privilégio e isso gera disputas. Conseqüentemente, ocorre uma redução dos quadros políticos e o partido fica sem interlocutores com autoridade para cumprir papéis que são fundamentais.

O problema, inclusive, não se resume aos Governos. Onde não temos Governos, há uma dinâmica de absorção completa da vida partidária pela rotina dos mandatos

parlamentares. Esta dinâmica dos gabinetes não é muito diferente da dos Governos, do ponto de vista partidário. Fragmenta-se o PT do mesmo jeito. Acontece um esvaziamento da militância e a uma perda do papel das instâncias. A ação governamental ou parlamentar prepondera de tal forma sobre o partido que surge uma lacuna grave: a ausência do principal instrumento de politização da sociedade, que é o partido (BITTAR, 2003, p. 20).

Dessa leitura, depreendemos que a contradição acontece quando os governantes não estão convencidos da necessidade de um partido forte, o qual reserve emissores experientes. Então, consideramos que a força do partido está no poder de emissão e argumentação dos militantes, nos quadros dirigentes partidários, em uma estrutura e organização partidária forte, sob diretrizes governamentais a serem compartilhadas e mantendo contato permanente com a base militante (BITTAR, 2003).

Outra questão de destaque no cenário político que envolve o PT é a visibilidade adquirida por algumas lideranças. Percebemos a ênfase dada aos líderes, por intermédio dos resultados positivos obtidos nas eleições, passando a interferir nas decisões e no destino do partido (MAGALHÃES *et al.*, 1999).

A realidade concreta demonstrou que, além das dificuldades na gestão e no cumprimento das metas estabelecidas pelos Governos, a participação popular não se dava de forma harmônica, mas, em si, eram espaços de conflito, assim como dentro do próprio partido ocorria um afastamento de suas bases (BITTAR, 2003).

Para sanar essas questões, ponderamos que é necessária a existência de regras democráticas. Nesse sentido, algumas tentativas foram ensejadas ao longo desses anos, no entanto, os resultados foram efêmeros ou de dimensão localizada. Destarte, demonstramos a eminência de o Partido reconhecer e assumir como desafios seus, as debilidades, as inconsistências e, algumas vezes, os impasses presentes nas trajetórias de seus Governos (TREVAS, 1999).

No que diz respeito ao “modo petista de governar” e as políticas sociais, os pesquisadores reiteram que, de acordo com os fundamentos do PT, de construir uma sociedade igualitária de base socialista, o que é feito, tem que ser uma conquista e tem que durar para além dos momentos em que se está no Governo. Portanto, deve tornar-se uma política de Estado.

O modo petista de governar pressupõe um processo de tomada de decisão, uma capacidade gerencial e uma capacidade de formulação de estratégias governamentais que está a demandar uma modalidade própria de formação e aprendizagem. Um centro de desenvolvimento de gestão e políticas públicas, concebido e operado pelo partido, está na ordem do dia. (TAVARAES, 1999, p. 58).

A perspectiva de universalização das políticas sociais é o ponto chave, apontado por

Pontual e Silva (1999), de fazer com que sejam conquistas de toda sociedade. A premissa para que uma cultura de civilidade solidária se instale em nossa sociedade é o abandono da cultura neoliberal da focalização para grupos de interesse. Sobre isso, segundo Pontual e Silva (1999, p. 88):

A base das políticas sociais no PT não é só econômica, ou uma vertente do trabalho ou uma complementação do capital. Ela se assenta na concretização de um outro padrão de justiça, de civilidade, de cidadania, de dignidade, e digo até mesmo de felicidade, afinal cunhamos com coragem a expressão sem medo de ser feliz. Nossas políticas sociais têm de marcar diferenças de gênero, diferenças de geração, devem se orientar pela universalidade e alterar o conceito de compensatório para indenizatório e reparador. Temos de quebrar alguns raciocínios simplistas como o de inverter prioridades, próprio do que chamo da primeira geração de nossas políticas sociais nos Governos petistas.

Nessa direção, instituir tais políticas nas diferentes realidades – municípios, Estados e país – se tornaria um grande desafio. Apesar de o “modo petista de governar” ter logrado importantes resultados, identificamos a necessidade de debater algumas questões importantes, entre elas, as especificidades de cada ente da federação.

Municípios e Estados representam uma dimensão da estrutura do federalismo brasileiro e trazem peculiaridades da sua condição institucional, das suas políticas, do contexto sobre o qual atuam, das relações sociais e da lógica política com a qual se defrontam (BITTAR, 2003). Por conta da singularidade delineada, o “modo petista de governar” encontrou diferentes desafios, a depender de qual unidade da federação e da realidade presente no momento de seus Governos.

De acordo com o mesmo autor, além de administrar com competência as crises herdadas de outras gestões, os Governos do PT tinham também como desafio considerar outras forças e influências de poder, quais sejam, legislativo e judiciário.

Por conseguinte, na tarefa de realizar as transformações almejadas, tanto na relação entre governantes e governados, quanto nas mudanças estruturais sociais, percebemos a importância do apoio de outras instâncias da sociedade civil. A esse respeito, Bittar (2003) considera que os Governos do PT avançaram na realização de obras, na inversão de prioridades e na ampliação das políticas sociais, mas nem sempre foram capazes de mudar a relação entre o Estado e as outras esferas da sociedade.

Sobre os Estados, Belchior (2003) analisou as ações do governo (1999-2002) sob três dimensões – política, econômica e administrativa - no Rio Grande do Sul, Acre e Mato Grosso do Sul e considera que foram desenvolvidas ações efetivas para construir um aparelho estatal o qual correspondesse às necessidades da sociedade. O “modo petista de governar” no Estado do Acre será discutido em maior profundidade, quando tratarmos do Governo da Floresta.



Belchior (2003) considera que, nos três Estados estudados, o orçamento participativo auxiliou a viabilização da reforma do Estado e a implementação de mecanismos para garantir a participação dos cidadãos. Porém, evidencia que ainda existe a necessidade de melhorias na capacidade de intermediação de interesses por parte dos gestores públicos.

Em referência à dimensão econômica, a atenção com a qualidade do gasto público nem sempre foi privilegiada como seria necessário. A dimensão administrativa coloca-se como o maior desafio ao “modo petista de governar” e, segundo a autora, essa dimensão tem sido negligenciada. Elementos como novas tecnologias, eficácia e eficiência não foram incorporadas com regularidade nas gestões analisadas (BELCHIOR, 2003).

Conforme observamos, nos três Estados pesquisados, a autora identificou avanços no sentido da participação popular, ao passo que, na dimensão econômica e administrativa, houve questões esquecidas e que deveriam ter recebido maior atenção. Embora essas conclusões sejam passíveis de uma análise mais profunda, tendo em vista as diferentes condições de cada Estado, indicam a complexidade da administração pública, sobretudo, sobre as dificuldades encontradas ao instituir o “modo petista de governar”.

As adversidades enfrentadas a esse modelo de gestão dão-se também no âmbito das ações nos diferentes setores. Em grande parte, dependem da articulação entre diferentes esferas: entre organismos do Governo estadual, entre o Estado e a União, entre Estado e municípios e entre os governos e outros setores.

Em nível federal, diferentemente dos Estados e Municípios, o “modo petista de governar” somente veio a se instituir em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A expectativa era de que, ao assumir o Governo Federal, o PT pudesse ampliar, em contexto federal, as experiências de participação popular vivenciadas nos Municípios e em alguns Estados.

A expectativa ficou explícita no 12º Encontro Nacional do PT, realizado em 2000, onde foi elaborada a resolução sobre “As bases de um programa democrático e popular para o Brasil”. Na resolução, reafirma-se a indigência de integrar a participação ao planejamento (BEZERRA, 2014).

Entretanto, a expectativa de ampliação da participação, segundo Souza (2006), não foi concretizada. Muitos podem ser os elementos para que isso tenha acontecido, entre eles, destacamos a complexidade do âmbito nacional e a política do governo de coalizão, que gerou muitos impasses.

As coalizões integram posições ideológicas distintas, o que, em alguns momentos, pode colocar setores governamentais em embate, embora haja a possibilidade de as articulações com

a sociedade ficarem desligadas das relações intergovernamentais (SOUZA, 2006).

Mesmo com tais deficiências, é possível afirmar que o governo Lula estabeleceu iniciativas para a criação de novas esferas públicas democráticas. As questões relacionadas à participação social em seu governo ficaram atreladas à Secretaria Geral, sob a coordenação de Luiz Dulci. Lá, encontravam-se funções de mediação das demandas e de reivindicações provenientes dos movimentos sociais (BEZERRA, 2019a). Destacam-se, entre as ações realizadas pela Secretaria, a criação e a realização dos Conselhos de Direitos, Ouvidorias, Mesas e Conferências Nacionais por ministérios e secretarias especiais do Governo Federal (SOUZA, 2006).

A instituição dos Conselhos, em conjunto com as conferências nacionais, fica claramente associada a uma política do PT, para que houvesse pluralidade de políticas, tendo como referência a experiência da saúde (BEZERRA, 2019a). Notadamente, a participação, como método de governar na gestão Lula, é destacada pelo crescimento da importância do papel dos conselhos e das conferências. Na área do esporte, por exemplo, aconteceram três Conferências Nacionais.

Em 2007, a resolução sobre a participação oriunda do 3º Congresso do PT acabou por repetir, nos mesmos termos, a introdução do documento de 2000, “As bases de um programa democrático e popular para o Brasil”. Ao final do Congresso, foram agregadas algumas propostas, destacando-se a criação de “um sistema federal de democracia participativa”. No entanto, a proposta não se concretizou, segundo Dulci (2010), devido ao fato de que algumas das entidades envolvidas nesse processo queriam um conselho que pudesse decidir sobre política econômica, fato considerado por ele como um equívoco.

Sobre a participação social no Governo Lula, Dulci (2010) ressalta que foram fortalecidos e consolidados canais já existentes de participação social, outros foram criados para que pudessem participar da elaboração, do acompanhamento, da fiscalização e da correção da direção das políticas públicas.

Desse modo, observamos a ideia de fortalecer os conselhos e ouvidorias e de criar mesas específicas de diálogos sobre vários temas importantes. No contexto, as ações davam-se, inicialmente, no município, até chegar ao nível nacional.

[...] podemos dizer que foi constituído, no Brasil, pelo menos um embrião do que se poderia chamar de sistema de participação social nas políticas públicas. Um conjunto de canais, de instrumentos de participação que, cumprindo papel diferenciado, articulam-se, oferecendo oportunidades de participação não só para organizações sociais, mas, em muitos casos, também para o cidadão interessado. (DULCI, 2010, p. 90).

Segundo o Ministro essa seria uma combinação de democracia representativa com democracia participativa o que segundo ele:

[...] não é necessariamente direta, porque a participação nos conselhos não é direta, é por entidades, portanto, é representativa também. As próprias conferências têm dimensões representativas, sobretudo nas etapas estadual e nacional. Mas o problema não é só esse. Não há nenhuma garantia de que as reivindicações sociais serão sempre universais, podem ser também particularistas. Mesmo que legítimas, nem sempre são gerais. Nem sempre os movimentos populares conseguem inserir suas reivindicações específicas setoriais num projeto global de sociedade. Há corporativismo também no seio do povo. (DULCI, 2010, p. 90).

Nos trechos acima, o Ministro anuncia que os conselhos possibilitaram estabelecer uma nova relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil, entretanto, apresentam limitações por questões pessoais, coletivas, de conjuntura política e de correlação de forças.

Consideramos que muito há que se melhorar, mas um embrião foi plantado: o processo de democracia participativa. Esta exige diálogo e qualificação das várias esferas da sociedade. Sendo assim, Dulci (2010) reitera que, apesar de todos os avanços, os mecanismos de participação social no Brasil são ainda muito experimentais. E a respeito do orçamento participativo, ele posicionou-se da seguinte forma:

Há companheiros que acham que deveríamos fazer orçamento participativo, transpondo, para o âmbito nacional, o orçamento participativo municipal. Sou contra, porque a transposição é mecânica e não funciona. Porém, sou a favor de democratizar mais, de assegurar algum tipo de interlocução do Estado com a sociedade no ciclo orçamentário. (DULCI, 2010, p. 114).

Em âmbito federal, Trevas (2014) afirma que a instituição do orçamento participativo apresentou alguns entraves, entre eles, a necessidade de se pensar em mecanismos de pactuação entre Estados e Municípios, além do parlamento. Outro ponto destacado é que o PT, no momento da chegada ao Governo Federal, inverte as prioridades políticas, pois, na preocupação em governar o país, volta-se à implementação de políticas de desenvolvimento econômico, social, de combate à pobreza e às desigualdades.

Isso significa que os desafios do PT, no Governo Federal, não se limitavam a instituir o “modo petista de governar”, mas sim, instituir esse novo modelo de Governo, na esfera social, em meio aos impasses pelos quais o país estava envolto, a saber: fragilidade da economia, vulnerabilidade externa, entre outros. Superar a pobreza e a desigualdade exigia uma nova organização do Estado e de sua política econômica, na busca pela suplantação do neoliberalismo.

## 5.2 O PARTIDO DOS TRABALHADORES NO ACRE

A integração do Acre à modernidade se deu pela economia de exportação da borracha nativa, no qual o aviamento era o sistema utilizado para a comercialização dessa matéria prima. A partir da década de 1960, esse processo foi comandado pelos governos militares. Grandes projetos envolvendo obras de infraestrutura e substituição da economia da borracha pelas atividades agropecuárias foram desenvolvidos. A esse projeto, um movimento de resistência foi criado por seringueiros, posseiros e povos indígenas que viam seus direitos sendo cerceados pela invasão de suas terras. A esse movimento de resistência, uniram-se ambientalistas, igreja e intelectuais, que viam a expansão da pecuária como uma ameaça à floresta e aos seus povos.

Nos anos 1980, o movimento de resistência aos projetos de desenvolvimento implementados pelos militares que, em sua gênese, foram excludentes da população local e atendiam os interesses econômicos das elites nacional e internacional, cresceu e se fortaleceu. Ambientalistas, sindicatos, seringueiros, indígenas e alguns partidos políticos formaram aliança em defesa da floresta (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

A superação do bipartidarismo, em 1979, abriu espaço para que novas siglas fossem formadas, ação fundamental para que novos partidos surgissem e estivessem alinhados ao movimento de oposição às políticas de desenvolvimento implementadas no Estado do Acre.

Em 1980, em oposição ao regime militar, as arenas mais críticas da produção cultural e do debate social, com a participação de grande parte das lideranças ligadas aos diversos organismos de luta criados até então, sindicatos rurais e Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), ligadas a Igreja Católica, foi criado, no Acre, o Partido dos Trabalhadores -PT (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

João Maia, Wilson Pinheiro e Chico Mendes, todos ligados ao movimento sindical, foram os precursores da criação do PT no Acre, impulsionados pelo enfrentamento dos modelos de desenvolvimento adotados no Estado até então. Aos poucos, estudantes, intelectuais, lideranças urbanas e líderes de outros partidos filiaram-se, tornando-se a base de apoio ao partido em todo Estado. Desse modo, o PT inicia sua trajetória política no apoio à luta em favor dos extrativistas e no questionamento do modelo de desenvolvimento existente na época (BEZERRA, 2006; PAULA, 2013a).

De acordo com Guimarães Junior (2008), a configuração inicial do PT no Acre se dá pela presença de diferentes tendências internas, dentre as quais estavam: 1) a corrente majoritária ligada ao movimento das CEBs, articulando discurso político e evangelização; 2) a

corrente formada pelos integrantes do Partido Revolucionário Comunista (PRC), que manteve uma linha mais à esquerda, abrigando os principais nomes do sindicalismo acreano, como Chico Mendes, Marina Silva, Arnóbio Marques (posteriormente, eleito governador), Elder Andrade de Paula (professor e pesquisador da UFAC referenciado no presente trabalho), entre outros; 3) a corrente alinhada com a Organização Internacionalista, Fração da Quarta Internacional, composta, principalmente, pelo movimento estudantil; 4) a linha dos “independentes”, que não se vinculavam à nenhuma das outras correntes internas.

A união dessas diferentes tendências, mas tendo em comum uma perspectiva progressista, busca ganhar expressão eleitoral e demonstra a complexificação da sociedade acreana. Embora tenha adotado uma postura em defesa dos trabalhadores, dos extrativistas e da questão ambiental, isso não foi suficiente para alcançar bons resultados nas eleições de 1982, na qual o partido só elegeu um deputado estadual.

A exemplo do que ocorreu em outras partes do país, os votos da base sindical não foram transferidos para o PT. Mais ainda, os das comunidades eclesiais de base também não o foram. Isso revelou, entre outras coisas, que sindicato e setores “progressistas” da Igreja não tinham a influência política eleitoral tão forte quanto imaginavam, tampouco os laços de subordinação que atavam os segmentos sociais subalternos às oligarquias estavam tão enfraquecidos quanto se supunha (PAULA, 2013a, p. 286).

No ano seguinte, o Partido sofreu uma ruptura. João Maia, insatisfeito com alguns posicionamentos do PT, dentre os quais estava a formação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), transfere-se para o PMDB, levando consigo a maioria dos diretores de seis sindicatos, apenas Chico Mendes se manteve alinhado ao PT (SANT’ANA JÚNIOR, 2002).

Criou-se, dessa forma, outra corrente do sindicalismo liderada por João Maia, a qual, na esfera da sociedade civil, cumpriria importante influência para validar e reproduzir interesses hegemônicos das classes dominantes (SILVA, 2009).

Em contrapartida, o PT criou o movimento de oposição a esse sindicalismo liderado por João Maia. Lideranças sindicais ligadas ao PT e a CPT (Comissão Pastoral da Terra) organizam o movimento para formação da CUT e articulam-se ao que nacionalmente foi denominado “novo sindicalismo”. No Acre, esse movimento estava pautado:

[...] na necessidade de assegurar a independência política das organizações representativas das classes subalternas, de fortalecer as organizações de base e as mobilizações coletivas e de vincular a luta pela reforma agrária a objetivos estratégicos – transformação socialista da sociedade [...] (PAULA, 2013a, p. 287).

É no referido grupo que, somente a partir da década de 1990, entram em cena Jorge

Viana e Sebastião Viana (Tião Viana), tendo o primeiro ocupado o importante cargo de Diretor da Fundação de Tecnologia do Acre (Funtac), no governo do peemedebista Flaviano Melo (1987 – 1989)(GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Jorge Viana foi lançado candidato a governador em 1990 sob uma aliança que ficou denominada Frente Popular do Acre (FPA), integrada pelo PT, PCB, PC do B, PDT e PV. O PT, a partir de então, passou a assumir a identidade das lutas e demandas de trabalhadores do campo e da cidade, tanto dos aspectos políticos, quanto das expressões da cultura local (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

O nome de Jorge Viana para concorrer ao Governo do Estado não foi unanimidade dentro do partido, tendo em vista ser originário de uma família de tradição conservadora, que mantinha vínculos diretos com o regime militar. Além disso, Jorge esteve ligado ao governo de Flaviano Melo do PMDB, numa administração marcada por escândalos de repercussão nacional e suspeitas de corrupção (GUIMARÃES JUNIOR, 2008). Para o autor, essa composição com Viana poderia representar uma tentativa de conciliação de duas visões, até o momento, antagônicas: a desenvolvimentista e a preservacionista.

França (2006) aponta para uma alteração no perfil do Partido no Acre. Segundo o pesquisador, os principais quadros passam a ser de outras agremiações partidárias ou da cúpula do Poder Institucional, enquanto um reduzido número eclode, ainda, dos movimentos de base.

Uma importante demarcação histórica pode ser observada no PT do Acre, dividida entre, o período de 1982 a 1990, quando o partido visava marcar posição e, após 1990, quando adquire competitividade e passa a fazer frente à Direita. Chegar ao poder passa a ser o principal objetivo, direcionando as ações do Partido no Estado (SANT'ANA, 2002).

O período de 1982 a 1990 serviu como uma fase de difusão dos programas do Partido. As eleições serviram para demarcar território como um partido de esquerda e de oposição às formas conservadoras de governo, que tinham, em seu interior, o clientelismo, o nepotismo e a corrupção. Nesse momento, a prioridade não era conquistar os espaços institucionais do Poder (FRANÇA, 2006).

Entretanto, partir de 1990, a situação inverte-se e o objetivo passa a ser a conquista do poder. No Acre, a estratégia utilizada é colocar-se como o grupo que teria a prioridade de valorização e conservação da floresta e de seus povos, a valorização da cultura extrativista e, sobretudo, a identificação e a valorização do ser acreano e o pertencimento a esse lugar (GUIMARÃES JUNIOR, 2008; FRANÇA, 2006). Além disso, ressaltava a ameaça representada pelos “de fora”, lembrando a época da UDR.

Com ênfase nesse lema, a FP amplia o discurso em torno da defesa de um

desenvolvimento que privilegiasse a manutenção das florestas e de seus povos, o respeito à sua diversidade, a exaltação dos costumes e a manutenção de sua cultura.

Silva (2011) considera que o Governo da Floresta buscou, na Revolução Acreana e no Movimento Autonomista, os componentes políticos para a ascendência de seu projeto. Essa opção justifica-se, primeiro, porque a Revolução Acreana trouxe à tona um sentimento de desvalorização, quando o Acre foi incorporado ao Estado Brasileiro como território e, alguns dos discursos da época, atribuíam essa situação à incapacidade da população local e do atraso da região.

A esse respeito Silva (2011, p. 294), ressalta que:

[...] quando o Governo brasileiro anexou-o ao território nacional na categoria de Território Federal do Acre, que por sua natureza político-jurídica, manteve-o sob a tutela do poder da União. Esse embaraço político de não ser reconhecido pelo Estado do Brasil como uma Unidade da Federação a usufruir de Carta Constitucional e de dirigir os rumos de seu próprio Governo nascente, ressaltados os enfrentamentos ocorridos no Congresso Nacional acerca da inconstitucionalidade ou não do ato de transformação do Acre na condição de Território, maculou de forma indelével os brios da população política local que, de maneira muito discreta, foi considerada como incapaz de direção política, justificativa que ganhou apelo sociológico de Euclides da Cunha (1999) e Oliveira Viana (1943) que assinalaram com um olhar bastante dominado pelo etnocentrismo europeu e de maneira bem convergente pelo par binário do moderno versus atraso que aquela gente não gozava de consciência política e organização social, sendo, portanto, impossibilitada de dirigir o seu destino, cabendo ao Estado do país a função de tutelá-los.

Foi opondo-se a esse discurso que o PT seguiu enfatizando, em suas alocações, a necessidade de valorização do ser local, do pertencimento e de tomar a seu cargo a condução do cenário político e de desenvolvimento do Estado.

Todavia, nas eleições de 1990, a FP só conseguiu eleger três deputados estaduais, sendo dois do PT, entre eles Marina Silva, e um do PC do B. Embora tenha chegado ao segundo turno, o candidato ao Governo do Estado não se elegeu (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Após esse resultado nas eleições, as questões ligadas à temática ambiental e às populações tradicionais passaram a receber um tratamento mais objetivo e esquemático, inclusive, com a participação de intelectuais orgânicos na elaboração de estratégias de unificação dos discursos e dos valores escolhidos como fundamentos do plano de Governo para o Acre (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Nas eleições municipais de 1992, Jorge Viana disputou e venceu o pleito à Prefeitura da capital Rio Branco. Dessa vez, a Frente Popular do Acre era reeditada por PT, PC do B, PPS, PDT, PV e PSDB (SANT'ANA JÚNIOR, 2002).

Essa era a oportunidade que uma coligação de partidos progressistas, tendo à frente o

PT, tinha de mostrar à sociedade sua capacidade governativa e de mudanças, contrariando os escólios da oposição. De fato, a gestão de Jorge Viana em Rio Branco foi bastante promissora, com avanços em várias áreas e excelentes níveis de aprovação, levando a acreditar que estava em andamento uma forma distinta de gestão no Acre, o ‘modo petista de governar’ (FRANÇA, 2006).

A boa gestão de Jorge Viana à frente do município de Rio Branco não foi suficiente para eleger seu irmão, Sebastião Afonso Viana Macedo Neves (Tião Viana), como governador nas eleições de 94, o mesmo teve 24,68% dos votos. Todavia, o resultado apresentou-se positivo, pois, para o Senado, o PT elegeu dois candidatos, com destaque para Marina Silva, a primeira seringueira a chegar a esse posto. Além destes, foram eleitos dois deputados estaduais e sua representatividade foi aumentando com a eleição de alguns prefeitos e vereadores no interior do Estado (SANT’ANA JÚNIOR, 2002).

O ano de 1998 marca o início de uma fase de hegemonia do PT no Estado. Nesse ano, foram realizadas eleições para eleger senadores, deputados federais, deputados estaduais, governadores e presidente da república.

No Acre, as eleições aconteceram em meio a um clima de insegurança e incredulidade no Governo. As notícias de denúncias contra o Governo de Orleir Cameli por má administração, corrupção, narcotráfico, desmatamentos, extração ilegal de madeira, documentação irregular, entre outros, chegaram aos meios de comunicação, até mesmo em rede nacional. Além disso, o comandante geral da Política Militar, durante seu governo, Hildebrando Pascoal, ficou nacionalmente conhecido como o comandante do Esquadrão da Morte<sup>27</sup> (SANT’ANA JÚNIOR, 2002).

Partindo desse cenário, a Frente Popular do Acre (FPA) foi ampliada, na eleição de 1998, participam da coalizão os seguintes partidos: PT, PSDB, PC do B, PMN, PL, PDT, PPS, PV, PTB, PT do B, PSB e PSL. Tendo novamente o PT à frente, na pessoa de Jorge Viana, a FPA venceu as eleições no primeiro turno (SANT’ANA JÚNIOR, 2002). Ao senado, foi eleito o irmão de Jorge Viana, Tião Viana.

A justificativa para uma aliança de tantos partidos, incluindo alguns com posições políticas díspares no plano nacional, estava baseava na necessidade de recomposição das estruturas governamentais, de restauração do Estado de Direito e de recuperação da imagem do Acre na mídia nacional.

[...] a composição sociocultural da população do Estado era bastante diversificada e,

---

<sup>27</sup> Grupo de extermínio ligado à Polícia Militar, responsável por vários assassinatos e comandar o narcotráfico.



a depender da região, certos apelos discursivos tinham boa receptividade, outros não. A relação com a tradição extrativista e com o movimento de seringueiros, por exemplo, fazia mais sentido nas comunidades onde se desenrolaram os confrontos, ou seja, no Vale do Acre, naqueles municípios do entorno da capital, como Brasiléia, Xapuri, Sena Madureira etc. Na região do Vale do Juruá (municípios que orbitam a cidade de Cruzeiro do Sul, segundo maior colégio eleitoral do Estado), onde o isolamento é uma das principais dificuldades para melhoria da qualidade de vida – condição que alimenta a formação de cartéis pelas oligarquias locais, detentoras dos sistemas de transporte hidroviário e aéreo, o que também facilita o monopólio na distribuição e comercialização de produtos industrializados e hortifrutigranjeiros – a tônica de qualquer candidato ao Governo não poderia passar ao largo da promessa de construção definitiva da rodovia, no trecho de 672 km da BR-364 que liga Cruzeiro do Sul à capital. Assim, para fins estritamente eleitorais, não se pode ignorar a necessidade da constituição de alianças com as elites econômicas dessas várias regiões, o que garantiria apoio político (diretamente traduzível em votos) e financeiro (GUIMARÃES JUNIOR, 2008, p. 96).

Causou estranhamento, nessa aliança, a presença do PSD, pois o partido interferia na política de alianças nacional do PT. O assunto foi debatido em convenção nacional e a aliança foi autorizada em caráter de exceção. Segundo lideranças do PT no Estado, “o estabelecimento de condições mínimas de governabilidade exigiria a união de setores sociais e políticos muito mais amplos do que aqueles delimitados por posições partidárias” (SANT’ANA JÚNIOR, 2002, p. 197).

Jorge Viana e Antônio Alves escreveram um texto onde chamam a atenção da Direção Nacional do Partido para o caso do Acre.

O PT precisa conhecer o Brasil. Para isso o partido terá que reunir toda sua experiência de onze anos. Não só a experiência da disputa política, mas a experiência social e cultural de milhares de militantes. Municar-se com esse conhecimento, disseminá-lo na sociedade para que seja traduzido em projetos e ações. As eleições estaduais de 90 mostraram a necessidade de entrar em particularidades regionais. No necessário estudo de cada caso, podemos expor aquele que conhecemos, o do Acre. Um lugar que a maioria das pessoas tem dificuldade para localizar no mapa – com uma população menor que a de um bairro de uma cidade grande – pode ter alguma importância na definição da estratégia e dos referenciais teóricos do PT? No Acre, o PT cresceu e passou ao 2º turno da eleição estadual, entre outros fatores, porque não tentou fazer da eleição um rancoroso 3º turno da campanha presidencial. Definiu um eixo regionalista e mostrou um projeto de Governo cujos traços essenciais foram tornados visíveis à população (ALVES; VIANA, 1991).

As alianças formalizadas pelo partido levantaram o debate acerca do “pragmatismo político eleitoral como balizador das ações dos partidos e grupos” (SILVA, 2009, p. 98). O perfil de partido programático vai cedendo espaço ao pragmatismo para que o PT chegasse ao governo e implantasse as tão esperadas mudanças no Estado do Acre.

França (2006), afirma que não se pode dizer que essa convergência para a via eleitoral tenha se constituído como um rompimento programático, no sentido de conquistar o poder a qualquer preço. Segundo o autor, a chegada do PT na vida institucional do Acre significou

mudanças positivas no modo de administrar e nas políticas públicas implementadas.

A composição das alianças no Acre acaba com o dilema meio ou fim, e se apresenta como a melhor opção, levando a unidade até mesmo as duas correntes predominantes no partido, articulação e democracia radical. A opção eleitoral é a estratégia para a consolidação da proposta partidária (FRANÇA, 2006). Essa tendência passa a se apresentar também no cenário nacional em eleições seguintes.

E assim, o PT Acreano, que em menos de dez anos, amargara derrotas em eleições anteriores, rompe as barreiras de um eleitorado conservador, dividido entre as duas mais tradicionais legendas partidárias do estado, e dá início a um projeto de Governo singular. Em uma eleição histórica, Jorge Viana e o Partido dos Trabalhadores se habilitavam a promover na política local o que eles afirmavam ser “a mudança e uma nova forma de fazer política no Acre”. (SILVA, 2009, p. 98).

França (2006), ao analisar os fatores que contribuíram para que a FPA vencesse a eleição de 1998, destaca a profissionalização das campanhas, o uso das sondagens de opinião, a utilização da televisão e a personalização da campanha, principalmente a televisiva.

Desse modo, no uso da televisão, a aliança foi fundamental, pois o tempo que os candidatos dispunham para propaganda eleitoral era maior, assim, foi possível apresentar o Programa de Governo – “A vida vai Melhorar” – que, entre várias propostas, dava ênfase a melhorias na condição de vida dos acreanos, por meio da geração de emprego-renda e de habitação. O Programa também defendia a inversão do modelo de desenvolvimento predatório, empreendido no Acre até então. A proposta da FPA baseava-se na concepção da sustentabilidade, no uso equilibrado dos recursos naturais com o bem estar da população e na garantia de condições de desenvolvimento das gerações futuras (FRANÇA, 2006; GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Uma das marcas desse novo governo foi a proposta de exaltação da natureza e dos traços identitários “tradicionais”, tendo, como contraponto, o modelo de desenvolvimento propagado a partir da década de 1970, que se baseava na expansão da pecuária, na chegada dos “paulistas”, no desmatamento e na grilagem de terras. O “Governo da Floresta” apresentou-se, desde a campanha, como herdeiro dos legados deixados pelo sindicalista Chico Mendes, na luta pelos direitos sociais e territoriais dos “povos da floresta” (MOURA, 2018).

Além disso, o acúmulo de eleições malsucedidas fez com que o PT agregasse experiências e estas mostraram que seria essencial trabalhar a reconstrução identitária do acreano, mediante o reordenamento dos elementos culturais e políticos, os quais deveriam assegurar a superação de tão baixa autoestima e, mais ainda, desenvolver a ideia da busca pelo

equilíbrio entre o progresso e a floresta. Foi sobre estes e outros elementos que insurgiu o termo “Florestania”, que passou também a compor a bandeira de luta do Partido (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

O PT venceu as eleições de 1998, colocando-se como representante da população na condição “[...] de herdeiro e continuador da tradição de luta e de porta-voz de uma cultura genuinamente acreana, tributária das chamadas ‘populações tradicionais’ e dos movimentos sociais por elas constituídos” (GUIMARÃES JUNIOR, 2008, p. 96).

Essa posição recebeu muitas críticas, algumas no sentido de que o PT usou os legados deixados por Chico Mendes, na luta pelos direitos sociais e territoriais dos povos da floresta, para alavancar a campanha partidária e, dessa forma, chegar ao poder. Outras iam no sentido de que, na materialidade, quando o PT assume o Governo, o que ocorreu foi uma mercantilização da floresta de forma dissimulada e legalizada (MOURA, 2018).

Assim sendo, o próximo tópico busca realizar uma análise dos 20 anos do Governo da Floresta, como propagador de um desenvolvimento sustentável, defensor da floresta e de seus povos e que se contrapõe ao capitalismo instaurado no Acre, desde sua incorporação como território brasileiro.

### 5.3 O GOVERNO DA FLORESTA COMO EXPERIÊNCIA DO MODO PETISTA DE GOVERNAR

Durante o período de ascensão do PT no Estado do Acre e também durante suas gestões o conceito de Florestania desenvolvido por Chico Mendes, foi amplamente utilizado como a bandeira de lutas do Partido. Em suas campanhas, o PT utilizou os símbolos da Revolução Acreana, da valorização do ser acreano, do sentimento de posse, pertencimento e amor a esse lugar. Os discursos buscavam enaltecer a capacidade intelectual, política e de organização social do povo local, até mesmo a estrela presente na bandeira acreana foi associada a estrela vermelha do PT. O apelo se dava também na defesa da floresta e de seus povos, no apoio e na defesa aos seringueiros e ao movimento sindicalista. Foi com essas características que o PT, por meio da Frente Popular pelo Acre tornou-se o “Governo da Floresta”.

Para analisarmos a gestão dos 20 anos em que o Governo da Floresta esteve à frente do Estado do Acre, ressaltando que, a cada gestão, houve uma configuração diferente, é importante que retomemos o conceito de Florestania e Desenvolvimento Sustentável, que foi a base dos projetos apresentados em campanha e, na opinião de alguns autores, foi motivo de levar o partido ao poder.

### 5.3.1 O desenvolvimento sustentável e a florestania no Governo da Floresta

O conceito de “desenvolvimento sustentável” foi a base do discurso utilizado nas campanhas eleitorais pelo FPA. O termo foi formulado em 1983, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como “o tipo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991).

Essa concepção, de forma genérica, tem o objetivo de instituir diretrizes mundiais de desenvolvimento e práticas produtivas baseadas em critérios de justiça social, viabilidade econômica e conservação ambiental. Nesse sentido, o termo, embora sob uma ótica pouco precisa, tornou-se frequente nos discursos de mercado, governos, instituições financeiras e dos próprios movimentos ambientalistas do mundo (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

No Acre, foi pela via política e institucional que o desenvolvimento sustentável foi colocado em debate por grandes proprietários de terra, trabalhadores rurais e urbanos. Tendo como objetivo a busca de um consenso entre seus interesses, ao mesmo tempo, a promoção do desenvolvimento do Estado, solucionando os problemas e a situação de atraso, que há muito havia sido instaurado (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Na tentativa de articular posicionamentos de esquerda e direita e redirecionando as demandas de diferentes grupos sociais, para a busca de um conceito de sustentabilidade econômica, social, política e de preservação dos recursos naturais da região, a FP cria um modelo de desenvolvimento sustentável para o Acre (SILVA, 2009; SILVA, 2010).

Tais articulações, segundo Guimarães Junior (2008), marcam uma nova fase de acumulação capitalista, que busca legitimidade para um modelo produtivo fortemente questionado desde o final dos anos 60, pelo atendimento de algumas demandas de cunho socioambiental.

Em congruência à crítica explicitada, mencionamos que o desenvolvimento econômico e social na Amazônia foi subsidiado pela exploração de seus recursos naturais. No entanto, os benefícios e os resultados econômicos dessa exploração não foram sentidos pela comunidade local. Por exemplo, no Acre, só era investido o necessário para manter as condições de reprodução do capital. Conforme Picoli (2006), isso se deu, em grande parte, por se tratar de capital externo à região, e que não dependiam de muito para continuar alavancando recursos, fazendo girar o capital. O mesmo autor acrescenta que:

A Amazônia é o retrato da expansão de capitais, tendo como objetivo maior a formação da concentração individual. Os recursos naturais, tanto florestais quanto minerais e os projetos agropecuários, servem de alavanca para empresas capitalistas se instalarem nessa vasta região, sempre com a finalidade de agregar valor aos produtos e acumular riqueza. A região, ao abrir-se ao mercado de grandes capitais internacionais, automaticamente fecha-se ao mercado interno de pequenos capitais e à população brasileira de forma geral. Internamente, a Amazônia faz parte do mercado mundial e se enquadra na lógica do capital expansionista para acumulação. (PICOLI, 2006, p. 51).

Seguindo no caminho exploratório, apontamos que, no Acre, o capital estrangeiro beneficiou-se pela exploração das forças de trabalho, pelo aproveitamento abusivo da madeira, da pecuária e a especulação da terra como reserva de valor, assim como a agricultura itinerante, causaram imenso impacto ambiental, além da acentuar a vulnerabilidade social (HERRERA *et al.*, 2014).

Em contrapartida, no final dos anos 1980, o radicalismo presente nas reformas neoliberais e na ideologia do livre mercado vai cedendo lugar ao pragmatismo das oportunidades de mercado e gerando fórmulas, como a do desenvolvimento aliado à conservação do meio ambiente, ou o “uso racional” dos recursos naturais (GUIMARÃES JUNIOR, 2008).

Sendo assim, as questões relacionadas à floresta – sob o contexto da exploração ou da preservação - sempre estiveram presentes no processo de desenvolvimento do Acre. A partir disso, podemos descrever o processo de desenvolvimento do Acre em três momentos distintos: 1º) incorporação do território ao Brasil pelos interesses de exploração da seringueira; 2º) movimento pela autonomia e elevação do território a Estado da federação e 3º) imposição do modelo de desenvolvimento que beneficiava o setor agropecuário na década de 1970.

De acordo com as fases mencionadas, os contextos que perpassaram a floresta tornam-se elementos essenciais na história do Acre, do mesmo modo que o entrelaçamento de interesses ligados ao capital. Nas palavras de Guimarães Junior (2008, p. 132), as facilidades oferecidas pela imprecisão do conceito de “desenvolvimento sustentável” possibilitaram a essa nova configuração da investida do capital sobre a natureza adquirir, assim, a forma de valorização das práticas e da cultura extrativista.

Conseqüentemente, instituiu-se o que foi chamado de capitalismo verde. Este apresenta-se como a única solução para o agravamento das crises climáticas e ambientais que assolam o mundo. Mediante estratégias hegemônicas, ele é mostrado como benevolente e racional, ocultando seus reais interesses (SCHMIDLEHNER, 2012).

O capitalismo verde usa “[...] manipulação, corrupção de relações de solidariedade entre

comunidades, estabelecimento de relações de dependência econômica e manifestam sua violência em lugares dispersos, ofuscando assim sua causa comum” (SCHMIDLEHNER, 2012, p. 17).

Da mesma forma, na década de 1970, a instituição da agropecuária e da cultura do boi foi apresentada como o melhor projeto para o desenvolvimento do Estado do Acre. Para sua implementação, era necessário terra em abundância, por isso, empresários do centro-sul, atraídos pelas possibilidades que esse projeto apresentava, deslocaram-se para o Acre. Pesquisadores estimam que em torno de 5 milhões de hectares de terras, o que representava, basicamente, um terço da superfície total do Acre, tenham sido transferidas para fazendeiros e empresários do centro-sul (BEZERRA, 2006).

A devastação das florestas e a urgência das questões socioambientais passam, então, a mobilizar movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos e seringueiros. Conflitos com as populações que viviam na floresta e tinham, nela, um modo de vida que se opunha à lógica do grande capital, tornaram-se cada vez mais frequentes. Foi desse jeito, em oposição ao modelo vigente, que o termo “Florestania” passou a nortear as ações para um novo modelo de desenvolvimento, diferenciado, e que passa a fazer parte da história do Acre.

A força e importância desse movimento foi percebida por grupos e partidos de esquerda, especialmente pelo PT, haja vista ter, em seu quadro e sua base, companheiros de luta da causa seringueira. Portanto, O PT incorporou o tema à sua agenda política e ao seu projeto de governo (SILVA, 2009).

Na sequência, o movimento pela florestania defendia a ideia de que a conservação da floresta e a preservação de suas riquezas poderiam garantir a qualidade de vida para aqueles que não aderiram ao movimento migratório até a cidade. Fato muito marcante na história do Acre, como já enfatizado anteriormente.

Pedrosa (2019) explica que a florestania foi o termo criado para fazer oposição ao modelo de desenvolvimento capitalista, de manter as condições, com a finalidade de os povos da floresta lá poderem permanecer e estabelecer novos parâmetros de sociabilidade. O termo foi muito difundido na década de 1990, vindo a ser substituído pelo termo “desenvolvimento regional sustentável” nos anos 2000, atendendo aos critérios do que, hoje, é classificado como uma economia de baixo carbono (BROSE, 2014).

Diante do panorama anunciado, a floresta, por meio das ações do Governo, mostrava-se como alternativa viável para o modelo de sociedade existente, o qual se apresentava corrompido e ineficiente. A ideia era viabilizar a matriz de subsistência para aqueles povos, no objetivo de romper com a noção de que a cidade promoveria melhor bem estar às pessoas

(PEDROSA, 2019).

Relacionando as leituras teóricas postas, afirmamos que a florestania instituiu-se como estratégia para reverter as prioridades do setor público, até o momento, focadas na pecuarização do Estado. Após, viria a se estabelecer enquanto política pública de inclusão social (BROSE, 2014).

No concernente à constituição da “florestania”, nos inclinamos a evidenciar as diferentes concepções utilizadas. Alguns dos fundamentos norteadores do termo foram:

É a alma da justiça, de realizar bem as coisas no Acre, de eliminar a corrupção, de criar a cidadania, que a gente está chamando de florestania” (SIQUEIRA apud SANT’ANA JÚNIOR, 2002, p. 198).

A florestania contempla a economia agroextrativista, a partir de uma lógica que quer impulsionar a produção agroflorestal que impulse toda uma economia urbana que vai vir em consequência do impulso da atividade rural e não o contrário” (CARLOS VICENTE apud SANT’ANA JÚNIOR 2002, p. 232).

Então, esse ponto dos direitos de cidadania, ou melhor, dos direitos de florestania, esse é essencial. Agora, aí no diálogo com a civilização, a gente vai construindo alguns consensos. Um deles é sustentabilidade, serve para o planeta inteiro e serve para nós”. (TOINHO apud SANT’ANA JÚNIOR 2002, p. 227).

Florestania foi um termo assumido no final de 1999 pelo Governo, e é uma cidadania com cara florestal, é uma cidadania para todos, desde o último morador do último rio até o do centro da cidade de Rio Branco. Esta florestania é uma verdadeira novidade, inclusive para quem criou a ideia. Agora é a hora de sua operacionalização. O grau de felicidade de uma pessoa pode ser o asfalto, um prédio de vinte andares, grande fábrica jogando fumaça no ar e, outros, acham que a felicidade é rio, ao natural. Para um morador do rio vir para a cidade, o governo subsidia a rua, a casa, a escola, enquanto que ele lá no lugar dele, os custos são bem mais baratos, inclusive o custo da preservação, porque quando ele sai de lá vai gerar uma perda da defesa da floresta e esta turma está defendendo a floresta. Por isso, a florestania está tentando achar esse caminho e para todos da cidade que quiserem voltar para o campo, tem uma pequena oportunidade. Pode voltar para o seringal ou voltar para um lote de terra, pois o Governo está procurando próximo das grandes cidades terrenos subutilizados, comprando estes terrenos e fazendo assentamentos. Desta forma, tenta criar um modelo diferenciado desse que têm aí, para que as pessoas possam, num curto espaço de tempo, melhorar o padrão de vida (SIBÁ apud SANT’ANA JÚNIOR 2002, p. 231).

“[...] a florestania contempla a economia agroextrativista, a partir de uma lógica que quer impulsionar a produção agroflorestal que impulse toda uma economia urbana que vai vir em consequência do impulso da atividade rural e não o contrário” (CARLOS VICENTE apud SANT’ANA JÚNIOR, 2002, p. 232).

Os conceitos apresentados no presente trabalho consideram que a florestania seria diferente da cidadania, porque estaria relacionada à floresta e suas formas de vida, abrangendo as relações sociais específicas de constituição do ambiente étnico-cultural. A exemplo, tomamos a floresta, com seringais, reservas extrativistas e terras indígenas; as cidades com zonas industriais, comerciais, bairros de classe alta, média e miseráveis. Ressaltamos, aqui, que, tanto a florestania, quanto a cidadania, estão embricadas no direito de ser cidadão, com direitos

e deveres, mas que tem anseios e demandas distintas.

A vida na floresta é diferente da cidade, justamente, por essa razão, para que se alcance a completude dos direitos humanos, deve ser pensada de forma distinta. Conciliar o desenvolvimento econômico e social com a florestania, constituiu-se no grande desafio do Governo da Floresta.

Corroborando esse conceito, Silva (2009, p. 204) acrescenta que “[...] a compreensão de que as cidades e a cidadania possuem alcance limitado e que a florestania se apresentaria como um avanço nas relações do homem com a natureza e as instituições, se tornaria uma ideia original e libertária”.

Visões antagônicas, entretanto, chamam atenção para o aspecto oculto do discurso propagado pelo GF. Schmidlehner (2012) considera que o GF adaptou o discurso de sustentabilidade ambiental e equidade social propagado pelas agências internacionais desde a Eco 92, para a criação do termo florestania. Tratava-se da idealização de uma cidadania ecológica que, no fundo, segundo o autor não norteava suas políticas.

Mantendo-se nesse posicionamento, o autor destaca ainda que o Governo da Floresta se alinhou ao discurso ambientalista que estava muito mais atrelado aos interesses dominantes, do que da ideia de uma mudança paradigmática. Consequentemente, a natureza tornou-se a base para um novo sistema de acumulação do capital, disfarçado no discurso de desenvolvimento sustentável.

À racionalidade que teima em considerar a Amazônia brasileira como um espaço vazio subjaz um projeto de expansão econômica de setores bem estabelecidos no ideário desenvolvimentista, destacadamente no trinômio construção civil/energia/agrobusiness, de onde deriva uma cabal deslegitimação da produção social local do território, entendida como atrasada. Assim, a materialização do intento de transformação do lugar, ajustando-o ao que é entendido pelas forças sociopolíticas exógenas como o mais apropriado à região, provoca a invisibilização dos modos de vida ali existentes e precedentes, anulando-os através da alteração da dinâmica ecossistêmica e da destituição dos demais meios materiais da reprodução social, como o direito a terra. (PAULA; VALENCIO; MORAIS, 2012, p. 5).

Até mesmo a ideia das Reservas Extrativistas, que havia sido criada pelos seringueiros, foi adaptada pelas agências de desenvolvimento e ONGs, pois se apresentava como um excelente campo experimental para as novas teorias do desenvolvimento sustentável. As formas de exploração capitalista, disfarçadas do “novo”, seguiram tirando toda a autonomia das comunidades que viviam nas reservas extrativistas (SCHMIDLEHNER, 2012).

Deve-se ressaltar também que essa reconfiguração territorial pautada em critérios similares, resulta da conjugação das políticas neoliberais na América Latina e as



pressões internacionais em torno da “conservação na Amazônia”. Nesse processo, tanto a atuação de grandes Organizações Não Governamentais (ONG) ambientalistas transnacionais, quanto as agências governamentais como USAID, organismos multilaterais como Banco Mundial, passaram a ser cada vez mais determinantes na formatação das políticas e estratégias de desenvolvimento na região, gradativamente legitimadas sob a ideologia do “desenvolvimento sustentável”, difundido como a “panaceia” para todos os males (PAULA *et al.*, 2015, p. 224–225).

Outro aspecto de suma importância a ser discutido é que as estratégias adotadas para o desenvolvimento da região amazônica não foram capazes de contornar um dos maiores problemas da região, as queimadas. Um exemplo dos transtornos que as queimadas causam na região vão desde o tráfego aéreo e terrestre, ao aumento dos casos de internação nos hospitais por problemas respiratórios. Em 2010, a situação no Acre se agravou de tal forma que foi decretado o Estado de Alerta Ambiental, em razão de iminente possibilidade de desastre, decorrente da incidência de incêndios em coberturas florestais e queimadas descontroladas. A fumaça que recobre o Estado faz com que voos sejam cancelados e a visibilidade nas rodovias chegue a zero.

Sobre isso, o governo do Acre posicionou-se, atribuindo a Bolívia e ao Estado de Rondônia o problema da fumaça que, por diversas vezes, recobre a capital Rio Branco (PAULA; VALENCIO; MORAIS, 2012).

[...] a postura dos governantes do Acre, de culpabilizar os bolivianos pelas queimadas, reproduz em terras tupiniquins a mesma hipocrisia dos governantes do *hegemon* imperial em relação aos povos e Governos da Amazônia como um todo. Enquanto esses últimos ocultam o fato de que a Amazônia está sendo “queimada e destruída” para mover o “moinho satânico” da acumulação capitalista comandada por grandes corporações a eles vinculadas, os primeiros escondem o fato de que boa parte do que está sendo destruído e queimado na Amazônia boliviana está relacionado com o expansionismo para além das fronteiras da Amazônia brasileira, de grupos de capitais sediados no Brasil (mormente, agro e hidronegócios, empresas de construção civil, mineração/metalurgia, petroleiras) que operam de acordo com essa lógica da acumulação em escala global. (PAULA; VALENCIO; MORAIS, 2012, p. 16).

Em contraponto ao discurso do Governo da Floresta, os dados da realidade concreta apontam para uma possível continuidade ao modelo de desenvolvimento adotado no Estado, durante a ditadura militar. Na sequência de nosso texto, dividimos os subcapítulos desta seção, contemplando a verificação das administrações do GF, correspondente a cada mandato e suas peculiaridades.

### 5.3.2 Governo Jorge Vianna (1999-2002/2003-2006)

Historicamente, as formas de governar no Acre foram marcadas pelo autoritarismo dos

coronéis de barranco e por toda sua relação de poder e controle, presentes, tanto antes, quanto depois do regime militar.

Outro predicado importante na gestão dos governos do Acre foi a má administração dos recursos públicos, principalmente nos governos Flaviano Flávio Batista de Melo (PMDB), de 1987 a 1990, Romildo Magalhães/Edmundo Pinto<sup>2</sup> (PDS), de 1991 a 1994, e o governo Orleir Cameli (PPB), entre 1995 e 1998 (FRANÇA, 2006).

O governador Orleir Cameli, por exemplo, foi acusado de contrabando e devastação florestal, antes mesmo de chegar ao governo. Além disso, foi acusado de desviar recursos públicos destinados ao pagamento dos servidores do Estado no último dia de seu mandato (FRANÇA, 2006).

Podemos dizer que, devido ao histórico de violações no Acre, havia a instauração de um clima de medo e insegurança, principalmente, com relação à presença do crime organizado<sup>28</sup>, ao elevado grau de desigualdade social, aos escândalos políticos envolvendo corrupção e compra de votos de deputados. Em meio a esse quadro, em 1999, Jorge Viana do PT e Édison Cadaxo do PSDB assumem o governo do Estado do Acre. Durante o discurso eleitoral, a Frente Popular prometia mudanças e o rompimento com os modelos precedentes. Buscando as transformações, o Governo de Jorge Viana:

- i) modificou a estrutura administrativa das secretarias de Governo, ajustou o orçamento estadual, valorizou a disciplina do trabalho, compôs um quadro de pessoal técnico, fomentou a capacitação dos servidores públicos;
- ii) reformou a infraestrutura das instituições públicas, mercados, Palácio do Governo, centros memoriais, equipando-os com máquinas e equipamentos modernos, computadores, internet, veículos;
- iii) implementou obras de construção civil em todos os setores sociais, estradas e rodagens, educação, saúde, cultura, esporte-lazer, segurança pública;
- iv) assimilou demandas das diferentes categoriais sociais, principalmente de seringueiros, indígenas, também comerciantes, industriais, funcionários públicos;
- v) destacou a memória e a cultura regional, homenageou heróis, construiu monumentos póstumos, estimulou à preservação de datas históricas, difundiu a história acreana para o Brasil e o mundo;
- vi) a tudo isso juntou à valorização do meio ambiente, como modelagem geral do seu projeto de Governo, para direcionar o modelo de desenvolvimento no Acre, centralizando a política econômica numa mesma direção amalgamada pelos traços mais eminentes da cultura local (SILVA, 2011, p. 189-190).

Observamos que os longos tempos de desgovernos no Acre traziam grandes desafios para a nova administração. O “modo petista de governar”, na pessoa de Jorge Viana, tinha, como função, a constituição de um Estado mais democrático, mais eficiente e adequado às

---

<sup>28</sup> Hildebrando Pascoal, deputado federal, comanda, no Acre, o Esquadrão da Morte, que liderava o Narcotráfico no Estado e ameaçava instituições democráticas, como: Judiciário, Legislativo e a Imprensa, além de ser responsável por vários assassinatos.

demandas da sociedade civil, sem os resquícios do autoritarismo remanescente da ditadura e do coronelismo.

Caminhando nessa direção, o Governo, com o apoio de setores progressistas, ao que foi chamado de alianças informais e – ao que Gramsci chamaria de superestrutura – entre Judiciário, Legislativo e Sociedade Civil, realiza a reforma do Estado (FRANÇA, 2006).

Inicialmente, as medidas adotadas pelo Governo foram avaliadas positivamente, na medida em que houve aumento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual e municipal, aumento do Produto Interno Bruto estadual (PIB) e incremento da renda *per capita*, além de alcançar relativa estabilidade social para a população em prol do desenvolvimento sustentável (SILVA, 2011).

Não obstante, o Projeto Político do Governo da Floresta tenha logrado enormes feitos, incontestáveis empiricamente, nas esferas econômica, política e social, o seu desempenho não atingiu a consecução dos objetivos propostos na íntegra, sem ambiguidades e/ou persistências de padrões paradoxais, frente aos mesmos objetivos defendidos. Tais ambiguidades não se referem somente à insuficiência temporal ou de recursos disponível incipientes, para sanar a totalidade da dívida, historicamente acumulada, de necessidades crescentes, mas dizem respeito à implementação das ações empreendidas que não conduziram, de maneira ampliada e progressiva, a resultados satisfatórios de atendimento do conjunto da coletividade (SILVA, 2011, p. 345).

As críticas ao governo da Floresta vão além da descontinuidade e do caráter restrito das ações. Elas apontam contradições e incongruências que surgem dos desafios de um projeto que deveria atender às diferentes demandas da sociedade e, até mesmo, dos posicionamentos políticos que naquele momento faziam parte do governo.

França (2006) analisou a gestão 1999-2002 e afirma que apesar de o governo ter alcançado bons resultados na reforma do aparelho de governo com a ampliação de espaços institucionais, dinamização de algumas demandas da sociedade civil e maior eficiência sob os pilares da responsabilidade fiscal, estas, estiveram em sintonia com a lógica liberalizante do Estado.

Paula (2013a) vai além e assevera que o caráter das ações do Governo da Floresta, no período 1999-2002, configurava-se num projeto insustentável e que representou, na verdade, o Governo de mercantilização da natureza e de exclusão dos povos da floresta dos benefícios do processo de desenvolvimento. Se por um lado, as ações desenvolvidas pela gestão foram vistas com bons olhos, de outro, receberam muitas críticas, a considerar a posição política, ou ideológica.

No universo das críticas negativas, foram apontados os seguintes argumentos: a

devastação das florestas, a intensificação das atividades madeireiras e pecuaristas, com concessão das áreas florestais destinadas à exploração de setores empresariais; massificação dos planos de manejos madeireiros e estímulo ao incremento da pecuária, pressionando cada vez mais as florestas nativas. A desaprovação acentua-se ainda mais na opinião de que tudo isso foi feito usando o nome de Wilson Pinheiro e Chico Mendes, os principais defensores da floresta e de tantos outros representantes dos seringueiros, que morreram em conflito por terra no Acre (PAULA, 2013a; SILVA, 2011).

Sob tal perspectiva de análise, observamos que estariam sendo atendidas as demandas e os interesses de grupos desenvolvimentistas. Esse segmento continha membros presentes no Governo, somado a forças externas.

Quanto às exitosas experiências, ressaltamos que estão pautadas em elementos que apontam para o uso sustentável dos recursos naturais, por intervenção de planos de manejo florestal, modernização das atividades de agropecuária e valorização de aspectos culturais da população. Este último, vindo a contribuir para a fortalecimento da identidade do Acreano (SILVA, 2011).

As avaliações sobre os planos de manejo florestal indicam insustentabilidade, devido à priorização dos interesses de ordem do mercado internacional. A perspectiva elencada justificase na extração de madeiras, em detrimento dos diversos produtos, tradicionalmente, utilizados pelas populações da floresta - indígenas, ribeirinhos, entre outros - contendo aspectos promissores para a comercialização. Sem contar o seu valor natural, em benefício à harmonia da situação climática do planeta (SILVA, 2011).

As críticas e elogios denotam a ambiguidade de um projeto político de desenvolvimento, no que concerne aos objetivos propostos, incluindo superar a crise da sociedade, advinda de tempos conflituosos e pregressos de crise generalizada da sociedade local acreana. Os antagonismos da realidade local transportam-se também para a própria dissidência das análises que, apesar de identificarem mudanças importantes, apontam efeitos residuais da subordinação exacerbada do capital.

Num trabalho articulado com a operação discursiva de valorização identitária através das referências ligadas ao universo da floresta e do extrativismo, o discurso da florestania, no uso do lugar e dos recursos privilegiados de fala de que dispunha e mediante um intenso manejo de símbolos, passa a hospedar no interior da cultura e do fazer extrativista significados e práticas referenciadas nos interesses do capital, operacionados conceitual e discursivamente pela noção de “desenvolvimento sustentável” (GUIMARÃES JUNIOR, 2008, p. 132).

As ações desenvolvidas para promover o desenvolvimento sustentável nos discursos e

na mídia pairam como um trabalho de defesa dos povos da floresta. Mas, na prática, estariam dando legitimidade aos interesses do capital. Um dos pontos de maior tensão em torno do projeto de desenvolvimento sustentável do GF gira em torno dessa questão, de que:

[...] não se pode criar consciência ambiental sem que a forma de uso dos recursos possibilite, simultaneamente, rentabilidade econômica para a população residente na floresta e, ao revés, de que somente a orientação do crescimento econômico é incompatível com a preservação do meio ambiente. (SILVA, 2011, p. 221).

A compreensão da citação de Silva nos remete à realidade de que não é possível desenvolver o Estado sem que este se torne sustentável. Do mesmo modo, não há sustentabilidade sem desenvolvimento.

Tal constatação nos faz relacionar a divergências vividas pelo GF, pois, até mesmo dentro da própria base, a presença de duas correntes de pensamento – sustentabilistas e desenvolvimentistas – exigia a capacidade de mediação dos respectivos interesses. Buscando essa mediação, o governo usou como estratégia a tecnologia adaptável ao local, buscando tornar a administração pública mais eficiente, mediante um quadro governamental advindo de Universidades e ONGs com competência técnica e política para fazer frente aos problemas e tentar solucioná-los (SILVA, 2011).

A título de exemplo das contradições e ambiguidades dentro do Governo, citamos o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), realizado no intuito de direcionar as ações do projeto de desenvolvimento sustentável do Governo. Segundo Moura (2018), o ZEE consistiu em um mecanismo de participação social, no qual foram levantados os interesses e as demandas sociais mais imperiosas.

Dessa forma, compreendemos que o ZEE serviu para definir as prioridades do governo, ao mesmo tempo em que obteve o consentimento e a coesão das bases sociais, conseguindo, assim, sustentação na gestão de sua política de desenvolvimento. À vista disso, O ZEE produziu informações e mapas a respeito das principais características culturais, demográficas, políticas, econômicas e ambientais do Estado, apresentando potencialidades para o uso da terra (FRANÇA, 2006).

Ademais, levantou informações que nortearam a elaboração de projetos e a captação de recursos, por conta de investidores do mercado financeiro, entre eles, bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento (Banco Mundial, BID e BNDES) e, ainda, de ONGs as quais estavam mais comprometidas com o capitalismo verde e que passaram a atuar junto ao Estado, nos níveis subnacional e federal, possibilitando a tomada do patrimônio natural como mercadoria (MOURA, 2018).

De acordo com França (2006), a agenda em torno do Desenvolvimento Sustentável foi absorvida pelo GF como estratégia central na formulação de suas políticas. De um lado, induzidas pela sociedade civil, especialmente as ONGs, os sindicatos de trabalhadores rurais e o Conselho Nacional de Seringueiros. Do outro, pela pressão de organismos internacionais como Bird e/ou BID e G-7, que financiavam projetos ligados ao desenvolvimento sustentável na região.

Nessa concepção, de acordo com o autor, o GF poderia ser considerado o mais neoliberal da história do Acre e o que mais se aproximou do capital internacional, com adesão a financiamentos internacionais vultosos e mecanismos privatizantes (MOURA, 2018, p. 41).

As principais linhas de ação indicadas pelo ZEE foram:

Indicativo para atividade industrial (potencial madeireiro, que foi uma demanda do setor empresarial); ii) indicativo para criação e consolidação de RESEXs e PAEs, (demanda dos seringueiros e de parcela de trabalhadores rurais; iii) indicativo de criação e consolidação de unidades de conservação de uso direto e indireto (demanda do Governo e das ONGs); iv) indicativo para pequena agricultura e empreendimentos agropecuários de médio e grande porte (demanda do setor patronal e de agricultores); v) indicativo de criação e consolidação de terras indígenas (demandas das comunidade indígenas); vi) subsídios para desenvolvimento do turismo (demanda de empresários e do Governo). (SILVA, 2011, p. 275).

As linhas de ação apresentadas no ZEE, demonstram claramente os interesses distintos de empresários, seringueiros, trabalhadores rurais, pecuaristas e indígenas. Indicam também o tamanho do desafio e da tensão que o GF teria que enfrentar para compatibilizar tais interesses.

Somando-se ao argumento, é possível que, por meio dessas linhas de ação fosse vislumbrado o atravessamento de correlações de forças opostas, presentes na ação do Estado, o que, de acordo com França (2006), resulta em variadas respostas, sendo a mais frequente delas o atendimento, por parte do Governo, às leis imperativas do mercado e a sujeição ao capital.

É inegável constatarmos que a política econômica adotada no GF trouxe conquistas importantes, as quais, ficaram expressas nos indicadores sociais, ambientais e econômicos. Apesar dos entraves causados por forças macroeconômicas, retardando, ou impedindo as transformações necessárias no Estado. Embora, não seja consensual entre diversos autores, é possível estabelecermos que modificaram significativamente a história do Estado, de acordo com Silva (2011).

Outro ponto que deve ser destacado, especialmente, quando estamos tratando a gestão do Governo da Floresta, é a regularização fundiária. Aproximadamente 60% das áreas do território acreano foram transformadas em áreas de conservação integral, de uso sustentável, ou receberam projetos de assentamentos agroextrativistas. Além disso, o índice Gine, que mede a

concentração de terras, apresentou uma queda de 0,9 na década de 70/80, para 0,6 na década de 90 (SILVA, 2011).

No que diz respeito ao extrativismo, o Governo cria, na estrutura administrativa, a Secretaria Executiva de Floresta e Extrativismo, com a função de resgatar o extrativismo. Do mesmo modo, cria a Lei nº 1277 de 13/01/1999, denominada Lei Chico Mendes, a qual implementou o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Borracha, e que previa o pagamento de subsídio para a produção de borracha diretamente aos seringueiros, organizados por meio de associações e cooperativas. A referida lei, também assegurava um preço mínimo para a borracha nativa e previa o desenvolvimento de ações voltadas para a diminuição do desmatamento associado à expansão da agropecuária, dentro das áreas de reservas extrativistas – RESEX (GUIMARÃES JUNIOR, 2008; MORAIS, 2016; MOURA, 2018).

Diante da ação aqui explanada, o Governo tinha a expectativa de promover alternativas de renda aos seringueiros, por meio do aumento da produção, garantindo o uso adequado e a proteção das florestas. Mais um resultado esperado era a diminuição da pressão urbana por habitação e serviços básicos, com o retorno das famílias às unidades produtivas. No entanto, o valor proposto estava muito aquém do que era indicado pela literatura e era praticado em outros países (PASSARO JUNIOR, 2012).

Para viabilizar seu projeto de desenvolvimento, baseado no uso racional e cientificamente orientado da floresta, o Governo buscou financiamento junto aos bancos internacionais. Em 1998, existiam, no Acre, apenas seis unidades de conservação (UCs) e, em pouco tempo, esse número foi elevado para 21, sendo inclusas as de uso sustentável, como as reservas extrativistas (RESEX) e as de proteção integral (MOURA, 2018).

Contraditoriamente, a gestão das áreas de conservação é regulamentada em nível nacional pela Lei das Florestas Públicas (nº 11.284/2006), que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. O artigo 35 da referida lei autoriza a exploração dos recursos naturais das florestas pela iniciativa privada por períodos de até 40 anos (BRASIL, 2006).

A regra obrigatória foi vista como uma forma de institucionalizar o capital privado nos territórios florestais, legalizar a grilagem, privatizar as florestas e entregar recursos biológicos para empresas multinacionais, viabilizando a biopirataria. Além disso, o aumento da criação de áreas protegidas poderia ocultar o direcionamento de outras áreas para a expansão do agronegócio, tendo em vista que a lei não garantia a proteção de nada. Por mais contraditório que pareça, nossa percepção advém da manifestação sobre não ter ocorrido, em nenhum outro

momento da história do Acre, tamanho favorecimento de pecuaristas e madeireiros, na expansão de suas atividades (MOURA, 2018).

A modernização recém-chegada ao Acre traz consigo novas demandas de consumo e, assim, faz crescer a necessidade de aumento na renda dentro das reservas. A forma mais viável era pela atividade pecuária, embora o GF tenha apresentado-se como alternativa à pecuarização da economia Acreana. Mesmo assim, no período de 1997 a 2007, o rebanho bovino no Estado cresceu mais de 10% ao ano (MOURA, 2018).

Ao mesmo tempo, houve um crescimento da atividade agrícola no Estado, tanto em produtividade, quanto na diversificação das culturas e do incremento da economia. Entre as atividades que mais contribuíram para o desenvolvimento da economia, destacamos a indústria (construção civil, indústria de transformação). O enriquecimento das atividades industriais foi resultado da criação da Lei nº 1.361, de dezembro de 2000, que criou a Comissão Executiva da Política de Incentivo à Atividade Industrial (COPIAI), na motivação de incentivar a organização das cadeias produtivas dos setores agroflorestais, agrícolas e industriais. Outras iniciativas do Governo foram a Lei de incentivos industriais, a concessão de bens e imóveis, as quais fomentaram a criação de indústrias no Estado, além da implantação do Polo Moveleiro e a construção do Parque Industrial de Rio Branco (SILVA, 2011).

Somado a isso, o Governo investiu no combate à sonegação fiscal, por intermédio da informatização da Secretaria de Estado da Fazenda e, conseqüentemente, obteve-se o aumento da arrecadação, de acordo com França (2013). Em sua concepção, a reforma do aparelho de Estado, empreendida no primeiro mandato da FP, apresentou-se em duas direções da governança:

[...] a primeira, operada pelo Banco Mundial, chamar-se-ia de bom Governo, porque priorizou bastante o aspecto da eficiência e a racionalização dos gastos públicos, conforme preconiza o receituário do Banco Mundial. Afinal, o governo do Acre, de 1999-2002, conseguiu equilibrar as contas públicas, em todas as escalas, principalmente na relação receitas e despesas. (FRANÇA, 2013, p. 141).

Em suma, o teórico avalia de forma positiva a primeira gestão do Governo da Floresta, ao passo que indica ampliação de políticas que atendem as demandas de setores subalternos da sociedade (FRANÇA, 2013). No entanto, especialmente, na segunda gestão do Governo Jorge Viana, foram evidenciados importantes e polêmicos encaminhamentos, os quais demonstraram rupturas com o discurso da florestania, contrariando a intenção de prioridade da preservação ambiental e da valorização do extrativismo.

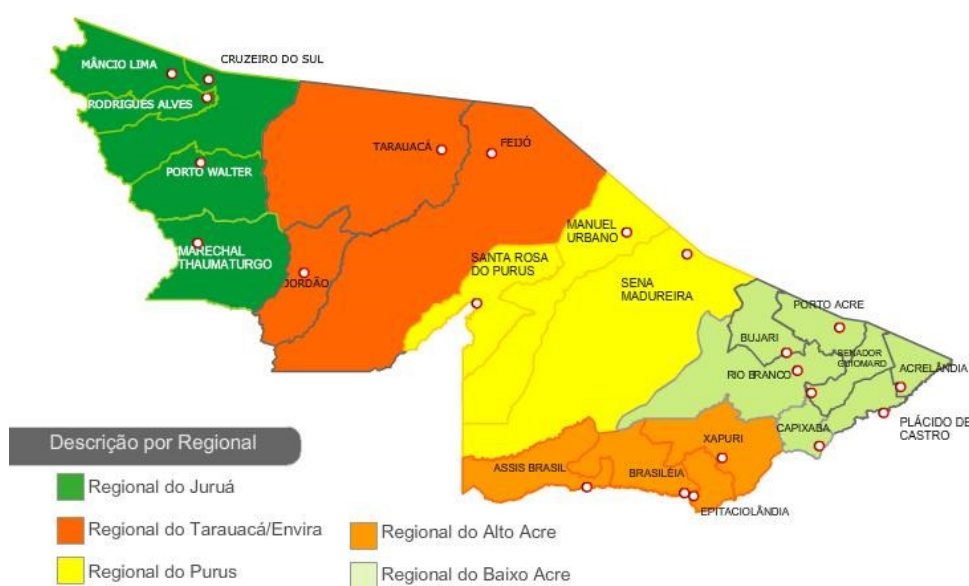
Ainda assim, Silva (2011) avalia que, embora as realizações substantivas e a presença



de incompletudes, o Governo de Jorge Viana teve expressivo reconhecimento político, inclusive, sendo eleito Senador pelo Acre com uma votação relevante. Segundo ao autor, isso se deu enquanto resultado da forma e do método, como a sua administração levou, a efeito, suas realizações. O que o autor enfatiza é a capacidade que Jorge Viana teve em valorizar seus feitos, dentre os quais destaca-se a restauração da capacidade operacional do Estado, a dinamização da economia local, ou mesmo da ressonância dos distintos interesses sociais, na composição da plataforma do desenvolvimento por ele levada a curso.

Nesse sentido, o Governo Viana iniciou a reestruturação organizacional do Estado, tendo como ênfase a criação de cinco regionais com o objetivo de desconcentrar a ação do governo, aproximando-o dos cidadãos. Logo, as regionais passaram a assessorar técnica e institucionalmente as prefeituras, apoiando o planejamento municipal e regional, além de dar suporte à capacitação dos servidores públicos municipais.

Figura 4 – Mapa da distribuição por regionais no Estado do Acre



Fonte: Acre Notícias VI (2018).

Em comparação às administrações anteriores, marcadas pela precariedade e pelo abandono dos serviços públicos, por corrupção e violência, o Governo da Floresta constituiu-se de forma diferenciada, alcançando importantes avanços (MORAIS, 2016).

A gestão Viana também foi avaliada de forma positiva pelo caráter da probidade que orientou seus oito anos de gestão. Embora em 2014 tenham surgido denúncias de que Jorge Viana tenha pedido dinheiro à Odebrecht para a campanha de seu irmão Tião Viana em 2010. Segundo as denúncias, a empreiteira haveria repassado R\$ 500mil como doação oficial e R\$

1,5 milhão como caixa 2 (G1, 2017).

### **5.3.3 Governo Binho Marques (2007-2010).**

Arnóbio Marques era chamado de Binho Marques e foi eleito governador nas eleições de 2006 com 53% dos votos. Em seu projeto de Governo, havia apresentado como prioridade dar continuidade aos projetos desenvolvidos por Jorge Viana em seus mandatos. Binho Marques foi Secretário de Educação no primeiro mandato de Jorge Viana e vice-governador no segundo.

Em seu mandato, houve incremento e legitimação da extração de madeira sob a ótica do manejo florestal moderno e da produção agropecuária como base da economia acreana. Isso se deu, em partes, pela incapacidade ou insuficiência de políticas públicas e de assistência técnica para que outras atividades de manejo tivessem capacidade de concorrência (MOURA, 2018).

O cenário esteve presente também nas áreas destinadas à conservação, como em reservas extrativistas, áreas indígenas e projetos de assentamento diversos, confirmando o desmazelo e malogro no incentivo de mercantilização das práticas extrativistas não-madeireiras, base de sustentação dos indígenas, seringueiros e demais “povos da floresta” (MOURA, 2018).

Durante o Governo de Binho Marques, novas possibilidades de comercialização das florestas (mascaradas como possibilidade de desenvolvimento) começam a ganhar envergadura, a partir da Lei do Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA). A lei passa a ser o mecanismo legal para a implantação da Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal + aumento das reservas florestais de carbono; gestão sustentável das florestas; e conservação florestal (REDD+) – e de Pagamento por Serviços Ambientais no país e no mundo.

O Acre foi colocado como referência nas discussões internacionais, sendo considerado pioneiro na implementação de REDD e serviços ambientais. Houve uma rede de atores que promoveram as ideias da economia verde, com os quais o Governo do Acre esteve intimamente ligado, dentre eles: os grandes bancos, como Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco BNDES, Cooperação Técnica do Governo da Alemanha (GIZ), diversas instituições do Governo Federal do Brasil, ONGs ambientalistas como World Wildlife Fund (WWF), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia (IPAM), Forest Trends, Woods Hole Research Center e empresas, a exemplo da Biofílica Investimentos Ambientais (SCHMIDLEHNER, 2012).

A política de REDD e o PSA no Acre ganharam grande repercussão, pois foram apresentados como solução para a questão ambiental e de preservação das florestas, no entanto:

[...] operam sobre a racionalidade do capital, e portanto, ameaçam os direitos das pessoas sobre seus territórios, construídos milenarmente a partir da tessitura de ricas relações com a mata, o rio e seus elementos. São povos que muitas vezes vivem à margem dos direitos que possuem enquanto cidadãos, isolados ou precariamente atendidos pelo Estado em relação ao acesso à educação, saúde, mas que ainda preservam ricos conhecimentos que os possibilitam uma vivência digna na floresta, extraíndo dela, e de pequenos roçados e criações, seus meios de vida. Acontece que estas atividades passam a ser vistas como ameaça a preservação da floresta sob a lógica do “desmatamento zero” e “natureza intocada” nas áreas de projeto de REDD. (MOURA, 2018, p. 12).

Esse conceito de natureza intocada chega ao Acre mais para obter créditos de carbono e diminuição do desmatamento do que pela perspectiva de reserva, pesquisa e preservação. A seguir, trazemos um exemplo disso:

Com a “base legal” do SISA na mão e com ajuda do EDF, o governo do Acre conseguiu, em 2010, fechar um acordo sobre REDD com os Estados da Califórnia (EUA) e Chiapas (Mexico). O memorando visa a comercialização de créditos de carbono que seriam emitidos pelos governos do Acre e Chiapas. As indústrias da Califórnia que causam emissões acima das normas legais do seu Estado poderiam compensar parte destas emissões excessivas através da compra destes créditos. (SCHMIDLEHNER, 2012, p. 17).

Nos moldes apresentados, o Acre tornou-se a vitrine da economia verde. Ofereceu às empresas incentivos fiscais e administrativos para a expansão do capital. Suas políticas, ao contrário do que era propagado, não promoveram a diminuição nos índices de desmatamento, muito menos promoveram o aumento na qualidade de vida da população pelo aumento na oferta de empregos, segurança, saneamento, qualidade de ensino, ou seja, nem cidadania, nem florestania.

#### **5.3.4 Governo Tião Viana (2011-2015/2016-2018)**

Em 2010, Sebastião Viana, mais conhecido como Tião Viana, foi eleito governador, dando continuidade ao período de governança da coligação “Frente Popular” sob liderança do PT com o slogan “Novo-Acre: governo parceiro, povo empreendedor”. O *slogan* de campanha já acenava para uma ruptura com o antigo discurso das gestões anteriores, apesar de seu irmão Jorge Viana ter sido o governador nos dois primeiros mandatos da FP. Em 2014, apesar da diminuição de popularidade e aprovação, Tião Viana veio a ser reeleito em um segundo turno

apertado.

A ineficácia e o baixo retorno econômico dos projetos que defendiam uma economia baseada na sustentabilidade fizeram com que Tião Viana incentivasse a diversificação das bases produtivas, diminuindo o apelo ao imaginário seringueiro e à associação do GF, atentando para o espírito empreendedor do povo. Sobre as primeiras gestões do governo da FP Silva (2011, p. 359) posiciona-se da seguinte forma:

[...] pudemos constatar que os marcos das mudanças empreendidas pelo Governo da Floresta não aprofundaram as restrições vorazes dos imperativos do mercado capitalista, no sentido de aprofundamento de sua regulação e planejamento, direcionado para o atendimento das necessidades crescentes do conjunto da população, com exceção da incorporação de algumas demandas dos segmentos dos trabalhadores rurais, por isso, que, apesar das transformações em prol de melhorias sociais, em geral, mantiveram-se os traços de continuidade de processos de exclusão e deterioração social, em que se incluem parcelas significativa dos acreanos. (SILVA, 2011, p. 359).

No mesmo sentido, Moura (2018) destaca que:

[...] o governo da “Frente Popular” a partir de Sebastião Viana dá outro contorno e dimensão para o desenvolvimento sustentável. O Estado continuou valendo-se dos empréstimos de instituições multilaterais de crédito e aprofundando os mecanismos de serviços ambientais, além de rotular toda atividade produtiva como sendo, ou em vias de se tornar, sustentável. A partir de então começamos a ouvir falar da “pecuária sustentável”, onde há técnicas para intensificação e recuperação de pastagens, confinamento dos animais, entre outros procedimentos que se apresentam como alternativas para minimizarem os impactos da pecuária na Amazônia. (MOURA, 2018, p. 45).

A pecuária, alvo de inúmeras críticas durante muito tempo no Acre, torna-se significado de progresso e desenvolvimento da economia. As atividades ligadas ao agronegócio passam a ser incorporadas, até mesmo a cultura do povo Acreano, com realizações de eventos e feiras, como é o caso da Expoacre<sup>29</sup>.

O GF, a partir desse período, passa a estimular o empreendedorismo e promover a industrialização, sobretudo àquela atrelada à produção agropecuária, convertendo-se em grande investidor do processo de industrialização, por intermédio do sistema de Parceria Público-Privada (MOURA, 2018).

O Governo de Tião Viana investiu fortemente em infraestrutura e políticas ligadas ao manejo madeireiro e crédito de carbono, além do que, incentivou a instalação de todo tipo de indústria no Estado, embora, não obtendo sucesso nesse aspecto. As dificuldades em relação à industrialização no Estado ocorreram por questões de isolamento geográfico. Até maio de 2021,

---

<sup>29</sup> Feira de negócios do Acre, é um evento tradicional no Estado, com comercialização produtos e animais, exposições artísticas e outras atrações.

a travessia do rio entre Rondônia-Acre era feita de balsa, além de o preço das tarifas de energia ser um dos mais elevados entre as unidades da federação (MOURA, 2018).

A piscicultura foi outra atividade incentivada pelo Governo Tião Viana, apresentada como ideal para aproveitar as áreas já desmatadas. Ao usar o manejo adequado dos resíduos nessa atividade, poderia ser enquadrada no mecanismo de sustentabilidade. Ao fornecer alevinos com um preço melhor, o Governo esperava estimular os produtores e elevar a produção do pescado (MOURA, 2018).

A gestão de Tião Viana chamou atenção de ambientalistas e dos povos da floresta, especialmente pelo estímulo à exportação de carne e a possível exploração de petróleo no território Acreano, indicando uma ruptura com os projetos, até então defendidos pela FP, pelo menos no discurso, baseado na sustentabilidade e na defesa da floresta.

A possibilidade de explorar petróleo colocava em risco as populações ribeirinhas, mais provável no Vale do Juruá, território de rica biodiversidade e povoada por ribeirinhos e indígenas. Ambientalistas alertavam sobre o risco que a população poderia ser colocada, além de ir contra o movimento contemporâneo de orientar a economia para baixo carbono (PASSARO JUNIOR, 2012, p. 31-32).

As mudanças intencionadas de Tião Viana, no referente às políticas de desenvolvimento do Estado, ficaram ainda mais explícitas com a extinção da Secretaria Estadual de Floresta e Extrativismo em 2012, quer dizer, o mesmo Governo que a criou também a extinguiu. Uma grande contradição uma gestão autodenominada Da Floresta delegar as florestas à mesma secretaria que regula as indústrias. Fica explícito, assim, qual dimensão o Governo pretende aplicar às suas florestas (PASSARO JUNIOR, 2012).

#### 5.4 EDUCAÇÃO E SAÚDE NOS 20 ANOS DA FRENTE POPULAR

Dentre as políticas sociais desenvolvidas no GF, elegemos duas para serem destacadas neste texto, qual sejam: educação e saúde. A escolha de tais áreas se deu em primeiro lugar pela produção científica em maior número, inclusive com produção de colegas da Universidade Federal do Acre o que nos dá elementos para problematizar e discutir, segundo pela própria formação desta pesquisadora que também é professora e já desenvolveu alguns estudos na área da saúde; e por último por já utilizarmos a saúde e a educação como exemplos de políticas descentralizadas e com vinculação de recursos quando desenvolvemos no capítulo 2 a eminência de um Sistema Nacional de Esportes. Logo se justifica serem usadas nesse estudo como um parâmetro para avaliar a gestão da FP no Acre.

Inicialmente, destacamos em nossa pesquisa que os estudos sobre as políticas de educação do Estado do Acre, em sua maioria, estão voltados para os primeiros anos do Governo da Frente Popular, tendo como governador Jorge Viana. Estabelecemos a hipótese de que isso se deve à situação enfrentada pela educação no momento em que Viana assumiu o governo. Segundo Gusmão e Ribeiro (2016), a situação na educação era de calamidade. Salários atrasados, professores sem formação em nível superior, falta de infraestrutura adequada e falta de conhecimento e acompanhamento das escolas, fatos que refletiam os baixos patamares dos resultados do Acre no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

As primeiras ações do Governo no sentido de mudança desse quadro foi regularizar o funcionamento do sistema, pagar salários atrasados, precatórios judiciais e/ou outras vantagens em atraso ao pessoal da educação. Depois, para conhecer a realidade da educação no Estado, foi realizado o recadastramento de trabalhadores da educação, o Levantamento da Situação Escolar e o Censo Escolar, em parceria com os municípios. Essas informações serviram de apoio para a construção de uma política educacional acreana (BELLONI, 2003).

Na sequência, foi realizado um planejamento estratégico, no qual a equipe do Governo elaborou um plano de ação que foi discutido com as comunidades escolares por meio de fóruns, abertos a propostas de alteração feitas por participantes. Nesse ínterim, houve destaque para a Conferência Estadual de Educação, realizada em Rio Branco, e que suscitou um intenso debate, gerando a perda de muitas das proposições iniciais governistas, contribuindo com a legitimação de implementação das propostas (GUSMÃO; RIBEIRO, 2016). Ressaltamos que o modelo de priorização da participação social nas decisões é uma característica dos Governos petistas, quer dizer, o “modo petista de governar” estava presente no Acre.

Outras ações estiveram relacionadas à melhoria da qualidade da educação e reverberaram nos índices do Ideb. Em 2005, o Ideb do Acre (escolas públicas) era de 3,3 para os anos iniciais do ensino fundamental. Em 2013 tinha chegado a 5,0, vindo a atingir índice superior ao Ideb da região Norte. Nas séries finais do ensino fundamental, os índices também demonstraram sensível melhora. Entre os anos de 2005 e 2013, o Estado exibiu o crescimento de 27%, novamente, acima da região Norte, a qual apresentou aumento de 20%. Ademais, o desempenho acreano ficou acima da média nacional, pois Brasil atingiu o acréscimo de 25%.

Embora tenhamos acesso aos dados positivos na educação, Gusmão e Ribeiro (2016) salientam que a política educacional do Acre teve prioridades claras somente nos primeiros anos, fato que não foi verificado nos últimos anos, durante a gestão de Tião Viana.

Na gestão de Binho Marques destacamos a criação da política de bônus, implementada em 2009, que tinha como destinatários professores e equipe gestora, sujeitos essenciais no

processo de reforma da educação. Em síntese, a política previa o pagamento de um prêmio, desde que alguns critérios relacionados ao atingimento de metas fossem atendidos. Essas metas eram relacionadas ao cumprimento de jornada escolar, atingimento de Índices de Desenvolvimento da Educação do Acre (IDEA), participação em cursos de formação, prestação de contas, dentre outras, vindo a ser diferenciadas a cada função exercida na escola (MELO; BRAIDI, 2018).

Sobre a política de bônus, Melo e Braidi (2018) avaliam que a mesma impôs uma cultura voltada para conceitos de eficiência e produtividade, adotando uma perspectiva empresarial, perdendo as características de incentivo e valorização docente. Desse modo, o prêmio configura-se em um artifício que induz à gestão por resultados.

Os autores avaliam ainda que, embora tenha sido na gestão do GF que políticas de maior alcance privilegiaram o magistério, e se avançou em alguns sentidos, foi durante esse mesmo Governo que o processo de governança foi se perdendo e passou a se adotar uma linha mais gerencial e menos democrática.

Sob outra perspectiva, Carvalho e Damasceno (2020) realizaram estudo onde debatem as políticas de formação empreendidas na área da educação, no período de 1999 a 2010. Os autores avaliam que, a despeito das críticas, é inegável as melhorias empreendidas pelo GF, especialmente, na gestão de Jorge Viana na área da educação. A definição de uma política de carreira e de remuneração para os trabalhadores da educação, instituída pela lei complementar nº 67 de 29 de junho de 1999, foi uma das mais importantes. Além disso, investiu-se na formação de professores, cumpriu-se o previsto na receita do Fundef, quanto aos investimentos na remuneração de profissionais do Ensino Fundamental.

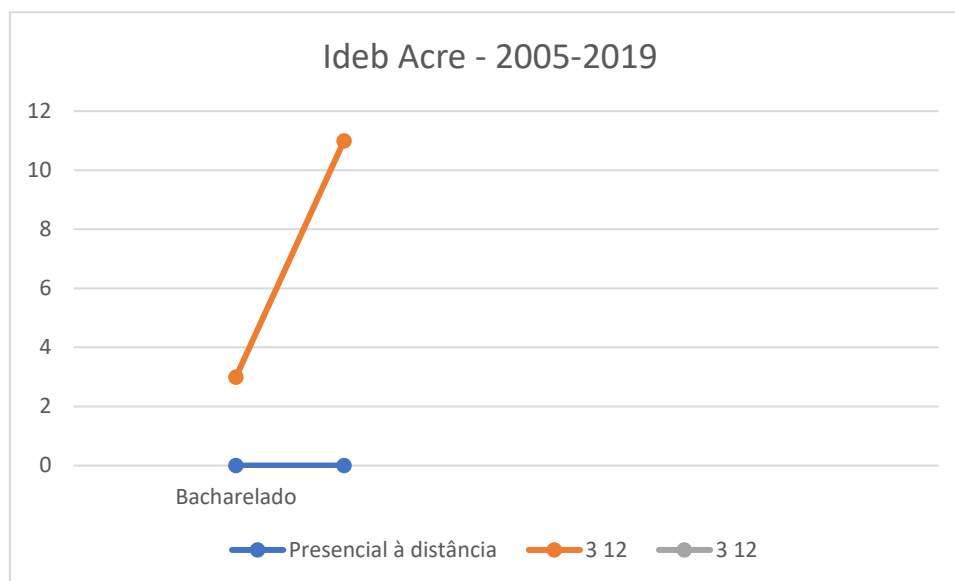
Em seguida, apresentaremos índices comparativos de dados da Educação Acreana (Tabela 1).

Tabela 1 – Ideb no Acre (2005-2019)

Segmento/Ano	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Fundamental séries iniciais	3,4	3,8	4,3	4,6	5,1	5,4	5,8	5,9
Fundamental séries finais	3,5	3,8	4,1	4,2	4,4	4,5	4,7	4,9
Ensino Médio	3	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7

Fonte: adaptado de IBGE (2021).

Gráfico 1 – Ideb do Acre (2005-2019)



Fonte: adaptado de IBGE (2021).

Recorrendo ao Quadro 2 e Gráfico 1, é possível observar a evolução e melhora no Ideb do Estado entre 2005 e 2019. Embora haja muitas críticas quanto ao índice, enquanto indicador de qualidade da educação, atualmente, é o que está disponível no Brasil. Ao avaliarem o período de 1999 a 2000, Carvalho e Damasceno (2020) atribuem essa melhora às políticas de educação implementadas pelo GF, no mesmo período, e acrescentam que, nas duas últimas gestões levadas a efeito pelo governador Tião Viana (2011-2014 e 2015-2018) houve uma estagnação dos investimentos na educação.

Os mesmos autores atribuem os resultados positivos, apontados pelo Ideb, à política de formação inicial e continuada de professores, sobretudo as voltadas à carreira e à remuneração dos docentes. Destacam a política de formação de professores em nível superior, que formou quase 10 mil professores entre 1999 e 2000, política essa desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Acre e a Universidade de Brasília (CARVALHO; DAMASCENO, 2020; GUSMÃO; RIBEIRO, 2016).

Para trazer o debate em relação às políticas de saúde implementadas pelo GF, inicialmente, trazemos alguns dados referentes a alguns indicadores divulgados pelo próprio Governo. O primeiro deles é o relatório “Avaliação das políticas de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre (1999-2012)”, documento produzido em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e com a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (ACRE, 2014).

O relatório apresenta aumento na esperança de vida ao nascer, redução na taxa de



mortalidade bruta entre 2000 e 2006, voltando aos índices de 2000, em 2010. A taxa de mortalidade infantil em 2000 era de 35,6, baixando para 20,4 em 2010 (ACRE, 2014).

A taxa de mortalidade infantil declinou de 31,3 por mil nascidos vivos em 2000, para 13,9 em 2011. Em 2010, a taxa de mortalidade infantil no Acre era 47% superior à do Brasil, porém, no prazo de um ano, essa diferença declinou para 3%. Houve ampliação na estrutura para serviços de média e alta complexidade, além de melhora da resolutividade (RÊGO, 2014; PAULA, 2013a).

Outro indicador que apresentou melhoras foi a distribuição percentual (%) de leitos do Sistema Único de Saúde (SUS) por esfera administrativa que, em 2005, era de 77,99 para a rede Estadual, e 22,01 para a privada. Em 2010, a rede estadual passou a 86,2, inseriu-se a municipal com 1,58 e a privada ficou com 12,4 (ACRE, 2014).

A quantidade de médicos por 100 mil habitantes no Acre em 2005 era de 0,81, em 2010 passou para 0,92, apresentando um pequeno acréscimo. Em relação a enfermeiros, para cada 100 leitos em 2005 era de 15,7 e em 2010 passou para 28,2. Apesar do pequeno aumento, há uma grande carência de médicos no Estado (ACRE, 2014).

Segundo Rêgo (2014) os avanços demonstrados estiveram relacionados à política de melhoria dos serviços do sistema de saúde, notadamente, à política de fortalecimento da saúde preventiva, pela ampliação da Estratégia Saúde da Família de 23,6% em 1999, passando para 73,9% em 2012.

O combate à malária foi priorizado, havendo aumento do número de agentes de endemias, distribuição de mosquiteiros impregnados, diagnóstico precoce e tratamento da doença. Essas ações resultaram em uma diminuição no índice parasitário anual de malária de 45 para 34 entre 1999 e 2012 (RÊGO, 2014).

Esses resultados positivos podem ser atribuídos às políticas implementadas pelo GF. Segundo Klein e Zione (2013), até 1999 não existia um planejamento abrangente para a saúde. Dessa maneira, a administração era realizada por contingenciamento.

Em 2000, foi instituído o “Plano Estadual de Saúde 2000 a 2003” que objetivava “organizar a rede de serviços, colocando as unidades básicas como porta de entrada do sistema, encaminhando os casos não resolvidos para os serviços secundários e terciários de resolutividade” (KLEIN; ZIONE, 2013, p. 609).

Os mesmos autores atestaram que apesar das iniciativas do governo e dos avanços nos indicadores de saúde do Acre, alguns programas não avançavam da mesma forma. Por exemplo, havia baixa cobertura da Estratégia de Saúde da Família e os indicadores da saúde da mulher, da criança e do adolescente também apontavam para problemas não resolvidos.

Em 2007, uma iniciativa do Governador Jorge Viana resultou no “Pacto pela saúde, educação e produção”. Esse tratado previa o estabelecimento de metas para a saúde, com definição clara dos financiamentos e com explicitação das fontes de financiamento, ações e contra partidas por parte dos municípios (KLEIN; ZIONE, 2013).

Para finalizar este capítulo trazemos algumas considerações gerais sobre os GF. Destacamos, primeiramente, sua ascensão com o apoio da base ligada aos movimentos sociais e sindicais ligados aos povos da floresta e, sob o apelo e apropriação dos ideais de Chico Mendes.

Há que se reconhecer o mérito inicial do Governo da Floresta ao valorizar as especificidades dos povos da floresta, de seu modo de vida, entretanto consideramos que em certa medida e especialmente no Governo de Sebastião Viana houve uma ruptura com os princípios defendidos por Chico Mendes. As ações no sentido de promover a emancipação se deram mais no sentido de regulação, e, para justificar uma política econômica atrelada a mecanismos hegemônicos do capitalismo verde (PASSARO JUNIOR, 2012; SCHMIDLEHNER, 2012).

O que ocorreu, segundo Schmidlehner (2012, p. 20) foi a esporádica reorganização dos mecanismos de acumulação de capital e a contínua promoção de seu controle sobre sociedades, recursos e territórios, tal como na Amazônia.

Durante o GF, diversas atividades relacionadas ao agronegócio foram favorecidas por políticas de base diversificada, as quais aprofundaram os mecanismos de desterritorialização das populações tradicionais e de concentração de terra. Aliás, estiveram atreladas ao desaparecimento da natureza e a coisificação dos animais. Tais atividades, discursivamente, foram colocadas em consonância às diretrizes do século XXI, concomitantemente, ao novo modelo econômico que valoriza a natureza e que deve ser tomado como exemplo, sendo indispensáveis para a promoção do desenvolvimento e do progresso (MOURA, 2018).

Passaro Junior (2012) considera que o GF utilizou muito bem a comunicação como um sistema de controle, emitindo palavras de ordem, ao disseminar e sedimentar a nova forma de pensar a vida acreana. Nesse sentido, Moura (2018) acredita que, ao contrário do que foi propagado, o que aconteceu no Acre deve servir de alerta para o que representa a economia verde do capitalismo.

Por outro lado, é importante destacar os avanços na arquitetura do Estado com a criação e a reforma de praças, escolas, parques, postos de saúde, delegacias e pavimentações, tudo isso, somado aos discursos produzidos em torno do resgate identitário e da autoestima do povo, foram fatores que influenciaram a permanência do GF durante 20 anos no poder (MOURA,

2018).

Ademais, corroboramos as afirmações de Brose (2014) que após um século de omissão do Estado e do cenário político e econômico que o Acre se encontrava no momento em que o GF assumiu o Governo, atender todas as expectativas e anseios acumulados pela população por tanto tempo foi uma tarefa complexa, o que levou a um desgaste do termo florestania e consequentemente do GF, particularmente em suas últimas gestões. Isso se deve em grande parte também ao fato de que à medida que o Governo intervém sobre um problema, novos surgem, à medida que algumas categorias são atendidas, outras se sentem desprotegidas ou desprestigiadas. E, segundo Brose (2014), com o GF não foi diferente, como exemplo, o autor cita o questionamento da oposição ao modelo de desenvolvimento adotado, indicando que o Acre deveria seguir o modelo adotado pelo Estado vizinho Rondônia, que priorizou o desenvolvimento da pecuária e agricultura e atualmente é o terceiro Estado mais rico da região Norte.

Apesar das contradições presentes entre o discurso e o afastamento da causa ambientalista e das críticas pela estratégia de desenvolvimento adotada em nossa opinião é possível considerar que os 20 anos do GF se tratou de um caso exitoso de gestão e de políticas públicas que foram desenvolvidas de modo a promover o exercício da cidadania, a inclusão social e o desenvolvimento do Estado, com avanços importantes na área da saúde, educação, infraestrutura e urbanismo.

Sobre o “modo petista de governar”, consideramos que o GF vivenciou os impasses, a complexidade e suas contradições, se por um lado houve a implantação de reformas necessárias visando a realização da vida material e cultural do povo, também houve o favorecimento do capital, em especial o capitalismo verde. E como bem salienta Rodrigues (1999), o “modo petista de governar” importa considerar o fato de que mesmo o mais democrático dos Governos estaria submetido a máquina administrativa.

Finalizada essa contextualização histórica do desenvolvimento do Acre e da gestão do PT nesses 20 anos, suas conquistas, tensões e contradições, traremos o contexto da educação física e do esporte no Estado.

## 5.6 PANORAMA DA EDUCAÇÃO FÍSICA E ESPORTE NO ESTADO

No tópico anterior, apresentamos alguns avanços que ocorreram na educação do Acre, diante de políticas implementadas pelo GF. Destinamos, agora, um espaço para apresentar um panorama atual da educação física e do esporte do Estado, a fim de aproximar a discussão à

temática central desse estudo: as políticas de esporte. Entendemos que o cenário da atualidade é influenciado por todo o processo histórico de desenvolvimento cultural, econômico e político do Estado. Sendo assim, merece ter destaque em nossa tese.

O Estado acreano conta com 12 Instituições de Ensino Superior registradas no Emec<sup>30</sup>, destas, 2 são públicas: a Universidade Federal do Acre, com campus em Rio Branco e Cruzeiro do Sul, e o Instituto Federal do Acre, com 6 campus (2 campus em Rio Branco, 1 em Xapuri, 1 em Sena Madureira, 1 em Tarauacá, 1 em Cruzeiro do Sul).

Em tal conjuntura, contamos com a oferta de 27 cursos de educação física, sendo 3 de licenciatura na modalidade presencial e 12 na modalidade à distância; 3 de bacharelado na modalidade presencial e 11 à distância<sup>31</sup>. Na modalidade *Strictu Sensu*, a Educação Física do Acre não tem nenhum curso. Essa ausência faz com que os estudantes busquem qualificação na área da saúde, procurando os cursos de mestrado em Ciências da Saúde, Saúde Coletiva, ou Educação, oferecidos pela Ufac. Em nível de doutorado, há procura pelo curso de Saúde Coletiva, também ofertado pela Ufac<sup>32</sup>. É importante destacar que esses cursos não atendem toda a demanda de estudantes desejosos de seguir a carreira acadêmica no Estado.

O Acre, apesar de ser um Estado jovem - tem apenas 60 anos - carrega consigo traços conservadores muito fortes. Em algumas escolas estaduais, por exemplo, ainda é possível encontrar a separação por gênero nas aulas de educação física, denotando uma concepção que considera a mulher como sendo mais frágil. Com isso, lhe é vedada a prática de algumas atividades físicas e alguns esportes, ou fomenta-se a noção de que não deve ser realizada junto dos homens.

A realidade demonstrada vem sendo modificada aos poucos, à medida que os professores mais antigos, mediante aposentadoria, são substituídos por gerações de professores mais jovens, contemplando uma visão mais atual da Educação Física. Pode-se dizer que estamos entre o antigo e o novo – desse modo, não estamos afirmando que esse novo seja o ideal, apenas que uma visão retrógrada vem sendo superada a passos lentos.

Nas escolas da educação infantil ainda é possível encontrar a presença de jogos e brincadeiras tradicionais, como *queimada*, *pula elástico*, *coelho sai da toca*, entre outras. Mas, conforme os níveis escolares vão aumentando, o esporte vai tomando o espaço dessas brincadeiras e assumindo o protagonismo dentro da educação física escolar, predominando o futebol de salão.

---

<sup>30</sup> Disponível em: <https://emec.mec.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://emec.mec.gov.br>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.ufac.br/site/academico/mestrados-e-doutorados>. Acesso em: 17 nov. 2022.

Na transição da fase de criança até a fase adulta, existe a tendência de que a prática de atividades físicas e do esporte diminuam, ou, até mesmo, fiquem ausentes da rotina de alguns. Em consequência, dados do Diesporte apontam que a taxa de sedentarismo na faixa etária entre 15 e 19 anos passa de 32,7% para 53,5% entre 45 a 54 anos (BRASIL, 2016).

A mesma tendência foi evidenciada no Acre, em estudo desenvolvido por Elicker *et al.* (2020), com estudantes do Ensino Médio de Instituições Federais das cinco regionais do Estado. A pesquisa identificou que 41,7% dos estudantes não praticam esporte em seu tempo livre. Sobre os motivos, 55,7% atribuíram a falta de tempo. Os resultados apontam para o abandono da prática esportiva no tempo livre por parte dos estudantes do Ensino Médio, o que pode estar relacionado à um aumento de atividades e responsabilidades, entre elas, as obrigações com estudo, trabalho ou família.

No Acre, é comum que irmãos mais velhos assumam a responsabilidade de cuidado com irmãos mais novos, enquanto os pais trabalham, hábito intensificado entre as famílias de baixa renda. Além disso, ao concluírem o Ensino Médio, a busca por um espaço no mercado de trabalho é outro fator possível do abandono da prática esportiva.

O percentual de pessoas fisicamente ativas no Acre é de 36,2% e segue a média nacional, que é de 37,9%, e da região Norte, vindo a ser de 36,6% (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017). O índice de pessoas adultas com sobrepeso, segundo dados do Vigitel de 2021, é de 60,4% na capital, Rio Branco, sendo que a frequência de adultos com excesso de peso, apresentado no estudo, variou entre 49,3% em São Luís – MA e 64,4% em Porto Velho - RO. No entanto, o índice de obesidade ficou em 24,2%, a frequência de adultos obesos variou entre 17,9% em Vitória - ES e 26,4% em Porto Velho – RO (BRASIL, 2022).

Sobre os tipos de práticas de esporte e atividade física, é possível identificar uma pluralidade. Atividades ao ar livre, como caminhada, corrida e ciclismo, em espaços arborizados, são muito valorizados pela população acreana, tanto pelo baixo investimento financeiro necessário, quanto pela possibilidade de prática nos horários mais ajustados à sua rotina.

Somado a isso, a caminhada, as corridas de rua e o ciclismo evidenciaram um aumento expressivo de adeptos nos últimos anos no Estado. Dados do Diesporte indicam que, na preferência nacional, a caminhada ocupa o segundo lugar [em primeiro está o futebol], a corrida aparece em sexto lugar e o ciclismo está em nono lugar, num rol de trinta e uma atividades/esportes. No Acre, a preferência pelo futebol também foi identificada entre estudantes do Ensino Médio, seguido de futsal, voleibol, basquetebol e handebol (ELICKER *et*

al., 2020).

Em Rio Branco, locais como o Horto Florestal (Figura 6), as dependências da Universidade Federal do Acre (UFAC – Figura 5), o Lago do Amor (inaugurado em 2018), o Parque do Tucumã, o Canal da Maternidade e o Parque Chico Mendes são muito utilizados pela população, em virtude de sua beleza, estrutura e segurança.

Figura 5 – Universidade Federal do Acre



Fonte: Página da Universidade Federal do Acre<sup>33</sup>.

Figura 6 – Horto Florestal



Fonte: G1Acre<sup>34</sup>.

Mas, nem todos os espaços públicos destinados ao esporte e lazer são assim. Uma pesquisa realizada em 2019 analisou a realidade de espaços públicos de esporte e lazer na

---

<sup>33</sup> Disponível em: <https://pt.foursquare.com/v/universidade-federal-do-acre-ufac>. Acesso em: 12 set. 2022.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2021/05/21/em-rio-branco-horto-florestal-reabre-apos-quatro-meses-fechado-devido-a-pandemia.ghtml>. Acesso em: 12 set. 2022.

Regional 6 de Agosto, que compreende oito bairros de Rio Branco. O estudo analisou 11 locais que, em sua maioria, não ofereciam as condições necessárias para o uso da população, pois os equipamentos e os locais não recebiam manutenção, cuidados e limpeza. Dos 11 lugares analisados, apenas um, onde era desenvolvido o programa do Governo Federal, denominado Esporte e Lazer da Cidade (PELC), encontrava-se em condições adequadas para o uso (CASTRO *et al.*, 2020).

A respeito do mesmo tema, no ano de 2013, o Jornal AC24hs chamou atenção para a falta de manutenção na “Cidade do Esporte” - espaço que comporta quadras de futsal, voleibol, basquetebol e tênis, localizadas nas proximidades do Estádio Arena da Floresta, e destinado ao uso da comunidade, além da formação de atletas de alto rendimento, demanda inaugurada em 2006. De acordo com a reportagem, a “Cidade do Esporte” estava depredado, não havendo segurança para uso e servia como depósito de lixo<sup>35</sup>. Atualmente, a situação não se modificou, pois constatamos que o espaço se encontra em estado de total abandono.

Apesar dos problemas de estrutura física, é possível identificarmos, no Estado, a prática de múltiplas modalidades esportivas, algumas delas organizadas e representadas pelas federações, outras, ainda, praticadas informalmente, sob a perspectiva do lazer. No quadro a seguir, apresentamos o levantamento realizado, por meio da página do Google, das federações presentes no Estado do Acre. Ao todo, foram encontradas 24 federações, tendo casos esporádicos de página vinculada à confederação brasileira da modalidade, havendo também unidades apenas com redes sociais, como Instagram e Facebook<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> <https://ge.globo.com/ac/noticia/2013/10/no-acre-cidade-do-esporte-passa-por-abandono-e-sera-reativada.html>.

<sup>36</sup> Tínhamos a intenção de levantar o número de atletas federados, porém, não foi possível, porque, para isso, seria necessário recorrer a cada uma das federações, já que essas informações não estão disponíveis na internet. Além disso, o número de atletas tem uma variabilidade grande de um ano para outro.

Tabela 2 – Federações de Esporte do Acre

	Federação
01	Federação Acreana de Handebol
02	Federação Acreana de Voleibol
03	Federação Acreana de Taekondo
04	Federação Acreana de Atletismo
05	Federação Acreana de Futevôlei
06	Federação Acreana de Futsal (Fafs)
07	Federação Acreana de Xadrez
08	Federação de Desporto Universitário Acre (FDUA)
09	Federação de Tênis de Mesa do Estado do Acre (FTMEAC)
10	Federação Acreana de Ciclismo
11	Federação de Futebol do Acre
12	Federação Acreana de Basquetebol
13	Federação de Judô do Estado do Acre.
14	Federação Acreana de Desporto Escolar.
15	Federação Acreana de Capoeira
16	Federação Acreana de Karatê
17	Federação Acreana de Tênis
18	Federação Aquática do Estado do Acre
19	Federação Acreana de Kung Fu
20	Federação Acreana de Esportes Paralímpicos
21	Federação Acreana de Futevôlei
22	Federação Acreana de Paramotor
23	Federação da Karatê Acreana
24	Federação de Ginástica do Estado do Acre

Fonte: elaboração da autora.

Todas as federações organizam anualmente campeonatos, torneios e atividades. Dentre as mais antigas, está a Federação de Futebol do Acre, criada em 1947. Tinha como denominação “Federação Acreana de Desporto” e, em 1989, passou a ser chamada de Federação de Futebol do Estado do Acre, mesmo ano que o futebol se profissionalizou no Estado. A nomenclatura modificou-se novamente em 1999, passando, então, a ser chamada de Federação de Futebol do Acre.

Atualmente, a federação organiza torneios oficiais, a exemplo do Campeonato Acreano de Futebol, de onde saem os representantes para competições nacionais, a saber, o Campeonato Brasileiro de Futebol Série D, a Copa do Brasil e a Copa Verde. Ainda, organiza o Campeonato Acreano de Futebol Feminino e os torneios estaduais das categorias de base, infantil (sub-15) e juvenil (sub-18)<sup>37</sup>. Em 2022, participaram do Campeonato Acreano de Futebol 11 equipes.

O Acre tem 19 estádios de futebol. Os maiores são o Arena da Floresta - com capacidade para 25mil torcedores; o José de Melo – com contingente de 8 mil torcedores, e o Adauto Brito da Frota - com extensão para 4 mil torcedores. Os demais comportam entre mil e dois mil

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.campeoesdofutebol.com.br/index.htm>. Acesso em: 14 nov. 2022.



torcedores, alguns deles não dispendo de arquibancadas<sup>38</sup>.

O futebol é o “queridinho” do Estado, talvez por ser uma das primeiras modalidades a ter uma federação estadual, ou, pelos investimentos realizados pelo Governo local, o que não é uma surpresa, por conta do Brasil ser conhecido como país do futebol. Historicamente, tem recebido uma atenção especial também por parte do Governo acreano, o que já foi alvo de críticas.

Em um dos comentários, realizado pelo cronista esportivo João Renato Jácome, do Jornal AC24horas, em 2015, o crítico relatou a falta de recursos e de apoio aos outros esportes no Estado, pois, segundo ele, essa escassez de incentivo contribui para que atletas abandonem treinamentos e competições (AC24horas, 2015). Habita, no protagonismo do Futebol, não só no Acre, mas no Brasil todo, a capacidade que o esporte tem de mobilizar o mercado, atrair as maiores cifras de patrocínio e os direitos televisivos (ATHAYDE, 2014).

Contudo, não percebemos reciprocidade no futebol do Acre. Sobre isso, o mesmo cronista ressalta: “futebol no Acre é decepção, pois, mesmo com os investimentos realizados pelo governo do Estado, já que a iniciativa privada, com os resultados negativos, não tem mais investido, as equipes não têm conseguido bons resultados, se restringindo à participação na série D do futebol brasileiro” (AC24HORAS, 2015). Logo, seu posicionamento parte do princípio da priorização do investimento do governo no futebol de rendimento, em detrimento a outras modalidades, ou do futebol como prática de lazer nos momentos livres e com iguais condições de acesso.

De igual forma, a hegemonia do futebol é notável, ao acessarmos os sites de notícias do Acre e os programas de televisão locais. O número de matérias relacionadas ao futebol é consideravelmente maior, proporcionalmente em destaque dado e em quantidade.

Por outro lado, as últimas notícias do Jornal G1 enfatizam a insatisfação dos clubes de futebol com o valor anunciado pelo Governo estadual para o ano de 2022, que seria bem inferior ao ano de 2021<sup>39</sup>. A crítica estende-se à forma como os valores foram distribuídos aos clubes, e à falta de transparência na divulgação dos critérios utilizados no rateio.

O Esporte ainda enfrenta problemas como a questão do isolamento estadual, em relação aos grandes centros urbanos de nosso país. Em 2014, por exemplo, o jornal AC24horas publicou matéria sobre a incerteza da participação dos atletas acreanos nos jogos da Juventude, durante a fase nacional, em virtude da limitação de assentos nos voos que saem de Rio Branco. Na

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://historiadofutebol.com/blog/?p=7646>. Acesso em: 17 nov. 2022.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://ge.globo.com/ac/futebol/times/humaita/noticia/2022/10/19/presidente-do-humaita-demonstra-insatisfacao-com-valor-proposto-para-apoio-financeiro-do-estado.ghtml>.

reportagem do mês de outubro, menciona-se que, no mês anterior, 119 atletas da categoria sub 14 deixaram de participar da competição nacional pelo mesmo motivo (AC24HORAS, 2014). Somado à restrição de voos, outro problema é o alto preço das passagens – em 2019, o Acre registrou as passagens mais caras do país – muitas vezes, impossibilitando a participação dos atletas acreanos em competições regionais ou nacionais (AC24HORAS, 2019).

Mais um componente negativo está na desativação de algumas políticas, como o Bolsa Atleta e a Lei de Incentivo ao Esporte, que serviam de subsídio aos atletas, no intuito da participação em competições. O Bolsa Atleta foi desenvolvido entre 2008 e 2014 e a Lei de Incentivo ao Esporte, efetivamente, liberou recursos pela última vez no ano de 2016. Fora as questões já mencionadas, os atletas ainda têm que conviver com adversidades impostas pelo clima, quer dizer, as enchentes e o período de seca afetam a vida de grande parte da população acreana anualmente.

No concernente ao impacto climático, no ano de 2021, foi decretada situação de emergência no Estado, devido à cheia dos rios, vindo a atingir mais de 130 mil pessoas, momento em que também houve surto de dengue, crise migratória na fronteira e falta de leitos de UTI para pacientes com Covid-19. Posteriormente, em 2022, o problema foi a seca, quando o Rio Acre, principal fonte de abastecimento de água do Acre, atingiu cotas históricas de baixo nível de água.

Como vimos, o desenvolvimento do Esporte, no Estado, passa por problemas que vão desde falta de manutenção da infraestrutura disponível, passando por pouco investimento, ou priorização de algumas modalidades, desfavorecendo outras, até a questões climáticas. Ainda assim, alguns atletas acreanos venceram barreiras e conseguiram destaque no cenário esportivo nacional, como é o caso de Wendell Barbosa que, em 2019, conquistou medalha de ouro no Paramericano de Jiu-jitsu, o goleiro Weverton, atualmente, em atuação no Palmeiras, mas, no ano passado, foi convocado para a disputa da copa do mundo de 2022, pela seleção Brasileira e o atleta Dayan, o qual, em 2019, passou a disputar a superliga de voleibol pelo Blumenau de Santa Catarina.

Entre outros destaques, evidenciamos o atleta Enoque Fragoso, bicampeão brasileiro e campeão no Pan Americano de Sanda (boxe chinês) – categoria 85kg, e mais dois atletas acreanos os quais conquistaram medalha de bronze no 32º Campeonato Brasileiro de Kung Fu Wushu, realizado em Goiânia (GO), entre os dias 12 e 16 de outubro de 2022<sup>40</sup>.

Conjuntamente, as mulheres destacam-se no esporte acreano. Nesse contexto, Yane Veras foi a primeira mulher a apitar uma partida de futebol profissional no Estado. A árbitra

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://ge.globo.com/ac/noticia/2022/10/18/enoque-fragoso-e-bicampeao-brasileiro-de-boxe-chines-acre-tem-ainda-dois-podios.ghtml>.

participou do jogo entre Vasco da Gama e Plácido de Castro, em 2019, em partida válida pela 1ª rodada do Campeonato Estadual de Futebol sub-20.

O Estado também foi pioneiro, no País, no desenvolvimento de uma nova prática desportiva denominada “Hóquei Subaquático”. Essa modalidade, realizada em piscina, foi trazida por um estudante da Universidade Federal do Acre (Ufac), em 2016. O estudante conheceu o esporte, ao realizar um intercâmbio na Hungria e, ao retornar, difundiu a prática para colegas e amigos (SOUZA; ELICKER; SILVA, 2019).

Nesse sentido, modalidades não tão tradicionais quanto o futebol vem sendo desenvolvidas no Estado. O *rugby* e o *frisbee* foram inseridos em 2013, por iniciativa de um professor de educação física. Após, em 2014, havia cerca de 30 praticantes de *rugby*, dos quais se formou uma equipe que participou da Copa Norte de *Rugby* no mesmo ano. Os dois esportes, mesmo que timidamente, têm sido introduzidos nas aulas de educação física de algumas escolas acreanas.

As atividades esportivas foram suspensas no período pandêmico (2020–2021), especialmente, competições e campeonatos. Gradativamente, de acordo com as orientações e a liberação por parte das autoridades competentes, algumas atividades foram sendo retomadas. Os Jogos Escolares, por exemplo, foram reorganizados em 2022 e tiveram a participação de aproximadamente 5 mil alunos<sup>41</sup>.

Os relatos aqui apresentados fazem parte de experiências enquanto cidadã, ex-professora de Educação Física Estadual e, atualmente, docente e pesquisadora da Ufac. Algumas informações foram buscadas nos sites de notícias locais, certamente, sem trazer a complexidade do atual cenário esportivo estadual, mas as utilizamos na intenção de abeirar a realidade acreana, não só do ponto de vista do esporte, como também dos aspectos geográfico, econômico e social, passíveis de futuras agendas de pesquisa.

Passamos, agora, ao capítulo 6, no objetivo de analisar como se desenvolveram as políticas de esporte, desenvolvidas nos 20 anos de governo da Frente Popular (FP), ou o denominado Governo da Floresta (GF).

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://ac24horas.com/2022/06/15/governo-da-inicio-a-abertura-dos-jogos-escolares-para-cerca-de-5-mil-estudantes-no-acre/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

## CAPÍTULO 6

### 6 AS POLÍTICAS DE ESPORTE NOS 20 ANOS DO GOVERNO DA FLORESTA (1999-2018)

A formulação de uma política pública representa traduzir em planos, programas, projetos e ações os propósitos e as plataformas eleitorais dos Governos que, em geral, buscam a solução de problemas sociais. Essas políticas, após a fase de elaboração e implantação, passam por um processo de monitoramento e avaliação, para, quando necessário, propor mudanças em seus rumos (SOUZA, 2006; DIAS; MATOS, 2012). Essa avaliação é realizada por intermédio de metodologias de análise, utilizando técnicas e procedimentos para aferir sua eficácia, eficiência e efetividade (BOSCHETTI, 2009).

Na área das políticas públicas de esporte, julgamos que o modelo de análise o qual está mais desenvolvido em termos de contemplar tais aspectos é o modelo desenvolvido por Athayde *et al.*(2021). Esse modelo (Figura 7) apresenta um conjunto de dimensões de análise específico para os Estados da Federação, que podem ser utilizadas na íntegra ou de forma mais específica.

Figura 7 – Modelo de Análise para Políticas Públicas de Esporte para os Estados

Dimensões	Categorias
1. Contexto Regional	1.1. Aspectos históricos e socioculturais
	1.2. Histórico político-governamental
	1.3. Perfil socioeconômico e demográfico
	1.4. Panorama da realidade esportiva
2. Configuração Política	2.1. Ordenamento legal
	2.2. Dispositivos políticos
	<b>2.3. Programas e ações setoriais, intersetoriais e transversais da política esportiva</b>
3. Gestão e Controle Social	<b>3.1. Relações entre esferas governamentais</b>
	<b>3.2. Relações entre entes governamentais e outros sujeitos</b>
	3.3. Estrutura organizacional e pessoal
	<b>3.4. Formas e mecanismos de controle social</b>
<b>4. Abrangência e Infraestrutura</b>	4.1. Acesso ao esporte
	4.2. Alcance dos programas e projetos
	4.3. Espaços e equipamentos
5. Financiamento e Gasto	5.1. Fonte
	5.2. Direção
	5.3. Magnitude

Fonte: Athayde *et al.*(2021).

Este capítulo, se debruça a analisar como se desenvolveram as políticas de esporte

desenvolvidas pelo GF sob os aspectos da concepção e configuração de esporte presente nas políticas desenvolvidas no período de 1999 a 2018. Para isso, elencamos 3 dimensões do modelo apresentado, a saber: 1) Contexto regional 2) Configuração política; 3) Gestão e controle social. Essas dimensões foram escolhidas, considerando os objetivos da pesquisa, nos quais cada uma delas apresenta categorias e indicadores de análise. A dimensão contexto regional está contemplada no capítulo 4, onde apresentamos os aspectos históricos e socioculturais, histórico político governamental, dados socioeconômicos e demográficos e um pequeno panorama da realidade esportiva. Aqui, no capítulo 6, exploramos a dimensão configuração política, na qual as categorias de análise dizem respeito ao ordenamento legal, aos dispositivos políticos e às ações, programas e projetos esportivos desenvolvidos pelo Governo. Essas categorias nos permitem identificar os conceitos-chave, os elementos que nortearam as políticas, bem como se sua elaboração e implementação é dada sob a perspectiva de direito, ou para o atendimento de grupos hegemônicos específicos. Também é possível identificar a transversalidade do conteúdo esportivo nas ações de outros setores e esferas governamentais (ATHAYDE *et al.*, 2021).

A dimensão gestão e controle social utiliza-se das categorias estrutura organizacional e pessoal, relações entre esferas governamentais, relações entre os entes governamentais e outros sujeitos e as formas e mecanismos de controle social. Essa dimensão permite identificar os princípios que organizam a administração do órgão gestor do esporte, da experiência de uma gestão democrática e participativa, do grau de descentralização, do papel do Estado e da participação da sociedade no desenvolvimento das políticas esportivas.

Cada dimensão estudada, e dentro dela cada categoria de análise, em determinado momento, exigiu a adoção de procedimentos e instrumentos de pesquisa e busca distintos, visando atender sua especificidade. Em função disso, optamos por descrever o processo metodológico de forma mais detalhada no momento da apresentação de cada dimensão. Desse modo, queremos justificar a descrição metodológica junto à dimensão apresentada à revelia do item específico da tese destinado a isso, sendo realizado de forma mais geral. Dito isso, passamos a apresentação das dimensões de análise.

## 6.1 ORDENAMENTO LEGAL DA POLÍTICA ESPORTIVA NO GOVERNO DA FLORESTA

Essa categoria de análise apresenta uma sistematização de normatizações e legislações que regulamentaram as políticas, ou formalizaram programas e projetos. Tal categoria torna-se

importante porque, segundo Muller e Surel (2002), a existência de uma política pública pressupõe que as diferentes declarações e/ou decisões estejam aglutinadas em um quadro geral, normatizando a ação pública. Isso significa que, antes de tudo, uma política governamental será definida, por meio de um conjunto de fins a serem atingidos, com necessidade de um ordenamento burocrático, jurídico, legislativo e executivo, e que, por fim, são sujeitos à avaliação e análise (ATHAYDE *et al.*, 2021).

Vejam, agora, esse conjunto de leis que normatizaram as políticas públicas de esporte do Governo da Floresta (GF).

### 6.1.1 Legislação esportiva do Acre até 1999.

Antes de adentrarmos na análise do ordenamento legal, produzido durante os Governos da Frente Popular, é importante retomar a legislação vigente para o esporte do Acre, até a chegada do GF ao Governo do Estado, como forma de subsidiar, historicamente, o período analítico do interstício que trata este estudo.

A pesquisa da legislação esportiva do Acre, anterior a 1999, foi realizada entre os dias 01 e 15 de fevereiro de 2022 e consistiu na exploração de dados em duas fontes: página eletrônica da Assembleia Legislativa<sup>42</sup> do Estado do Acre e *site* oficial das Leis Estaduais<sup>43</sup>. O mapeamento das leis adotou as seguintes etapas: 1) definição dos descritores associados à legislação esportiva; 2) levantamento em meio digital com base nos descritores; 3) leitura das leis localizadas e análise de duplicidade e 4) quantificação das leis.

Na primeira etapa, empreendida na página da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, o levantamento considerou o interstício entre os anos de 1964 e 1998 e a busca foi realizada ano a ano, por meio da leitura do título das leis e a identificação das que tinham relação com o esporte. Na página da Assembleia Legislativa, as leis estão disponíveis a partir de 1971, dessa forma, entre 1971 e 1998, foram encontradas 12 legislações relacionadas ao esporte. Na sequência, do contato com o *site* das Leis Estaduais a busca foi realizada utilizando os descritores “esporte” e “desporto”, no período de 1964 a 1998, igualmente, o ano de início das buscas deu-se pelo ano em que as leis se encontram disponíveis e foram localizadas 10 legislações. Após esse levantamento, as leis encontradas na página da Assembleia Legislativa foram comparadas às encontradas no *site* Leis Estaduais, no intuito de identificar duplicidade. Nesse processo, 4 foram excluídas. Ao final, identificamos 18 legislações voltadas ao esporte,

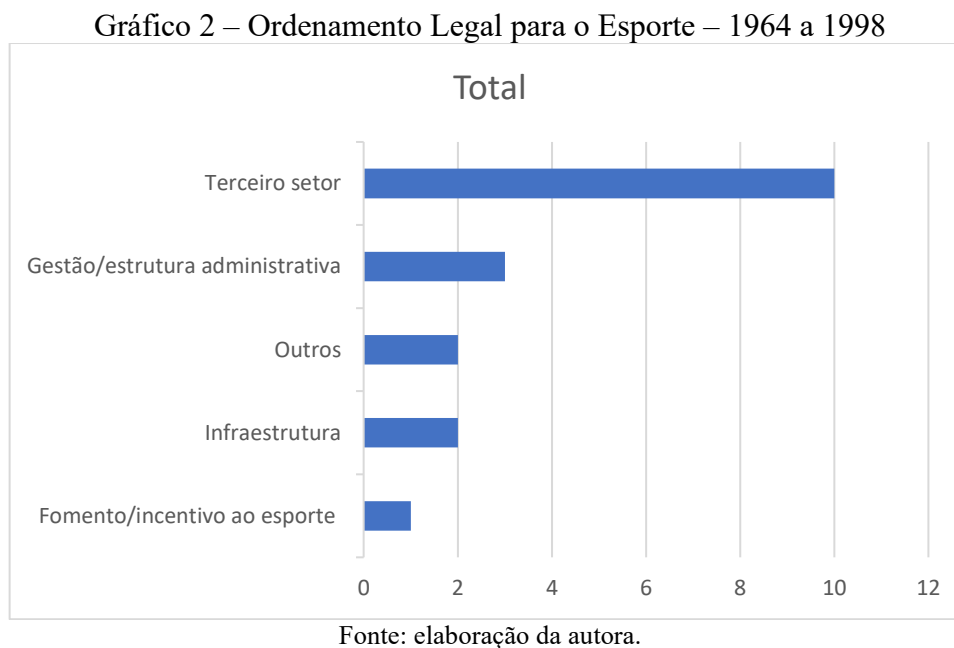
---

<sup>42</sup> Disponível em: <http://www.al.ac.leg.br/>. Acesso em: 01 fev. 2022.

<sup>43</sup> Disponível em: [Leis Estaduais do Acre](#). Acesso em: 01 fev. 2022.

vindo a constituir a última etapa do mapeamento.

As legislações identificadas foram agrupadas em cinco categorias de análise: Terceiro Setor (10 Leis); Gestão/Estrutura Administrativa (3 Leis); Outras (2 Leis); Infraestrutura (2 Leis) e Fomento e/ou incentivo ao esporte (1 Lei). O Gráfico 2 apresenta a distribuição anunciada.



Nesse conjunto de 18 leis, destacamos que as 10 relacionadas ao “Terceiro setor” tratam da instituição de Entidades de Utilidade Pública. A categoria “Gestão e estrutura administrativa” apresenta duas leis para alterações na Estrutura Administrativa e 1 que cria a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto. As 2 leis presentes na categoria “Outras” dizem respeito à instituição da obrigatoriedade dos estabelecimentos de ensino e prática das modalidades de lutas e artes marciais, além dos registros previstos em lei, realizarem também registro na Secretaria de Desportos do Estado do Acre e a instituição da obrigatoriedade de apresentação de atestado médico de aptidão física no ato da matrícula nas academias e ginásios de artes marciais, musculação e ginástica de qualquer tipo, devendo ser renovado a cada seis meses, arquivado e anotado na ficha do aluno ou usuário, além da obrigatoriedade de acompanhamento por professores de Educação Física com registro no Ministério da Educação. Na categoria “Infraestrutura” 1 lei trata da criação de praças em Rio Branco e outra da permuta de um imóvel com o Clube Atlético Acreano de Rio Branco. A última categoria “Fomento e/ou incentivo ao esporte”, com apenas 1 lei, institui o incentivo fiscal para projetos culturais e desportivos (LIE) em empresas com estabelecimentos no Estado.

Além desse aparo legal, evidenciamos a necessidade de aprofundar a análise no panorama ampliado da legislação constante na Constituição do Estado do Acre (ACRE, 1989), lei maior que orienta toda as demais políticas.

A Constituição foi promulgada em 3 de outubro de 1989 e atualizada pela Emenda Constitucional nº 54, de 12 dezembro 2019. No que se refere ao esporte, não houve nenhuma alteração após essa atualização.

A Constituição do Estado do Acre (ACRE, 1989) segue os princípios e preceitos da Constituição Federal do Brasil (1988), sua estrutura está dividida da seguinte forma:

TÍTULO I - O ESTADO DO ACRE E SEU TERRITÓRIO;  
 TÍTULO II – DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO;  
 TÍTULO III - DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES;  
 TÍTULO IV - DA DEFESA DO ESTADO;  
 TÍTULO V - DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO;  
 TÍTULO VI - DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL;  
 TÍTULO VII - DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS.

Nela, o esporte está situado no Capítulo VI - Da Educação, da Cultura, do Desporto, do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, Título VI - Da Ordem Econômica e Social e Seção I - Da Educação, por meio do Art. 196, o qual dispõe que o Estado fomentará a educação física com a construção de praças de esportes adequadas às necessidades locais e regionais.

Observamos que, na seção I, o esporte aparece vinculado à Educação. Por outro lado, no Capítulo VI, Seção III, art. 205 consta que:

Art. 205. O Estado fomentará atividades físicas e práticas desportivas formais e não-formais, observados os seguintes princípios:

- autonomia ampla das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento;
- destinação de recursos para a atividade esportiva, oriundos do orçamento público e de outras fontes, captados com a criação de instrumentos e programas especiais com tal finalidade, priorizando o desporto educacional;
- incentivo a programas de capacitação de recursos humanos, ao desenvolvimento científico e à pesquisa, aplicados à atividade esportiva;
- criação de medidas de apoio ao desporto, participação e desporto performance, inclusive programas específicos para a valorização do talento desportivo;
- atendimento especializado às crianças carecedoras de cuidados especiais para prática esportiva, prioritariamente no âmbito escolar; e
- incentivo às atividades esportivas e de lazer especiais para a terceira idade, como forma de promoção e integração social do idoso.

Parágrafo único. Cabe ao Conselho Regional de Desporto, na forma da lei, fiscalizar a distribuição e aplicação de verbas às entidades desportivas, bem como coordenar



suas atividades.

Observamos que, no art. 205, o esporte está previsto como direito e dever do Estado. A Constituição do Estado do Acre está em consonância com a Constituição Federal, no entanto, dois aspectos nos chamam atenção de forma mais veemente. Primeiro, quando concede autonomia ampla às entidades desportivas e dirigentes, quanto à sua organização e seu funcionamento. Sobre esse aspecto, parece que o Estado do Acre seguiu o ideário de mercantilização e liberalização do Esporte, uma vez que a autonomia das entidades esportivas e seus dirigentes, também prevista na Constituição Federal, tinha como intenção a desresponsabilização do Estado do setor esportivo e o fortalecimento da iniciativa privada no setor, conforme apontado por Flausino (2013, p. 72):

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 [...].

Na mesma direção, Castellani Filho (2008) salienta que a autonomia das entidades esportivas, prevista na Constituição Federal, concedeu liberdade de atuação e tirou o protagonismo do Estado, entretanto, em muitos casos o Estado continuou a financiar o esporte de alto rendimento, ao passo que a gestão e o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos ficaram a cargo das Federações e Confederações. Nos mesmos termos, percebemos que, no Acre, a Constituição do Estado garantiu que esse cenário se constituísse na mesma linha, do papel do Estado apenas como financiador.

Quanto às dimensões do esporte, estão presentes as três dimensões citadas na Lei Pelé, desporto participação, desporto de rendimento e o desporto escolar, com a priorização deste último, assim como na Constituição Federal. Todavia, cabe ressaltar que a concepção de esporte educacional que opera no nosso País é restrita e visa apenas a formação de atletas de base para o esporte de alto rendimento.

Segundo Bracht (1992), o esporte escolar segue os princípios de rendimento atlético-físico, de competição e comparação de rendimentos e a “ideia de pirâmide esportiva”, subordinando o esporte educacional/Educação Física e a escola àquilo que é de interesse do setor esportivo” (REIS, 2015, p. 54), fato que permite ao esporte escolar ficar distante da posição de patrimônio e elemento cultural (MASCARENHAS, 2012).

Seguindo a análise da Constituição do Estado, observamos, ainda, que são previstos o

incentivo à capacitação de recursos humanos e ao desenvolvimento científico, aspectos que consideramos importantes, além disso, prevê o atendimento a crianças carecedoras de cuidados especiais e à terceira idade, o que está em consonância com o Estatuto da Criança e Adolescente, do mesmo modo com o Estatuto do Idoso.

Contudo, cabe salientar que a Constituição do Estado não define qual será a participação dos municípios no desenvolvimento das políticas esportivas. Uma questão importante a ser destacada é que, diferente de outras áreas, como a educação e a saúde, no esporte, não existe uma determinação na Constituição Federal, tampouco na Constituição do Acre, de qual percentual do orçamento será gasto com o esporte e qual será a participação de cada ente federativo - o que pode causar tanto a inação, quanto a sobreposição de ações, ou mesmo, somente a replicação das políticas desenvolvidas no âmbito federal. A ausência dessas especificações denota a importância de um Sistema Nacional de Esporte que acomode tais questões e estabeleça claramente as competências entres os entes federados.

Além disso, chama atenção o parágrafo único que menciona que a fiscalização na distribuição e aplicação das verbas às entidades esportivas, bem como sua coordenação se dará pelo Conselho Regional de Desporto. A criação desse Conselho sinalizava para o Controle Social das políticas de esporte do Estado, pois os mesmos são instâncias plurais, permanentes, autônomas e formadas por representantes da sociedade civil e do poder público. Suas atribuições consistem em propor diretrizes para as políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas. No entanto, a criação do Conselho Regional de Esportes do Acre não se materializou, apesar de alguns movimentos nesse sentido, a proposta de criação esbarrou na Assembleia Legislativa. Essa temática terá melhor detalhamento mais à frente, quando abordaremos a Gestão e o Controle Social.

Inegavelmente, a Constituição do Estado do Acre traz importante contribuição para a garantia de acesso ao esporte como um direito, apesar de apresentar alguns limites, sobretudo, quanto à especificação do montante do orçamento que deverá ser destinado ao esporte e na delimitação de qual será a participação do Estado e dos municípios no desenvolvimento das políticas. Ademais, na legislação vigente até 1998, observamos o grande número de leis voltadas para o terceiro setor, e as poucas ligadas à ampliação do acesso a prática esportiva. Passamos agora ao levantamento da legislação produzida no Governo da Floresta.

### **6.1.2 Legislação esportiva do Acre de 1999 a 2018**

A pesquisa da legislação esportiva do Acre, do período de 1999 a 2018, foi realizada

entre os dias 01 e 15 de outubro de 2021 e consistiu na exploração de dados em duas fontes: página eletrônica da Assembleia Legislativa<sup>44</sup> do Estado do Acre e *site* oficial das Leis Estaduais<sup>45</sup>. O mapeamento das leis adotou as seguintes etapas: 1) definição dos descritores associados à legislação esportiva; 2) levantamento em meio digital, com base nos descritores; 3) leitura das leis localizadas e análise de duplicidade; 4) quantificação das leis.

Na primeira etapa, foram definidos como descritores os termos “esporte” e “desporto”. Na etapa de busca, empreendida na página da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, o levantamento considerou o interstício entre os anos de 1999 e 2018. Para tanto, foi efetuada a leitura do título do ordenamento institucional ano a ano e, assim, localizadas as leis que tinham relação com o esporte. Ao final desse processo, foram encontradas trinta (30) legislações.

A busca no *site* das Leis Estaduais foi desenvolvida com base na utilização dos descritores definidos anteriormente (“esporte” e “desporto”). Com esses indutores, localizamos, num primeiro momento, trezentas e uma (301) menções. Entretanto, considerando o recorte temporal anunciado e a relação íntima com a temática (critério de inclusão e exclusão, respectivamente), selecionamos cinquenta e nove (59) leis. Após esse processo, as leis foram examinadas, a fim de identificar a natureza de sua relação com a organização institucional (legal) do esporte no Acre. Na sequência, buscando evitar duplicidade/dubiedades, realizamos o cotejamento com aquelas encontradas na página da Assembleia Legislativa, o que se desdobrou num universo de treze (13) leis. Assim, no conjunto total, foram selecionadas quarenta e três (43) legislações.

No *corpus* de análise, foram incluídas Leis Ordinárias e Complementares, as quais remetem à política esportiva e que estão vigentes, com ou sem alteração. Portanto, não foram declaradas inconstitucionais. Nessa direção, o conjunto do material analisado reuniu, conforme a própria Constituição do Estado do Acre, um arcabouço institucional que inclui: emendas à Constituição, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Então, no conjunto, respondem por ações de regulamentação, incentivo e fomento ao esporte no Estado.

Nesse quesito, foram adotados os seguintes critérios de inclusão: a) tipo de proposição legislativa (somente Leis Ordinárias e Complementares); b) vigência (legislações vigentes com ou sem alteração); c) ausência de revogação expressa, e d) não declaração de inconstitucionalidade. Já como critério de exclusão, foram adotadas a duplicidade de

---

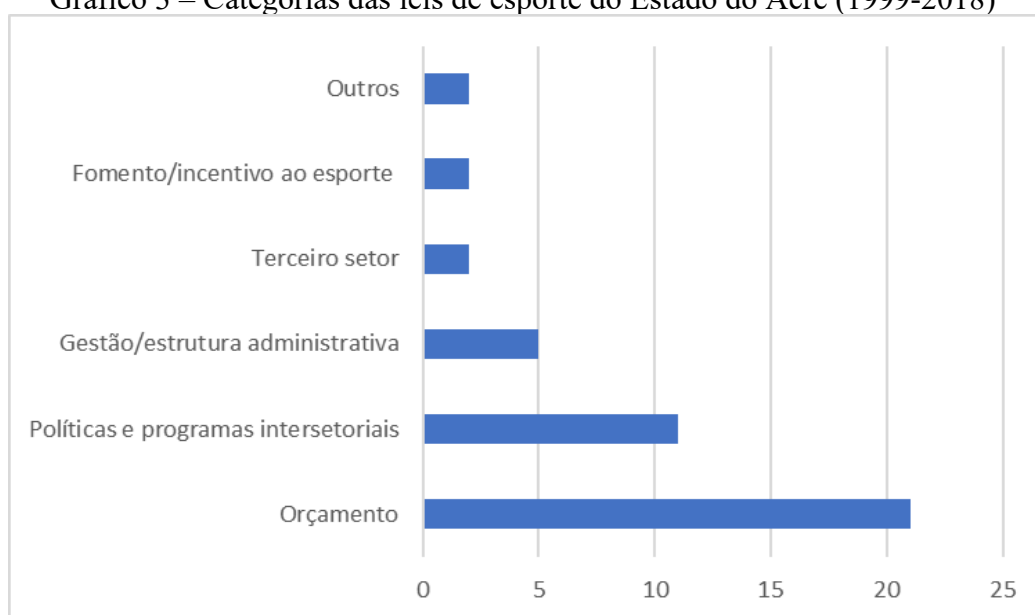
<sup>44</sup> Site de busca: <http://www.al.ac.leg.br/>. Acesso em: 01 out. 2021.

<sup>45</sup> Site de busca: [Leis Estaduais do Acre](#). Acesso em: 01 out. 2021.

legislações, encontrada com os dois termos de busca e as regulamentações gerais, que somente citam o termo esporte, porém não remetem a ações esportivas.

Para a avaliação das legislações selecionadas, utilizamos a análise de conteúdo, sendo identificadas cinco (05) categorias de análise: Orçamento; Políticas e Programas Intersetoriais; Gestão/Estrutura Administrativa; Terceiro Setor e Fomento/Incentivo ao Esporte. Leis que tratavam de infraestrutura e mérito esportivo não constituíram uma categoria, por isso, foram alocados em *Outros* que, a rigor, não constitui uma categoria temática. O Gráfico 3 ilustra o rateio e a distribuição anunciada.

Gráfico 3 – Categorias das leis de esporte do Estado do Acre (1999-2018)



Fonte: elaboração da autora.

Como podemos observar na figura em destaque, a categoria orçamento foi a que contou com o maior número de legislações, 21 no total. Certamente, esse dado informa sobre a condição essencial do orçamento público, para a organização e a materialização das políticas públicas e a efetivação de direitos - que, neste caso, está circunscrita à questão do direito de acesso ao esporte. É importante destacar também a categoria Políticas e Programas Intersetoriais (11 leis) e Gestão e Estrutura (5 leis), pois, juntas, contam com um número significativo de arranjos políticos-institucionais, seguido pelas categorias Terceiro Setor e Fomento/Incentivo ao Esporte, contendo duas legislações – em consequência, aparecem de maneira modesta.

Antes de prosseguir com a análise da legislação, destacamos, novamente, a importância de um Sistema Estadual de Esporte, ou de um Fundo Estadual de Esporte para elevar o esporte a uma condição de bem acessível à toda população. Os fundos poderiam garantir a autonomia

orçamentária e financeira dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de desenvolvimento de políticas de esporte e de lazer, ao consideramos o Conselho Estadual de Esporte um canal de participação do cidadão, vindo a se configurar na forma mais direta de participação em decisões administrativas. Uma pesquisa realizada em 2016, pelo IBGE, demonstra que apenas 6 Estados da Federação possuíam um fundo para o esporte. O Acre, juntamente com Tocantins, Roraima, Sergipe e Rio de Janeiro não possuem nem o fundo, nem Conselho Estadual (IBGE, 2017).

#### 6.1.2.1 Orçamento

Destacamos, aqui, que os Governo Estaduais – semelhantes aos demais entes da Federação – a cada ano, precisam instituir a previsão orçamentária para o ano seguinte. Assim, das vinte e uma leis analisadas, vinte delas – esmagadora maioria – dizem respeito a essa previsão anual de receitas e despesas. Além disso, uma delas está voltada à abertura de crédito especial no ano de 2000 (Lei nº 1334, de 27 de junho de 2000), em virtude da criação do Programa de Incentivo à Cultura e ao Desporto, criado por intermédio da Lei Estadual nº. 1.288 em 1999.

As fontes de financiamento das políticas públicas no Brasil são orçamentárias, extraorçamentárias e de gastos tributários<sup>46</sup>, entre as quais o orçamento público é expresso na Lei Orçamentária Anual (LOA) (SALVADOR, 2012). Por meio da LOA, é possível identificar o dimensionamento da destinação de recursos para cada área e, assim, mensurar a importância dada a cada política pública, no caso específico, as políticas de esporte.

A Constituição Federal prevê a obrigatoriedade de recursos para algumas áreas sociais, com a vinculação de receitas em níveis estaduais e municipais. É o caso da educação, da saúde e da seguridade social, no referente às despesas nessas áreas, não podendo ser contingenciadas e usadas para gerar *superávit* primário. Entendemos, dessa forma, que as despesas obrigatórias são importantes para garantir direitos, não obstante, educação, saúde e seguridade social, são bons exemplos (SALVADOR, 2012).

O mesmo autor destaca, ainda, que a vinculação dos gastos não garante justiça social e expansão dos serviços e benefícios de forma universal. Mas, se em áreas com essa vinculação

---

<sup>46</sup> As fontes orçamentárias referem-se aos recursos do orçamento público da União, sendo a fonte que tem maior visibilidade e transparência. A fonte extraorçamentária é formada por recursos de loterias, patrocínios das estatais e contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais. Os gastos tributários são desonerações e isenções tributárias relacionadas ao setor esportivo, ou seja, tributos que deixam de compor o orçamento federal (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2020).

há dificuldades na execução das políticas ligadas aos gastos obrigatórios, o que dizer das não reguladas, como é o caso do esporte? Estas, segundo Teixeira (2016), sofrem e dependem da vontade dos governantes na alocação orçamentária, podendo vir a ser atingidas por grandes variações, não sendo políticas, nem universais, nem regulares.

Embora exista na Constituição Federal a previsão de abertura de créditos adicionais no orçamento – fato que aconteceu no GF em 1999, quando foi designada a Lei Estadual nº 1.288 que organizou o incentivo à cultura e ao esporte do Estado em ações pontuais, que dependem da vontade do governo no poder e, dessa forma, não oferecem garantia de continuidade<sup>47</sup>.

A previsão orçamentária para a função desporto e lazer está prevista nas 20 leis encontradas, tornando-se importante, pois visa garantir o direito ao esporte. Entretanto, tal garantia depende da magnitude dessa previsão e também da distribuição desses recursos, tendo em vista que, nem sempre, os gastos são feitos de forma a assegurar os benefícios de maneira universal (SALVADOR, 2012).

Com isso, a previsão de recursos para a função desporto e lazer no ordenamento legal nos 20 anos de GF, indicam uma concepção de esporte atrelada à noção de direito e de elemento importante para o desenvolvimento de políticas de esporte, entretanto, para a confirmação dessa hipótese, faz-se necessária uma análise mais profunda, de modo a determinar a magnitude desse orçamento, em relação às outras áreas e ao orçamento total, sem contar a distribuição desses recursos por programa e dimensão esportiva, questão a ser retomada adiante, no tópico em que abordaremos a gestão da política esportiva.

#### *6.1.2.2 Políticas e Programas Intersetoriais*

No período estudado, encontramos 11 leis de outras esferas, as quais estabelecem relação (intersectorialidade) com o esporte. Esse conjunto é apresentado no Quadro 2.

---

<sup>47</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, “prevê abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei” (BRASIL, 1988) e a Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, possuindo, no Título VII, a previsão da criação de fundos especiais (BRASIL, 1964).

Quadro 2 – Leis que instituem políticas e/ou programas intersetoriais com esporte

Lei	Ementa
Lei nº. 1.343, de 21 de julho de 2000	“Institui a Política Estadual do Idoso – PEI e dá outras providências.”
Lei nº. 1.506, de 11 de agosto de 2003	“Institui a meia-entrada em locais públicos e privados para os idosos acima de sessenta anos.”
Lei nº. 1.310 de 1999 que alterou a Lei nº. 1.202 de 1996	“Altera a Lei nº 1.202, de 6 de setembro de 1996.”
Lei nº. 1.600, de 27 de dezembro de 2004	“Cria o Conselho Estadual da Juventude do Acre – CEJAC e dispõe sobre a Conferência Estadual de Juventude.”
Lei nº. 1.426 de 27 de dezembro de 2001	“Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências.”
Lei nº. 1.904, de 5 de junho de 2007	“Institui o Zoneamento Ecológico – Econômico do Estado do Acre – ZEE.”
Lei nº. 2.018, de 11 de agosto de 2008	“Cria o Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência.”
Lei nº. 2.019	“Cria a Política Estadual de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.”
Nº. 2.680, de 2 de janeiro de 2013	“Cria o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Acre – COEPIR/AC e dá outras providências.”
Lei nº. 2.951, de 30 de dezembro de 2014	“Dispõe sobre a Política de Turismo Sustentável do Estado o Sistema Estadual de Turismo e dá outras providências.”
Lei nº. 2.312, de 25 de outubro de 2010	“Institui o Sistema Estadual de Cultura do Acre, cria o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura – PRECULT, cria o Fundo Estadual de Fomento à Cultura – FUNCULTURA, estabelece diretrizes para a Política Estadual de Cultura e dá outras providências.”

Fonte: elaboração da autora.

Vejamos, agora, como as leis mencionadas relacionam-se com o esporte. Duas delas são voltadas à política para o idoso, sendo a primeira a Lei nº. 1.343, de 21 de julho de 2000, que instituiu a Política Estadual do Idoso (PEI). Nessa legislação, está previsto que é competência dos órgãos e entidades públicas estimular ou executar programas na área da Cultura, do Esporte, do Turismo e do Lazer. Especificamente, na área do esporte, são previstas ações de promoção de lazer, de turismo e de práticas esportivas, de modo a proporcionar uma melhor qualidade de vida a esse segmento social. A segunda é a lei nº. 1.506, de 11 de agosto de 2003, que compôs a meia-entrada em locais públicos e privados para os idosos acima de sessenta anos, incluindo, no rol das possibilidades, a entrada em eventos esportivos.

Para a juventude, identificamos a Lei nº. 1.310 de 1999, que alterou a Lei nº. 1.202 de 1996 e prevê o pagamento de meia-entrada para estudantes de instituições públicas e privadas em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, peças esportivas e similares das áreas de esportes, cultura e lazer do Acre. E a Lei nº. 1.600, de 27 de dezembro de 2004, criadora do Conselho Estadual da Juventude do Acre (CEJAC) e normatizadora da Conferência Estadual de Juventude. Nela, está colocada como norma a composição do CEJAC, com vinte e cinco membros efetivos e seus respectivos

suplentes, indicados por instituições representativas e nomeados pelo Governador do Estado, sendo nove representantes do Poder Executivo, dentre estes, um representante da Secretaria Extraordinária de Esportes e um representante, de atuação efetiva, dos movimentos organizados, como da área esportiva.

A Lei nº. 1.426 de 27 de dezembro de 2001 dispõe sobre a preservação e a conservação das florestas do Estado, além disso, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas (SEANP), cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas. De acordo com essa lei, o SEANP terá como um dos objetivos

[...] contribuir para a pesquisa científica, assim como para a educação, cultura, esporte e recreação do cidadão”, incluindo o esporte, portanto, na legislação florestal do Estado. Nessa mesma direção, a Lei nº. 1.904, de 5 de junho de 2007, instituiu o Zoneamento Ecológico-econômico do Estado do Acre – ZEE –, em relação ao esporte, a lei prevê o fortalecimento de políticas de arborização de vias públicas e de criação de áreas verdes para a promoção do lazer, do esporte, da educação ambiental, do turismo e da conservação de fragmentos florestais, bem como de recursos hídricos e a promoção do bem-estar da população.

A Lei nº. 2.018, de 11 de agosto de 2008, por sua vez, criou o Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. Nesse conselho, também está prevista a presença de um representante da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (SETUL). No mesmo dia, também foi promulgada a Lei nº. 2.019, criando a política Estadual de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência. Essa política prevê a participação direta de órgãos estaduais, entre eles, a pasta responsável pelo esporte, na operacionalização da Política Estadual de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.

Outra lei de relação ao esporte é a de nº. 2.680, de 2 de janeiro de 2013, que cria o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Acre (COEPIR/AC). Nela, está prevista a implementação de políticas que assegurem o acesso à terra, à habitação, à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à assistência social aos negros e a outros segmentos étnicos da população do Estado, tendo como base o Estatuto da Igualdade Racial, além dos dispositivos legais correlatos, aplicados à questão racial.

As atividades esportivas também estão previstas na Política de Turismo Sustentável do Estado e no Sistema Estadual de Turismo instituídos, por intermédio da Lei nº. 2.951, de 30 de dezembro de 2014. Na cultura, a Lei nº. 2.312, de 25 de outubro de 2010, que institui o Sistema Estadual de Cultura do Acre, criou o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura (PRECULT), assim como o Fundo Estadual de Fomento à Cultura (FUNCULTURA), estabelecendo diretrizes para a Política Estadual de Cultura. Dessa forma, a Lei nº. 1.288 (Lei



de Incentivo à Cultura e ao Esporte) passou a vigorar somente para as questões do esporte.

Nesse conjunto de leis, observamos a previsão da ampliação de espaços e práticas esportivas e a participação de representantes do esporte em espaços de discussão, denotando o aumento das possibilidades do acesso da população às práticas esportivas e aos espaços de elaboração (decisão) da política social de esporte, a qual, ao menos em tese, parece estar em consonância com a concepção do esporte como direito.

Ademais, considerando que, até o GF assumir o governo, em 1999, não existiam leis voltadas à instituição de políticas intersetoriais. Conforme pode ser observado no gráfico 02, consideramos um avanço a composição do ordenamento legal, servindo de marco para a construção de políticas intersetoriais, pois elas representam a promoção de ações baseadas na inter-relação de necessidades de várias áreas, sujeitos e grupos, de acordo com suas demandas.

No Estado Moderno, tal como nós o conhecemos, a instituição da intersetorialidade é um tanto complexa, devido à prevalência de uma lógica de segmentação de áreas, de especialidades, sem considerar as demandas da população. A intersetorialidade não acontece, caso não seja no território concreto, com sujeitos concretos, a partir de instrumentos acordados e princípios comuns (BONALUME, 2009).

É notável que, no GF, houve a organização de um ordenamento legal, servindo de marco para a construção de políticas intersetoriais. No entanto, precisamos salientar que o Estado capitalista não pode ser considerado uma entidade intrínseca, mas sim, influenciado por uma relação de forças entre classes e frações de classes que, em seu benefício, tencionam o Estado. A materialidade das políticas é influenciada pelas contradições de classe que, segundo Poulantzas (2000, p. 135) “[...] constituem o Estado, presentes na sua ossatura material, e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado”.

### *6.1.2.3 Gestão e estrutura administrativa*

Sobre gestão e estrutura administrativa para o esporte no Acre, identificamos cinco leis, destas, uma diz respeito à criação da Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM) (Lei Complementar nº. 61 de 1999). A instauração tinha, segundo a letra da lei, funções relacionadas ao esporte, uma vez que buscava promover o desporto e o lazer comunitário, assim como desenvolver e incentivar o intercâmbio cultural e desportivo em nível estadual, nacional e internacional. Outra lei (Lei Complementar nº 74, de 7 de julho de 1999) estabeleceu a estrutura organizacional dessa Fundação, que precisava contar com a presença de uma Diretoria

de Cultura e Desporto, um Departamento de Desporto e uma Coordenadoria de Incentivos Fiscais à Cultura e ao Desporto.

A lei complementar nº. 115, de dezembro de 2002, por seu turno, alterou os dispositivos da Lei Complementar nº. 63, de 13 de janeiro de 1999. Na modificação, foi criada a Secretaria Extraordinária de Esportes. Até a criação dessa lei, o esporte estava vinculado à Secretaria de Estado de Educação e Cultura e a Secretaria Extraordinária de Esportes, conforme legislação aludida, tinha as seguintes competências:

- I – planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar planos e programas de incentivo ao esporte e lazer no Estado;
- II – promover e executar o desporto e o lazer comunitário;
- III – promover, executar e incentivar o intercâmbio desportivo em nível estadual, nacional e internacional; e
- IV – estimular as iniciativas públicas e privadas destinadas ao desenvolvimento de atividades desportivas e de lazer que colaborem para a formação do cidadão” (ACRE, 2002).

Quanto às competências estabelecidas para a nova Secretaria, observamos que esta tem, também, responsabilidade com o que chama de lazer comunitário. A criação de uma secretaria específica para o esporte trazia consigo a expectativa da instituição de uma estrutura administrativa com condições de ampliar as ações voltadas ao esporte, sinalizando assim, maior participação do Estado nas questões relativas às atividades esportivas.

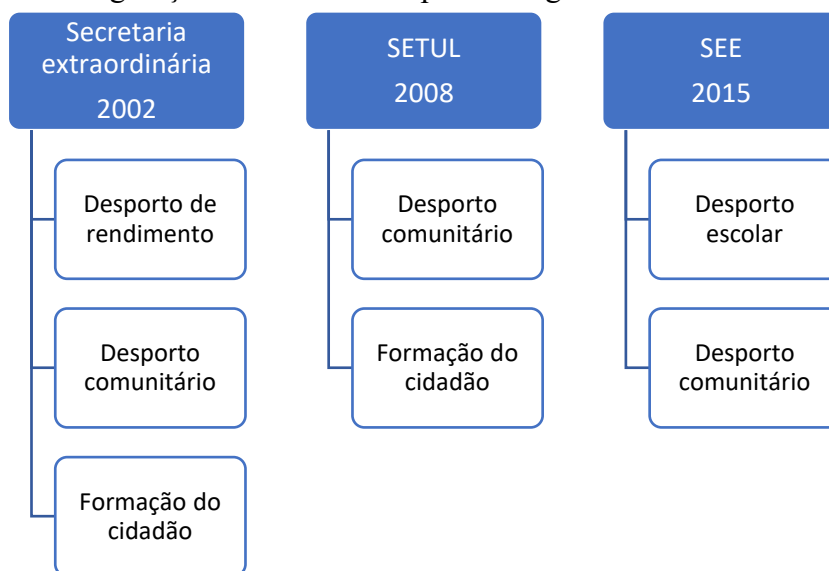
Todavia, em 2008, a Lei complementar nº. 191 alterou, novamente, a estrutura administrativa do poder executivo do Estado e fez a fusão e a transformação da Secretaria Extraordinária de Esporte e da Secretaria de Turismo em órgão único, substituindo, inclusive, sua denominação. Por conta disso, passou a se chamar Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer – SETUL. Na mudança, porém, não é possível localizar grandes variações. Em relação ao esporte, que particularmente nos interessa, apenas foi suprimida a prerrogativa de incentivar promover e executar o intercâmbio desportivo em nível estadual, nacional e internacional.

Em 2015, mediante a Lei Complementar nº. 314, mais uma vez, a estrutura administrativa, política e operacional do Poder Executivo do Estado do Acre foi alterada. Com isso, o esporte foi incorporado à Secretaria de Educação, passando a ser denominada de Secretaria de Estado de Educação e Esporte – SEE. Na nova estrutura administrativa, as ações de esporte passaram a ser planejadas, executadas, supervisionadas e controladas pela SEE, portanto, vindo a assumir as responsabilidades de elaborar e executar políticas e planos na área do esporte, em consonância com as diretrizes e os planos nacionais de educação e esporte. Logo, ao integrar e coordenar as ações referidas no âmbito do Estado e dos municípios, a SEE tinha como prerrogativa promover o esporte comunitário e escolar, também estimulando e apoiando

– técnica e financeiramente – as iniciativas públicas e privadas, destinadas ao desenvolvimento de atividades desportivas.

Em nossa análise, observamos que as três leis têm objetivos comuns, justamente por pautarem-se na busca de alterar a estrutura administrativa do Estado. A criação de uma Secretaria Extraordinária, em 2002, se deu sob a gestão do Governador Jorge Vianna; já em 2008, com a eleição de Binho Marques, o esporte, o turismo e o lazer passaram a ocupar o mesmo espaço, e, em 2015, com Tião Viana como governador, o esporte é, então, incorporado à Secretaria de Educação. Fato que reflete os movimentos e as acomodações políticas atinentes a cada momento político do Estado. As alterações apresentadas podem ser acompanhadas na Figura 8.

Figura 8 – Configuração da Gestão do esporte nas gestões do Governo da Floresta



Fonte: elaboração da autora.

No organograma apresentado, é possível verificar – além das distintas configurações – o fato de o desporto de rendimento aparecer, mais explicitamente, na Secretaria Extraordinária de Esportes, o desporto comunitário estar presente nas três secretarias e o esporte para formação do cidadão ser apresentado na Secretaria Extraordinária e na SETUL, enquanto o desporto escolar parece receber prioridade na SEE.

A descontinuidade administrativa, visualizada no diagrama acima, é um traço da Administração Pública, ou seja, são habituais as mudanças na estrutura administrativa de gestão, a cada novo ciclo político, visto que os Governos buscam implementar planos distintos e criar uma identidade própria. Ademais, a presença de divergências no seio da gestão pode acirrar esse processo. Contudo, as alterações podem implicar na inversão de prioridades,

passando pela interrupção de programas e projetos, substituição e transferência de agentes políticos e trabalhadores em cargos de confiança, primordialmente, quando da mudança do partido que está no Governo, ou em um determinado órgão.

Quanto a isso, Machado, Cotta e Soares (2015) asseveram que, em instituições públicas, a descontinuidade de programas, projetos e ações está relacionada com o aparato governamental de gestão, sendo uma consequência do preenchimento de cargos de confiança a cada mudança de Governo, ou troca de dirigentes. Nesse sentido, as coligações e alianças partidárias podem contribuir para mudanças na estrutura administrativa.

No Acre, os elementos de troca de gestão e alianças partidárias fizeram-se presentes em todas as gestões do GF. A complexidade das relações, os conflitos e as divergências entre gestores, ou grupos de gestores, podem explicar tal fenômeno, haja vista cada gestão, ou pessoas que compõem a gestão, buscarem blindar e reforçar sua influência junto a parceiros históricos, situados na estrutura estatal e na sociedade civil (ATHAYDE, 2014).

Não obstante, essas mudanças podem ser feitas para atender demandas ou arranjos políticos partidários, característicos da pequena política, mas que nada (ou pouco) contribuem para a continuidade das políticas públicas (ATHAYDE, 2014; TEIXEIRA, 2016). Ao contrário, impactam negativamente a implementação de ações que reforcem o direito dos cidadãos ao esporte, pois denota que o esporte não tem um lugar específico na gestão. Sendo assim, a depender de interesses e necessidades, é colocado onde for conveniente, política e economicamente em determinado momento.

A descontinuidade das políticas públicas pode gerar ainda uma série de problemas que envolvem desde o desperdício de recursos públicos, a ausência de memória e do saber institucional, o aumento da tensão e de conflitos entre servidores e gestores que vêm e vão ao gosto do resultado de eleições (ARAÚJO; SOUZA, 2019).

#### *6.1.2.4 Terceiro Setor*

Em relação à categoria “Terceiro Setor”, foram encontradas duas leis: a Lei nº. 1.430, de 7 de janeiro de 2002, que instituiu a Associação Kuk Kiwon de Taekwondo e a Lei nº 1.922, de 13 de setembro de 2007, vindo instaurar a Escolinha de Futebol do Paulão como de utilidade pública. O título de Utilidade Pública é concedido a associações, fundações e entidades que prestem serviços relevantes à comunidade de maneira desinteressada.

No Acre, a Lei nº. 13, de 6 de julho de 1964, regulamenta a concessão de títulos de utilidade pública, de acordo com as seguintes diretrizes:

**Art. 1º.** As sociedades civis, as associações e as fundações constituídas no Estado com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, podem ser declaradas de utilidade pública, provados os seguintes requisitos: a) que adquiriram personalidade jurídica; b) que estão em efetivo funcionamento e servem desinteressadamente à coletividade; e c) que os cargos de sua diretoria não são remunerados.

Segundo Marin (1995), as associações e fundações dessa natureza funcionam, portanto, como colaboradoras do Estado, já que tem finalidades assistenciais e desenvolvem suas atividades de forma desinteressada. Segundo o autor, as atividades devem ser desenvolvidas da mesma maneira e nas mesmas condições que o Estado o faria. Entretanto, o alerta para problemas que os poderes públicos enfrentam, ao avaliar e fiscalizar o real (des)interesse dessas entidades, assim como o preenchimento dos requisitos, considerando a necessidade de recursos para se manter. Por assim dizer, os títulos de utilidade pública, inúmeras vezes, são concedidos sem a rigorosa avaliação dos requisitos para agraciar pleitos políticos.

Embora algumas legislações especifiquem que não é concedido nenhum tipo de favor ou vantagem, algumas alterações foram sendo realizadas e desvirtuando o princípio legal da não-concessão dos favores. Com efeito, a declaração de utilidade pública não é título meramente honorífico e as vantagens decorrentes dependem das respectivas normas de cada ente federativo.

Marin (1995) cita algumas das vantagens que podem ser concedidas: imunidade tributária das instituições de educação, ou de assistência social; isenções fiscais; isenção da taxa de contribuição da cota patronal à Previdência Social; dedutibilidade do imposto de renda das contribuições de pessoas físicas e jurídicas às entidades de utilidade pública; concessão de subvenções; permissão para realização de sorteios; possibilidades de receber doações da União e de suas autarquias; recebimentos de receitas provenientes da arrecadação das loterias federais, dentre outros benefícios.

Em função dessas vantagens, conforme citado por Marin (1995), torna-se importante que exista uma rigorosa avaliação na concessão desses títulos. As entidades também são chamadas de terceiro setor, que, seguindo um novo padrão em relação às questões sociais, agem, ao menos no discurso, sob os princípios da solidariedade e da ajuda mútua, e sob o argumento da ineficiência do Estado. Por outro lado, Montañó e Duriguetto (2010) destacam que se trata mais de uma questão ideológica, considerando o terceiro setor como funcional aos fundamentos neoliberais.

Na gestão do GF, identificamos apenas duas entidades nessas condições, mas, ainda assim, denotam uma concepção de política de esporte alinhada à desresponsabilização do Estado e da transferência do dever público de assegurar o direito em discussão. Dalmas (2022), ao estudar o caso dos Centros Olímpicos do Distrito Federal (DF), assegura que o discurso da crise tem levado o Estado a transferir suas obrigações e atribuições ao setor privado. Carneiro *et al.* (2018), examinando o terceiro setor, no caso do Centros Olímpicos do DF, argumenta que sua presença na política de esporte é a representação daquilo que faz parte do Estado neoliberal e gerencialista, o qual se exime da execução das políticas públicas.

#### *6.1.2.5 Fomento e incentivo ao esporte*

As leis voltadas ao fomento e incentivo ao esporte foram instituídas durante o GF e incluem a Lei de Incentivo à Cultura e Esporte (Lei nº 1.288, de 05 de julho de 1999) e a Lei que instituiu o Bolsa Atleta no Acre (Lei nº 2.117, de 18 de março de 2009). No âmbito federal, a LIE (Lei nº. 11.438/2006) apresenta-se como:

[...] uma forma simplificada de uso dos recursos do fundo público, uma vez que estes não seguem os “trâmites e controles orçamentários estabelecidos, sendo executados diretamente por organizações não governamentais ou entes governamentais fora da esfera federal. Além disso, tais recursos não se submetem a eventuais contingenciamentos de despesa pelo Poder Executivo”. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO *apud* MATIAS *et al.*, 2015, p. 100).

No Acre, a Lei de Incentivo à Cultura e Esporte foi inaugurada bem antes da Lei Federal, em 16 de outubro de 1991 (Lei nº. 1.000). Em 5 de julho de 1999, no primeiro mandato de Jorge Viana, uma nova legislação foi composta nos mesmos moldes (Lei nº. 1.288) que, podemos dizer, era uma espécie de cópia da já existente. As duas leis tinham como objetivo a destinação de recursos provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o financiamento de projetos culturais e desportivos, os quais deveriam ser aprovados por uma Comissão de Avaliação de Projetos.

A Lei nº. 1.288 estabeleceu que o valor a ser concedido por projeto seria fixado pelo poder executivo em Unidade Fiscal de Referência (UFIR). O montante anual a ser concedido aos projetos seria fixado em porcentagem (%), levando-se em consideração a arrecadação do ICMS do ano anterior. Assim, segundo o Art. 2º desta lei, os beneficiados por ela incluiriam todos os projetos que visassem conservação, promoção, difusão e pesquisa de todas as formas de manifestação cultural, ou desportiva. O artigo 4º, nesse sentido, específico do esporte,

assinhalava os projetos destinados às entidades desportivas: “**Art. 4º** Nos projetos desenvolvidos por entidades desportivas de caráter profissional, no mínimo trinta por cento do incentivo aprovado deverá ser destinado à atividade desportiva amadora” (ACRE, 1999).

No caso do artigo em questão, as entidades desportivas profissionais beneficiadas pela lei deveriam destinar, no mínimo, trinta por cento (30%) para a atividade desportiva amadora e setenta por cento (70%) ficaria designado à atividade esportiva profissional, o que caracteriza a priorização do esporte de alto rendimento, estando em desacordo ao que prevê a própria Constituição do Estado e a Constituição Federal, nas quais, juntas, asseveram a priorização do esporte educacional. Outro aspecto da lei em evidência, por seu caráter utilitário, está contido no Art. 6º: “**Art. 6º** Na divulgação das obras, trabalhos e atividades resultantes dos projetos beneficiados por esta lei deverá constar a divulgação e o apoio institucional do Governo do Estado do Acre e da empresa patrocinadora ou doadora” (ACRE, 1999).

Partindo do artigo em destaque, os beneficiários da referida Lei ficam constrangidos a apresentar uma contrapartida pelo recebimento do recurso. A condição depende, portanto, da divulgação do “apoio” do Governo do Estado e/ou de uma empresa patrocinadora. Nesses termos, o esporte e a cultura são tomados como uma forma de propaganda/publicidade para o Estado e/ou empresas. Segundo Matias *et al.* (2015), a Lei de Incentivo ao Esporte, que deveria servir para democratizar o acesso ao esporte, tem servido a interesses mercantis que se sobrepõem a lógica do direito. Nessa esteira, observamos que, na LIE do Acre, acomoda-se a mesma configuração e a concepção de esporte presente na LIE federal, em que a prioridade é o esporte de alto rendimento, propiciando a dominação de ideias neoliberais de contrarreforma, diminuição do papel do Estado no âmbito social e de maximização do atendimento ao capital (MATIAS *et al.*, 2021).

Importante observar que, no ano de 2010, a Lei nº. 1.288, já citada, passou a vigorar apenas para o esporte. Fato que ocorre em virtude da criação da Lei nº. 2.312, pois instituiu o Sistema Estadual de Cultura do Acre.

A outra lei de fomento/incentivo ao esporte instituiu, no Acre, o Programa Bolsa Atleta – Lei nº. 2.117, de 18 de março de 2008. A mesma tinha como objetivo a destinação de bolsa aos atletas praticantes do desporto de rendimento e, também, do desporto escolar, sendo preferencialmente para modalidades olímpicas e paraolímpicas, isto é, modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB).

Nessa legislação, os atletas de reconhecido destaque nas modalidades não-olímpicas ou não-paralímpicas podiam pleitear o auxílio, desde que indicados pelas respectivas entidades esportivas ou com a prévia avaliação das respectivas comissões, ou seja, o atleta deveria ter alto

nível técnico e excelentes resultados para pleitear a bolsa, configurando-se, assim, como uma política meritocrática e focalizada.

O preenchimento dos requisitos do Bolsa Atleta era avaliado por uma Comissão do Esporte de Alto Rendimento ou da Comissão do Esporte Educacional. As comissões deveriam ser compostas por três servidores do Estado e dois representantes da sociedade civil, de forma a garantir o controle social na fiscalização dessa política.

Em vários aspectos, o Programa Bolsa Atleta do Estado do Acre parece seguir as diretrizes do Programa Bolsa Atleta Federal, que foi instituído em 2004 e regulamentado em janeiro de 2005 pelo Decreto nº. 5.342. Assim, o programa previa o pagamento de bolsas pelo prazo mínimo de 3 meses e no máximo 1 ano.

Teixeira *et al.* (2017) aponta para o caráter imediatista e de curto prazo do Bolsa Atleta, já que beneficiava (priorizava) atletas prontos e não cuidava da eventual falta de continuidade do processo de desenvolvimento dos mesmos, fatores também presentes na lei que instituiu o programa no Acre. Além disso, os requisitos para o recebimento da bolsa foram extremamente excludentes, como pode ser observado nos critérios para acesso ao benefício:

- I – possuir idade mínima de quatorze anos para a obtenção das Bolsas Atleta Estadual, Nacional ou Internacional, e possuir idade mínima de doze anos para a obtenção da Bolsa Atleta Estudantil;
- II – estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva, exceto os atletas que pleitearem a Bolsa Atleta Estudantil;
- III – estar em plena atividade esportiva;
- IV – não receber qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, entendendo-se por patrocínio todo e qualquer valor pecuniário eventual ou regular diverso do salário;
- V – não receber salário de entidade de prática desportiva;
- VI – ter participado de competição esportiva em âmbito estadual, nacional e/ou no exterior no ano imediatamente anterior àquele em que tiver sido pleiteada a concessão da Bolsa Atleta; e
- VII – estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, exclusivamente para atleta que pleitear a Bolsa Atleta Estudantil (ACRE, 2009).

O acesso e a permanência dos cidadãos em determinada política ou programa social dependem dos critérios estabelecidos. Estes podem ser reveladores de intencionalidade e capacidade de inclusão ou exclusão, ou seja, quanto mais rigorosos e restritos os critérios, mais focalizada e seletiva a política, ou o programa tende a ser (BOSCHETTI, 2009). No caso do Bolsa Atleta no Acre, a lei traz uma configuração que prioriza o rendimento e os atletas que têm os melhores resultados. Mesmo preceito do Bolsa Atleta federal, uma política nacional criada com o objetivo de levar o Brasil a figurar entre as nações consideradas potências esportivas e, dessa forma, voltada a atletas de alto rendimento, cujos predicados assinalam promessas de ganhos desportivos. Todavia, é inegável que, no contexto acreano, a lei



representou importante ação, buscando suprir uma lacuna no que diz respeito ao incentivo aos atletas do Estado.

A Lei de Incentivo ao Esporte e o Bolsa Atleta como política pública serão analisados em seus diversos aspectos em maior profundidade no item 6.3.

#### *6.1.2.6 Outros*

Em “outros”, que a rigor não corresponde a uma categoria, alocamos leis cujas temáticas não estão contempladas nas destacadas, nem apresentaram “volume” para a abertura de novas categorias. É o caso, por exemplo, de leis relacionadas ao mérito esportivo e à infraestrutura. Assim, começamos pela questão do mérito esportivo, introduzido no Acre, mediante a Lei nº. 3.238, de 15 de março de 2017, que estabelece o reconhecimento do trabalho realizado pelos atletas e membros das comissões técnicas, por intermédio do Diploma de Reconhecimento ao Mérito Desportivo. Tal iniciativa traz visibilidade local e regional aos atletas que se destacam pelos bons resultados, e aqueles que encerraram suas carreiras ou participação em eventos:

1º Fica instituído o “Diploma de Reconhecimento ao Mérito Desportivo”, a ser conferido aos atletas que galgarem posições de destaque (1º ao 3º colocado), nas competições e eventos esportivos, estaduais, nacionais e internacionais, bem como aos respectivos membros da comissão técnica de preparação dos atletas, cujos treinamentos técnicos e físicos tenham sido realizados no Estado. (ACRE, 2017).

A ideia de sucesso no esporte, conquista de títulos e medalhas trazem orgulho e afirmação do sentimento nacionalista. Além disso, podem ajudar a melhorar a imagem do Estado no cenário nacional, influenciar questões comerciais e aumentar a participação da população no esporte (CAMARGO, 2020). Seguindo esse pensamento, Heinemann (2001) afirma a atribuição de muitos valores e sentidos ao esporte, dentre os quais estão: obter prestígio, reconhecimento e aceitação social. Aspectos que parecem orientar a legislação em discussão.

Quanto ao ordenamento legal referente à infraestrutura, localizamos a Lei nº. 2.174, que autorizou o Poder Executivo do Acre a receber, mediante doação com encargo, uma área de terra de propriedade da União, destinada ao Estádio de Futebol Arena da Floresta e ao Centro Olímpico de Rio Branco. A priorização na construção de um Estádio de futebol em um Estado que, nacionalmente, não tem histórico de grandes conquistas na modalidade, nos levam a inferir a presença da concepção de esporte e de políticas de esporte desconectadas do lastro social ensejado pelas modalidades esportivas. Fato que parece dialogar com outros motivos, justificativas, como é o caso de motivações econômicas, propalada pela prerrogativa do

desenvolvimento econômico.

Tais pressupostos podem, inclusive, ser observados e confirmados na entrevista concedida pelo então Governador Jorge Vianna, em 2006, ao jornal Tribuna do Paraná:

O estádio é um marco para o País. Nós sempre tivemos a vontade de implantar um moderno estádio na Região Norte e, hoje, não ficamos devendo nada aos grandes estádios do País. E, definitivamente, nós entramos no circuito para receber jogos da Copa do Mundo de 2014, caso o Brasil seja sede do mundial. (VIANA, 2006).

Diante disso, o Estádio Arena da Floresta inscrito na ambição de colocar o Acre na esfera dos grandes eventos esportivos, fundamentalmente, a Copa do Mundo de 2014, foi inaugurado em 2006, com capacidade para 30 mil torcedores. No local, era previsto a implantação de uma Vila Olímpica, destinada à preparação de atletas e a sede do Programa Esporte Comunitário, no qual os destaques das escolinhas dos bairros poderiam receber treinamento de alto nível (PPA – 2004/2007). Embora, inicialmente, houvesse a proposta política de utilização desse espaço, havia também o interesse de aproveitar, no Acre, a janela de oportunidades anunciada com a realização da Copa do Mundo no Brasil.

Do mesmo modo, a ideia de sediar os jogos da Copa do Mundo no Acre foi defendida por Binho Marques (2007–2010) [que sucedeu a Jorge Viana no Governo do Estado]. Em entrevista ao site Terra<sup>48</sup>, ele destacou o interesse de empresários, governantes e do povo acreano. Na matéria, ainda é salientado que o Governo estaria mobilizando-se para cumprir todas as exigências da Fifa, inclusive, a construção de um hotel com 200 apartamentos com vista para o estádio, a ampliação da capacidade para receber torcedores para 42mil, somada à modernização da fachada, indícios da proposta de ter o primeiro estádio sustentável do mundo.

Nós ainda vamos ter a preocupação com o reaproveitamento da água, a reciclagem de resíduos e a geração de energia alternativa, para que possamos ter no Acre o primeiro Estádio sustentável do mundo. Por isso, se nossa proposta for escolhida, o legado dessa Copa do Mundo não será deixado apenas para os acreanos, mas para os brasileiros, porque poderemos dar o exemplo de uma realidade de preocupação ambiental. (MARQUES, 2009).

Apesar dos esforços, o Acre não foi eleito para sediar os jogos da copa do mundo. A esse respeito, Mascarenhas (2012) citando Harvey, destaca que os megaeventos tornaram-se mercadorias culturais passíveis de cotação e negociabilidade, dessa forma, na definição e na contratação das sedes olímpicas, entrou em jogo o poder monopolista e de negociação com os

---

<sup>48</sup> Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/futebol/copa-2014/temos-o-melhor-projeto-para-2014-diz-governador-do-acre,cb0858cdd459a310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html> . Acesso em: 22 jun. 2022.

Estados, dos que detêm a propriedade sobre a mercadoria “megaeventos”. Nesse jogo de interesses, o Estado do Acre não foi contemplado.

Castellani Filho (2015) considera que os megaeventos esportivos representaram a união de forças e interesses de Governo centrado numa lógica mercantil de desenvolvimento e de inserção protagonista do país no cenário mundial, beneficiando aqueles que tinham capital financeiro, em especial, aos empresários dos setores da construção civil e do setor hoteleiro, por exemplo. Da mesma forma, o Governo do Acre buscava incluir o Estado no cenário brasileiro dos megaeventos com objetivo de desenvolver esses setores da economia.

No Acre, o estádio Arena da Floresta encontra-se em visível abandono. Essa situação já era prevista com relação às cidades sedes da Copa, sem grande tradição no futebol, como os casos de Brasília, no DF, Manaus e Cuiabá. Desde a construção, era possível antever que as respectivas arenas tornar-se-iam subutilizadas após o mundial, traduzindo-se em “elefantes brancos”(LEÃO *et al.*, 2018). Deve-se a isso o fato de o mesmo termo ser utilizado para o Estádio Arena, que nem chegou a ser sede dos jogos da Copa.

No caso de Brasília há ainda o agravante de a gestão ter sido repassada à iniciativa privada, com aportes mensais do governo do DF. No Acre, notícias divulgadas no Jornal Notícias da Fronteira<sup>49</sup>, em 2019, denunciavam a situação de desleixo e esquecimento do mesmo Estádio. Segundo o Jornal, na época, os administradores argumentaram que não havia recursos para realizar os reparos necessários. Ainda, na reportagem, é relatada a necessidade de troca de 700 cadeiras para que os jogos do campeonato acreano daquele ano pudessem ser realizados. A Figura 9 demonstra também as condições nos arredores do Estádio.

Figura 9 – Estádio Arena da Floresta

---

<sup>49</sup> Disponível em: <https://www.noticiasdafronteira.com.br/arena-da-floresta-que-ja-foi-moderno-tem-de-trocar-centenas-de-cadeiras-e-ser-completamente-reformado/>. Acesso em: 22 jun. 2022.



Fonte: Notícias da Fronteira (2019).

Pesquisadores afirmam que o legado deixado no Brasil pelos megaeventos foram a ampliação de um mercado esportivo o qual não tem como interesse a formação de uma cultura da prática esportiva, mas sim em expandir o consumo de produtos esportivos. Trata-se, então, da consolidação do mercado esportivo capitalista (CASTELLANI FILHO, 2015; SOUZA; MARCHI JÚNIOR, 2010). Essa parece ser a concepção de esporte presente quando os investimentos estão voltados para uma infraestrutura dessa magnitude, sem que haja uma política com previsão de utilização e manutenção desses espaços.

Atualmente, o Estádio é usado por algumas equipes para seus treinamentos e sedia apenas jogos de futebol amador. Em certa medida, a ação aproxima a população do equipamento, contudo, sem que o Estado consiga avançar no esporte profissional e na projeção do futebol acreano, nos níveis regional e nacional. A promessa do Centro de Treinamento<sup>50</sup>, onde também seria desenvolvido o Programa Esporte Comunitário, não se consolidou. Consequentemente, o espaço encontra-se em estado de degradação hoje.

Essa realidade reverbera, repetidamente, a falta de uma política de Estado, de modo a obter um planejamento com garantias de utilização e manutenção, sobretudo na estrutura que envolvia o Estádio e o Centro de Treinamento. Um exemplo de bom uso de uma estrutura dessa dimensão é o Estádio da Cidadania, em Volta Redonda/RJ, onde, atualmente, além do futebol,

---

<sup>50</sup> O Centro Olímpico ou Vila Olímpica se tratava da construção de quadras esportivas nos arredores do Estádio Arena da Floresta, espaço esse, que seria utilizado pela comunidade e para o desenvolvimento de alguns programas, entre eles, o Esporte Comunitário.

são desenvolvidos projetos e programas voltados para a saúde e o lazer da população (clínica com especialista, centro de imagem, fisioterapia, centro oftalmológico, academia de musculação para a melhor idade, Academia da Vida, aulas de informática, de dança e atividades para a terceira idade)<sup>51</sup>.

Por outro lado, no Acre, os programas que, supostamente, seriam desenvolvidos no Estádio Arena da Floresta estavam baseados na lógica da pirâmide esportiva. O conceito está atrelado ao desempenho, cujo objetivo é a produção de atletas-talentos.

Seguindo o estudo de concepção e configuração da política de esporte do Acre, passaremos agora a análise dos dispositivos políticos de orientação da política esportiva do Estado do Acre.

## 6.2 DISPOSITIVOS POLÍTICOS.

São considerados dispositivos políticos os elementos que orientam a formulação das políticas públicas. Por meio deles, é possível identificar os conceitos chave, os elementos norteadores dos objetivos de estruturação e implementação das políticas esportivas.

Em nosso estudo, optamos por usar o Plano Plurianual (PPA), pois é um instrumento de planejamento governamental, definidor de diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tendo em vista um período de quatro anos.

Considerando que o tempo analisado na presente pesquisa é de 1999 a 2018, e que quando um Governo assume, terá um ano para elaborar o PPA para os próximos quatro anos, será realizada a análise de cinco deles (2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019).

### 6.2.1 Plano plurianual (2000-2003)<sup>52</sup>

O plano plurianual desse período apresenta as diretrizes gerais (inserindo o desenvolvimento econômico sustentável e o desenvolvimento humano), o quadro demonstrativo de programas e ações de duração continuada e a projeção de receitas para o período de 2000 a 2003. O governador em exercício era Jorge Viana do PT e o vice, Édison

---

<sup>51</sup>Disponível em: <https://odia.ig.com.br/volta-redonda/2022/06/6430039-estadio-raulino-de-oliveira-em-volta-redonda-fara-parte-de-documentario.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

<sup>52</sup> Esse PPA foi instituído por meio da Lei Nº 1.307 de 24 de dezembro de 1999.

Cadaxo do PSDB. É notável que O PPA em questão apresenta o objetivo de reestruturar o Estado, por intermédio de uma economia sustentável.

No PPA (2000-2003), a presença do esporte é muito tímida, sendo evidenciado o foco do Governo no desenvolvimento econômico e social do Estado. O Acre, na década de 1970, acompanhou a estratégia de desenvolvimento nacional comandado pelo regime militar, tendo deslocamento, nos anos 1980, para os imperativos da natureza e do mercado, da concentração de renda e da propriedade fundiária pela exploração de classes. A partir de 1990, a matriz do desenvolvimento passa a ser os mercados globalizados, mostrando consenso em torno do desenvolvimento sustentável, como única alternativa, e culminando na concretização de um amplo pacto social no Estado (PINHEIRO, 2010).

A intenção desse pacto era valorizar a economia local, seus povos e sua cultura, ou seja, o equilíbrio das relações entre homens e ambiente. O neologismo “florestania”, criado pelo Governo da Floresta (GF), associava, num mesmo vocábulo, as palavras “floresta” e “cidadania”, indicando a exploração sustentável dos recursos florestais, a fim de promover o bem estar dos povos da floresta (PINHEIRO, 2010). A seguir, o trecho extraído do PPA (2000-2003) denota essa ideia:

O desenvolvimento deverá estar assentado no uso racional e na preservação dos recursos naturais e do ambiente que nos cerca, possibilitando que as escolhas presentes não limitem as escolhas das gerações futuras[...]. (ACRE, 1999, p. 4).  
[...] o Estado apoiará à agricultura sustentável e adaptadas às condições da Amazônia, buscando a sua recuperação e seu crescimento. (ACRE, 1999, p. 5).

Nos anos 1990, a dinâmica que vinha se instaurando no País era a de eliminarem-se importantes direitos sociais. Para a efetivação dessa prerrogativa, introduziam-se mecanismos privatizantes, de modo a conduzir as políticas sociais, a progressiva quebra do princípio de universalidade da ação estatal nas áreas sociais, que abdica lugar à focalização e ao clientelismo. Além disso, a curva decrescente de investimento em áreas sociais era reflexo do avanço do neoliberalismo (PAULA, 2013a). Nesse ínterim, o Governo do Estado do Acre anunciava uma postura antagônica ao que vinha instaurando-se no País.

Afirmção de Direitos, equivalendo ao reconhecimento tácito da existência de direitos dos cidadãos e de deveres do Estado. Isso corresponde ao compromisso em desenvolver de modo qualificado o conjunto de políticas regulares e ordinárias que constituem as atribuições típicas do Estado. Trata-se, nomeadamente, das políticas de saúde, saneamento ambiental, justiça e segurança, educação, assistência social e habitação, que devem ser desenvolvidas segundo imperativos de qualidade, resolutividade, universalidade e controle social. (ACRE, 1999a, p. 6).

Em consequência, o PPA apresentava, como objetivos estratégicos formativos de direitos, desenvolver ações no plano da saúde e do saneamento, de educação, assistência social, segurança pública, habitação e cultura ambiental. O esporte não foi reconhecido nesse primeiro PPA como elemento essencial à afirmação dos direitos sociais, devido à previsão orçamentária somente ter previsto ações de construção, ampliação e reforma de centros culturais e esportivos na área urbana e rural. Sendo assim, a previsão de gasto nessas ações, para os quatro anos, não ultrapassou 0,054% do orçamento geral.

A opção do Governo pelo investimento apenas em obras de infraestrutura esportiva parece apontar para sua intenção de promover o desenvolvimento econômico do Estado, objetivando o aquecimento de setores como o da construção civil. Somado a isso, sugestionase o atendimento a demandas provenientes de determinados políticos, no intuito de beneficiar seus redutos eleitorais. As práticas clientelistas, como parte da pequena política, são, por vezes, utilizadas por políticos e pelo Estado para cooptar novos grupos sociais e integrá-los ao sistema político, com destaque às populações mais necessitadas (TEIXEIRA *et al.*, 2018).

A respeito dos traços da chamada pequena política, Castro, Scarpin e Mezzadri (2020) afirmam haver uma preferência dos parlamentares em ações de infraestrutura, pois estas têm caráter permanente, diferente de projetos de atividades esportivas que demandam um comprometimento constante, por conseguinte, não exibem placas exaltando seus nomes. A construção de infraestrutura esportiva é providencial, pois os políticos participam de cerimônias de inauguração que contam com a cobertura da mídia. Também é comum esses espaços receberem seu nome e, dessa forma, fica registrado seu empenho e sua influência na concretização daquela obra, justificando a estratégia mencionada.

O esporte, principalmente, tem se tornado refém de práticas clientelistas na construção de estádios, ginásios, quadras e praças, em troca de votos. Segundo Coutinho (2010), o clientelismo é baseado na troca de favores, na qual, por exemplo, o apoio político e o voto ficam envoltos numa relação de troca por benefícios, entre os que detêm o controle do Estado e os que votam. O autor ainda ressalta que essas expressões da pequena política estão atreladas à formação do Estado brasileiro, caracterizada pela apropriação da riqueza e do poder, em favor de interesses privados e particulares, em especial, do grande capital.

Segundo Teixeira (2016), existe uma correlação de forças entre o executivo/legislativo nas ações governamentais de disputa pelo orçamento público, na qual, interesses de diferentes classes são movidos, provindo os acordos da pequena política que, nos termos de Gramsci (2010, p. 345), [...] “é a política de equilíbrio, de conservação, mesmo em se tratando de conservar uma situação miserável”.

### 6.2.2 Plano plurianual (2004-2007)<sup>53</sup>

No PPA desse período, o governador continua sendo Jorge Viana do PT, que foi reeleito com um novo vice, o companheiro de partido, Binho Marques. O plano apresenta-se dividido em dois capítulos: 1. A Economia e 2. A Sociedade. O primeiro capítulo possui orientações, para a geração de empregos, o aumento da renda, as oportunidades de investimento, os rumos do desenvolvimento econômico. O segundo aborda os objetivos sociais, a fim de alcançar uma melhor qualidade de vida, a erradicação da miséria, a promoção da saúde, a educação para o futuro.

Com uma nova configuração, esse PPA figura-se mais elaborado, produzido com *layout* moderno. Em seu texto, estão contidos os avanços dos últimos anos nas diversas áreas sociais e o esporte recebe o mesmo destaque dado a outras áreas, como saúde e educação. Logo, é ressaltado o potencial esportivo do Estado como “Usina de Talentos<sup>54</sup>”, pelos investimentos feitos na última gestão do GF, e fazendo uma crítica ao fraco investimento realizado em políticas de esporte pelos Governos anteriores.

Teoricamente, o esporte é visto como um fenômeno social, com importância na formação da cidadania, na inserção social (especialmente dos jovens) e na promoção da saúde, tendo destaque a prevenção à violência e ao uso de drogas. Nesse plano, identificamos uma concepção difusa do esporte enquanto elemento da cidadania, ao mesmo tempo em que o coloca como protagonista na resolução das mazelas sociais.

Ainda, identificamos uma mudança no cenário esportivo do Acre com a criação da Fundação Elias Mansour (FEM), responsável por desenvolver programas esportivos, inicialmente, visando o esporte escolar e de participação. Um deles, é o Programa Esporte Comunitário, dedicado ao atendimento de crianças das periferias. O esporte de rendimento também foi contemplado, por meio de parcerias com federações de diversas modalidades.

Era anunciada, aqui, uma configuração que priorizava o esporte social, entretanto, mais adiante, ao analisarmos os programas, veremos que o Programa Esporte Comunitário [presente nesse PPA] visava à formação de atletas, focalizado na juventude pobre, corroborando a concepção mencionada anteriormente, que associa o esporte à solução dos problemas sociais. Somado a isso, notamos uma configuração de esporte piramidal, na qual se investe nas bases,

---

<sup>53</sup> Instituído pela Lei nº 1.521, de 29 de dezembro de 2003.

<sup>54</sup> Esse termo foi utilizado no PPA 2004-2007 como referência às ações desenvolvidas pelo GF no campo esportivo, que elevariam o Estado ao patamar de uma “Usina de Talentos”.



para delas serem obtidos os atletas do futuro.

O trecho em destaque demonstra essa configuração, embora implicitamente: “A formação de atletas está assumidamente em segundo plano. A ideia é que todos participem. No entanto, aqueles que se destacam são observados para uma fase de treinamento específico, em outra oportunidade” (ACRE, 2003, p. 44).

O PPA ainda beneficia as ações desenvolvidas pela FEM: Lei de Incentivo ao Esporte e Cultura; Esporte Solidário; Pintando a Liberdade; Desporto para Portadores de Necessidades Especiais; Olimpíada Escolar; Convênios com federações; Torneio intersecretarias e corrida Chico Mendes. Tais programas não estavam previstos no PPA anterior, mas aparecem nesse PPA, como realizações da gestão anterior. A análise dos projetos citados será realizada posteriormente, quando trataremos de programas e projetos.

Mais ações foram previstas no mesmo documento, entre elas, as de infraestrutura esportiva:

- Reforma de 06 dos 09 ginásios esportivos do Estado;
- Construção de 17 quadras cobertas entre 1999 e 2001 e mais 17 em construção;
- Início das obras do Estádio de futebol com capacidade para 30 mil torcedores, como primeira etapa da Vila Olímpica, destinada à preparação de atletas. (ACRE, 2003a, p. 45).

Da citação, podemos observar que entrou, no planejamento do governo de Jorge Viana, o investimento nas grandes infraestruturas esportivas. A construção de um Estádio no Acre visava inserir o Estado no cenário esportivo brasileiro e receber grandes eventos esportivos, questão essa já desenvolvida, quando tratamos do ordenamento legal – e ainda será foco de discussão nos outros PPAs. Destarte, denotamos a concepção de esporte que permeou as políticas desse período, da valorização do esporte de alto rendimento e de mobilizador da economia. Vejamos o fragmento abaixo, retirado desse PPA.

Hoje não temos apenas referências isoladas de atletas nessa ou naquela modalidade. Temos campeões em voleibol, natação, atletismo, kung-fu, xadrez e ciclismo, só para destacar alguns exemplos. Mas o mais importante é que o esporte envolve hoje uma parcela mais ampla da população, que tem acesso democrático ao lazer e à atividade física, e cria novas opções no comércio, na indústria, na ampliação das oportunidades de trabalho para profissionais de diversas habilidades e categorias (ACRE, 2003a, p. 45–46).

Identificamos, no dispositivo político, a exaltação dos resultados obtidos por alguns atletas - os novos campeões – destacando-se também a ampliação do acesso democrático ao lazer e à atividade física. Porém, o que chama mais atenção é a associação desses fatores à criação de novas opções no comércio, na indústria e nas oportunidades de trabalho a qual seria

trazida pela prática. Isso significa que, mesmo com a perspectiva de ampliação do acesso ao esporte como um direito social, este também está atrelado aos determinantes econômicos e, dessa forma, a manutenção da governabilidade. Então, mais uma vez, o esporte assume uma concepção funcional e utilitária, escapando àquela previsora do esporte como bem público.

O panorama em questão oferecia ações com o objetivo de ajudar na formação de uma geração mais saudável e tornar o Acre um lugar melhor para viver, dedução explicitada no texto que segue:

- Ampliar os investimentos na Lei de incentivo à cultura e ao desporto;
- Conclusão das obras do estádio de futebol e início das obras do complexo do centro olímpico;
- Aumentar para 20 mil o número de crianças atendidas pelo Programa Esporte Comunitário;
- Manter as Olimpíadas Escolares e o Torneio Intersecretarias;
- Executar a segunda etapa do Programa Esporte Comunitário;
- Manter as parcerias com o Governo Federal, garantindo a continuidade dos programas de co-financiamento, como o Pintando a Liberdade e o Desporto para Portadores de Necessidades Especiais.
- Manter e ampliar os convênios com as federações esportivas. (ACRE, 2003a, p. 46).

Inicialmente, é identificada a ampliação de ações e intenções com teor progressista, cujo conteúdo pode, em parte, ser observado nas metas presentes nesse PPA, que coloca o esporte como um fenômeno social e importante para a cidadania. Por outro lado, está presente a concepção de um esporte com poder transformador, propiciador do exercício, com influência sobre vários aspectos da vida do acreano, prevenindo a violência e o uso de drogas.

Reis *et al.* (2018) traz a ressalva de que, em nível nacional, o PT abandonou o tom progressista anunciado inicialmente por Luiz Inácio Lula da Silva, no campo esportivo brasileiro. A defesa da democratização da cultura esportiva, do conceito positivo de saúde da participação cidadã foi tornando-se submissa aos interesses de projetar o país internacionalmente na área esportiva, da economia e da política, por meio da realização de megaeventos.

Outro patamar em observação nos trechos que apresentamos é o poder transformador atribuído ao esporte, sendo comum a imposição ao esporte dessa característica. Entretanto, Athayde (2018, p. 704), citando Marx, enfatiza que “a plena realização da emancipação humana ocorrerá quando o homem individual real for aquele que tem direitos substantivos e condições reais de exercê-los”.

Na mesma direção, Flausino e Mascarenhas (2012) abordam a necessidade de considerar que a solução de problemas sociais requer uma ação conjunta, englobando várias políticas públicas, deixando tal responsabilidade de ser atribuída única e exclusivamente ao

esporte, por intermédio de programas esportivos focalizados em áreas de vulnerabilidade social.

Soma-se à igual noção o destaque de Athayde (2014), propondo a necessidade de compreender o esporte como um bem cultural e uma necessidade humana e superar a mistificação de que o esporte é um instrumento de redenção das mazelas sociais (violência, drogas, trabalho infantil etc.).

### **6.2.3 Plano plurianual (2008-2011) <sup>55</sup>**

Nessa gestão, o governador é Arnóbio Marques de Almeida Júnior do PT, conhecido como Binho Marques, e seu vice era Carlos César Correia de Messias do PP, ocorrendo a divisão do documento da seguinte forma: Diretrizes Estratégicas para o período de 2008 a 2011; Quadro Descritivo dos Programas Estruturantes, com impacto direto na economia para o período de 2008 a 2011; Quadro Demonstrativo da Carteira Completa de Programas do Governo do Estado do Acre para o período 2008 – 2011 e a Projeção das Receitas para o mesmo período.

É importante destacarmos que, na Gestão de Binho Marques, o esporte - até então pertencente a uma Secretaria Extraordinária - passou a fazer parte da Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer (SETUL). A questão da mudança será explorada no tópico que trata da Gestão, mas reconhecemos indícios da concepção de esporte que norteou as políticas de esporte no período, pois é identificado, no PPA, um forte apelo ao turismo da região como setor estratégico, visando o desenvolvimento sustentável do Acre.

Sendo assim, igualmente aos anteriores, seguem sendo referenciados os grandes feitos da FP em todas as áreas sociais. De todo modo, percebemos uma mudança nesse PPA: o deslocamento do esporte para o Eixo Desenvolvimento Social junto da Cultura, no qual são enfatizadas ações no sentido de transformar a realidade acreana.

As obras estruturantes, além de uma arquitetura e paisagismo regional, ganharam um novo conceito – infra-estrutura, com inclusão social e qualidade de vida. Os parques urbanos, dotados de amplos espaços de lazer, contemplação, esportes, eventos e restaurantes, são exemplos disso, mudando o cotidiano das cidades. (ACRE, 2007, p. 68–69).

Como pode ser observado, as ações previstas nesse PPA, assim como no PPA 2000-2003, apresentam-se na direção da infraestrutura, porém, dessa vez, é anunciado um novo

---

<sup>55</sup> Instituído pela Lei nº 1.972 de 27 de dezembro de 2007.

conceito de infraestrutura, associada ao lazer, à inclusão social e à qualidade de vida do acreano. Mas, identificamos que o conteúdo concretamente explícito denota uma concepção de esporte espetáculo e de esporte de rendimento, conforme norteia a citação em destaque:

Ainda falando sobre a infra-estrutura esportiva o Governo do Estado inaugurou o Estádio Arena da Floresta, que combina a modernidade da arquitetura dos grandes estádios de futebol, com a valorização dos aspectos locais. Isso possibilitou ao Acre inserção no cenário esportivo nacional, até mesmo pleiteando participação efetiva na Copa do Mundo de 2014, caso o Brasil seja escolhido para sediar o evento. (ACRE, 2007, p. 69).

A intenção de inserir o Estado no cenário esportivo nacional buscava atrair turistas do mundo todo e, assim, dinamizar a economia local, além de promover uma imagem positiva do Estado para o resto do país e do mundo. O Acre vai inserindo-se na lógica mercantilista e dos megaeventos, estratégia a qual tomou conta do esporte, vindo a seguir as mudanças estruturais do capitalismo do século XX.

Alguns Governos usam o esporte para ganhar legitimidade, popularidade e simpatia. No contexto dos megaeventos esportivos, como é o caso da Copa do Mundo, estes são justificados como sendo catalisadores de projetos (MASCARENHAS, 2012; SOUZA *et al.*, 2013). Todavia, os benefícios desses projetos nem sempre abrangem a população como um todo, pelo contrário, segundo os mesmos autores, os maiores beneficiados são empresas da construção civil, empresas de segurança, arquitetos, engenheiros, mídia, profissionais da área do marketing, publicidade e empresas ligadas ao desenvolvimento urbano e ao mercado imobiliário.

Ademais, não é apresentada, no PPA, a previsão de ações concretas de viabilização da democratização da prática esportiva. Além da infraestrutura do Estádio Arena da Floresta, é citada a construção do Centro Olímpico de Cruzeiro do Sul. Nesse local, segundo informações colhidas junto ao site Promoview<sup>56</sup>, seriam desenvolvidas atividades esportivas com foco na formação de atletas junto a comunidades carentes. Os Centros Olímpicos faziam parte de uma política do então Ministério do Esporte, visando ampliar a oferta de infraestrutura de equipamento relacionada à prática de esportes em áreas de vulnerabilidade social<sup>57</sup>.

Portanto, depreendemos que os centros configuravam uma política voltada à formação de atletas e focalizada nas comunidades carentes. Desde 2017, o *site* de notícias G1 do Acre trazia relatos de moradores sobre a situação de abandono da Vila Olímpica de Cruzeiro do Sul. Segundo o G1, um líder da comunidade reclamou à equipe de reportagem a falta de limpeza,

<sup>56</sup> Disponível em: <https://www.promoview.com.br/categoria/geral/centro-de-iniciacao-ao-esporte-chega-em-cruzeiro-do-sul.html>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/cie>. Acesso em: 22 jun. 2022.

principalmente, da piscina, oferecendo risco de proliferação dos mosquitos da dengue e malária, além da falta de iluminação e da presença de mato no entorno.

O mesmo fato aconteceu no município de Bujari, localizado a 26km da capital Rio Branco. Lá, os moradores denunciaram ao *site* G1<sup>58</sup> do Acre, em 2015, a situação de abandono encontrada no Centro Esportivo. As informações são de que, por meio de um convênio assinado entre a prefeitura de Bujari e o Ministério dos Esportes, era previsto apenas a construção da piscina, sem a previsão de manutenção, e a quadra de esportes, de responsabilidade do Estado, estava com as obras inacabadas sem previsão de conclusão.

As denúncias nos revelam que não houve, por parte dos Governos Federal, Estadual e dos Municípios, a preocupação de articulação à uma política de manutenção desses espaços. A situação deflagrada não é uma realidade apenas do Estado do Acre, tendo em vista a falta de manutenção de equipamentos voltados para a prática esportiva e de lazer também relatada por Dalmas (2022) em seu estudo sobre o Distrito Federal. Na sequência, apresentamos a Figura 10 no intuito de demonstrar a falta de comprometimento com relação ao assunto abordado, no município de Bujari, no Acre:

Figura 10 – Imagem da piscina do Centro Esportivo no município de Bujari/AC



Fonte: G1 Acre (2015).

Tais fatos são reveladores da presença de uma política imediatista, contendo ações focalizadas e sem previsão de gestão dos espaços, evidenciando, ainda, a ausência de articulação entre Governo Federal, Estado e Municípios no desenvolvimento da política

---

<sup>58</sup>Disponível em: <http://ge.globo.com/ac/noticia/2015/04/centro-esportivo-no-interior-do-acre-sofre-com-descaso-do-poder-publico.html>. Acesso em: 22 jun. 2022.

esportiva. Do mesmo modo, o Sistema Nacional de Esportes deveria ser reorganizado, havendo articulação com os Sistemas Estaduais, visando a promoção de uma política de ligação com os municípios, na qual fossem estabelecidas as responsabilidades de cada ente federado e realizado o acompanhamento e a fiscalização das políticas de esporte, devendo seguir diretrizes de Conselhos estaduais e municipais, ideia imprescindível nesse cenário.

O Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano do Brasil – Movimento é Vida, de 2017, aponta a necessidade de uma política pública amparada por um Sistema Nacional de Esportes, que tenha como prioridade o fomento de AFEs, de forma a possibilitar às pessoas usufruírem dos espaços destinados a tal fim, sempre que desejarem, o que pressupõe a existência de espaços bem estruturados e conservados (PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017).

A “não-política esportiva”, reflexo do avanço do pensamento neoliberal, tem acentuado o quadro de distanciamento da possibilidade em reconhecer o esporte como direito, igualmente, dificultando a política de Estado para o setor. Com isso, a inação ou não-ação consentida traz consequências que vão desde a desresponsabilização estatal, a sobreposição de ações até a transferência da responsabilidade no fomento às práticas esportivas em esfera privada (ATHAYDE; ARAUJO; PEREIRA FILHO, 2021). Ou, como visto no Acre, a total falta de política para utilização e manutenção de espaços construídos com dinheiro público e que, dessa forma, vão sendo deteriorados pelo tempo.

Seguindo nossa análise, no PPA em questão, estão previstas as seguintes ações:

- Estruturação, organização, agentes e competências – compreenderá o lazer, o esporte educacional, o esporte participação, o esporte de alto-rendimento;
- Recursos humanos e formação – será elaborada uma política de formação inicial e continuada nos níveis básico, médio, superior e pós-graduação;
- Gestão e controle social – possibilitará a melhoria na gestão democrática das políticas públicas para o esporte, a criação de Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, garantindo participação popular. (ACRE, 2007, p. 69).

Analisando as proposições acima, é possível identificarmos a consonância com os 4 eixos que nortearam a 2ª Conferência Nacional de Esportes: Eixo 1 - Estrutura: organização, agentes, competências; Eixo 2 - Recursos humanos e formação; Eixo 3 - Gestão e controle social; Eixo 4 - Financiamento (BRASIL, 2006). Embora delineadas a partir dos 4 eixos, essas ações não estão articuladas a nenhum programa, deixando de forma muito vaga e superficial como serão implementadas e desenvolvidas.

É inegável a importância do investimento em políticas de organização, estruturação, formação e de incentivo à participação popular. Salientando que devem ir além do plano teórico,

a fim de materializar-se em planos, projetos e programas, o que não foi possível identificar nesse PPA.

Contraditoriamente, percebemos, bem marcada, a concepção de esporte voltada ao espetáculo, ao rendimento, à formação de atletas e ao esporte, enquanto um bem que é comercializado, vinculado a uma configuração, vindo a privilegiar o rendimento, evidência apontada na construção do Estádio Arena da Floresta e de Centros Olímpicos, na candidatura do Estado a sediar os jogos da Copa do Mundo e na falta de concretude de ações que viabilizem a ampliação da prática esportiva como bem e direito de todos.

#### **6.2.4 Plano plurianual “Desenvolver e servir” (2012-2015)<sup>59</sup>**

No período desse PPA, o governador é Jorge Viana do PT, tendo como vice César Messias do PP novamente, havendo a nomeação de Ilmara Rodrigues Lima, para exercer o cargo de Secretária de Estado de Esporte, Turismo e Lazer. O exercício de Mauro de Deus Moraes no cargo de Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer também foi anunciado.

O nome *Desenvolver e Servir* veio como novidade, pois os anteriores não tinham nenhuma denominação. Nele, as ações governamentais foram organizadas por eixos estratégicos, áreas de resultado, programas temáticos, programas especiais, programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado e programas complementares. O esporte está inserido no Eixo Desenvolvimento Social, com o Programa Esporte e Lazer.

Dito isto, as diretrizes anunciadas para o esporte compreendem esporte e lazer como condição para o desenvolvimento humano e social e o objetivo traçado é “ampliar a oferta de condições para a prática de esporte no Estado”. No entanto, as ações presentes no PPA indicam uma concepção divergente da divulgada, estando totalmente voltada ao esporte de alto rendimento, conforme pode ser observado nos trechos subseqüentes:

O Acre vai investir 22 milhões na construção de um Centro Estadual de Treinamento Esportivo – CETE, referência na Amazônia para seleções que irão participar dos jogos mundiais de 2014 nas cidades selecionadas. E também funcionará como um espaço de formação e educação de atletas.

Em parceria com instituições públicas e privadas o Governo do Acre vem incentivando a prática do esporte com o desenvolvimento de ações como: Auxílio financeiro aos times de futebol profissional; Patrocínio a atletas acreanos para participar de competições internacionais; Projeto atletismo nas escolas. (ACRE, 2007,

<sup>59</sup> Lei nº. 2.524, de 20 de dezembro de 2011.

p. 99).

Logo, verificamos a presença de um único programa destinado para a dimensão escolar, o Projeto Atletismo nas escolas. Os demais dão prioridade ao esporte profissional, à formação de atletas e, inclusive, ao auxílio financeiro a equipes de futebol. Não contém qualquer plano ou ação na perspectiva do esporte como condição para o desenvolvimento humano, de democratização e ampliação da prática esportiva.

Assim como o PPA 2004–2007, em que as ações estavam alinhadas à II Conferência Nacional de Esportes, é possível identificar uma articulação com as deliberações da III Conferência Nacional de Esporte, realizada em 2010, na qual foi consubstanciado o Plano Decenal de Esporte e Lazer, sendo privilegiado o esporte de alto rendimento e espetáculo (ATHAYDE, ARAUJO; PEREIRA FILHO, 2021; CASTELAN, 2010; FLAUSINO, 2013; MATIAS, 2013).

O alinhamento das políticas esportivas propostas nos PPAs e elaboradas pelo GF com as Conferências evidencia a convergência com as políticas de esporte desenvolvidas pelo Governo Federal que, nesse período<sup>60</sup> também tinha o PT à frente do Governo Federal.

No panorama anunciado, o Governo Lula tinha a intenção de projetar internacionalmente o país, tanto no esporte, quanto na área política e econômica (MASCARENHAS *et al.*, 2012). As análises realizadas até o momento nos levam a inferir que as políticas de esporte no Acre também tinham essa intenção. O trecho adjacente confirma nossa afirmação:

Com a confirmação da Copa do Mundo no Brasil em 2014, o Governo colocou Rio Branco como candidata a uma das 12 vagas para sediar os jogos, disputando diretamente com Manaus-AM e Belém-PA. (ACRE, 2011, p. 99).

O Acre vai investir 22 milhões na construção de um Centro Estadual de Treinamento Esportivo – CETE, referência na Amazônia para seleções que irão participar dos jogos mundiais de 2014 nas cidades selecionadas. E também funcionará como um espaço de formação e educação de atletas. (ACRE, 2011, p. 99).

Além dos trechos acima, o PPA destaca a presença de dois estádios e sua capacidade de público, um em Rio Branco e outro em Cruzeiro do Sul, embora o Estado do Acre não ter sido selecionado para sediar os jogos da Copa do Mundo, perdendo a disputa para Manaus. Os esforços do Governo para promover o esporte do Estado na expectativa de sediar grandes eventos voltavam-se também a interesses econômicos e pouco contribuiu para o desenvolvimento do esporte como fenômeno social e a universalização do acesso a sua prática.

---

<sup>60</sup> Dos 20 anos de Governo do PT no Acre, 16 anos coincidiram com o PT no Governo Federal.



Isso é respaldado por Souza *et al.* (2013), ao analisar que o jogo de interesses presente no contexto dos megaeventos pouco contribui para o desenvolvimento do esporte. A estratégia acaba voltando-se, essencialmente, para o aspecto econômico e de ascensão de alguns grupos da referida área, havendo projeção do esporte em si por um curto período, o qual fica em evidência apenas durante a realização dos eventos.

Com base nos indícios, entendemos que o GF, desde que assumiu, tinha o objetivo de promover o desenvolvimento e o crescimento da economia do Estado do Acre, ficando mais explícito no governo Tião Viana, haja vista a denominação dada ao PPA, de “Desenvolver e Servir”. O crescimento econômico é um processo cheio de contradições internas (Harvey, 2005), portanto, o esporte é colocado a serviço do Estado como elemento para alavancar a economia.

Tal prerrogativa foi identificada por Carneiro *et al.* (2019), ao analisar os gastos orçamentários com o esporte no Governo Dilma. O estudo identificou que o direcionamento do gasto expresso no PPA 2012–2015 priorizava os grandes eventos e o investimento em infraestrutura esportiva, visando garantir as condições gerais de produção, sobretudo, da burguesia nacional, vinculada à construção civil, concomitantemente à projeção política e econômica do país.

Assim, também no Acre o que está consubstanciado no PPA é uma concepção que privilegia o esporte de rendimento e o esporte espetáculo, enquanto mobilizadores da economia, a serviço do Estado, o qual cria as condições de reprodução e acumulação do capital, embora esteja exibido no PPA como necessidade básica, com finalidade de afirmação da cidadania e melhoria da qualidade de vida da população.

Dessa forma, corroboramos as afirmações de Teixeira *et al.* (2018), de que a priorização de investimentos em infraestrutura esportiva, nos últimos anos, têm contemplado a função econômica. No contexto acreano, nos termos de Mandel (1985), o Estado cria as condições gerais de produção, por meio dos gastos com infraestrutura, em detrimento a ações que favoreçam a prática esportiva universal, na implementação de programas e projetos.

### **6.2.5 Plano plurianual “Governança e economia sustentável” (2016-2019)<sup>61</sup>**

Tendo Tião Viana como governador reeleito e, como vice, Nazareth Araújo também do PT, nesse PPA, o esporte está vinculado à Secretaria de Educação, que conta com o Secretário

---

<sup>61</sup> Instituído pela Lei nº. 3.100, de 29 de dezembro de 2015.

Marco Antônio Brandão Lopes, e a secretária Adjunta de Esportes, Shirley Maria da Silva Santos. Nos chama a atenção que a permanência do governador não impediu a ocorrência de mudanças na gestão do esporte. A denominação do PPA - *Governança e Economia Sustentável: Governo Parceiro e Povo Empreendedor* - vinha indicando os objetivos da gestão em análise.

As ações governamentais no PPA estão organizadas em eixos estratégicos, áreas de resultado, programas temáticos e projetos. O esporte está inserido no Eixo Educação, Saúde e Segurança, com o Programa Esporte e Lazer. Uma das diretrizes apontadas no PPA é “Cuidar da juventude na educação, no esporte e no lazer porque dela sairão os arquitetos do futuro”. (ACRE, 2016, p. 14).

Corroborando o aspecto apontado no PPA 2012–2015, de que as políticas de esporte do Estado seguiram as políticas desenvolvidas em nível federal, também nesse PPA é feita a contextualização das ações realizadas no Governo Federal, igualmente, desenvolvidas no Estado, a partir do Bolsa Atleta, da Lei de Incentivo ao Esporte, do Centro Estadual de Treinamento Esportivo, entre outros, ressaltando, ainda, ações desenvolvidas desde o primeiro GF.

Em se tratando do último PPA elaborado pelo Governo da FP<sup>62</sup>, é nele que o esporte aparece de forma mais articulada e sistematizada, contendo ações pontuais e voltadas para todas as manifestações do esporte, além de estarem interligadas com outros setores (juventude, segurança). Isto posto, identificamos nove metas colocadas no documento, dentre as quais duas dirigem-se para a dimensão esporte educacional:

- Realizar os jogos escolares em 04 etapas/ ano (etapa municipal, regional, estadual e nacional), envolvendo uma média de 11.500 alunos atletas por ano;
- Realizar os jogos paraolímpicos em 04 etapas/ano (etapa municipal, regional, estadual e nacional), envolvendo uma média de 1080 alunos atletas por ano( ACRE, 2016, p.141).

E três para a dimensão esporte lazer:

- Realizar os Jogos da Floresta, envolvendo, até 2019, 1800 equipes dos 22 municípios do Estado;
- Realizar os Jogos Intersecretarias, nas modalidades de futebol society, futevôlei, e voleibol de praia, com a participação de 380 equipes;
- Realizar a Corrida Chico Mendes, num total de 04 eventos até 2019; (ACRE, 2016, p. 141).

Também três para a dimensão esporte de rendimento:

---

<sup>62</sup> Em 2018, o candidato do PT perdeu as eleições, encerrando um ciclo de 20 anos no Governo do Estado.

- Selecionar 220 atletas aptos a receber a Bolsa Atleta, cujas participações em atividades esportivas com índices e classificações sejam reconhecidas em competições estaduais, nacionais e/ou internacionais;
- Firmar 68 convênios com 16 entidades esportivas e com a Federação de Futebol, visando garantir o bom desempenho dos representantes acreanos em atividades de alto rendimento;
- Selecionar 1220 projetos em todo o Estado do Acre, no Edital da Lei de Incentivo ao Esporte. (ACRE, 2016, p.141).

Embora estejam previstas metas para as três dimensões do esporte, notamos a priorização para a dimensão esporte de rendimento, que pode ser identificada, do mesmo modo, nas ações de infraestrutura previstas no PPA.

- Construir 03 campos de futebol no Centro Estadual de Treinamento Esportivo – CETE;
- Reformar a Cidade do Esporte;
- Construir a pista de atletismo do CETE - (2ª Etapa);
- Construir 02 Praças da Juventude;
- Construir 01 Ginásio Poliesportivo Coberto ao lado Arena da Floresta. (ACRE, 2016, p. 127).

A priorização do esporte de rendimento no Brasil tem sido apontada por vários autores (MATIAS *et al.*, 2021; CARNEIRO *et al.*, 2019; CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2019), indicando que o esporte como espetáculo está associado à rentabilidade, estando voltado a um público consumidor e mantendo-se distante da universalização da prática como um bem comum (MARQUES; GUTIERREZ; MONTAGNER, 2009).

Os mesmos pesquisadores destacam que o esporte espetáculo exerce influência nos esportes amadores inclusive, ao ser considerado não somente o consumo de espaços e materiais, como também é a prática em si, de modo a serem sobrepostas as mais rentáveis, seguindo a lógica da economia capitalista.

Devido a isso, as ações previstas para o esporte educacional no Acre, juntamente às desenvolvidas em âmbito federal, são alvo de críticas, segundo Flausino (2013), a real dimensão do quesito é questionável, visto a sua utilização com finalidade de selecionar talentos e de futuros atletas.

Em congruência a tal noção, Reis (2015) afirma que não se pode desprezar a possibilidade de as políticas de esporte educacional estarem sendo operacionalizadas para o treinamento e a formação de atletas, com isso, destoando do real sentido do esporte educacional como bem cultural, direito de cidadania e elemento importante na formação do indivíduo. Dessa forma, o esporte educacional passa estar a serviço do esporte de rendimento, servindo como

base para a identificação de futuros talentos esportivos.

Além dos aspectos apontados, o esporte tem assumido grande responsabilidade em nossa sociedade, considerando os valores e atributos recaídos sobre ele, os quais têm sido utilizados para justificar políticas assistenciais e focalizadas. Nesse sentido, tem sido apresentado como redentor de problemas sociais, como, por exemplo, a violência e o uso de drogas, especialmente, para a juventude.

No quarto PPA, o perfil transformador que, supostamente, o esporte assume é evidenciado nos trechos subsequentes: [...] intermediar o acesso ao esporte e lazer em todo o Estado, priorizando as comunidades carentes” (ACRE, 2016, p. 141); “Cuidar da juventude na educação, no esporte e no lazer porque dela sairão os arquitetos do futuro”. (ACRE, 2016, p. 14).

As propostas justificadoras de uma política focalizada, contido no documento, nos parece uma grande contradição em um governo de esquerda, pois está muito mais alinhado à lógica neoliberal, na qual o esporte é tido como mediador das mazelas sociais. Nessa perspectiva, segundo Melo (2007), o direito ao esporte passa a figurar com um dádiva para os mais miseráveis e esconde a realidade de que as populações menos pobres só terão acesso ao esporte como mercadoria quando e se puderem pagar.

### 6.2.6 Síntese dos dispositivos

Para finalizar a análise dos PPAs, elaboramos o Quadro 3, o qual apresenta uma síntese de configuração e concepção do esporte, presente e identificada nos cinco documentos.

Quadro 3 – Configuração e Concepção de esporte presente nos PPAs

PPA	Governo	Configuração	Concepção
2000-2003	Jorge Viana	Infraestrutura (quadras, ginásios, parques)	Infraestrutura (quadras, ginásios, parques)
2004-2007	Jorge Viana	Pirâmide esportiva; Focalização na juventude pobre; Esporte de rendimento;	Fenômeno social; Formação da Cidadania; Inserção social; Promoção da saúde; Funcional e utilitário (Prevenção da violência e uso de drogas);
2008-2011	Binho Marques	Esporte espetáculo; Esporte de rendimento;	Funcional e utilitário; Mobilizador da economia; Grandes eventos;
2012-2015	Tião Viana	Esporte espetáculo; Esporte de rendimento;	Condição para o desenvolvimento humano e social; Grandes eventos; Esporte viabilizando e mantendo as condições de reprodução do capital;

2016-2019	Tião Viana	Esporte educacional; Esporte participação/lazer; Esporte de rendimento; Pirâmide esportiva;	Esporte com o poder de transformar a sociedade; Focalização;
-----------	------------	--	---

Fonte: elaboração da autora.

A partir de nossa investigação, observamos a flutuação do esporte entre os eixos temáticos apresentados ao longo desses 20 anos de Governo. Então, de certa forma, essa oscilação pode ter sido influenciada pelas mudanças ocorridas na estrutura administrativa do Governo, em virtude das trocas governamentais, demonstrando que, apesar de o mesmo partido permanecer no poder por tanto tempo, cada gestão teve características próprias, contendo diferentes gestores de esporte, até mesmo quando o governador era reeleito.

Diante de tais fatores, entendemos que toda administração tende a avaliar positivamente as ações desenvolvidas durante a sua gestão. Com o GF, não foi diferente. Os PPAs propiciam um balanço, ressaltando os grandes feitos nos períodos, mas também revelam, nas entrelinhas, as incongruências entre o discurso e as realizações, visto que as proposições de ações não condizem com as bases conceituais apresentadas<sup>63</sup>.

No conjunto dos materiais analisados, há muitas concepções orientadas por princípios distintos e que constituem compreensões divergentes e antagônicas. Parece ocorrer uma espécie de movimento pendular, que oscila, de um lado, na direção do esporte como bem comum, direito de todos e, na direção oposta, aponta a um esporte que serve a interesses políticos e econômicos - ao qual também são atribuídos inúmeros valores, a partir da visão funcionalista e utilitária do fenômeno. Para Reis (2015), tal perspectiva tem como resultado ações pontuais, fragmentadas, descontínuas e localizadas, de forma a impedir a materialização de uma política esportiva ajustada aos princípios de equidade, universalidade e justiça social.

Nossa pesquisa verifica que a visão funcionalista e utilitária de esporte, além da ideia de projetar o Acre no cenário nacional esportivo – por intermédio do esporte de rendimento - e de desenvolver a economia, destina-se ao alinhamento com as políticas de esporte praticadas em nível federal, pois esses traços também foram apresentados em estudos que avaliaram as políticas de esporte desse período, dentre eles, Athayde (2011), Castellani Filho (2015), Carneiro *et al.* (2019). Mascarenhas *et al.* (2012) avaliam que a estruturação e a definição das políticas esportivas sempre foram dadas pelos interesses das entidades de administração. Por conseguinte, a chegada do PT ao governo não conseguiu romper esse padrão “pois o

<sup>63</sup> Na intenção de contrapor as proposições apresentadas nos PPAs com a materialidade da política esportiva do Acre, buscamos os Relatórios de Gestão, entretanto, os dados do esporte presentes neles não permitem essa análise.

pragmatismo impediu qualquer possibilidade de debate programático em torno do setor” (p,30).

Flausino e Mascarenhas (2012, p. 16) somam à questão, alertando que “o discurso oficial vigente sobre o esporte e lazer é um ato ilocucional de promessa mistificadora que afirma que os mesmos são direitos sociais “mágicos” e que deverão ser universalizados [...]”. Esses discursos, de acordo com os pesquisadores, visam mascarar a realidade na qual o Estado assume uma orientação neoliberal, vindo a ser traduzido em políticas focalizadas, possuindo o poder de reparar as mazelas sociais.

Sobre o tema, o que se observa é que, mesmo em governos de esquerda – como do GF - esse caráter funcional-utilitarista e focal das políticas de esporte esteve presente, sendo identificados, em nosso trabalho, com base na avaliação dos PPAs elaborados pelo GF. Aliás, em todos os documentos, observamos certa priorização do esporte de rendimento, o que não caracteriza a democratização do acesso à prática esportiva, seguindo na contramão da retórica presente no plano conceitual, conforme percebemos no exemplo:

O esporte, como fenômeno social, tem importância evidente na formação da cidadania, na inserção social (especialmente dos jovens) e na promoção da saúde, com especial influência na prevenção da violência e do uso de drogas. do esporte para a cidadania, do esporte como condição para o desenvolvimento humano. (ACRE, 2003, p. 43).

Para Flausino e Mascarenhas (2012), a intencionalidade aplicada na prática esportiva é a razão de a mesma ter uma influência positiva, ou negativa sobre o indivíduo, e não que ele tenha em si essa essência natural de transformar a realidade. Os discursos afeiçoados, os quais reiteram a ampliação do acesso à prática esportiva dão-se, muitas vezes, com base em números de atendimentos em programas e projetos, ou na quantidade de espaços e equipamentos disponibilizados, orientados pela lógica gerencial da eficiência e eficácia.

Nosso próximo movimento está voltado para a análise dos programas e projetos desenvolvidos nos 20 anos do GF.

### 6.3 PROGRAMAS E AÇÕES SETORIAIS, INTERSETORIAIS E TRANSVERSAIS DA POLÍTICA ESPORTIVA

Após a análise dos dispositivos políticos, passamos agora ao estudo da configuração e concepção presente nos programas/ações e/ou projetos de esporte desenvolvidos durante os 20 anos do GF.

Planos, programas e ações governamentais destinam-se a intervir na realidade para

atender as necessidades e resolver os problemas dos cidadãos. Para isso são articulados recursos dos Governos e da sociedade civil organizada. Uma política pública ou um programa governamental é algo que envolve necessariamente um processo e um resultado e é passível de avaliação (DIAS; MATOS, 2012).

Para a identificação e análise da configuração e concepção de esporte foram considerados os programas, projetos e ações que são mencionados nos PPAs e aqueles, aos quais tivemos acesso por intermédio dos documentos (editais, projetos, relatórios, regulamentos, decretos, planilhas) disponibilizados pela Diretoria de Esportes do Governo do Estado do Acre conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Demonstrativo dos documentos recebidos pela Diretoria de Esportes do Estado do Acre<sup>64</sup>

<b>Projeto/programa/ação</b>	<b>Documentos</b>
Jogos Escolares.	Regulamento 2010; PPAs.
Lei de Incentivo ao Esporte.	Edital 2004 a 2010/ 2014 e 2017.
Esporte Comunitário.	Projeto; PPA 2004-2007.
Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento.	Projeto para o período 2007-2010.
Projeto Curso de Capacitação para Agentes Esportivos.	Projeto 2008-2010.
Circuito Chico Mendes.	Projeto 2008; PPAs.
Jogos da Floresta.	Projeto 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013; Relatório 2007, 2008, 2009, 2012; Regulamento 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013.
Comunidade Ativa.	Edital 2008 a 2011; Projeto 2009; Resultado final dos projetos apresentados em 2008 e 2010.
Inter secretarias.	Projeto 2011; Regulamento 2007 e 2011; Custo do Inter Secretarias 2003; Relatório 2007.
Bolsa Atleta.	Decreto de 2009; Edital de 2014; Estatística 2009 (Excel) 2010-2012-2014 (Somente gráficos); Estatística 2014 – PDF; Projeto 2007 a 2010.
Outros programas.	PPAs.

Fonte: adaptado de Diretoria de Esportes do Estado do Acre.

### 6.3.1 Jogos Escolares

Ao compormos a investigação sobre os Jogos Escolares, tomamos como base as

<sup>64</sup> Os documentos foram solicitados presencialmente junto a Diretoria de Esportes do Estado do Acre e disponibilizados em formato digital.

informações presentes nos PPAs e no Regulamento Geral do ano de 2010. Este último foi o único documento oficial ao qual tivemos acesso, sendo disponibilizado pela atual Diretoria de Esportes.

Os jogos escolares do Acre foram realizados ininterruptamente de 1999 a 2018. Inicialmente eram denominados como “Olimpiadas Escolares”. Consoante aos dados apresentados no PPA 2004-2007, a Olimpíada Escolar é a maior competição esportiva do Estado, contando com a participação de todas escolas públicas, em todos os municípios do Acre e envolvendo em torno de 14 mil participantes (ACRE, 2003a).

Segundo consta no regulamento de 2010, os jogos tinham como objetivos:

- a) promover competições esportivas nas diversas modalidades, nos 22 municípios do Estado do Acre;
- b) promover competições esportivas visando a identificação de talentos nas 02 (dois) regionais do Estado, nas diferentes modalidades;
- c) estabelecer os representantes do Estado do Acre para a Fase Nacional dos JOGOS ESCOLARES BRASILEIROS - 2010;
- d) realizar eventos em várias modalidades desportivas estimulando a prática dessas atividades, com fins educativos;
- e) propiciar o desenvolvimento integral do aluno, como ser social, autônomo, democrático e participante, contribuindo para o pleno exercício da cidadania;
- f) identificar talentos esportivos. (ACRE, 2010, p. 2).

Partindo dos objetivos citados, depreendemos grande dissonância, em presença de concepções divergentes nesse programa. Uma delas está pautada no princípio de propiciar o desenvolvimento integral do aluno como ser social, autônomo, democrático e participante, contribuindo para o pleno exercício da cidadania. A outra está voltada para identificação de talentos, como eventuais atletas do futuro.

Reis (2015), considera que tem se atribuído ao esporte uma visão idealista, atribuindo a ele, valores vistos pela sociedade como adequados ao comportamento humano.

Gaya e Torres (2008), corroborando o que ressalta Reis, destacam o vínculo do esporte com objetivos educacionais, de modo a promover a cidadania, a inclusão social, a formação de valores, hábitos e atitudes. Entretanto, chamam atenção para o fato de que é preciso ter clareza dos valores educativos, os quais devem estar explícitos no plano político-pedagógico, dando ao documento o sentido educacional adequado, no intuito do exercício da sua função didática e formativa.

Por outro lado, nos objetivos apresentados, também está presente a configuração do esporte piramidal, tendo por base o esporte educacional, com objetivo de formação e seleção de atletas.

Frizzo (2013), em seu estudo, identificou que a lógica esportiva na escola insere



mecanismos de manutenção e eliminação, como, por exemplo, os processos de avaliação da formação dos alunos, interiorizando a lógica da competição e da meritocracia. Ainda, o pesquisador divulgou a naturalização de uma determinada forma de ser, de modo a beneficiar somente uma pequena parte do coletivo escolar, ou seja, aqueles que vencem, reflexo de uma perspectiva avaliativa de ranqueamento, comparação e concorrência.

Sob esse prisma, o modelo de escola vigente está alicerçado na perspectiva neoliberal, haja vista a tomada dos conceitos de eficácia produtiva e inserção profissional, quer dizer, são acionados princípios de valor econômico, ideia assinalada por Laval (2004). Então, o esporte da escola não ficou isento dessa visão.

A configuração piramidal é revelada novamente no trecho do PPA 2012-2015, onde são destacados os muitos atletas que foram descobertos nas diversas modalidades, obtendo bons resultados em várias competições inclusive internacionais (ACRE, 2011).

Quanto à forma como os jogos eram realizados, havia etapas, como a municipal, regional, estadual e nacional (ACRE, 2016). Essas fases possuem uma conjuntura voltada para a seleção dos melhores, dado que os vencedores da etapa municipal disputavam o regional e, assim, sucessivamente, até a fase nacional. Essa configuração é replicada na maioria dos Estados da Federação.

Outro aspecto revelador da lógica competitiva do esporte de rendimento, presente nos jogos escolares, é o artigo 72 do regulamento, que conferiu ao aluno e ao atleta o mesmo significado: “Os atletas das redes pública, municipal, estadual, federal e particular, só poderão se inscrever em apenas 01 (uma) modalidade, faixa etária e sexo exclusivamente, em todas as fases”.

Outro recorte do regulamento de 2010 sugere a mesma configuração:

A equipe para representar o Estado do Acre na Fase Nacional das Olimpíadas Escolares, embora tenha se sagrado CAMPEÃ na sua modalidade, faixa etária e sexo, terá que se enquadrar nos CRITÉRIOS TÉCNICOS/TÁTICOS E FÍSICOS, elaborados pela Divisão de Gestão Esportiva e do Esporte de Alto Rendimento da SETUL, e aprovados por uma COMISSÃO de PROFESSORES/TÉCNICOS. (ACRE, 2010).

Deixamos algumas palavras destacadas em maiúsculo, na citação anterior, tendo a finalidade de chamar atenção à contradição de uma competição que continha, como um dos objetivos, estimular a prática de atividades esportivas de propósitos educativos, enquanto, de maneira opositiva, impõe critérios técnicos, táticos e físicos rigorosos. Os jogos escolares, nesse contexto, colocam-se como instrumentalizadores do esporte de rendimento, sobrepujando o

sentido real do esporte escolar, notadamente de fruição, de prazer, do diverso, da satisfação pessoal e, sobretudo, da compreensão crítica sobre as relações e interesses que perpassam o esporte.

Para Frizzo (2013), os jogos escolares expõem interesses divergentes entre si, conseqüentemente, o Governo, como promotor dos jogos, reproduz o discurso de cidadania, integração e formação, encobrendo interesses de governabilidade e manutenção de poder. Já os alunos/atletas querem participar, intuindo ganhar e tripudiar sobre os colegas que não participaram e que perderam, esvaindo-se, assim, o sentido educativo e de aprendizagem exaltado no discurso dos gestores (FRIZZO, 2013).

Em conformidade com Reis (2015), a política esportiva educacional tem acontecido de forma desorganizada, em grande parte, conectada à falta de uma diretriz normativa. Como resultado, podemos apontar a descontextualização, elemento evidenciado no Acre, dado, entre outros fatores, pela ausência de um Sistema Estadual de Esportes.

Castelan (2010) vai além da premissa, ao asseverar que a eleição do esporte educacional, enquanto foco das políticas públicas, provoca a injeção de força na base do esporte de rendimento, identificado por Linhales (1996) como a transposição e a legalização de princípios seletivos e excludentes, característicos do esporte de rendimento.

Em síntese, os jogos escolares inseridos na política pública, carregam uma série de sentidos que estão agrupados e entrelaçados a uma concepção idealista, na qual o esporte é capaz de promover a formação para o exercício da cidadania; a inclusão e a integração social; o respeito à diversidade; melhorar a qualidade de vida e, por fim, atenuar as situações de risco e vulnerabilidade social. A concepção idealista vem arraigada a um conjunto de noções que culminam na política como celeiro de qualificação e seleção de talentos esportivos.

Portanto, privilegia os que tem os melhores resultados, vindo a reproduzir a ilusão de que os alunos poderão se tornar atletas de sucesso, incitando a perspectiva de ascensão na carreira esportiva, nem sempre possível, principalmente, no Estado do Acre, ao tomarmos por base o contexto geográfico, social e econômico, a impor maiores dificuldades.

Outro aspecto de relevância no Acre é o financiamento do evento pela Secretaria de Educação, sendo organizado pela Fundação Elias Mansour -FEM (ACRE, 2003b), em parceria com os municípios. Ou seja, o modelo de operacionalização dos jogos escolares está pautado na celebração de convênio com organizações não governamentais, no caso, a FEM. Essa celebração de convênios no desenvolvimento de políticas públicas, na perspectiva de Reis (2015), desarticula e fragiliza a materialização do direito, pois essa transferência de responsabilidade colabora para dismantelar o caráter público e universal de proteção social,

além de gerar um quadro de resistência à ótica do direito social ao esporte.

No conjunto, é importante destacarmos a parceria com os municípios, em atuação no regime de colaboração com o Estado, visto a efetivação dessa política. A descentralização da política é apontada, por alguns autores, como um mecanismo que traria melhores resultados, por motivo de os municípios terem maior proximidade com a população e, assim, mais acesso a informações sobre as preferências e as necessidades locais.

Além do que, segundo Cavalcante (2011), a magnitude territorial é um fator central na opção da execução das políticas públicas via municípios, característica muito presente no Acre, não só por sua magnitude territorial, mas também pela dificuldade de acesso a algumas localidades mais isoladas, sendo possibilitadas, exclusivamente, por via hidroviária. Ademais, no Estado, apenas 25,8% das rodovias federais apresentavam boas condições de rodagem em 2018<sup>65</sup>, com número reduzido para 12%<sup>66</sup> em 2022.

Somam-se ao panorama, os argumentos para a descentralização das políticas públicas, combinando a eficiência alocativa, a equidade, a transparência na prestação de contas e maior responsabilização das administrações locais. A descentralização está associada à repartição de autoridade e recursos na modelagem das políticas públicas, em transferência de poder, autoridade e responsabilidade, entre os níveis e esferas de Governo (CAVALCANTE, 2011).

O mesmo autor, por sua vez, destaca a possibilidade de efeitos paralelos, advindos da descentralização, serem causadores de danos à gestão pública [disparidade regional, baixa qualidade na prestação dos serviços, corrupção, perda de economia de escala, prejuízo na responsabilidade fiscal, entre outros]. Nesse sentido, Arretche (2004) aponta a necessidade da adoção, por parte da gestão pública, de estratégias de implementação que controlem ou coordenem as relações intergovernamentais, pautadas em adesão, barganhas e estratégias de indução.

### **6.3.2 Lei de Incentivo ao Esporte e a Cultura**

No Acre, a Lei de Incentivo ao Esporte e Cultura foi inserida bem antes da Lei Federal, em 16 de outubro de 1991, por intermédio da Lei nº 1000. Em 5 de julho de 1999, no primeiro mandato de Jorge Viana, uma nova lei, nos mesmos moldes, foi instituída – Lei nº. 1.288. Podemos dizer que essa nova lei foi uma cópia da Lei já existente.

---

<sup>65</sup> Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/acre.htm>. Acesso em: 12 jul. 2022.

<sup>66</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/mapa-de-gerenciamento/mapas-de-condicao-da-manutencao-icm-maio-2022/019-1-mapa\\_ac\\_icm.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/mapa-de-gerenciamento/mapas-de-condicao-da-manutencao-icm-maio-2022/019-1-mapa_ac_icm.pdf). Acesso em: 12 jul. 2022.

No princípio, a Lei englobava o incentivo ao Esporte e à Cultura. No ano de 2010 foi instaurado o Sistema Estadual de Cultura do Acre, a partir de então, a Lei 1.288 passou a vigorar apenas para o esporte, sendo, então, nominada de Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). É importante, aqui, destacarmos o significativo avanço para a cultura do Acre - embora tenha sido tensionada pela instituição da Lei nº. 12.343, de 2 de dezembro de 2010, em nível Federal, prevendo a promulgação de um fundo nacional para a cultura e de repasses para os Estados.

Parágrafo único. Os recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverão ser aplicados prioritariamente por meio de Fundo de Cultura, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Cultura, na forma do regulamento. (BRASIL, 2010).

A criação do Sistema Estadual de Cultura do Acre garantiu a instituição de um Conselho de Cultura no Estado, somado ao recebimento de recursos exclusivos da união destinados ao desenvolvimento de políticas para a cultura, cuja necessidade não mais dependia de expedientes provenientes da Lei 1.288. *Status* esse ainda não alcançado na área do esporte. Feito o registro, damos prosseguimento em nossa análise.

A LIE tinha como objetivo a oferta de recursos provenientes do Importo Sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS) para o financiamento de projetos desportivos, a serem aprovados pela Comissão de Avaliação de Projetos. O valor a ser concedido por projeto e por financiador era fixado pelo poder executivo em Unidade Fiscal de Referência (UFIR).

O montante anual a ser repassado aos projetos seria fixado em percentual, levando em consideração a arrecadação do ICMS do ano anterior. Logo, a cada ano, o poder executivo, depois de deduzidos os repasses constitucionais, determinava qual montante do ICMS seria aplicado à ação. Em 1999, ano de criação dessa política, o percentual fixado foi de 1,5%. A previsão era de contemplar todos os projetos com fins de conservação, promoção, difusão e pesquisa, integrando massivamente as formas de manifestação desportiva.

Destacamos, no momento, alguns pontos da Lei que chamam atenção. O primeiro deles é o estabelecimento das entidades desportivas profissionais beneficiadas com o Programa, em função de serem destinados, no mínimo, trinta por cento do valor para a atividade desportiva amadora. No caso, setenta por cento ficaria destinado à atividade profissional, priorizando, portanto, essa modalidade. A sobreposição da atividade profissional presente na LIE está em desacordo com a Constituição do Estado e a Constituição Federal, que em seus textos colocam o esporte educacional como prioridade.

O segundo item a destacarmos é o caráter utilitário presente no Art. 6º da lei que institui o programa: “**Art. 6º** Na divulgação das obras, trabalhos e atividades resultantes dos projetos

beneficiados por esta lei deverá constar a divulgação e o apoio institucional do Governo do Estado do Acre e da empresa patrocinadora ou doadora”. (ACRE, 1999, p. 2).

O artigo sexto demonstra que os proponentes do referido programa deveriam apresentar uma contrapartida pelo recebimento do recurso, por meio da divulgação do “apoio” ao Governo do Estado e à empresa patrocinadora. Isso confere ao esporte e à cultura um pretexto da mídia para exaltar as ações do Estado e das empresas. Matias *et al.* (2015), ao estudar a LIE Federal, identificaram o viés mercadológico de composição de interesses sobrepostos à lógica do direito, aspecto também evidenciado na LIE do Acre.

O desenvolvimento dessa política também ficava a cargo da Fundação Elias Mansour (FEM), responsável por divulgar o edital onde iria constar o prazo e forma de entrega dos projetos, com finalidade de avaliação e posterior fiscalização, além de orientar os empreendedores na elaboração, na execução e na prestação de contas.

A avaliação e a seleção dos projetos eram realizadas pela FEM, diante da inclusão da Comissão de Avaliação de Projetos (CAP), independente e autônoma, formada por representantes dos setores cultural, desportivo e administrativo estadual.

Era previsto que entidades de classe e órgãos representativos dos segmentos da cultura e do esporte, assim como os empreendedores, teriam acesso à documentação referente aos projetos beneficiados pelo Programa, somadas às sanções penais, civis e administrativas ao empreendedor, caso fosse comprovado o incorreto uso dos recursos oriundos do Programa.

Toda informação produzida, organizada e arquivada pelo Estado, em nome da sociedade é considerada bem público e deve estar acessível. O ingresso a tal tipo de informação fortalece a democracia e traz transparência às ações desenvolvidas pelo Estado.

No entanto, sobre a Lei de Incentivo no Acre, pudemos acessar as informações aqui apresentadas somente por solicitação junto à atual Diretoria de Esportes, pois, na página do governo do Estado do Acre, não estavam dispostos quaisquer anúncios, ou relatórios com dados referentes ao montante de repasses, beneficiados e patrocinadores. Em função disso, a análise pode apresentar algumas lacunas, justamente pela falta de informações. A ausência de transparência nos esclarecimentos relacionados às políticas de esporte do Acre é uma limitação para o desenvolvimento do estudo em tela. Questão discutida com maior ênfase no momento em que tratamos da “Transparência”.

A LIE foi umas das políticas de esporte mantida ativa por mais tempo. Efetivada na gestão de Jorge Viana, seguiu na gestão de Binho Marques, porém, no primeiro mandato de

Tião Viana, perdeu forças<sup>67</sup>. Em 2015 o edital não foi autorizado, após, em 2017, foi autorizado no valor de R\$ 500 mil, todavia, o recurso não foi liberado e, em 2018, novamente o edital não foi habilitado. Na Tabela 3, apresentamos os elementos quantitativos de projetos apresentados e aprovados, juntamente ao montante de gastos por ano.

Tabela 3 – Demonstrativo do número de projetos recebidos e aprovados na LIE no período 2000-2018

Ano	Projetos Apresentados	Orçamento inicial R\$*	Projetos aprovados	Valor pago R\$*
2000	180	8,01	45	2,38
2001	235	9,50	68	2,38
2002	200	6,63	50	2,38
2003	199	5,05	99	1,58
2004	180	4,42	96	1,40
2005	290	7,11	183	2,59
2006	374	9,62	235	3,33
2007	349	4,77	194	3,12
2008	370	6,31	207	2,81
2009	518	9,73	243	2,86
2010	510	7,66	227	2,58
2011	625	11,40	231	2,44
2012	517	6,38	245	2,96
2013	494	4,90	302	2,81
2014	SI**	SI	221	2,68
2015	Sem edital	Sem edital	Sem edital	Sem edital
2016	SI	SI	138	800 mil
2017	Sem edital	Sem edital	Sem edital	Sem edital
2018	Sem edital	Sem edital	Sem edital	Sem edital

Fonte: adaptado de Diretoria de Esportes – AC.

\*Valores em milhões deflacionados pelo IPG-DI de 30 de dezembro de 2022.

\*\* SI = Sem informação.

O compilado mostra o crescimento na quantidade de projetos a cada ano. Apesar disso, o número de projetos apresentados sempre foi maior do que aqueles aprovados. Tal situação também foi observada por Matias *et al.* (2015), ao estudarem a LIE Federal. Na pesquisa, fatores como a falta de capacidade técnica por parte dos proponentes, a ausência de análise da viabilidade financeira por parte da Comissão Técnica da LIE e o limite de dedução para empresa

<sup>67</sup> A lei nº 1000, de 16 de outubro de 1991, havia deliberado no Acre o incentivo a projetos culturais e esportivos, entretanto, não temos informações sobre seu desenvolvimento.

são responsáveis pelo grande número de projetos não aprovados. No caso do Acre, enfatizamos que os valores deduzidos do ICMS, por parte das empresas patrocinadoras, foram ínfimos com relação à demanda apresentada.

No concernente aos recursos, só tivemos acesso aos dados compreendidos no período de 2012 a 2015. Os números são apresentados em percentuais, distribuídos para o município de Rio Branco (capital) e para as regionais<sup>68</sup>. Embora a capital faça parte da Regional do Baixo Acre, os dados estão separados, informações estas apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Percentual de distribuição dos recursos por regional

Ano	Rio Branco	Baixo Acre	Alto Acre	Purus	Tarauacá/ Envira	Juruá
2012	45,8	11,2	8	7	10	18
2013	45,8	11,2	8	7	10	18
2014	45,8	11,2	8	7	10	18
2015	46,11	11,2	8,07	7	9,8	17,82

Fonte: Diretoria de Esportes – AC.

Exposta a súmula, visualizamos que a cidade de Rio Branco, em todos os anos, contou com o maior percentual de recursos, fato previsto no edital de 2017, o qual estipulava a divisão dos recursos, dentro das regionais, com base no quantitativo populacional de cada município, levando em consideração o censo do IBGE. O Município em questão responde por aproximadamente 46,2% da população do Estado, conseqüentemente, tem maior participação na economia, maior número de entidades esportivas e concentração de renda, explicando a conjuntura de destinação dos recursos para a capital.

A LIE do Acre foi uma política pioneira<sup>69</sup> no país, embora haja algumas incongruências, inconsistências e lacunas, ela pode ser considerada uma política de Estado<sup>70</sup>, por conta dos 16 anos de desenvolvimento, beneficiando várias instituições ligadas ao esporte e diversos atletas de inúmeras modalidades. Quanto ao fator “incongruência”, a Lei, no período de 1999 a 2010, era de incentivo ao esporte e à cultura. Porém, não especificava e não deixava claro qual o percentual, ou o montante que seria enviado para cada área.

Em relação à inconsistência e às lacunas mencionadas anteriormente, dizem respeito à

<sup>68</sup> O Estado do Acre é dividido, geograficamente, em cinco regionais: Regional do Baixo Acre; Regional do Alto Acre; Regional do Purus; Regional Tarauacá Envira e Regional do Juruá.

<sup>69</sup> A LIE foi criada no Acre no ano de 1991, pela Lei nº 1000 e, em 1999, uma nova Lei foi instituída (Lei nº. 1.288), antes da LIE Federal.

<sup>70</sup> Utilizamos a expressão *Políticas de Estado* como aquelas políticas públicas ou orientações estatais que possuem razões éticas de impedimento de substituição ou alteração, diante das mudanças nos governos. As políticas de Estado, além de se caracterizarem pelo longo prazo de vigência (Calderón, Poltronieri e Maciel Borges, 2011).

falta de transparência e de acesso aos dados. Segundo Boschetti (2009), a participação e o controle social democrático são os mecanismos dispostos em sociedade, de modo a acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania. Para tanto, é necessária a existência de ações sistemáticas e planejadas, tendo em vista a socialização de informações.

A ausência de esclarecimentos mais detalhadas, devido à falta de transparência da gestão do GF, não nos permite adensar e avançar nas análises. De qualquer forma, em se tratando de um programa de incentivo, é possível inferir que, no Acre, esteja presente a mesma configuração e concepção de esporte contida na LIE Federal, na qual Matias *et al.* (2021) demonstram a priorização do esporte de alto rendimento, propiciando dominar os ideais neoliberais, de contrarreforma do Estado, diminuindo seu papel no âmbito social e de maximização do atendimento ao capital.

Além disso, o Programa simplifica o uso dos recursos do fundo público por organizações não governamentais, ou entes governamentais, por não seguirem os trâmites e os controles orçamentários estabelecidos, ao passo que também não são submetidos a contingenciamentos pelo poder executivo (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO *apud* MATIAS *et al.*, 2015).

As atividades de incentivo fiscal têm como principal característica a transferência de responsabilidade por parte do Estado para o setor privado e, este tem se utilizado da dedução fiscal para melhorar sua imagem, assim como a obtenção de lucros, fazendo com que haja a preferência por patrocinar o esporte de alto rendimento, justamente por alcançar maior público (SILVA; BORGES; AMARAL, 2015). Tal fato é evidenciado na LIE do Acre, no Art. 6º, que exige, como contrapartida, a divulgação do nome da empresa patrocinadora e do Governo do Estado no desenvolvimento do projeto.

### **6.3.3 O Projeto Esporte Comunitário**

O projeto nos foi disponibilizado pela então Diretoria de Esportes do Acre, todavia, nesse documento, não constava a data, ou o período de sua realização. Para sanar tal lacuna, buscamos, nos cinco PPAs elaborados na gestão da FP, maiores informações sobre o Programa. Sendo assim, encontramos resultados na busca pelo termo “esporte comunitário”, no PPA 2004-2007, baseando nossa análise, consubstancialmente, no Projeto disponibilizado pela Diretoria de Esportes e no PPA 2004-2007.

O Esporte Comunitário, por sua amplitude, era priorizado pelo governador Jorge Viana, como estratégico, sendo executado pela Secretaria Extraordinária de Esportes da época (ACRE,



2003a). No início, a previsão era beneficiar diretamente 9,6 mil crianças (a partir de sete anos de idade), adolescentes e jovens (até dezessete anos), matriculados na Rede Oficial de Ensino. O PPA 2004-2007 registrou a participação de, aproximadamente, 15 mil crianças em atividades diversas, englobando esportes, esportes radicais, lutas, jogos e dança, a depender da infraestrutura disponível em cada núcleo/unidade, prevendo a ampliação no número de participantes para 20 mil.

O PPA cita a execução de uma segunda etapa do Projeto que consistiria na fase de treinamento de alto nível para os destaques das escolinhas dos bairros, objetivando:

Desenvolver uma proposta sistemática de política pública que possibilite a prática de atividades física e desportiva, como um instrumento de transformação, formação de habilidades e valores fundamentais para a vida, atendendo prioritariamente crianças, adolescentes e jovens das populações de baixa renda do estado, com iniciativas individuais já existentes e/ou implantando novas práticas nas comunidades (ACRE, [20--], p. 2).

Trata-se, portanto, de um Projeto focalizado na juventude pobre, em que estão presentes a concepção idealista e a visão funcionalista e utilitária do fenômeno esportivo, identificada, por nós, na análise dos dispositivos políticos e programas.

“O esporte, como fenômeno social, tem importância evidente na formação da cidadania, na inserção social (especialmente dos jovens) e na promoção da saúde, com especial influência na prevenção da violência e do uso de drogas” (ACRE, 2003a).

São várias as adjetivações dadas ao esporte como propulsor do desenvolvimento humano, da cidadania, com poder de “tirar a criança da rua”, “tirar os jovens das drogas e da violência” e como “ferramenta da paz”. Para Mascarenhas (2008), esse é um discurso mistificador, visto que o esporte é um fenômeno social, cultural e histórico, dessa forma, contraditório. O autor destaca também o entendimento do esporte, de acordo com a influência da realidade e do contexto em que ele se desenvolve.

Além disso, estavam previstas as atividades voltadas à saúde, em parceria com a Secretarias Estadual e Municipal de Saúde, o Departamento de Educação para Saúde e a Secretaria de Estado de Educação, onde eram articuladas ações como palestras, campanhas, exibição de vídeos, distribuição de folhetos informativos e trabalhos preventivos, abrangendo a educação sexual e as doenças sexualmente transmissíveis, prevendo demais atividades que o setor viesse a oferecer, demonstrando a presença da intersetorialidade nessa política.

Em congruência, o Projeto previa atividades de reforço escolar, que seriam desenvolvidas e orientadas por:

[...] profissionais de Educação Física e lideranças comunitárias que militam na área de esportes, como também, professores de artes marciais, enfocando a ludicidade como seu componente básico, e a ordenação do trabalho diário deverá pautar-se numa forma democrática que permita a estimular os participantes ao gosto pela prática da atividade físico-desportiva saudável, a auto-organização, o pensar coletivamente para agir individualmente, o reconhecimento de obrigações e direitos, desenvolvendo, desta forma os princípios da Totalidade, da co-Educação, da Participação, da Cooperação, da Emancipação e do Regionalismo, sendo que os métodos mais adequados para se desenvolver estas ações, estão fundamentados na Concepção Aberta do ensino da Educação Física (ACRE, [20--], p. 6).

A Concepção Aberta do Ensino da Educação Física foi desenvolvida por Hildebrandt & Laging (1986). Nela, é “necessário refletir as relações do aluno – decidido e disposto – com as mudanças de ordem política, histórico-social, cultural e ecológica interdependentes no seu cotidiano de vida”(BATALHA-LEMKE, 2008, p. 4–5). A presença dessa concepção no projeto em questão, denota a concepção de esporte voltada para a autonomia, para a emancipação e para uma prática crítica e reflexiva. A proposição de um trabalho interdisciplinar, segundo Reis (2015), indica o reconhecimento da diversidade de sentidos e significados que permeiam a atividade esportiva, além da priorização do lúdico, alinhada à perspectiva teórico-metodológica crítica.

A proposição se aproxima de uma concepção de esporte a ser desenvolvido de forma autônoma e requerendo a apreensão e a apropriação crítica, visando possibilitar às pessoas utilizar e usufruir dele. Disso, resulta um indivíduo esportivamente culto, logo, fazendo uso do esporte para a promoção da saúde, do lazer, como instância de trabalho, ou como julgar pertinente (CASTELLANI FILHO, 1999; REIS, 2015).

Todavia, um dos objetivos do Projeto Esporte Comunitário é “potencializar e encaminhar os talentos-revelação (atletas) para a prática do rendimento. Ideia aproximada em outro trecho do Projeto, a constar: [...] aqueles que se destacam são observados para uma fase de treinamento específico, em outra oportunidade.

Dessa forma, assim como em outros Projetos já analisados, percebemos, no Esporte Comunitário, a multiplicidade de concepções divergentes entre si. Por se mostrarem antagônicas, denotam a falta de uma diretriz normativa para a política esportiva do Estado. São antagônicas, porque a preparação de um atleta tem ênfase na aprendizagem motora, na aptidão física e no resultado. Tais aspectos requerem um processo de ensino-aprendizagem pautado nos saberes técnicos e táticos, o que, na visão de Reis (2015, p. 183), pressupõe a compartimentalização dos saberes, não sendo possível a articulação da “[...] ação (o que se faz) do pensamento sobre ela (o que se pensa) e do sentido que ela tem (o que se sente)”.

Por isso, no Projeto Esporte Comunitário, destacamos a presença de distintas

concepções de esporte, concorrentes entre si, ora apontando para uma direção: do esporte para a formação de um sujeito reflexivo, crítico e capaz de usufruir de forma autônoma e consciente das diversas manifestações da cultura esportiva. Ora dirigindo-se ao esporte que busca, em crianças e jovens, a formação do atleta, vinculando políticas e ações focalizadas à concepção idealista de esporte, com poder de estancar as mazelas sociais.

#### **6.3.4 Projeto de parcerias com entidades esportivas de alto rendimento (PPEEAR)**

Essa análise tem por base o projeto do período 2007-2010, que foi disponibilizado pela Diretoria de Esportes do Estado do Acre, e visava regulamentar o processo de Convênio com as Entidades Desportivas da Sociedade Civil ligadas ao Esporte de Alto Rendimento. Para efetivar participação, as entidades esportivas deveriam apresentar, em data e período específico a ser determinado pela SETUL diferentes propostas, mediante atendimento dos seguintes critérios:

- um plano de trabalho para formação de equipes estaduais de categoria de base, contendo a forma de seleção e avaliação dos atletas, local e planejamento de treinamento, que deveria ser realizado por um profissional capacitado;
- um plano de trabalho para formação das equipes nos clubes, abarcando a forma de seleção dos atletas, o planejamento de treinamento e o local com profissional qualificado, para trabalhar com todas as categorias e os gêneros. Caso o projeto fosse voltado ao futebol, no mínimo, 25% dos recursos deveriam ser destinados às categorias de base;
- um plano para realização de competições estaduais em todas as categorias;
- uma proposta de expansão das competições estaduais, envolvendo todas as regiões do Estado;
- o cronograma de competições cuja participação fosse pretendida pelos clubes, incluindo a expectativa o avanço às fases seguintes, a fim de ser planejado o aditivo, se fosse o caso (ACRE, 2007, p. 3-4).

Havia a projeção de distribuição de 50% dos recursos para o futebol; 25% para outras modalidades coletivas e 25% para modalidades individuais. Do montante destinado ao futebol, 20% deveriam ser destinados para a participação em competições nacionais, 10% para ações da federação e 70% para o trabalho dos clubes e, destes, 25% deveriam ser direcionados às categorias de base.

Nas demais modalidades, 30% deveriam ser encaminhados para a participação em competições fora do Estado, 10% para seleções de representação do Estado, 10% dirigido a pessoas com necessidades especiais e 50% para a formação de equipes nos clubes, devendo ser 70%, deste, fixado à formação das categorias de base.

Ao expormos a distribuição dos recursos, fica clara a priorização do futebol, a qual é justificada da seguinte forma:

O Estado faz um investimento diferenciado para o Futebol pela sua capacidade de atrair multidões e conseqüentemente movimentar vários setores da economia. O Governo subsidiou a realização do Campeonato Estadual e a participação das equipes do Estado na Copa do Brasil e no Campeonato Brasileiro da série C. Investimento este que culminou com a candidatura de Rio Branco como sede da copa do mundo de 2014. (ACRE, 2007, p. 2).

No capítulo 05 da presente tese, destacamos a emergência elegida pelo GF no desenvolvimento do Acre, fato que parece ter relação com o investimento no esporte de alto rendimento, como estratégia de desenvolvimento econômico, sobretudo, o futebol, pela sua capacidade de atrair grande público. O progresso, a emergência da sociedade de massas e o desenvolvimento do capitalismo tornaram-se elemento de peso nas políticas de esporte do Estado. Acreditamos, ainda, que o futebol, como o esporte mais desenvolvido no Estado – aspecto destacado quando trazemos o contexto atual do Acre – é “natural” que o Governo priorize tal modalidade.

Em 2015, uma matéria publicada no Jornal AC24hs denunciava a priorização do futebol no Estado do Acre:

No Acre é assim: esporte quer dizer futebol e futebol é sinônimo de decepção. Como numa conta matemática, a soma das palavras resulte em investimento sem retorno. O esporte do Acre está tão desvalorizado que ninguém quer apoiar. Aí meus amigos, sobra ao Estado injetar dinheiro para tentar alavancar o que já está falido há muito tempo. Só não ver quem não quer! E, preste atenção, esporte no Acre quer dizer futebol (AC24horas, 2015).

A reportagem, além de apontar o futebol como hegemônico no recebimento de recursos por parte do Governo, também chama a atenção para a desvalorização de outras modalidades esportivas no Estado. Com relação à justificativa apresentada pelo governo do Estado para priorização do futebol, em nossa visão, denota a configuração e a concepção que permeou todas as políticas de esporte do Estado no período em investigação, porém, o cunho científico não nos permite a generalização. Dessa forma, por ora, nos detemos a analisar o Projeto em questão.

Posto isto, discorremos que o projeto está ancorado numa concepção utilitária, na qual o esporte está a serviço da economia, assim como no esporte mobilizador de multidões, e pautado também em uma disposição que prevê a criação e a preparação dos futuros atletas.

Dada a referida perspectiva, percebemos o seguimento do projeto na rota das políticas de esporte em nível federal que, segundo Castelan (2010, p. 89), estiveram pautadas “em uma

estrutura piramidal, subordinada ao esporte de rendimento, excludente, que não tem compromisso com um projeto histórico de sociedade diferente da atual [...].

A mesma autora ressalta o oferecimento de atividades esportivas de base para a formação de atletas, com vistas a ampliar o acesso ao esporte, não se mostrando contrária, ou excludente ao modelo esportivo, mesmo assim, não ocorrendo de forma equilibrada [visto a priorização do esporte de rendimento].

Nesse sentido, consideramos emblemática a observação de Linhales (1996, p. 206), de que “muitos deveriam ter acesso a ele, para que da massa se extraísse a elite, ápice da pirâmide esportiva”. A forma de minimizar esse problema, conforme Castelan (2010), seria a ampliação de ações voltadas para o esporte participação, atendendo, portanto, pessoas de diferentes idades, necessidades e interesses.

A intenção do GF de sediar os jogos da copa do mundo de 2014 e de projetar o esporte do Estado é reveladora da concepção presente, na qual, o direito social ao esporte e lazer fica submetido a uma lógica funcionalista e segmentada. Igualmente, o esporte escolar fica a serviço da formação de atletas para o alto rendimento. A configuração presente no Projeto Esporte Comunitário e nos Jogos Escolares também são reveladoras de tal concepção nas políticas esportivas do Acre, no período frisado.

Seguindo a análise, nos detemos, agora, ao diferencial presente no projeto, que é a previsão orçamentária para o período 2008-2010. Conforme a Tabela 5, era de R\$ 19,48\* milhões – valor girando em torno de 24% do orçamento geral do esporte para o mesmo período.

Tabela 5 – Orçamento resumido para o PPEEAR para o triênio 2008/2010

Ação	Especificação	Valores R\$*
01	Convênio com Federação de Futebol	9,46 milhões
02	Convênio com Entidades Esportivas da Sociedade Civil	9,46 milhões
03	Aquisição do material permanente	112 mil
04	Aquisição do material de consumo	168 mil
05	Locação de veículos	253 mil
06	Diárias p/ o Interior	28 mil
Total		19,48 milhões

Fonte: adaptado de Diretoria de Esportes do Estado do Acre (2007).

\*Valores deflacionados pelo IPG-DI de 30 de dezembro de 2022.

A falta de informações sobre o gasto com os outros programas não nos permite fazer amplas comparações. Contudo, sendo confrontada com a Lei de Incentivo ao Esporte – que, no mesmo período, recebeu R\$ 11,2 milhões – depreendemos o fato de os dois programas terem envolvido 37,8% do orçamento total destinado ao esporte, no referido período, que foi de R\$ 80,9 milhões\*, conforme mostram os dados constantes nos demonstrativos da despesa por

função, programas e subprogramas. Ou seja, os dois programas voltados ao esporte de rendimento receberam, juntos, quase 40% do orçamento geral do esporte nos 3 anos de vigência, apontando a priorização dessa dimensão esportiva.

### **6.3.5 Cursos de capacitação para agentes esportivos**

Trataremos do Projeto Cursos de Capacitação para Agentes Esportivos nas 5 Regionais do Estado do Acre, em níveis básico, intermediário e avançado nos períodos entre 2008 e 2010. No título desse projeto se circunscreve o objetivo do mesmo, que foi idealizado para qualificar pessoas ligadas ao esporte, potencializar seu gerenciamento e desenvolver suas ações técnicas com excelência, levando em consideração os princípios que regem o treinamento desportivo, e assim alcançar um melhor desempenho dos atletas do interior do Estado em competições.

O Curso seria realizado em todas as regionais do Estado, sendo escolhido um município sede em cada regional e dividido em níveis sendo no ano de 2008 o nível básico, o nível intermediário no ano de 2009; e o avançado no ano de 2010.

A meta era qualificar anualmente 500 agentes esportivos, totalizando 1500 pessoas ligadas ao esporte de alto rendimento até 2010, melhorar a atuação das equipes nas competições municipais e regionais e estimular a formação e criação de equipes de categorias de base em cada regional.

O Projeto apresenta como justificativa a melhoria do desempenho esportivo de atletas nos esportes coletivos e individuais em todos os níveis de competição, usando para isso os fundamentos do treinamento desportivo e dessa forma consolidar a construção do Sistema Estadual de Esporte e a Política de Esporte de Alto Rendimento para o Estado do Acre. Vejamos a presença de uma grande contradição visto que, sendo o esporte um direito social, de acesso universal e igualitário, a implantação do Sistema Estadual de Esporte não poderia estar condicionada a se ter melhores resultados no esporte.

O PPA 2004-2007 traz a observação de que os maiores investimentos do Governo do Estado foram concentrados nas categorias de base, seguindo o preceito constitucional de priorizar o esporte escolar, contudo não é o que estamos observando por meio desse estudo. Outra contradição presente nesse PPA é uma incongruência substantiva teórico-conceitual que atribuiu ao esporte educacional a responsabilidade de formar a base de atletas do Estado (ACRE, 2003a).

O esporte escolar não tem como função formar a base para os atletas, mas sim, tem como finalidade o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da

cidadania e a prática do lazer, evitando a hiper competitividade e seletividade no esporte (BRASIL, 2006).

Seguindo a análise do circunscrito no PPA, de que os investimentos do Governo trouxeram bons resultados e então houve a necessidade de investir também no esporte competitivo, o que proporcionou o aumento da participação de atletas acreanos em competições regionais e nacionais tornando o Acre referência nacional em algumas modalidades é tomada como justificativa para a priorização das políticas voltadas para o alto rendimento.

O Governo do Estado do Acre entendendo que o esporte começa a se destacar em competições regionais e nacionais, sentiu a necessidade de criar uma política específica para o esporte de alto rendimento”. [...] procurando consolidar a construção do Sistema Estadual de Esporte e a Política de Esporte de Alto Rendimento para o Estado do Acre nos próximos três anos. (ACRE, 2003a).

Trata-se, portanto, de um projeto totalmente voltado ao esporte de alto rendimento, o Governo além de investir em programas para categorias de base volta também suas atenções para a capacitação de agentes que seriam responsáveis pelo treinamento dos atletas almejando melhores resultados em competições e assim a projeção do Estado do Acre na área de esportes no país. Os resultados não foram os esperados, pois o Acre continua sem um Sistema Estadual de Esportes e uma política para o Esporte de Alto Rendimento contínua, tão pouco os atletas acreanos têm conseguido destaque no cenário nacional, salvo algumas exceções que se dão mais pelo investimento próprio do que pelo apoio do Governo.

Nesse projeto havia a seguinte previsão de gastos para os três anos e comparado ao orçamento geral do esporte representa 0,16%, valor muito inferior ao destinado a LIE e ao Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento.

Tabela 6 – Montante destinado ao Projeto Curso de Capacitação de Agentes Esportivos

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	QUANT	VALOR UNIT – R\$	TOTAL R\$
01	Curso Básico – 2008	01	34.405,76	34.405,76
02	Curso Intermediário – 2009	01	35.022,87	35.022,87
03	Curso Avançado – 2010	01	36.275,48	59.145,20
TOTAL GERAL				128.573,83

Fonte: adaptado de Diretoria de Esportes do Estado do Acre (2008).  
Valores deflacionados pelo IGP-DI de 30 de dezembro de 2022.

A questão da formação em recursos humanos para a área de esporte e lazer foi alvo de discussão no I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e na 2ª Conferência Nacional de Esportes. Após esses debates alguns encaminhamentos que constaram do relatório da 2ª

Conferência colocavam como responsabilidade do Estado em regime de cooperação com entidades de prática e administração do esporte, com entidades representativas e clubes esportivos desenvolver ações voltadas ao zelo pela qualidade da formação, ao estímulo a pesquisa e a realização de cursos de capacitação técnico-profissional na área do esporte (BRASIL, 2006, p. 45-46).

Como pode ser visto, a capacitação é uma demanda antiga da área esportiva, especialmente no Acre tem grande relevância, devido as dificuldades que os profissionais têm de sair do Estado para se qualificar em função do alto custo de deslocamento e hospedagem. Apesar de esse projeto ter atendido a essa necessidade antiga, há que se destacar que só é voltada para o alto rendimento, não atendendo ao esporte escolar, sobre o qual ainda é colocada a responsabilidade na formação de atletas.

### **6.3.6 Circuito Chico Mendes**

A corrida Chico Mendes teve sua primeira edição em 1998, e seguiu até 2007. Em 2008 passou a ser chamado de Circuito Chico Mendes, ano em que foi coordenada pela Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer por intermédio da Divisão de Gestão Esportiva e do Esporte de Alto Rendimento. Como não tivemos acesso aos projetos anteriores não é possível identificar se a mudança foi apenas na denominação ou se houve mudanças estruturais, dessa forma nossa análise estará condicionada ao projeto de 2008, que tinha como objetivos:

- Promover o 1º Circuito Chico Mendes de Corrida de Rua nas principais avenidas e ruas em diversos municípios do Estado do Acre, através de parcerias com promotores locais e órgãos municipais, estaduais, federais e privados, ampliando e fortalecendo a participação dos atletas amadores e profissionais, deficientes físicos (cadeirantes) e comunidade em geral nessa modalidade;
- Estabelecer como Abertura do Evento a Etapa CAIXA;
- Credenciar o evento como etapa integrante do Circuito Nacional CAIXA no ano de 2009. (ACRE, 2008, p. 2).

O Circuito era realizado em 10 etapas e a estimativa era de que houvesse a participação de 500 atletas em cada etapa. Os realizadores eram a Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (SETUL) e Federação Acreana de Atletismo (FAA) e em cada etapa haveria um parceiro promotor. Destacamos nessa ação a descentralização e articulação com outros setores da sociedade, o que conforme Wanderley *et al.*(2020) permite o compartilhamento de tomada de decisão, responsabilidades e atribuições, maior racionalidade no uso dos recursos públicos e traz um olhar da totalidade das manifestações e necessidades dos cidadãos.



A mudança de Corrida Chico Mendes para Circuito Chico Mendes segundo consta no projeto se deve a tentativa de inovação da nova estrutura administrativa, na qual o esporte fica junto a SETUL, que buscava inovar a gestão do Esporte, Turismo e Lazer no Estado, mas também não desconsidera o que foi realizado com sucesso nas administrações anteriores.

Percebemos aqui uma ideia que traz um ponto importante, a noção de política de Estado e bastante discutida no campo acadêmico das políticas públicas de esporte. É comum na mudança de Governo que algumas políticas, projetos ou programas sejam extinguidos, e isso muitas vezes se dá por questões políticas ou ideológicas. Entretanto, o que se espera é que uma política atenda as demandas da sociedade e dessa forma continue sendo desenvolvida independente do Governo ou do partido que está no poder.

[...] a Corrida Chico Mendes, que em sua nona edição vem contribuir com a proposta renovadora de uma política integrada, buscando a valorização da sociedade e o desenvolvimento de práticas saudáveis de lazer. Assim, a SETUL, com sua proposta, objetiva realizar um trabalho com a integração do Lazer, Esporte Educacional e Esporte de Alto Rendimento, contemplando os atletas e a comunidade em geral com a realização do 1º Circuito Chico Mendes de Corrida de Rua do Estado do Acre. (ACRE, 2008, p. 1).

Das análises realizadas até aqui esse é o primeiro projeto que tem como foco as três dimensões esportivas com a participação de atletas profissionais, atletas amadores, comunidade em geral e cadeirantes.

Nos últimos 30 anos houve um crescimento no número de provas e também de praticantes de corrida de rua, que aderem à essa modalidade buscando melhorar a saúde, a interação social, entre outras razões. Santos e Marques (2016) atribuem esse crescimento a facilidade de acesso e poucas restrições a sua prática. Na corrida de rua o praticante pode escolher o horário de treinamento adequando sua agenda as condições climáticas, além de não necessitar um local pré-determinado. Essas características servem de estímulo e se adequam perfeitamente à vida normalmente atribulada da sociedade moderna.

Ao mesmo tempo, esse aumento no número de praticantes ocasiona uma metamorfose no modelo de organização dos eventos. As corridas de rua, assim como outros setores do esporte, não ficaram de fora da influência da esfera econômica e passaram a ser um promissor setor de comercialização (ROJO *et al.*, 2017). Dessa forma, passaram a compor um promissor rol na aquisição de bens ou serviços e a ter ligação com o sistema econômico capitalista e, assim, com as questões de consumo (SANTOS; MARQUES, 2016). Essas novas configurações no universo das corridas de rua também chegaram ao Acre.

Mesmo nessa nova configuração do mundo moderno, continuou presente nessa ação o

apelo as questões ambientais reverberadas na denominação dada em homenagem ao ambientalista Chico Mendes.

A ausência de maiores informações não nos permite adensar as análises, o que podemos subtrair pelo exposto no Projeto de 2008 é uma configuração que abrange as três dimensões esportivas, inclusive a participação de cadeirantes, entretanto não identificamos elementos que indicassem a concepção de esporte presente. Tomando como referência a configuração, podemos supor que seja a do esporte como direito social de acesso universal, mas que pode também ter funcionado como legitimador de determinados padrões amplamente difundidos pelo capital por intermédio da mídia e da publicidade, no caso em destaque, as corridas de rua.

### **6.3.7 Jogos da Floresta**

Essa ação foi criada em 2005, inicialmente foi denominada Jogos Intercoloniais, consistia no desenvolvimento de atividades competitivas e recreativas, de caráter participativo. Tinha como foco “o fortalecimento das comunidades situadas nas zonas rurais do Estado, e, sobretudo, ao exercício do direito social ao esporte e ao lazer, reforçando a socialização entre os participantes e dando ênfase ao caráter lúdico do evento”(ACRE, 2012, p. 1).

O público-alvo desta ação eram os moradores de colônias, fazendas, seringais, projetos de assentamentos, reservas extrativistas, comunidades ribeirinhas e aldeias indígenas, que moravam e sobreviviam da produção rural e que tem pouca, ou quase nenhuma atividade dirigida, e específica de esporte recreativo e de lazer.

Em 2007 a Secretaria Extraordinária de Esporte foi fundida com a Secretaria de Turismo e os Jogos Intercoloniais passaram a se chamar Jogos da Floresta. Essa denominação foi uma analogia a identidade que o Governo criou com as causas em defesa da preservação das florestas e de seus povos, tanto que se autodenominou Governo da Floresta.

O Quadro 5 demonstra a evolução da ação no que diz respeito a sua abrangência em termos de municípios contemplados e equipes participantes.

Quadro 5 – Evolução na abrangência do Programa Jogos da Floresta em municípios e equipes

Ano	Municípios Participantes	Equipes	Jogos
2005	Rio Branco	44	98
2006	Rio Branco, Senador Guimard, Plácido de Castro e Acrelândia	61	110
2007	Rio Branco, Senador Guimard, Plácido de Castro, Acrelândia e Porto Acre.	72	127
2008	Rio Branco, Senador Guimard, Capixaba, Plácido de Castro, Acrelândia, Porto Acre, Bujari, Xapuri, Eptaciolândia, Brasiléia, Assis Brasil, Sena Madureira, Feijó, Rodrigues Alves, Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul.	159	322
2009	Rio Branco, Senador Guimard, Plácido de Castro, Acrelândia, Capixaba, Porto Acre, Bujari, Xapuri, Eptaciolândia, Brasiléia, Assis Brasil, Sena Madureira, Manoel Urbano, Feijó, Tarauacá, Rodrigues Alves, Mâncio Lima, Cruzeiro do Sul.	247	246
2010	Rio Branco, Senador Guimard, Plácido de Castro, Acrelândia, Capixaba, Porto Acre, Bujari, Xapuri, Eptaciolândia, Brasiléia, Assis Brasil, Sena Madureira, Manoel Urbano, Feijó, Jordão, Tarauacá, Rodrigues Alves, Mâncio Lima, Cruzeiro do Sul e Marechal Thaumaturgo.	275	274
2012	Rio Branco, Senador Guimard, Plácido de Castro, Acrelândia, Capixaba, Porto Acre, Bujari, Xapuri, Eptaciolândia, Brasiléia, Assis Brasil, Sena Madureira, Manoel Urbano, Santa Rosa, Feijó, Jordão, Tarauacá, Rodrigues Alves, Mâncio Lima, Cruzeiro do Sul e Marechal Thaumaturgo.	334	340

Fonte: SEE – Acre.

Observamos que, em 2005, os jogos foram realizados somente na capital Rio Branco e, ao longo dos anos, foi se expandindo, passando a atender quase todos os municípios do Estado. Em 2011, os jogos não foram realizados, segundo relatório de 2012, disponibilizado pela atual diretoria de Esportes. Isso aconteceu em virtude da fusão do esporte com a secretaria de Educação, vindo a ocasionar problemas administrativos no tocante a licitações de materiais esportivos e serviços necessários para a execução das atividades esportivas. Também por falta de tempo hábil para realização do evento, haja vista a necessidade de, pelo menos, 8 meses, entre planejamento e execução.

Para a realização dessa atividade, o Estado contava com a parceria de prefeituras municipais, secretarias municipais de esporte, sindicatos de trabalhadores rurais, associações de trabalhadores rurais, ligas de futebol de campo, sindicato dos árbitros de futebol de campo, associação de árbitros de futebol e lideranças comunitárias das zonas rurais. Assim, aparentava ser uma política de participação, envolvendo a sociedade civil organizada em torno do esporte, com isso, fortalecendo a democracia participativa.

Quanto ao movimento delineado, podemos dizer que a capilaridade das políticas sociais se efetiva por intermédio do envolvimento de sindicatos, comunidade, organizações sociais, municípios e organizações da sociedade civil. A integração e orientação de todos os setores da prática desportiva é fundamental para criar condições de acesso a toda população (VIEIRA *et*

*al.*, 2011).

Destacamos, ainda, que a descentralização das políticas públicas visa a cooperação entre os entes federados, a melhoria do resultado da política pública, a diminuição de desigualdades intra-regionais, a articulação entre programas, a redução das práticas clientelistas, o distanciamento das políticas assistenciais e permite a continuidade dos programas (KERCHES e LEITE, 2010).

O GF, em seus discursos de campanha, utilizou-se da questão do regionalismo, da necessidade de as pessoas amarem e sentirem-se pertencentes a esse lugar e defendia a preservação das florestas e de seus povos. Nesse sentido, os Jogos da Floresta foram a política/programa mais sintonizado com a ideia de Governo da Floresta, nomenclatura assumida pela defesa desses ideais.

A organização dos jogos, como pôde ser visto, privilegiava os habitantes de florestas, reservas indígenas, reservas extrativistas e zona rural, na possibilidade de serem vistos como pessoas que tem costumes tradicionais, diferentes da cultura urbano-industrial. Os Jogos da Floresta foi um dos programas desenvolvidos pelo GF mais longo. Outro ponto distinto é o reconhecimento das particularidades dessas comunidades, sendo entendida, por nós, enquanto premissa importante para um governo que difundiu amplamente o termo Florestania<sup>71</sup>, criado por Chico Mendes. Ademais, como ressaltado por Carvalho (1973, p. 40) “se é ao serviço do homem e em função das suas necessidades individuais e sociais que o desporto deve estar, é fundamental que as suas estruturas assumam um novo significado”.

Com base nas ideias dissertadas, o Programa demonstra estar ancorado em uma concepção de esporte como direito social, visto que o termo Florestania defendia que as comunidades residentes nas florestas tivessem o mesmo acesso aos bens sociais e culturais das pessoas residentes nas cidades. Embora os jogos estivessem alicerçados sob circunstâncias amparadas na competição e no resultado, é inegável que, mesmo as populações da Floresta [índios, ribeirinhos, colonos e seringueiros] também são influenciadas pela cultura do desporto de rendimento, presente na nossa sociedade, e veiculada na mídia amplamente. Dessa forma, esses povos não ficaram imunes a tal realidade.

Os Jogos seguem a referência de competição há muito arraigada na nossa cultura. Sua superação pressupõe a reflexão-ação em torno das contradições e a conseqüente transformação. Carvalho (1973), afirma, com clareza, que a solução das questões inerentes ao desporto depende, antes de tudo, de sua democratização e da consolidação do Estado democrático, quer

---

<sup>71</sup> A Florestania foi um termo criado pelo ambientalista Chico Mendes que significa a Cidadania na Floresta (Vide capítulo 2).

dizer, aquele na qual as questões relacionadas à política de esporte não sejam resolvidas em bastidores e gabinetes, por meio do tráfico de influências, mas sim, que sejam debatidas pelas massas populares, que no coletivo procuram solucionar seus problemas, característica presente no Programa em análise.

Além disso, entendemos a incorporação de uma educação problematizadora, tomando a tradição não como prática cristalizada, mas como um problema e uma realidade a ser transformada. Noção a qual pode auxiliar nesse processo, que não é imediato, nem linear, mas exige pedagogia. No caso em revisão, toma como ponto de partida a própria forma de competição.

Desse modo, identificamos maior aproximação do Programa com uma concepção de esporte como direito, pensada e projetada conforme seu público [os povos da floresta], com a participação da comunidade e da sociedade civil ligada ao esporte, embora permaneça atrelada a uma configuração competitiva, contudo, não podendo ser negada, visto seu enraizamento como cultura presente também nas comunidades da floresta.

### **6.3.8 Projeto Comunidade Ativa**

O Projeto Comunidade Ativa foi implementado pela Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (SETUL), por meio da Divisão de Gestão de Lazer Comunitário do ano de 2008. Foi apresentado como alternativa, a fim de fortalecer as comunidades associativas, pela prática do esporte recreativo e do lazer ativo, agregando valores éticos, morais, culturais e a expressão de organização comunitária de nível elevado. Somado a isso, visava fortalecer as políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos acreanos.

O plano tinha, como princípios básicos, a “igualdade e oportunidade para todos, formação na e para a cidadania e a valorização das organizações comunitárias” e “garantir o acesso à prática do esporte de participação e do lazer ativo para as comunidades associativas, localizadas nas cinco Regionais do Estado do Acre”.

O público-alvo eram as comunidades organizadas e/ou em fase de organização, urbanas e rurais, representadas pelas associações de moradores, associações rurais, sindicatos de trabalhadores, cooperativas, entidades religiosas, clubes esportivos, conselhos escolares, ONGs, entidades representativas de categoria esportiva (Federações, Ligas Municipais e Ligas Estaduais), ou grupo de moradores em processo de organização.

Os projetos aprovados seriam contemplados com o recebimento de *kits* esportivos,

contendo uniformes, bolas, redes, entre outros. As entidades representativas de categoria esportiva (Federações, Ligas Municipais e Ligas Estaduais) somente poderiam apresentar projetos de natureza social, que não fizessem parte de calendário competitivo e que não fossem financiados por força da Lei de Incentivo ao Esporte e/ou convênios, ou subvenções de quaisquer naturezas.

Era previsto, ademais, que as comunidades deveriam indicar dois agentes para participar de Seminários de Formação de Agentes Comunitários, com o objetivo de desenvolvimento do esporte recreativo e do lazer ativo, promovidos pela SETUL.

A justificativa para o projeto pautava-se no esporte e lazer como um direito constitucional, assegurado ao cidadão e de responsabilidade do Estado:

O comunidade ativa trata-se de um projeto que visa o empoderamento das comunidades associativas, ou seja, que a comunidade não fique a espera somente das ações de governo para estarem inclusas nas atividades esportivas, e sim que ela mesma proponha, realize, e participe, contando com o apoio da formação de agentes comunitários para protagonizarem o desenvolvimento do esporte recreativo e do lazer ativo como direito social da comunidade, e da distribuição de materiais esportivos do programa pintando a liberdade, utilizando espaços que possibilitam a execução de atividades esportivas e de lazer, preparados e construídos com dificuldade e determinação, mas que as vezes ficam ociosos pois a comunidade não possui materiais esportivos para serem disponibilizados para a população (ACRE, 2009, p. 2).

O termo “empoderamento”, utilizado na justificativa, tem sido muito utilizado no novo milênio, quando se trata de políticas públicas. Diz respeito ao protagonismo da comunidade na formação de sua história e aos processos de desenvolvimento autossustentável, adquiridos na mediação de agentes externos, que se tornam os novos educadores sociais, atores fundamentais na organização e evolução dos projetos (GOHN, 2004, p. 23).

Sendo assim, o empoderamento poderá ter avanços em dois sentidos. O primeiro dedica-se a mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades, tendo em vista crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas. O segundo refere-se a ações destinadas à integração dos excluídos, carentes e necessitados de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos e atenção pessoal (GOHN, 2004).

Conceituando, a autonomia seria a capacidade de se governar e tomar decisões na convivência em sociedade, tendo, como princípio, o respeito à coletividade, ao convívio cooperativo e à capacidade de resolver problemas, levando em consideração o outro (VIOLA *et al.*, 2011). Na área esportiva, o empoderamento e a autonomia são esperados sob a perspectiva do “reconhecimento da existência de um conhecimento esportivo que preexista à forma de sua utilização” (CASTELLANI FILHO, 1999, p. 195).

Tais características deveriam ser exercitadas na Educação Física Escolar, projetando o desenvolvendo a capacidade crítica e reflexiva do aluno. Um comportamento guiado pelos valores e virtudes humanas, como define Castellani Filho (1999), uma educação para o convívio social por meio do esporte.

Indo mais além, o que se busca é uma educação física escolar voltada ao processo formativo, visando assegurar aos alunos a autonomia necessária para se envolverem em atividades físico – esportivas, levando isso para a vida toda. Portanto, identificamos que a autonomia desejada no Projeto Comunidade Ativa o aproxima da concepção de esporte em sintonia com a ótica do direito, da prática fluida e da livre escolha, elementos que coadunam uma prática autônoma e empoderada.

Seguindo a análise, apresentamos os objetivos do projeto:

Incentivar as lideranças locais a terem um poder de organização que consiga dar continuidade a outros eventos;

Fortalecer as comunidades através da integração e organização social comunitária em torno do esporte de participação e lazer, possibilitando o empoderamento das mesmas; Incentivar a organização das entidades associativas comunitárias, rurais e indígenas valorizando as iniciativas existentes no tocante às ações de esporte de participação e do lazer;

Fortalecer a relação entre a Secretaria de Esporte Turismo e Lazer e as entidades associativas, como forma de estabelecer um diálogo acerca dos direitos das comunidades e deveres do Estado no que tange às políticas públicas na área do esporte de participação e lazer;

Incentivar a ocupação saudável do tempo livre das crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, através da prática do esporte de participação e do lazer, quer sejam de forma ativa ou passiva, lhes garantindo o direito social a essas práticas; (ACRE, 2009, p. 1-2).

Durante os 4 anos da ação (2008 a 2011), o Estado distribuía os materiais (bolsas, redes, entre outros), oriundos do Projeto Pintando a Liberdade, do mesmo modo em que se responsabilizava pela formação dos agentes, os quais iriam desenvolver as atividades esportivas.

A avaliação e aprovação dos projetos era realizada por uma comissão indicada pelo Secretário de Estado de Esporte, Turismo e Lazer, composta por servidores da SETUL e um membro oriundo dos movimentos sociais. Por sua vez, os proponentes selecionados deveriam apresentar prestação de contas em prazo estipulado pelo edital, a partir de relatório elaborado com base no modelo disponibilizado pela SETUL. A Tabela 7 apresenta o número de projetos aprovados, usuários e materiais distribuídos.

Tabela 7 – Projetos, usuários e materiais distribuídos por ano no Comunidade Ativa

	<b>Projetos</b>	<b>Usuários beneficiados</b>	<b>Materiais distribuídos.</b>
2008	151	54.473	3.981
2009	235	Sem informação	6.535
2010	243	Sem informação	7.446
2011	Sem informação	Sem informação	Sem informação

Fonte: adaptado de Relatórios disponibilizados pela Diretoria de Esportes do Estado do Acre.

Os dados apresentados no quadro acima foram retirados dos relatórios disponibilizados pela então Diretoria de Esportes do Estado do Acre. Em 2008, o projeto beneficiou 54.473 usuários. Nesse mesmo ano, a população estimada do Acre era de 680 mil habitantes, então, o projeto atendeu apenas 8% da população do Estado. A falta de informações completas sobre o número de usuários beneficiados em 2009 e 2010 e ausência de elementos completos no ano de 2011 impossibilitam uma análise mais aprofundada. Disso, observamos a ocorrência de um aumento no número de projetos e materiais distribuídos a cada ano.

O Comunidade Ativa é o primeiro e único projeto analisado o qual apresenta uma concepção de esporte como direito e pautado em uma configuração que privilegia, exclusivamente, o esporte participação e lazer, contendo grande semelhança ao Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), colocado em ação pelo Governo Federal, a partir de 2003, objetivando ampliar, democratizar e universalizar a prática e o conhecimento do esporte recreativo e de lazer (BRASIL, 2009).

Assim como o PELC, o Comunidade Ativa é um Projeto destinado a crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiência, comunidades indígenas, entre outros. No plano conceitual, as ações previstas e objetivos estão em consonância, não apresentando as contradições e a multiplicidade de concepções presentes no Jogos Escolares e no Esporte Comunitário. Além disso, contou com o envolvimento dos diversos setores da sociedade (associações, sindicatos, cooperativas, entidades religiosas, clubes esportivos, conselhos escolares, ONGs, entidades representativas de categoria esportiva) que contribuíram para o rompimento da fragmentação, historicamente, marcante nas políticas sociais e nas políticas esportivas. Conforme asseveram Wanderley *et al.* (2020), a territorialidade e intersectorialidade potencializam as intervenções públicas e materializam-se em ações mais efetivas e integradas, encaminhando o compartilhamento de responsabilidades.

### 6.3.9 Intersecretarias

O intersecretarias foi uma competição de futebol *society* adulto e *master* promovido pela



Secretaria de Educação e Esportes e a Secretaria Adjunta de Humanização da Gestão Pública, em parceria com as Instituições participantes (secretarias, institutos, fundações etc.). Seus objetivos eram integrar o funcionalismo público, estimular a prática da atividade física desportiva, favorecer a socialização e o bem-estar dos participantes. A justificativa estava na premissa do esporte como direito constitucional assegurado ao cidadão, na valorização e na humanização do funcionalismo público, a ser conseguida por intermédio de políticas de esporte (ACRE, 2011, p. 1).

O projeto teve início em 1999 e sua última edição ocorreu no ano de 2007, sendo retomado em 2011. Os jogos eram realizados nas categorias adulto (Série A e B) e *master*, tendo, como público-alvo, os servidores públicos do Estado (ACRE, 2011).

Era prevista premiação para o campeão adulto *master*, vice-campeão adulto e *master*, artilheiro adulto e *master* e para o melhor goleiro adulto e *master*. Pela premiação, é possível considerar que os jogos só contemplavam o público masculino. Com relação ao número de participantes, só temos os dados referentes ao ano de 2007, quando houve a participação de 31 equipes e 640 atletas (ACRE, 2011).

Sobre a concepção de esporte presente nessa ação, observamos que o projeto está justificado sob a perspectiva do direito assegurado constitucionalmente e na valorização do funcionalismo público, o que em nosso entendimento é um aspecto positivo e de relevância, não obstante, nossa observação da presença da mesma concepção mistificadora do esporte, como elemento promotor da socialização e do bem estar, sem considerar que os mesmos aspectos constituem-se, a partir de um conjunto, que vai muito além da prática esportiva.

O esporte não tem qualidades próprias, seus valores formam-se em congruência com o valor que cada indivíduo atribui a ele, não sendo possível fazer isso sem considerar as razões e as condições sociais as quais determinaram sua prática (HEINEMANN, 2001). Logo, no projeto em questão, identificamos uma concepção atrelada ao direito social ao esporte, carregado de adjetivações qualificantes e instrumentalizadas desse fenômeno, como sendo ferramenta para melhorar as condições de vida dos servidores do Estado.

Com relação a essa ação, consideramos importante destacar dois aspectos que apresentam a mesma relação: primeiro, a exclusividade da modalidade futebol [*society*] e, segundo, a participação exclusiva dos servidores públicos do Estado do Acre, pertencentes ao gênero masculino, vindo a caracterizar uma ação focalizada. As políticas focais, segundo Flausino e Mascarenhas (2012), têm, como característica principal, intervir “aqui e ali” diante dos problemas sociais, sem produzir efeito na origem do problema.

Ou seja, as ações estão voltadas para minimizar efeitos, ao invés de intervir na estirpe da disfunção social. Desse modo, as políticas focalizadas operam por meio de fragmentação, sobreposição do global pelo local, rapidez de resultados (FLAUSINO; MASCARENHAS, 2012).

Essa ação do GF estava estruturada na forma de competição, com premiação para os melhores colocados, configurando-se como uma atividade de competição, priorizando, exclusivamente, a modalidade futebol *society* para o gênero masculino, sem considerar a participação das mulheres. Em nossa concepção, a evidência traz à tona o machismo presente em nossa sociedade e no seio das estruturas governamentais.

O futebol é o esporte hegemônico em nosso país, está arraigado na cultura brasileira. Sua popularidade também se relaciona com a facilidade de acesso à prática, que pode ser desenvolvida em qualquer campo ou até mesmo na rua. No Brasil, essa atividade tem uma concepção de poder designada ao sexo masculino, imbricada desde a infância, quando as meninas brincam de boneca e os meninos jogam futebol.

A discriminação de atividade por gênero também é vivenciada nas aulas de educação física, onde, por muitas vezes, os alunos reproduzem a discriminação e o preconceito de gênero ouvidos e vivenciados em casa e, conseqüentemente, em sociedade – “futebol não é coisa de menina”. Darido (2002) ressalta que o esporte está associado a uma imagem de homem forte, violento e vitorioso. Nessa associação, o futebol na escola é considerado o mais masculino dos esportes.

A referida concepção está presente em nossa sociedade há muito tempo, baseada na Educação Física Higienista, na qual se sustentava a ideia de que, para as mulheres, os esportes individuais e sem contato corporal eram os mais indicados, pois os coletivos poderiam oferecer perigo para o seu corpo, considerado mais frágil (EDWIGES; VIANA, 2008).

É em virtude dessa cultura que “a mulher e o futebol passaram a ter caminhos opostos dentro da sociedade; caminhos trilhados e enraizados no chauvinismo machista (EDWIGES; VIANA, 2008, p. 641). Por conta disso, se construíram estereótipos de que mulher não entende de futebol e relacionam sua prática por mulheres à homossexualidade (DARIDO, 2002; SOUZA, 2019). No tocante à cultura machista e retrógrada, consideramos que deve ser quebrada, no intuito de as mulheres terem as mesmas condições e o direito de praticar o esporte que elas escolherem. Em 2022, o Acre foi um dos Estados da federação com maior taxa de

feminicídios do país<sup>72</sup>, um indicativo do quadro histórico de violência e de dominação patriarcal a que a mulher está submetida e, infelizmente, está muito presente no esporte brasileiro.

Por fim, consideramos louvável a iniciativa da gestão de valorizar o funcionalismo público por meio dessa ação, mas não poderíamos deixar de registrar a crítica ao caráter focal, a exclusão do gênero feminino e a mistificação do esporte como promotor de bem-estar e socialização.

### 6.3.10 Bolsa Atleta

O Programa Bolsa Atleta foi instaurado em 18 de março de 2009 pela Lei nº. 2.117, com o objetivo de destinar pagamento aos atletas praticantes do esporte de rendimento e esporte escolar, tendo preferência os atletas praticantes de modalidades olímpicas e paraolímpicas, vinculadas ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico (CPB).

Além destes, poderiam pleitear o auxílio os atletas de reconhecido destaque de modalidades não olímpicas ou não paraolímpicas, mesmo que vinculadas ao COB, ou ao CPB nas categorias estudantil, estadual, nacional e internacional, desde que indicados pelas respectivas entidades esportivas, ou com prévia avaliação das respectivas comissões. Da mesma forma, o Bolsa Atleta montado no Distrito Federal (DF) é concedido ao atleta que esteja entre os primeiros colocados em suas categorias e tenha registro nas Entidades Regionais de Administração do Desporto (DALMAS, 2022).

Observamos que os mencionados critérios restringem a concessão da bolsa a atletas já prontos, com alto nível técnico e excelentes resultados. Razão pela qual o programa torna-se extremamente excludente, visto que, para se obter bons resultados e alcançar um nível de excelência no esporte, é necessário um longo processo de preparação envolto em altos gastos.

O Bolsa Atleta do Acre previa o pagamento de valores pelo prazo mínimo de 3 meses e, no máximo, 1 ano. Dalmas (2022), em sua tese de doutorado, estudou o Bolsa Atleta do DF, identificando a restrição do Programa a algumas modalidades olímpicas (não inclui todas as modalidades) e possui relação bem próxima com as Federações Desportivas, a qual compete o ranqueamento e a indicação dos atletas. Estes devem estar federados para receber os recursos, aspecto também evidenciado no Programa do Acre.

Na sequência, o Tabela 8 apresenta os valores pagos pelo Bolsa Atleta do Acre.

---

<sup>72</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2022/07/19/acre-volta-a-ser-um-dos-estados-com-a-maior-taxa-de-feminicidio-do-pais-aponta-anuario-de-seguranca-publica.ghtml>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Tabela 8 – Valores pagos pelo Bolsa Atleta do Acre por categoria

<b>Categoria</b>	<b>Valor mínimo R\$ 2007</b>	<b>Valor mínimo deflacionado R\$</b>	<b>Valor máximo R\$</b>	<b>Valor máximo deflacionado R\$</b>
Estudantil	300,00	938,88	300,00	938,88
Estadual	300,00	938,88	500,00	1.564,80
Nacional	300,00	938,88	750,00	2.347,20
Internacional	300,00	938,88	1.000,00	3.129,60

Fonte: SEE – Acre.

Valores deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2022.

Ao analisarmos o valor e o prazo de concessão da bolsa, identificamos que ambos são insuficientes, dada a noção de a preparação de um atleta não acontecer em 3 meses, pois requer planejamento e estruturação de um macro ciclo de treinamentos e um plano nutricional adequado às necessidades de cada atleta, tudo envolvendo custeio alto. Além disso, essa temporalidade do pagamento pode causar uma sensação de incerteza em continuar os treinamentos, haja vista o atleta estar amparado por um período, mas não ter a garantia de renovação da bolsa.

Os princípios básicos da administração indicam a importância de um planejamento estratégico, de médio a longo prazo, na carreira dos atletas, dessa forma, o pagamento do financiamento por um período com variação entre 3 e 12 meses afeta diretamente o planejamento e as condições para que o atleta se dedique aos treinamentos com exclusividade e tranquilidade (CHARNOV; MONTANA, 2001).

Sobre os requisitos para recebimento da bolsa, avaliamos a tendência de forte exclusão, como pode ser observado nos itens IV, V e VI, referentes aos atletas da modalidade Atleta Estadual, Nacional e Internacional.

**I** – possuir idade mínima de quatorze anos para a obtenção das Bolsas Atleta Estadual, Nacional ou Internacional, e possuir idade mínima de doze anos para a obtenção da Bolsa Atleta Estudantil;

**II** – estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva, exceto os atletas que pleitearem a Bolsa Atleta Estudantil;

**III** – estar em plena atividade esportiva;

**IV** – não receber qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, entendendo-se por patrocínio todo e qualquer valor pecuniário eventual ou regular diverso do salário;

**V** – não receber salário de entidade de prática desportiva;

**VI** – ter participado de competição esportiva em âmbito estadual, nacional e/ou no exterior no ano imediatamente anterior àquele em que tiver sido pleiteada a concessão da Bolsa Atleta; e

**VII** - estar regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, exclusivamente para atleta que pleitear a Bolsa Atleta Estudantil (ACRE, 2009, p. 2)

O acesso e a permanência dos cidadãos em determinada política, ou programa social dependem dos critérios estabelecidos. Estes podem ser reveladores de intencionalidade e capacidade de inclusão ou exclusão, quer dizer, quanto mais rigorosos e restritos os critérios, mais focalizada e seletiva a política ou o programa tende a ser (BOSCHETTI, 2009).

Sobre o item IV, que trata do recebimento de outro tipo de patrocínio, o Bolsa Atleta federal, sofreu alteração em 2011, quando os atletas com patrocínio privado passaram a concorrer e receber a bolsa (ATHAYDE; RODRIGUES, 2021). Igual restrição estava presente no Bolsa Atleta do DF, vindo a sofrer Ação de Inconstitucionalidade em 2016, sendo julgada improcedente, assim como a restrição da idade, antes de 14 anos (DALMAS, 2022). No Acre, esses critérios não foram alterados.

O preenchimento dos requisitos do Bolsa Atleta era avaliado por uma Comissão do Esporte de Alto Rendimento, ou da Comissão do Esporte Educacional. As comissões deveriam ser compostas por três servidores do Estado e dois representantes da sociedade civil, indicando a participação da sociedade no controle dessa política (ACRE, 2009).

Os recursos para a concessão das bolsas eram provenientes de fontes orçamentárias da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (SETUL). Para concessão dos valores, seria levada em consideração a condição social do beneficiário, do mesmo modo, os custos da modalidade esportiva. Porém, a legislação não traz mais detalhes sobre esses critérios (ACRE, 2009). Por conseguinte, a Lei que instituiu o Bolsa Atleta no DF é mais clara, pois estabelece um valor a ser pago, de acordo com a modalidade escolhida, no estabelecimento de classificação por níveis.

O Bolsa Atleta do Acre, em muitos aspectos, assemelha-se ao Bolsa Atleta federal e do DF, com destaque para as categorias estudantil, nacional e internacional e nos critérios de participação que exigem alto nível técnico e performance esportiva. As informações concernentes à quantidade de pagamentos concedidos pelo programa do Acre, no período de 2008 a 2014, estão apresentadas na Tabela 9.

Tabela 9 – Demonstrativo da previsão de concessão de bolsas 2008-2010

Ano	Estudantil	Estadual	Nacional	Internacional	Total
2008	40	-	-	-	40
2009	40	20	-	-	60
2010	156	40	11	04	211
2011	Não informado.	-	-	-	-
2012	64	52	0	0	116
2013	Não informado.	-	-	-	-
2014	33	06	08	0	47
Total	293	118	19	04	374

Fonte: adaptado de SEE.

No quadro anterior, observamos, em todos os anos, o maior número de bolsas concedido à categoria estudantil. Esse dado difere do Bolsa Atleta nacional, onde as categorias vinculadas a um nível mais elevado de especialização do treinamento reuniram um quantitativo maior, tanto no volume de recursos, quanto no número de beneficiários (ATHAYDE; RODRIGUES, 2021). No DF, o maior número de bolsas, no período 2009 a 2019, também foi direcionado para a categoria estudantil. De acordo com Dalmas (2022), a informação representa um ponto positivo para a política de formação de atletas de base.

Com relação à abrangência do Bolsa Atleta, podemos dizer que é restrita. O ano de 2010 teve o maior número de atletas beneficiados, um total de 211. O menor foi em 2008, quando se deu início ao projeto. Nossa observação está pautada na existência de um crescimento substancial de bolsas no ano de 2010, com considerável queda nos anos de 2012 e 2014. Infelizmente, não tivemos acesso aos dados de 2011 e 2013.

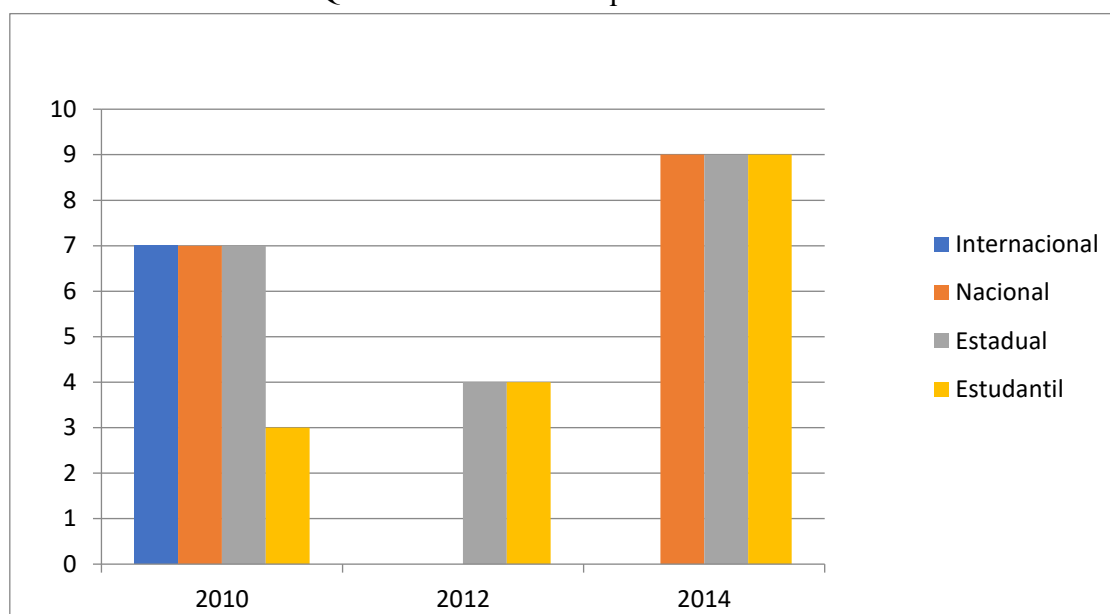
Em referência ao quantitativo de benefícios concedidos no período, podemos considerar que o programa, apesar de ter auxiliado muitos atletas, foi uma política restrita. Tal afirmação tem base no estudo publicado no Atlas do Esporte Brasileiro, o qual apontou que o potencial de atletas de alto nível de um país corresponde a 2% da população (COSTA, 2006). Considerando esse percentual, tomamos por base o ano de 2010, pela concessão do maior número de bolsas. No mesmo ano, segundo o IBGE, o Estado do Acre tinha, então, cerca de 733 mil habitantes. Seguindo essa estatística, haveria, aproximadamente, 14.600 mil esportistas de alto rendimento – mas o Programa concedeu apenas 211 bolsas.

O aspecto de escassez quantitativa de auxílios também foi identificado por Dalmas (2022), ao estudar o Bolsa Atleta do DF, no período de 2009 a 2019. Segundo o autor, o número de bolsas concedidas ficou entre 100 e 150 por ano, havendo aumento somente no ano de 2015, próximo às Olimpíadas de 2016, no entanto, com queda no ano seguinte. Número esse que, na

visão do autor, está distante de atender a demanda de atletas do DF.

No ano de 2010, houve o maior número de bolsas distribuídas, contudo, o tempo de distribuição não seguiu a mesma regra. O Gráfico 4 apresenta o tempo de distribuição, em meses, nos anos de 2010, 2012 e 2014, separado por categorias.

Gráfico 4 – Quantidade de Meses que o Bolsa Atleta Beneficiou



Fonte: SEE – AC (2015)

Diante do Gráfico 4 elaborado pela SEE, em 2010, os atletas receberam o benefício durante 7 meses, com exceção da categoria estudantil, que recebeu por apenas 3. Em 2012, foram 4 meses e, em 2014 - ano em que foi distribuído menor número de bolsas - o tempo foi de 9 meses. Embora esse gráfico apresente somente dados de 3 anos é possível observarmos oscilação no tempo de recebimento, vindo a ser interpretada também no número de bolsas concedidas, conforme o Gráfico 4. Como mencionado anteriormente, a situação causa insegurança nos atletas.

Estudo relacionado à dupla carreira dos atletas beneficiados pelo Bolsa Atleta do DF, nos anos 2014 e 2015, desenvolvido por Martins (2019), demonstrou que o programa foi insuficiente para cobrir os custos obrigatórios de manutenção dos atletas em alto nível. Também, apontou para a curta trajetória esportiva, se comparado a outras carreiras, e a necessidade dos esportistas em buscar formação e qualificação profissional e acadêmica, visando melhor colocação no mercado de trabalho.

A respeito das oscilações na concessão do Bolsa Atleta foram identificadas, na proposta de nível federal, no período de 2009 a 2016, semelhante inconsistência do nível estadual.

Quanto a isso, Athayde e Rodrigues (2021) mencionam tratar-se de uma característica do orçamento esportivo de forma geral.

Dentre as reflexões sobre o tema, Guimarães (2009) aponta a necessidade de acompanhamento permanente dos atletas atendidos pelo Programa, sugerindo uma avaliação de sua evolução durante o recebimento do benefício, sendo imprescindível maior transparência na disponibilização dos dados referentes ao Bolsa Atleta. No caso do Acre, corroboramos as afirmações do pesquisador, visto a dificuldade encontrada por nós em obter acesso às referências aqui apresentadas, sem contar a completa falta de informações de alguns períodos [não obtivemos dados referentes aos anos de 2011 e 2013].

Apesar dos aspectos apresentados, consideramos que o Bolsa Atleta foi uma iniciativa importante dentro do contexto acreano. Na sequência, o trecho da entrevista concedida ao G1 – Jornal de Notícias do Acre, traz declarações do atleta Aluizio Neves:

Trabalhar como atleta profissional no Acre é difícil, não importa a modalidade. Mesmo quando os jogadores têm um grande potencial e tenham como objetivo levar isso como uma profissão, eles são barrados por vários motivos. Com o passar do tempo essa atleta vai ficando cada vez melhor e precisando de melhores condições para seu treino. Neste momento é que entra a grande questão, pois infelizmente nosso Estado não tem nenhuma estrutura, não temos centro de treinamento e, algumas vezes, nem mesmo o material necessário para treinar, sem ajuda financeira ou alojamento onde possamos ficar [...] (G1, 2015).

Além das dificuldades para se manter no esporte, na citação a seguir, percebemos a insatisfação do treinador do atleta Jefferson Raony que, em 2014, estava com dificuldades para viajar a Minas Gerais, onde iria acontecer a seletiva para o *Grand Slam*, evento que serviria para formar a seleção brasileira de Taekwondo. Raony havia sido campeão intercontinental na modalidade, 5º lugar no Brasileiro, 4º lugar na Copa do Brasil e 2º lugar no Open Centro-Oeste e, ainda assim, não tinha nenhum patrocínio.

Sem desmerecer ninguém, mas se gasta muito com times de futebol, que raramente ou quase nunca, fazem nada para alegrar o coração do torcedor acreano no curto prazo. Imagino então que, quem tem potencial para ser campeão olímpico, no curto tempo, merecia uma atenção maior. (JORNAL A GAZETA DO ACRE, 2013).

Na entrevista, o treinador também destaca a incerteza em continuar os treinamentos e participar de competições, visto que os investimentos e gastos feitos até aquele momento ficaram sob sua responsabilidade e de sua família.

Entendemos, dessa forma, a já mencionada abrangência restrita do Bolsa Atleta no Acre, que esteve pautada em uma concepção totalmente voltada ao rendimento, principalmente, pelo



critério para o recebimento da bolsa, de estar vinculado a alguma entidade de prática desportiva. Somado a um dos objetivos do Programa, que era conceder bolsa nas modalidades não-olímpicas, ou não-paraolímpicas, mediante histórico de resultados e situação nos *rankings* estadual, nacional e internacional, da respectiva modalidade. O Bolsa Atleta se configura sob uma estrutura piramidal, na qual, o esporte escolar extrai os melhores, no intuito de formar a base dos futuros esportistas.

Apesar das ressalvas, consideramos tratar-se de uma importante ação, beneficiando alguns atletas do Estado. Contudo, vislumbramos a necessidade de ampliação do número de bolsas e do tempo de recebimento da mesma. Além disso, se faz necessário que o Estado coloque maior transparência nas ações, disponibilizando dados de modo que a sociedade tenha acesso aos critérios utilizados na concessão das bolsas, quem foram os atletas beneficiados, o montante gasto, enfim, a ampla divulgação das informações.

É emergente no Estado a necessidade de aperfeiçoamento da ideia de Governo Digital, com a adoção de canais digitais, objetivando favorecer a interação com a sociedade e estimular/qualificar a participação cidadã na tomada de decisão e no acompanhamento das ações governamentais.

### **6.3.11 Outros Programas**

No contato com o PPA 2004-2007 (ACRE, 2003a), obtivemos informações sobre 3 programas desenvolvidos em parceria com o Governo Federal, são eles: Esporte Solidário, Pintando a Liberdade e Desporto para portadores de necessidades especiais. Esses Programas são somente mencionados nesse PPA. Como não tivemos acesso aos dados sobre eles na Diretoria de Esportes do Estado, consideramos que só foram desenvolvidos no período concernente ao PPA.

O Esporte Solidário apresentava os mesmos moldes do Esporte Comunitário, porém, atendia a um número menor de participantes (aproximadamente três mil crianças), mas, se propunha a oferecer melhor estrutura, inclusive, com alimentação, reforço escolar e atividades artísticas. Observamos, aqui, a situação que temos destacado durante todo o desenvolvimento de nosso estudo, a sobreposição de ações, gerada, especialmente, pela ausência de uma política geral de esporte, alicerçada por um Sistema Nacional de Esporte (ACRE, 2003a).

O Pintando a Liberdade acontecia dentro do presídio estadual. Tratava-se da confecção de bolas de futebol e voleibol por detentos, sendo delimitado como uma proposta de ressocialização. Segundo o PPA, participaram do projeto 108 detentos. Os materiais eram

distribuídos para as escolas e em projetos como o Comunidade Ativa (ACRE, 2003a).

O esporte para portadores de necessidades especiais era desenvolvido pela FEM e oferecia atividades esportivas para pessoas com deficiência. Conforme consta no PPA 2004-2007, eram atendidas mais de 200 crianças no Estado. Não tivemos acesso a mais informações sobre esses projetos, o que nos impossibilita a viabilização de maiores reflexões.

Apresentamos a seguir o Quadro 6, uma síntese da configuração e da concepção que permeou os programas, projetos e ações desenvolvidas pelo Governo da Floresta no período analisado.

Quadro 6 – Concepção e configuração dos programas e projetos

<b>Programa/projeto</b>	<b>Configuração</b>	<b>Concepção</b>
1.Jogos escolares.	Pirâmide esportiva.	Voltada ao esporte de rendimento, na qual o esporte escolar serve como base para a formação de atletas.
2.Lei de Incentivo ao esporte.	Pirâmide esportiva; Focalização na juventude pobre; Esporte de rendimento.	Fenômeno social; Formação da Cidadania; Funcional e utilitário (Inserção social; promoção da saúde; prevenção da violência e uso de drogas).
3.Esporte Comunitário.	Pirâmide esportiva; Esporte espetáculo; Esporte de rendimento.	Funcional e utilitário; Mobilizador da economia; Grandes eventos.
4.Parceria com entidades esportivas.	Esporte de rendimento;	Condição para o desenvolvimento humano e social; Grandes eventos; Esporte viabilizando e mantendo as condições de reprodução do capital.
5.Capacitação para agentes esportivos.	Esporte de rendimento; Pirâmide esportiva.	Voltado ao esporte de rendimento.
6.Circuito Chico Mendes.	Esporte participação; Esporte rendimento.	Esporte como direito.
7.Jogos da Floresta.	Competição.	Esporte como direito.
8.Comunidade Ativa.	Esporte participação e de lazer.	Esporte como direito.
9.Inter Secretarias.	Competição.	Esporte como direito.
10.Bolsa Atleta.	Piramidal/esporte de rendimento.	Voltada para o rendimento e a formação de atletas.

Fonte: elaboração da autora.

Após analisarmos o compilado de dados, é possível perceber que 6 [Jogos Escolares; Lei de Incentivo ao Esporte; Esporte Comunitário; Parceria com Entidades Esportivas; Curso de Capacitação para Agentes Esportivos e Bolsa Atleta] dos 10 programas observados evidenciam uma configuração piramidal, voltada ao esporte de alto rendimento. Quanto à concepção, é diversa e divergente, pois, dentro do plano conceitual, por vezes, define o esporte como fenômeno e condição para o desenvolvimento humano e social, por outro lado, também o apresenta de forma funcional e utilitária, enquanto provedor da solução para as mazelas sociais e, ainda, mobilizador da economia do Estado.

Dos outros quatro programas, destacamos o Comunidade Ativa como o único que está configurado sob o esporte participação e de lazer, sob uma concepção de esporte como direito, deixando isso bem explícito, tanto no plano conceitual, quanto na forma de realização das atividades. Outro programa que merece destaque, por ser o mais sintonizado com a ideia de Governo da Floresta, é o Jogos da Floresta. Embora esteja configurado sob a perspectiva de competição, traz uma concepção de esporte como direito, com a participação de vários agentes da comunidade. Depois, o Intersecretarias esteve estruturado sob a forma de competição. A Corrida Chico Mendes envolveu a noção de esporte participação e o esporte rendimento, alicerçado sob uma concepção de esporte como direito.

Por fim, apresentamos o Quadro 7 com o resumo dos programas, projetos e ações desenvolvidos por período de governo, visando a possibilidade de identificar a continuidade dos programas a cada ciclo governamental.

Quadro 7 – Programas, projetos e ações por período de Governo

Programa	Governo Jorge Viana 1999-2002 (PPA 2000-2003)	Governo Jorge Viana 2003-2006(PPA 2004-2007)	Governo Binho Marque 2007-2010 (PPA 2008-2011)	Governo Tião Viana 2011-2014 (PPA 2012-2015)	Governo Tião Viana 2015-2018 (PPA 2016-2019).
Olímpiada escolar/Jogos Escolares.					
Lei de Incentivo à Cultura e Esporte.					
Programa Esporte Comunitário/Programa Esporte e Lazer.					
*Esporte Solidário.					
*Pintando a liberdade.					
*Desporto para portadores de necessidade especiais.					
Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento.					
Corrida Chico Mendes/Circuito Chico Mendes.					
Jogos da Floresta.					
Projeto Comunidade Ativa.					
Projeto Capacitação de agentes esportivos.					
Intersecretarias					
Bolsa Atleta					

Fonte: elaboração da autora.

\*Programas desenvolvidos em parceria com o Governo Federal.

\*\*SI – Sem informação.

Desenvolvido Parcialmente Sem informação Não desenvolvido

Ao visualizarmos o esquema, fica evidente que apenas alguns programas tiveram continuidade, como é o caso dos Jogos Escolares, da Corrida Chico Mendes, dos Jogos da Floresta e da Lei de Incentivo ao Esporte, que foram os mais longevos. Observamos, também, na segunda gestão de Jorge Viana e na gestão de Binho Marques a existência de maior número de projetos concebidos. Programas importantes como a Lei de Incentivo ao Esporte e o Bolsa Atleta perderam força, deixaram de ser produzidos na última gestão de Tião Viana, fato indutor da inferência de que, no esporte, seguiu-se o mesmo fluxo de áreas como a saúde e a educação pois vieram a sofrer estagnação na gestão de Tião Viana, conforme apontado no capítulo 2.

O maior desgaste do GF, sentido nas gestões de Tião Viana, mais visivelmente, na última, também esteve presente na área esportiva. Podemos constatar que a presença do mesmo partido no Governo, concomitante à gestão da pasta responsável pelo esporte não garantiu a continuidade de todos os programas. Consideramos que, em referência às políticas esportivas, o GF denotou impasses e contradições. Se, por um lado, houve a implantação de importantes programas na área esportiva, buscando a ampliação do acesso a esse bem cultural, como direito, por outro lado, esteve atrelada e alinhada a uma concepção mercadológica, idealista e funcional.

Adentramos, na sequência, ao estudo de como se deu a gestão e o controle social da política esportiva no GF.

#### 6.4 GESTÃO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA ESPORTIVA DO ACRE

Até o início dos anos 1980, as políticas públicas eram centralizadas no Governo Federal. Estados e Municípios não tinham autonomia, por isso, não havia articulação entre os Governos no desenvolvimento de políticas públicas. Ademais, a fragmentação, a setorização, a exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e do controle da ação governamental eram as principais características das políticas até aquele momento (SANTOS, 2013; SILVA, SANTOS; AVILA, 2013).

No que pese à CF/88, trouxe, em seu texto, os princípios do Federalismo, nos quais Municípios e Estados passam a repartir atribuições e a atuar conjuntamente com o Governo Federal na formulação e implementação de políticas públicas. A partir de então, iniciou-se um processo conflitante de gestão compartilhada e de descentralização (CAVALCANTE, 2011).

Conseqüentemente, emergiram dois modelos de gestão das políticas públicas, tendo, como características, ações democráticas e planejamento integrado. Um deles foi denominado Modelo Gerencial, fundamentado no pensamento organizacional do setor empresarial privado.

Esse modelo tem aproximação com as ideias neoliberais, nas quais a questão econômica é o determinante das relações produtivas (SANTOS, 2013).

O modelo citado, de acordo com Silva, Santos e Avila (2013), teve destaque a partir de 1994, tendo início na reforma administrativa realizada pelo Governo Federal, e proporcionando o contorno das estratégias neoliberais na gestão pública, “com foco no mercado, desenvolvimento econômico e alinhamento com os organismos multilaterais internacionais” (SILVA; SANTOS; ÁVILA, 2013, p.15).

Mais à frente, o denominado Modelo Societal ganhou força no Brasil a partir de 2003 e compreende a participação da sociedade civil como elemento importante na gestão. Tal paradigma tem foco na dimensão política, na cidadania e nos direitos sociais. Os dois exemplos compreendem os novos arranjos institucionais, a encontrar articulação com os diferentes agentes sociais no aperfeiçoamento da gestão pública (SANTOS, 2013; SILVA, SANTOS; AVILA, 2013).

Afirmamos ser necessária a contextualização, tendo em vista que destinamos as próximas páginas a estudar o desenvolvimento das políticas de esporte do Governo da Floresta, buscando identificar quais princípios organizaram a administração e a gestão das políticas de esporte, em particular, da experiência de uma gestão democrática e participativa. Para isso, trazemos, como elementos de análise, a organização do esporte na gestão das políticas públicas, sob o ponto de vista da estrutura organizacional e pessoal, das formas e mecanismos de controle social, da descentralização da política e das relações governamentais entre governos e outros atores.

#### **6.4.1 Estrutura organizacional e pessoal**

A demonstração desse tópico converge à análise da legislação concernente à estrutura administrativa do GF no período de 1999 a 2018. Diante disso, o levantamento foi realizado na página da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, nos PPAs e em informações fornecidas pela atual Diretoria de Esportes do Estado.

Na página da Assembleia Legislativa do Estado, buscamos o ementário de leis ordinárias e complementares em arquivo PDF. Após, fizemos uma busca utilizando o termo “estrutura administrativa”, tendo como referência o período 1963<sup>73</sup> a 2018, o que nos levou ao total de 13 leis. Incluímos o período de 1963 a 1998, a fim de compreender como o esporte

---

<sup>73</sup> O Acre foi elevado a condição de Estado da Federação em 1962.

estava organizado até o GF assumir o poder.

Em seguida, fizemos a leitura da ementa, ou da lei, na íntegra, nos propondo a identificar as que tratavam de alterações na estrutura administrativa do Esporte. Ao final do processo, identificamos 7 leis, dessas, 3 leis (Lei nº 4 de 1963; Lei nº 517 de 1973 e Lei nº 957 de 1990) sancionadas no período que antecedeu o GF e 4 (Lei complementar nº 63 de 1999; Lei nº 115 de 2002; Lei nº 191 de 2008 e Lei nº 314 de 2105) legitimadas durante o GF.

Os PPAs (2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019) foram utilizados na busca de informações adicionais sobre a gestão. Além deles, precisamos solicitar informações junto a atual Diretoria de Esportes e no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

De acordo com a legislação, identificamos que, inicialmente, o esporte estava vinculado à Secretaria de Educação e Cultura (Lei nº 4, de 26 de julho de 1963). Com referência ao esporte, continha funções de promover a educação física e os desportos em geral. Essa secretaria tinha a seguinte divisão: I - Departamento de Educação; II - Departamento de Cultura; III - Divisão de Educação Rural; IV - Serviço de Educação Física e Desportos e V - Serviço de Administração.

Em 1973, pelo Decreto da Lei nº 517, houve uma reestruturação da Secretaria de Educação e Cultura, sendo criado o Departamento de Educação Física e Desportos, órgão de promoção, orientação e fiscalização de práticas de Educação Física e Desportos.

Mais à frente, em 1990, houve um desdobramento desde a estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação e Cultura, até o nível de coordenadorias, mediante a Lei nº. 957. Foi validada, então, a Coordenadoria do Desporto Escolar.

Dessa forma, em 1999, com a chegada do Governo da Floresta ao Estado do Acre, o esporte estava vinculado à Secretaria de Educação e Cultura, sob a estrutura do Departamento de Educação Física e Desportos, com a Coordenadoria de Desporto Escolar.

Logo ao assumir o poder [13 de janeiro de 1999], o GF, fazendo uso da Lei Complementar nº 63, propõe uma reorganização na Administração Pública. Na lei, não há nenhuma menção ao esporte, apenas consta a criação da Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour (FEM), que foi uma das responsáveis pelo desenvolvimento de algumas políticas de esporte no Estado.

Em 2002, ainda sob a gestão de Jorge Viana, foi criada a Secretaria Extraordinária de Esporte, assegurada pela Lei nº 115 de 31 de dezembro de 2002. Na subseção X da Lei, estabelecem-se as competências da Secretaria Extraordinária de Esporte:

- I – Planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar planos e programas de incentivo ao esporte e lazer no Estado;
- II – Promover e executar o esporte e o lazer comunitário;
- III – promover, executar e incentivar o intercâmbio desportivo em nível estadual, nacional e internacional; e
- IV – Estimular as iniciativas públicas e privadas destinadas ao desenvolvimento de atividades desportivas e de lazer que colaborem para a formação do cidadão” (NR) (ACRE, 2002, p. 20-21)

Na administração indireta, a Lei nº 115 cita a Fundação de Desenvolvimento dos Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto – FDRHC. Segundo consta no PPA 2004-2007, a FDRHC encontrava-se tomada por dívidas e ficava situada (“escondida”) em um condenado prédio do Palácio das Secretarias, no andar onde a maioria das salas estava ameaçada de desabamento (ACRE, 2003a). Ou seja, a referida Fundação funcionava sob condições precárias. A mesma lei atribuía à Secretaria Extraordinária da Juventude a função de combater a exclusão social de jovens, contando com apoio das organizações dedicadas ao esporte, ao lazer, à educação e à cultura.

Na época, como secretário de esportes foi nomeado o Sr. José Alcício Martins da Silva, ligado ao mesmo partido do governador. Em 2012, o então ex-secretário (José Alcício) foi condenado pelo Tribunal de Contas do Estado a devolver quase R\$ 600mil aos cofres públicos, devido a existência de falhas formais e divergência em sua prestação de contas do exercício 2006 (EX-SECRETÁRIO..., 2012).

Permanecendo nessa gestão, encaminhamos, via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão do Estado do Acre - e-SIC (Protocolo 713 000006202264 de 03 de março de 2022) pedido sobre a estrutura organizacional, o número de servidores da Secretária Extraordinária de Esportes e da Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer, assim como o número de servidores efetivos e temporários. A resposta contemplou apenas a estrutura administrativa da Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer, mediante a disponibilização do regimento interno. Sobre os demais dados, não recebemos resposta.

Na ausência de tais informações, intentamos novo pedido ao e-SIC e, desta vez, incluímos a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, contudo, o nosso pedido foi indeferido. A negativa será abordada, posteriormente, no item “Transparência”.

Apesar da falta de elementos, entendemos que a criação da Secretaria Extraordinária de Esporte pode ter trazido um *status* diferenciado ao esporte do Estado do Acre, pois, em tese, esta passa a ter o mesmo protagonismo de outras áreas. Inferimos isso, pela evidência atrelada ao secretário, o qual passa a participar de reuniões com o Governador, juntamente com líderes das demais divisões, assim, tendo mais espaço para suas reivindicações.

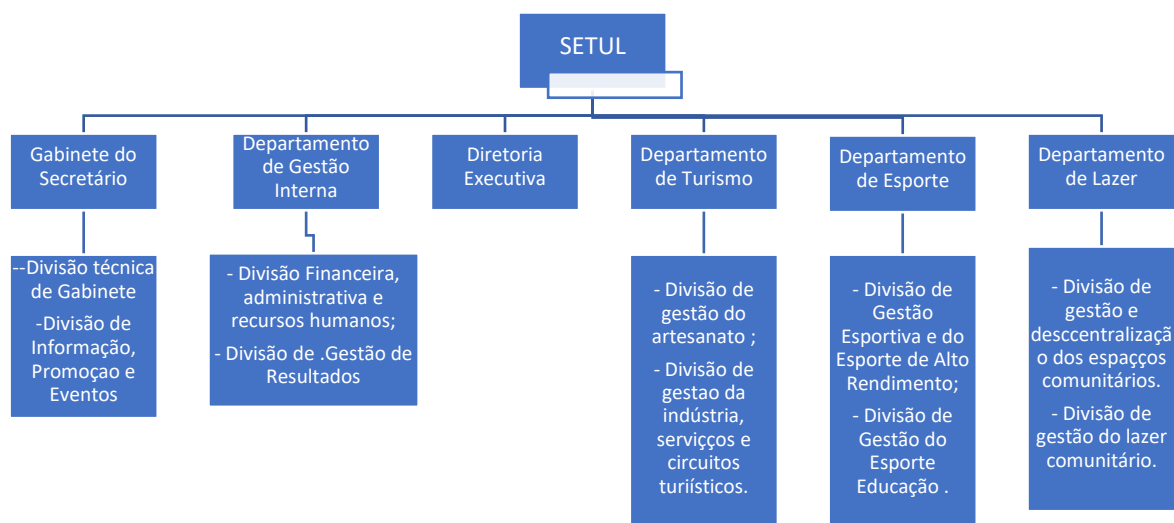
Em 2007, novas eleições ocorreram e, em substituição a Jorge Viana, após 8 anos de mandato, Binho Marques [que foi vice e também secretário de educação de Viana] venceu as eleições. Na sequência, em 31 de dezembro de 2008, pela Lei nº 191, a estrutura administrativa do Executivo do Estado do Acre é alterada novamente e ocorre a fusão e a transformação da Secretaria Extraordinária de Esporte e da Secretaria de Turismo em órgão único, recebendo a denominação de Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer – SETUL.

A SETUL teria como atribuições:

- a) planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar planos e programas de incentivo ao esporte, turismo e lazer no Estado;
- b) promover e executar o esporte e o lazer comunitário;
- c) estimular as iniciativas públicas e privadas destinadas ao desenvolvimento de atividades desportivas e de lazer que colaborem para a formação do cidadão;
- d) estimular as iniciativas públicas e privadas voltadas ao desenvolvimento do turismo no Estado; e
- e) estimular as iniciativas destinadas a preservar o ambiente natural e a fisionomia social e cultural dos locais turísticos e das populações afetadas pelo seu desenvolvimento, em articulação com os demais órgãos e entidades competentes. (ACRE, 2008, p. 13-14).

Conforme mencionamos anteriormente, a estrutura administrativa da SETUL foi obtida na solicitação no e-SIC e está disposta na Figura 11.

Figura 11 – Estrutura Administrativa da SETUL



Fonte: elaboração da autora.

Para a gestão dessa estrutura, foi nomeado, como secretário da SETUL, Cassiano Marques de Oliveira (vinculado ao PT). Novamente, um Secretário da gestão do GF é envolvido



em escândalo, por motivo de irregularidades na prestação de contas de 2009. Cassiano foi condenado em 2012 por conselheiros do Tribunal de Contas do Estado a devolver aos cofres públicos um montante de R\$ 2,1 milhão. A condenação se deu pelo fato de o secretário ter repassado às federações esportivas cerca de R\$ 1.5 milhão em convênios, sem a comprovação de gastos, além da falta de R\$ 311.221,96 no saldo das contas da SETUL, referentes a valores repassados às federações e que foram devolvidos para a Secretaria por não terem sido gastos (TCE Acre, 2012).

Outro fato relevante nessa gestão é que o Secretário nomeado, sob o ponto de vista técnico, não tem nenhuma relação com o esporte, ou com o turismo. Sua área de formação é o Direito, aspecto que parece ter relação com a questão de o conhecimento técnico adquirido na formação não ter importância na hora de alocar cargos na gestão pública. Explícita ou implicitamente, é levado mais em consideração o atendimento de acordos, ou o cumprimento de favores, no preenchimento de inúmeros cargos de confiança, disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (SPINK, 1987).

Como muito bem destacou Mandel (1982), a função do Estado capitalista é determinada por sua estrutura global, que é duplamente determinada pela classe burguesa. Nem mesmo nos Estados mais democráticos, a promoção de cargos executivos do aparato estatal é determinada por um processo no qual a competência técnica profissional não é o primeiro requisito, mas sim, a conformidade com as regras gerais.

Tais arranjos apresentam os dilemas, as contradições e as práticas surgidas na administração pública que, direta ou indiretamente, afetam a continuidade e a descontinuidade administrativa e dos programas e projetos a cada mudança de governo, ou a cada troca de dirigentes, até mesmo no GF, que se anunciava democrático, ético e transparente – elementos do “modo petista de governar”.

Ainda sobre essa gestão, a Lei nº 191 cita a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto do Estado do Acre (FDRHCD), vinculada à SETUL na administração indireta.

Com a eleição de 2010, Tião Viana assume como novo governador do Estado do Acre e, em 2011 nomeia Ilmara Rodrigues Lima, para exercer o cargo de Secretária de Estado de Esporte, Turismo e Lazer e Mauro de Deus Moraes, para desempenhar o cargo de Secretário Adjunto da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer, ambos vinculados ao PT.

Tião Viana foi reeleito no pleito de 2014 e, durante a nova gestão, houve novamente mudança na estrutura administrativa do governo. No que diz respeito ao esporte, ele foi incorporado à Secretaria de Estado de Educação, vindo a receber a denominação de Secretaria

de Estado de Educação e Esporte – SEE (Lei nº 314 de 29 de dezembro de 2015). Como Secretária Adjunta de Esportes, foi nomeada Shirley Maria da Silva Santos, também com vínculo ao PT.

Permeando o esporte, a nova estrutura voltou-se às seguintes funções:

- a) planejar, executar, supervisionar e controlar as políticas públicas relativas à educação e ao esporte;
- b) elaborar e executar políticas e planos nas áreas de educação e desporto, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação e desporto, integrando e coordenando as ações no Estado e nos municípios;
- g) promover o esporte comunitário e escolar; e
- h) estimular e apoiar técnica e financeiramente as iniciativas públicas e privadas destinadas ao desenvolvimento de atividades desportivas. (ACRE, 2015, p. 15).

Na Administração Indireta, a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto do Estado do Acre (FDRHCD) fica vinculada à secretaria citada anteriormente.

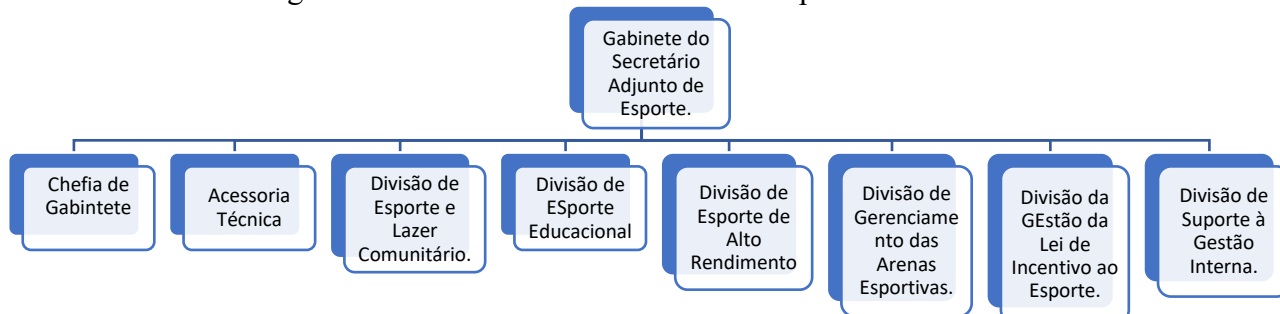
Observando as funções de cada uma das secretarias a que o esporte esteve vinculado, é possível identificarmos a priorização e o destaque para o desporto educacional e comunitário na Secretaria de Educação e Esporte. Como justificativa, entendemos que a priorização do esporte educacional está prevista na Constituição Federal e também na Constituição do Estado do Acre.

As constantes mudanças que ocorreram na gestão do GF evidenciaram a falta de um espaço próprio do esporte. Conforme as mudanças frisadas, a pauta era acomodada em local mais conveniente naquele momento, havendo mudanças de secretário até mesmo na mesma gestão (Tião Viana). Ao contrário do que se espera quando um mesmo partido permanece no governo por longo tempo, no GF, houve mudanças na estrutura administrativa, incluindo a equipe gestora, fatores que podem implicar na falta de continuidade de programas e projetos, em ações descontínuas, pontuais e fragmentadas. Segundo Reis (2015), são traços que trazem obstáculos à democratização do esporte de forma equânime, universal e pautada na justiça social.

Um exemplo dos problemas ocasionados pelas mudanças impostas ao esporte, na gestão do GF, foram os Jogos da Floresta. Os referidos jogos não aconteceram em 2011, em função da mudança do esporte para a secretaria de Educação. De acordo com o relatório da SEE, foram ocasionados problemas administrativos no tocante a licitações de materiais esportivos e serviços necessários para a execução das atividades esportivas. Também, faltou tempo hábil para realização dessa ação, haja vista a necessidade de, pelo menos 8 meses, entre planejamento

e execução. Na Figura 12 apresentamos o organograma da estrutura administrativa para o esporte, quando vinculado a SEE:

Figura 12 – Estrutura administrativa do esporte – SEE



Fonte: adaptado de Diretoria de Esportes – SEE.

A falta de informações sobre a estrutura administrativa para o esporte na gestão Jorge Viana impossibilita comparações mais detalhadas. Com relação à SETUL e à SEE, notamos que, na SEE, houve ampliação na estrutura com divisões específicas para a gestão de arenas e a LIE. Somada à incorporação do lazer comunitário ao esporte comunitário. Ambas as secretarias, em nosso olhar, apresentam-se bem consolidadas, sob o aspecto burocrático. Em seguida, destacamos os órgãos que estiveram ligados à administração indireta do esporte no GF.

No federalismo, a descentralização administrativa acontece na forma vertical, como foi visto anteriormente, quando participam União, Estados-membro e Municípios, e na horizontal, entre as entidades estatais e suas autarquias. Estas participam da administração indireta, compreendendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. No Acre, segundo a Lei Complementar 191 de 2008, os órgãos da administração indireta vinculam-se à Secretaria de Estado, em cuja área de atuação estiver enquadrada sua principal atividade (ACRE, 2008).

Na administração indireta do esporte no GF, identificamos a presença de duas fundações. A Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos, da Cultura e do Desporto do Estado do Acre (FDRHCD) e a Fundação Elias Mansour (FEM).

A FDRHCD foi criada em 1979, transversalmente, na Lei nº. 667. Em 09 de julho de 1985, a Lei nº. 826 alterou seu texto estabelecendo o que segue:

Fica obrigado o atual Governo a implantar até o final de 1986, através da Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Cultura e do Desporto - F.D.R.H.C.D. as Casas de Cultura em todos os municípios do Estado, as quais deverão desenvolver

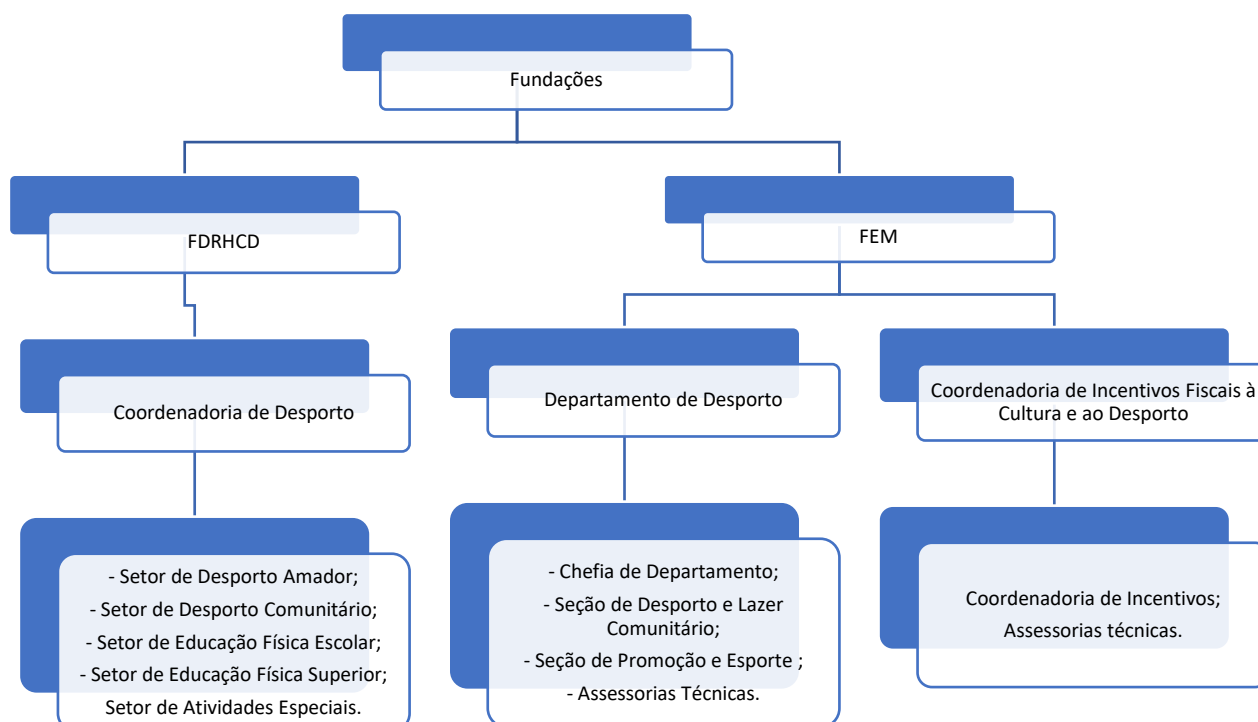
as atividades de formação da Cultura e do Desporto de acordo com as atribuições consignadas nos objetivos da F.D.R.H.C.D. (ACRE, 1985, p. 1).

No GF, a FDRHCD é citada como órgão da administração indireta em todas as mudanças de estrutura administrativa que envolveram o esporte. Na Lei nº. 115 de 2002, ela está vinculada à Secretaria de Estado de Finanças e Gestão Pública. Já na Lei nº. 191 de 2008 e na Lei nº. 314 de 2015, ela está vinculada à Secretaria de Estado de Educação (SEE). Embora a FDRHCD seja citada em todas as mudanças da estrutura administrativa, a mesma se encontrava em situação de falência e inação, conforme consta no PPA 2004-2007. Compreendemos, portanto, que a Fundação Elias Mansour (FEM) tenha assumido o protagonismo do desenvolvimento das políticas de esporte, em concordância aos PPAs 2008-2011 e 2012-2015.

A FEM foi criada pela Lei Complementar nº 61 de 13 de janeiro de 1999 e, no que diz respeito ao esporte, tinha como atribuições: VI - promover o desporto e o lazer comunitário; VII - promover e incentivar o intercâmbio cultural e desportivo em nível estadual, nacional e internacional.

Na Figura 13 apresentamos o organograma da estrutura administrativa que constituía cada Fundação.

Figura 13 – Estrutura administrativa para o esporte FDRHCD e FEM



Fonte: adaptado de (Acre. Governo do Estado, 1999b)ACRE, (1985); ACRE, (1999b).

O incremento das fundações na gestão das políticas se constituiu a partir da crítica ao Estado Social - pesado, moroso e burocrático e que, em conformidade à lógica da reforma do Estado, deveria ter uma estrutura enxuta e flexível. Essa concepção orientou boa parte das transformações ocorridas de forma vertical, culminando com a alteração de inúmeras secretarias estaduais em fundações (CASTELLANI FILHO, 2008). O autor discorre que isso aconteceu no Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul, dentre outros Estados do País. No caso do Acre, pelo que foi possível levantar nas leis, as secretarias existiram e fizeram a administração direta do esporte, na mesma medida em que as fundações estiveram na administração indireta, sempre vinculadas a algum órgão da administração direta.

A administração indireta tem sido uma estratégia utilizada pelos governos, nas fundações, objetivando desburocratizar e enxugar a máquina administrativa, como é destacado por Castellani Filho (2008). Outros governos, por sua vez, fazendo uso de fundações, têm a possibilidade de contratar recursos humanos para atuar nos projetos e programas esportivos. A recorrência da medida justifica-se, especialmente, na impossibilidade de abertura de concurso público. Mencionando a FDRHCD e a FEM, expomos não ter sido possível levantar maiores informações, representando uma limitação em nosso estudo. Essa limitação se deu, em grande medida, pela ausência de transparência na gestão do GF, assunto que trataremos agora.

#### **6.4.2 Transparência**

A transparência é um elemento importante na gestão, porquanto procede ao instrumento de controle da qualidade da gestão, do desempenho, da eficiência e da eficácia do gasto público. Por causa disso, é considerada uma ação importante no combate à corrupção. Quanto maior for a transparência, maior a capacidade dos cidadãos de fiscalizarem e acompanharem as atividades, estabelecendo, destarte, a confiança fiduciária com o governo.

A Lei da Transparência (LT)<sup>74</sup> foi empregada no Brasil, em 2009 (Lei complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009), acrescentando dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>75</sup>, a qual entrou em vigor no dia 04 de maio de 2000 (Lei Complementar nº. 101). Aliás, em 2011, foi instituída a Lei de Acesso à Informação (LAI nº. 12.527)<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>75</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>76</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

A LRF objetivou instituir um regime fiscal responsável, manter o equilíbrio das contas públicas e reduzir o déficit público. A lei da transparência na gestão pública diz respeito à publicização de informações sobre as ações do governo, referentes a planejamento, atitudes políticas e ao uso do dinheiro público. O ato de tornar público deve ser realizado preferencialmente na internet.

Segundo a Lei, a transparência será assegurada mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2009, p. 1).

O art. 48-A detalha o tipo de informação a ser disponibilizada ao cidadão, pelos entes federados:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009, p. 1).

Inclusive, a Lei estabelece prazos para que as informações estejam disponíveis, no caso dos Estados, por exemplo, é de um ano. Por sua vez, a LAI assegura o direito fundamental de acesso à informação, a ser executado em conformidade com os princípios básicos da administração.

Em relação à LTF, ela privilegia informações sobre o orçamento público, por conseguinte, representa uma das ferramentas mais importantes no fluxo contínuo de dados sobre estratégias, escolhas e resultados da gestão pública (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017). No conjunto a LRF, a LTF e a LAI inauguram um novo conceito de gestão sob os preceitos da legalidade, da legitimidade e o do exercício da prudência fiscal (TEIXEIRA *et al.*, 2017; BROCCO *et al.*, 2018).

Esse novo conceito de gestão ficou conhecido como a prática de um governo aberto (*Open Government Partnership* – OPG), com base na permissão de monitorar os impactos sociais, econômicos e financeiros, visando elaborar políticas mais eficazes, a interação e a

comunicação entre o Governo e a população. Para isso, o uso das tecnologias eletrônicas tem auxiliado o aperfeiçoamento da comunicação, inaugurando o que se chama de democracia eletrônica (CAVALCANTI *et al.*, 2013).

A transparência tem como prerrogativa a divulgação voluntária das informações, ou seja, de forma proativa, em canais oficiais, como os sítios eletrônicos institucionais, essa prática é denominada de transparência ativa. De outro modo, a transparência passiva ocorre em resposta às demandas externas, decorrente da solicitação via e-SIC (KLEIN, 2018; BALDISSERA; DALL'ASTA, 2021).

As solicitações realizadas no e-SIC, ou presencialmente, deverão ser atendidas num prazo não superior a 20 dias. Em caso da impossibilidade da informação, o órgão ao qual a solicitação foi encaminhada deverá comunicar isso, indicando o órgão, ou a entidade que a detém, assim como precisa remeter o requerimento a essas estruturas institucionais. O prazo poderá ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa (BRASIL, 2011).

Sobre as formas de evidenciação, são divididas de duas formas: de caráter obrigatório – estabelecida pela Lei, indo ao encontro do ramo e do tipo de organização – e de caráter voluntário. Isso significa que, cada gestor, de forma espontânea, pode aumentar o nível de transparência, ampliando o tipo e a quantidade de informações, além do que está previsto na legislação.

Abordando uma característica positiva da transparência na gestão, pensamos na permissão ao público, efetivamente, de saber dos acontecimentos, permitindo o conhecimento da estrutura organizacional e o comportamento da gestão. Uma organização transparente precisa demonstrar que, tanto as pessoas internas, quanto as externas à instituição, podem adquirir as informações necessárias para formar opiniões sobre ações e processos da organização (KLEIN, 2018).

Alguns entes da federação, para atender o que determina a LT e a LAI, avançaram na adoção e na implantação de sistemas de compartilhamento de informações, pela criação do que os governos, especialmente, os Estados, têm denominado “Portal da Transparência”. No Governo Federal, o *Siga Brasil* é o canal de acesso da população.

Contudo, apesar dos avanços, em muitos Estados, o nível de transparência ainda está muito aquém do ideal, ou do desejado. Focando no Acre, em 2016, estava ocupando a 25ª posição no *ranking* da transparência entre os Estados com nota 5,6. Em 2020, a nota subiu para 6,53, mas a posição no *ranking* não se alterou. Em 2022, constatamos que o Estado entrou para o rol de menos transparente do país (BRASIL, 2020; 2022).

O *déficit* de transparência no Acre trouxe grandes entraves para a materialização do estudo em tela. Mesmo com toda legislação mencionada anteriormente, que prevê a disponibilização de informações, em alguns órgãos, não tivemos sucesso em nossas tentativas, como pode ser evidenciado nos relatos que apresentamos, a seguir.

Utilizamos o e-SIC do governo do Estado do Acre, em 13 de novembro de 2018, e solicitamos à Secretaria de Estado de Educação e Esporte - órgão que atualmente responde pelo Esporte - documentos referentes a projetos, programas e ações desenvolvidas no esporte durante o período de 1999 a 2018 (Protocolo 717 000021201896), não obtendo resposta. Em 1º de julho de 2020, recebemos um e-mail do controle interno do Governo do Estado, contendo a mensagem assim redigida:

Verificamos que sua solicitação, conforme arquivo anexado, não foi respondida em tempo hábil.

Entramos em contato telefônico para especificar as informações solicitadas, mas não obtivemos resposta, assim formalizamos esta mensagem. E, considerando o lapso de tempo decorrido, pedimos que reconsidere a necessidade do pedido, caso já tenha obtido as informações por outros meios.

Divisão de Ouvidoria/SEE

De nossa parte, respondemos o e-mail, reiterando a necessidade das informações, continuando sem lograr resposta. Em virtude disso, a solicitação foi realizada *in loco*, junto a atual Diretoria de Esportes, ocasião em que foram disponibilizados alguns documentos em formato *word*, os quais encontravam-se arquivados nos computadores. A busca desses documentos, primeiramente via e-Sic e, posteriormente, *in loco*, foi necessária, porque não estão disponíveis em nenhum meio eletrônico.

No dia 11 de novembro de 2019, solicitamos informações sobre o montante de recursos destinados a Lei de Incentivo ao Esporte no período de 1999 a 2018 (protocolo 00717.000036/2019-35). O mesmo não foi respondido. No dia 10 de março de 2022, registramos nova solicitação (protocolo 00717.000010/2022-92), sendo, então, respondida, mas deixando de oferecer mecanismos para eficiente investigação de elementos.

[...] venho por meio deste passar as informações que possuímos relacionado o que foi solicitado no documento 3510548. Aproveitamos a oportunidade para informar que até a presente data as ações relativas à Lei de Incentivo ao Esporte estão paralisadas. Informamos também que não temos muitas informações relativas a gestões anteriores, tendo em vista que tem uma rotatividade muito grande de pessoal de uma gestão para outra, e também os computadores por serem muito antigos apresentam sempre problemas e passam por formatações que nem sempre preservam os arquivos.



Prosseguindo, registramos solicitação de informações sobre a atuação da FEM nas políticas de esporte do Acre (Protocolo 00717.000063/2021-22), em 27 de dezembro de 2021, sequer sendo respondido. Seguimos pedindo relatórios sobre a estrutura administrativa das secretarias as quais o esporte esteve vinculado durante o período de estudo e sobre o número de servidores lotados e efetivos (protocolo 00713.000006/2022-64) no dia 23 de maio de 2022. O protocolo em causa foi respondido parcialmente, momento em que recebemos a estrutura administrativa da SETUL, mas não foi disponibilizada a estrutura da Secretaria Extraordinária de Esportes, tampouco informações sobre o número de servidores.

Outra tentativa foi realizada por intermédio de nova solicitação da estrutura administrativa do Governo do Estado, no período 2003-2006, para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Protocolo 713 000028202224 do dia 23/08/2022). Nosso pedido foi indeferido (Ofício N° 3865/2022/CASACIVIL), alegando que o atendimento exigiria significativa consolidação e tratamento de dados não existentes atualmente, cujo escopo dar-se-ia por meio do rastreamento e da análise de dezenas - ou até centenas – de atos normativos, de difícil acesso, na maior parte, de natureza infralegal e secundária, num período que, vale ressaltar, o Diário Oficial do Estado era físico e impresso.

Deveras, as informações têm origem um tanto antigas e a Lei da Transparência Federal entrou em vigor em 2011 (Lei Federal n° 12.527, de 18 de novembro de 2011). No Acre, a Lei só foi regulamentada em 10 de julho de 2014, nos termos do Decreto N° 7.977. Entretanto, há que se ressaltar que a situação da falta de transparência e de acesso às informações não se modificaram após a instituição dessa Lei, fato reverberado no *ranking* nacional da transparência, em que o Acre permanece como Estado menos transparente.

Sobre as ações da FEM no esporte do Acre, realizamos uma tentativa junto a própria Fundação, por intermédio do e-mail institucional [femgabinete@gmail.com](mailto:femgabinete@gmail.com). A resposta a nossa solicitação foi a seguinte:

[...] informamos a Vossa Senhoria que o setor de esporte é um Departamento da Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte - SEE, e tem como Chefe do Departamento o Sr. Júnior Santiago.

Chefia de Gabinete

Enfim, os relatos apresentados em nossa tese indicam que, no quesito transparência, num sentido amplo de consolidação de um Estado democrático, o Acre não avançou na gestão do GF, muito menos nas gestões posteriores. O processo de publicização de informações ainda acontece de forma muito tímida e incipiente e, no caso do esporte, nem acontece. Mas isso não

é um caso isolado, haja vista a baixa transparência fazer parte da realidade de outros entes da federação, assim como ocorre uma disparidade grande entre os entes subnacionais. Mas, se a legislação é válida para todos os entes subnacionais, o que justificaria essas diferenças nos níveis de transparência? As causas desse fenômeno, permanecem um tanto desconhecidas, sobretudo no contexto brasileiro, devido a sua heterogeneidade geográfica e social.

Alguns estudos apontam que variáveis sociodemográficas, socioeconômicas, fiscais (financeiros-orçamentários) e políticas podem explicar a ocorrência de uma maior ou menor transparência (BALDISSERA; DALL'ASTA, 2021; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014; BROCCO *et al.*, 2018; MACHADO, 2014; MARQUES, 2014; NOBRE, 2017). Nos perguntamos, de que forma esses fatores podem influenciar o nível de transparência?

Baldissera e Dall'Asta (2021), utilizando pressupostos teóricos, explicam que, entre as características socioeconômicas e demográficas, mostraram-se relevantes a população, a renda, a densidade demográfica, entre outras. A educação por exemplo, estaria relacionada ao fato de as pessoas com uma formação educacional mais elevada e crítica possuírem mais capacidade de exercer pressão e exigir informações, obrigando os gestores a aumentarem o nível de transparência.

Abdala e Torres (2016) contrapondo tal pressuposto, acreditam que a crença de que alguém informado poderia exigir mais do Estado cria um distanciamento entre o consumidor de serviços e o cidadão com responsabilidades políticas. Com isso, os pesquisadores querem chamar atenção para o fato de que os indivíduos tendem a buscar somente aquilo que lhes interessa, vendo, nitidamente, “a árvore em detrimento da floresta”, melhor dizendo, a pressão exercida é em função de uma demanda e não por uma responsabilidade política.

De outro modo, as características financeiras e orçamentárias (contas públicas do Governo, sua condição financeira, seu nível de dívida, arrecadação de receitas e dependência de recursos de outros entes) influenciam, em razão da ocasião de as contas estarem em dia, é interesse do Governo publicizar essas informações, até para demonstrar que está cumprindo com seu dever, aumentando, por isso, a transparência. Ao inverso, quando isso não acontece, a transparência diminui.

Zuccolotto e Teixeira (2017) explicam que a grande quantidade, os tipos e a complexidade das informações, associadas à racionalidade limitada dos indivíduos, e a falta de tempo e interesse dos eleitores no monitoramento das informações são motivos usados por gestores públicos a praticarem a publicização de informações, contemplando seus interesses, intuindo serem favorecidos nos processos eleitorais, mantendo-se no poder.

De maneira diferente, no ambiente político e eleitoral, a competição e a ideologia podem

interferir e explicar a variação nos níveis de transparência. A competição é explicada pela presença de forte oposição ao partido que está no governo, obrigando-o a justificar suas ações e, assim, ser mais transparente (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017).

Sobre a orientação ideológica partidária, o estudo de Baldissera e Dall’Asta (2021) assinala que partidos de direita podem ser mais transparentes, por causa da característica de redução orçamentária, induzindo a sociedade de que seu desempenho é mais transparente. Por outro lado, o estudo realizado por Rossoni e Beiruth (2016), aponta que os partidos de esquerda tendem a ser mais transparentes. Os autores explicam que, embora a Nova Administração Pública tenha sido baseada na reforma administrativa, implantada pelo então ministro Bresser Pereira, durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso [de orientação à direita], a LAI foi instaurada durante o governo de Dilma Rousseff do PT, fato promotor de um possível compromisso maior dos partidos de esquerda com as questões voltadas à transparência, consenso não identificado por nós no GF.

Nos aspectos governamentais, fatores como o preço dos impostos, a qualidade de auditoria, o tipo de Governo e a burocracia teriam relação com o nível de publicização de informações. Zuccolotto e Teixeira (2017) assinalam que a burocracia associada a práticas clientelistas históricas na política brasileira é um motivo canalizador e catalisador das disputas, intermediando interesses e criando as orientações políticas com ausência da representatividade nos diversos segmentos da sociedade. Em consequência, acabam introduzindo interesses particulares no âmbito do Estado, em detrimento ao fortalecimento de vias institucionais, as quais permitam a representação e a construção de um pacto social.

A cultura política que os autores referem, ao mesmo tempo viabiliza atos institucionais democráticos, como a liberdade de expressão, o voto, entre outros, e adota práticas de clientelismo, paternalismo, patrimonialismo e personalismo, traços propulsores de interesses individuais e sobrepostos ao interesse coletivo (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017).

Para Abdala e Torres (2016), os conteúdos presentes nos Portais da Transparência de muitos Estados são apenas uma parte ofuscada da realidade, escondendo a essência das relações sociais de poder, presentes na elaboração das políticas públicas e na construção do orçamento público. Tais fatos ocorrem, em grande medida, porque não existe um modelo normativo padronizado e detalhado de transparência – permitindo aos entes federados fazerem escolhas sobre o conteúdo e a forma que serão publicizados, divulgando o que lhes convém e da modo que lhes agrada, limitando-se, muitas vezes, o foco no orçamento (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014).

Portanto, há de se ter clareza de que, quanto menor a transparência, menor a capacidade

de monitoramento eficiente por parte da população. Por isso, são ocultadas determinadas informações que podem interferir de forma negativa na imagem do gestor e do Governo no poder.

Mais uma observação notável é o cumprimento, por parte dos Governos, ao que está estipulado na legislação, pela criação dos portais da transparência. Inúmeras vezes, a prática ocorre de forma complexa e distante do vocabulário comum do cidadão – interferindo na ausência de interesse da população, na busca dessas informações. Isso acarreta o atendimento apenas dos interesses pessoais e políticos de muitos Governos, em manter a população alienada ao que ocorre na gestão, e no compartilhamento direcionado a situações de interesse próprio. O “Portal da Transparência” torna-se, então, uma ferramenta usada pelo Governo para manipular o indivíduo, com a finalidade de obter credibilidade e manter-se no poder.

Em decorrência, o Estado desempenha seu papel integrador<sup>77</sup>, garantindo que as classes dominadas fiquem alheias ao processo de gestão, mediante elaboração de relatórios altamente técnicos, visando atender a uma burocracia técnica, mas que não contempla o objetivo principal, de proporcionar a informação clara ao indivíduo.

A falta de clareza e de uma linguagem acessível afasta o cidadão dessa ferramenta e inibe o desenvolvimento de práticas de controle social e de transparência *accountability*,<sup>78</sup> garantindo a permanência de práticas clientelistas e de concentração de poder nas mãos dos burocratas.

No caso do Acre, as práticas patrimonialistas e clientelistas fizeram parte do processo histórico de desenvolvimento do Estado e, nem mesmo a chegada do GF ao poder – que tinha como premissa um modo diferente de governar, pautado na ética, na transparência e na participação popular – foi capaz de modificar o cenário no que diz respeito a falta de transparência nas ações da gestão.

Ao contrário, a transparência não foi prioridade durante o GF. Como mencionado anteriormente, em 2016 (no Governo de Tião Viana), cinco anos após a instituição da LAI e sete anos após a instituição da LT, o Estado ocupava a 25ª posição no *ranking* da transparência, sendo o terceiro Estado com a pior nota. Deduzimos, à vista disso, que o PT não conseguiu avançar na instituição de canais que efetivamente garantissem o acesso a todo tipo de

---

<sup>77</sup> A função integradora, de acordo com Mandel (1982), é exercida por meio da coerção, buscando integrar as classes dominadas, garantindo que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, consequentemente, as classes exploradas aceitem sua própria exploração, sem o exercício direto da repressão contra elas.

<sup>78</sup> O termo *accountability* é usado na gestão, servindo de referência a práticas de prestação de contas, controle, fiscalização, responsabilização, compromisso, proatividade e transparência.

informação, de forma clara, ao cidadão acreano.

Os motivos para a menor transparência podem ter relação com os aspectos que apontamos anteriormente, pois, do ponto de vista econômico, o Acre tem um dos mais baixos índices de desenvolvimento humano, comparado aos outros Estados da Federação. Aparece em 16º lugar, tendo o PIB também um dos valores mais baixos do País, ficando acima apenas do Estado de Roraima.

As demonstrações tangíveis ao aspecto educacional no Estado, a citar a taxa de analfabetismo em 2017, que era de 13,08%, muito acima do estipulado pelo Plano Nacional de Educação daquele ano, cuja previsão era de 6,5%. Ademais, a questão política e governamental nos parece ser a chave principal, com base nos vários estudos indicados, chegamos à conclusão de tratar-se de opção do Governo ser mais ou menos transparente (ABDALA; TORRES, 2016; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2017; 2014).

Segundo Vaz (2003), o “modo petista de governar” tem a ética como um dos principais elementos de sua gestão. Isso significaria assumir especial preocupação com a transparência e o controle social de seus atos. No GF do Acre, especificamente, na área esportiva – foco desse estudo – pouco, ou quase nada foi investido em uma organização de registros escritos e/ou virtuais. O registro sobre os projetos, programas e ações na área esportiva aos quais só tivemos acesso por meio de visita *in loco*, como mencionado anteriormente, apresentou muitas lacunas temporais.

Sobre tal aspecto, os Jogos Escolares, por exemplo, programa desenvolvido nos 20 anos de gestão do GF, apenas teve um regulamento compartilhado. Isso aconteceu também em outros programas e ações. Em alguns anos, consta projeto, mas não há relatório, em outros, possui relatório e não tem projeto, conforme pode ser evidenciado no Quadro 16.

No Brasil, como um todo, há uma desarticulação na organização de registros escritos, virtuais, sonoros e de imagens sobre a cultura corporal, em especial, no tocante às dimensões do esporte e lazer. Superar essa lacuna é um desafio (BRASIL, 2006) e, com certeza, uma provocação para o Estado do Acre, não só no esporte, mas em todas as áreas da gestão pública.

A transparência ativa, além de atender o que está instituído pela lei, contribuiu para a construção da memória da gestão, por motivo de possibilitar o acompanhamento do desenvolvimento e a trajetória de diversas áreas, por meio do registro das ações. Como o caso em referência é o esporte acreano, no qual, em 20 anos da política esportiva no Estado, afirmamos não ter disponibilizado o conhecimento para a sociedade, dando a impressão de que não existiu.

Em resposta a uma de nossas solicitações de informação, a justificativa para a presença

de lacunas, ou mesmo ausência de dados, foi a troca de servidores a cada mudança de gestão e as condições precárias dos computadores da SEE e das secretarias que, anteriormente incorporaram o esporte. Acreditamos que a longevidade temporal de nosso estudo – 1999 a 2018 – é outro fator que dificulta e interfere na capacidade de atendimento às solicitações que realizamos, em comparação à lei da transparência, que entrou em vigor, somente, em 2011, e o diário oficial do Acre só passou a estar disponível no formato *online*, a partir de 2009.

Nesse sentido, identificamos a urgência na implantação de canais de comunicação entre a sociedade e o esporte do Estado, com atenção às políticas públicas de esporte. É emergente a necessidade de criação de uma página que disponibilize as informações sobre os projetos, os programas e as ações em todas as dimensões do esporte, bem como as referências quanto ao financiamento, à magnitude e ao direcionamento do gasto. A ausência de canais e, até mesmo, das informações por meio de arquivos impressos, denotam grandes lacunas organizacionais na gestão do GF, exacerbadas pela constante troca de gestão e a falta de investimento em recursos humanos e físicos.

Outro ponto que dialoga diretamente com a transparência é o controle social, assunto que abordaremos na sequência.

#### **6.4.3 Formas e Mecanismos de Controle Social.**

O controle social compreende a participação da sociedade nos processos decisórios da política pública. Essa participação pode se consolidar de diferentes formas: por meio de lideranças da sociedade civil, de forma representativa; diretamente em audiências públicas e/ou na proposição de outras formas de consulta direta. Tais mecanismos possibilitam aos cidadãos interferir na definição do que é prioritário no uso de recursos públicos.

Segundo Araújo (2016), foi a partir de 1988 com a Constituição Brasileira que os princípios da participação e do controle social foram assegurados do ponto de vista legal, caracterizando uma conquista do processo de abertura democrática. Corroborando, Carvalho (1998) marca a Constituição Brasileira como uma nova fase dos movimentos sociais, isso porque, em sua elaboração, houve ampla participação social, definidas em comitês pró-participação popular e pela apresentação de emendas com propostas que visavam aperfeiçoar a democracia brasileira.

O princípio da participação na gestão pública foi efetivamente ratificado em vários artigos da Constituição Brasileira.

[...] a Constituição de 1988 assegurou mecanismos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei e ainda audiências públicas. Posteriormente, emendas constitucionais fizeram referências a Conselhos de Políticas Públicas, como os Conselhos de Saúde, Política Cultural, Justiça, Ministério Público e Combate e Erradicação da Pobreza (ARAÚJO, 2016, p. 83).

Posteriormente, a legislação infraconstitucional augurou vários canais de fortalecimento da participação popular nas políticas públicas, criando fóruns, conferências, entre outros (ARAÚJO, 2016). Ademais, de acordo com a autora, esses espaços trouxeram mudanças significativas nas relações de poder que, historicamente, estiveram presentes entre Estado e sociedade civil.

Ainda de acordo com a autora, as mudanças se deram principalmente na descentralização, na divisão de poder, na ampliação de direitos sociais e nos espaços na política, os quais surgiram como elementos essenciais das novas relações. É importante destacar que as modificações ocorreram no advento da participação nos movimentos sociais, durante o processo de redemocratização do país e pela ampliação dos direitos sociais, com destaque à ideia do direito à participação política.

No Brasil, a inovação institucional dos conselhos gestores de políticas públicas teve o protagonismo de três grandes áreas: saúde, movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente e assistência social (ARAÚJO, 2016). Foi a partir de uma série de experiências na gestão pública com caráter participativo (conselhos gestores, fóruns, orçamentos participativos) que surge a noção de controle social. Ressaltamos que utiliza-se o termo controle social como aquele exercido pela sociedade sobre as ações do Estado, diferenciando-se do controle social, alvitado pela contrarreforma do Estado, do governo FHC, e da perspectiva neoliberal, na qual os conselhos constituem-se em estruturas de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais (ARAÚJO, 2016).

A expansão do número de conselhos, fóruns e conferências, ocorridos na década de 1990, teve a predominância das áreas relacionadas ao campo da saúde e da assistência social.

As conquistas oriundas da Constituição desencadearam, a partir da década de 1990, um intenso processo de inovação institucional na gestão pública brasileira, em que vários municípios e governos estadual e federal ampliaram expressivamente as experiências com novos formatos de deliberação, por meio de uma diversidade de mecanismos de participação social, como os conselhos de políticas públicas, orçamento participativo e conferências nacionais. O êxito das experiências consagrou o Brasil como uma referência de democracia participativa (ARAÚJO, 2016, p. 98).

No entanto, no controle social também se expressam as correlações de forças existentes na sociedade. Sobre isso, Bravo e Correia (2012) ressaltam que os conselhos não estão imunes

aos conflitos de interesses presentes na sociedade civil, considerando nossas vivências em uma sociedade classista. Sendo assim, os diferentes interesses de classes são expressos também nesses espaços. Logo, existe a possibilidade de os conselhos tornarem-se espaços de co-optação e disputas. Bravo e Correia (2012, p. 136) asseveram que “os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e co-optação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados”. Destarte, perde-se o sentido original dos conselhos que é de ser um espaço de controle das ações do Estado, de disputa pelo fundo público e efetivação dos direitos sociais, de denúncia de irregularidades e garantia de transparência no uso dos recursos públicos.

No esporte, a tentativa de cumprimento do princípio constitucional de democracia participativa pôde ser percebida com mais ênfase durante o Governo Lula, por intermédio do Ministério do Esporte na realização de três Conferências Nacionais e na reformulação do Conselho Nacional do Esporte (ARAÚJO, 2016). Na 1ª Conferência Nacional, ocorrida em 2004, houve a indicação de construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL).

Seus princípios foram baseados na gestão democrática e participativa e na transparência, princípios esses que foram expressos na Resolução de criação do SNEL (BRASIL, 2006). Além disso, o documento com as propostas de ação aprovadas na Plenária Final da I CNE também indicam grande número de proposições relativas ao controle democrático e à gestão participativa. A resolução do CNE nº 5, de 5 de agosto de 2005, concernente à Política Nacional do Esporte, traz várias referências à questão do controle democrático e à participação popular.

Araújo (2016) chama a atenção para o fato de o eixo Esporte e Alto Rendimento não possuir nenhuma indicação para qualquer tipo de controle democrático, o que, para a autora, poderia não ser mera coincidência. As deliberações da II Conferência Nacional de Esporte, traziam importantes recomendações para os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer.

Diferentemente, a III Conferência Nacional de Esporte, que aconteceu em 2010, distanciou-se das outras conferências e instituiu outra prioridade para o esporte, passando a vigorar uma nova agenda esportiva, direcionada aos megaeventos e deixando apenas no discurso os princípios de inclusão, democratização e universalização das conferências anteriores. Assim como o Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi substituído pelo Plano Decenal de Esporte e Lazer (CASTELAN, 2010).

Destacamos a importância de antecederem as conferências nacionais, as conferências municipais e estaduais. Estas configuraram-se em importantes espaços para que diversas esferas da sociedade pudessem ser ouvidas, representadas e tivessem suas deliberações encaminhadas



para as conferências nacionais. Entretanto, os estudos realizados por Araujo (2016) e Castelan (2010) indicam que as conferências não se configuraram como espaço de deliberação da agenda esportiva, pois as demandas não foram cumpridas e sua periodicidade não foi mantida.

O Estado do Acre, seguindo a dinâmica das Conferências Nacionais, realizou três Conferências Estaduais de Esporte e Lazer, das quais obtivemos informações somente sobre a 3ª, realizada em 2010, contando com a participação de 325 pessoas de 121 organizações de vários municípios do Estado. Conferências Regionais antecederam a Conferência Estadual e foram organizadas igualmente pela SETUL.

A Conferência Estadual, além da pauta estabelecida pela Nacional, teve como objetivo a aprovação da proposta de criação do Sistema Estadual de Esporte e Lazer e do Conselho Estadual de Esporte e Lazer; a instituição do Plano Estadual de Esporte e Lazer e a consolidação da Política Estadual de Esporte e Lazer (ACRE, [20--]).

Um projeto de Lei englobando essas três propostas foi elaborado em 2010. O conteúdo foi elaborado, a partir de reuniões com representantes dos municípios e, posteriormente, aprovada em todas as regionais administrativas do Estado, na III Conferência Estadual. Contudo, sua tramitação e aprovação na Assembleia Legislativa do Estado não avançou e, igual as Conferências Nacionais, no Estado do Acre, as deliberações não se materializaram em ações.

O projeto de lei trazia, entre outras determinações, a proposta de viabilizar a transparência no gerenciamento dos recursos e o compartilhamento das informações; a democratização dos processos decisórios com participação e controle social e a descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações de esporte e lazer. Aspectos importantes para uma gestão democrática, descentralizada e transparente, mas que, infelizmente, não se materializou.

O relatório final da 3ª Conferência apresentou as deliberações encaminhadas, dentro das dez linhas estratégicas, propostas pela Nacional e apresentando as ações, metas e prazo responsáveis. As proposições englobavam: estímulo à criação e/ou consolidação de órgão gestor próprio para o Esporte e Lazer, possuindo autonomia administrativa e financeira; servidores contratados, por meio de concurso público; modernização dos órgãos gestores; construção de planos de esporte e lazer com a efetiva participação da sociedade civil; criação e fortalecimento de Conselhos com a participação da sociedade civil; propôs criação do novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer; a criação de sistemas de informação, referências e indicadores de Esporte e Lazer, a confecção e a implementação de políticas intersetoriais; criação de uma política de formação inicial e continuada em todos os municípios do Estado, visando a descentralização das políticas esportivas e de lazer; o fortalecimento de ações

intersetoriais; o desenvolvimento do esporte escolar e universitário; a qualificação da educação física escolar; do mesmo modo, a ampliação dos espaços públicos para a prática de esportes; a ampliação do apoio às pesquisas para qualificação das políticas de esporte e lazer; o fortalecimento do esporte de alto rendimento no Acre; a implantação de entidade administrativa e de políticas de esporte indígena; a consolidação da LIE e ampliação de espaços para a prática de esporte (ACRE, [20--] ).

As proposições destacadas, em grande medida, corroboram as análises e os apontamentos realizados até aqui, no desenvolvimento da presente tese, e indicam ações importantes que poderiam superar as barreiras e as lacunas presentes nas políticas esportivas desenvolvidas pelo GF. Além do mais, apresentam uma perspectiva democrática e de ampliação do acesso à prática do esporte. Era anunciado, então, um olhar sensível com relação às necessidades do esporte do Acre.

Contudo, a concepção mercantilista na qual o esporte tem sido vinculado também esteve presente e foi reforçada nas proposições destacadas agora: geração de trabalho e renda; estímulo ao desenvolvimento da cadeia produtiva do esporte, pelo incentivo e pelo apoio a eventos esportivos de médio e grande porte, ligados à prática esportiva; fortalecer a indústria nacional de produção de materiais esportivos; reduzir a carga tributária sobre produtos e equipamentos esportivos; estimular a organização nacional dos setores da indústria, comércio e serviços de desporto (ACRE, [20--]).

Castellan (2010) em explanação sobre as Conferências Nacionais destaca que a 3ª mudou radicalmente o foco do debate feito e aprovado nas CNEs anteriores e vislumbrava projetar o país a uma potência esportiva, na realização de dois grandes eventos – a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. O mesmo autor evidencia o fato de que, mesmo temas importantes, como o Sistema Nacional de Esporte amplamente debatido durante a II Conferência, são trazidos novamente ao debate na III Conferência, sem nenhuma ação para sua concretização.

As deliberações da III Conferência do Estado do Acre seguiram as linhas gerais da Conferência Nacional, ideia anunciada, quando analisamos os dispositivos políticos. O GF colocou o Acre como candidato a sediar os jogos da copa do mundo e tinha intenções de projetar o Estado no cenário esportivo e turístico nacional.

Por outro lado, segundo consta nos PPAs, o modelo de gestão era de afirmação de direitos, controle e participação social. Essa concepção gestora pode ser observada em vários trechos presentes nos cinco PPAs elaborados pelo GF.

A participação popular constitui o princípio norteador da mudança que perpassa toda a concepção da administração sobre Estado e Sociedade. Essa visão será garantida através da ampliação democrática através dos Fóruns das Regionais e do fortalecimento dos Conselhos Estaduais existentes, com ampla representação dos Municípios, bem como da criação de canais de participação e decisão direta da sociedade (ACRE, 1999, p. 9).

A participação popular tem sido uma marca da administração do Governo. Não há uma fórmula única para a participação, embora seja evidente que ela se dá mais facilmente nas administrações municipais. Mesmo assim, o governo estadual tem buscado envolver a sociedade e suas organizações na elaboração e execução de políticas públicas, respeitando a diversidade e o princípio fundamental da autonomia (ACRE, 2003, p. 106).

Mais explicitamente para a área do Esporte, do Lazer e da Cultura o PPA 2008-2011 coloca como ação prioritária a “Gestão e controle social – possibilitará a melhoria na gestão democrática das políticas públicas para o esporte, a criação de Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, garantindo participação popular (ACRE, 2007, p.69).

O PPA 2012-2015 apresenta como uma das diretrizes a participação popular e o controle social. De outro modo, o PPA 2016-2019 tem por organização eixos estratégicos. Nesse sentido, o Plano de Governo foi elaborado tomando as diretrizes do Conselho Político Estratégico e as informações colhidas em oficinas de participação popular, ocorridas em todos os municípios do Estado.

Observamos, assim, que, em todos os PPAs, a gestão democrática, a participação e o controle social estiveram presentes. De acordo com nossa pesquisa, em alguns setores, de certa forma, os elementos materializaram-se pela criação de vários conselhos. Em 2004, por intermédio da Lei nº 1600, foi criado o Conselho Estadual da Juventude e validada a Conferência Estadual da Juventude. Em 2007, por motivo da Lei nº 1899, surgiu o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em 2008, na Lei nº 2018 de 11 de agosto de 2008, implementou-se o Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. A Lei nº. 2312 de 25 de outubro de 2010 instituiu o Sistema Estadual de Cultura do Acre, na criação do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura e o Fundo Estadual de Fomento à Cultura (FUNCULTURA), o qual estabelece diretrizes para a Política Estadual de Cultura. A Lei nº. 2680, de 2 de janeiro de 2013 criou o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Acre - COEPIR/A. Por último, a Lei nº. 3141, de 22 de julho de 2016 determinou a gestão democrática das unidades escolares da rede pública estadual de educação básica do Acre.

Tais leis evidenciam alguns dos esforços implementados, no intuito de ampliar os espaços de debate e participação da sociedade, nos seus mais variados espaços. Contrariamente,

no esporte, não aconteceram os mesmos avanços. Apesar de previsto na Constituição Estadual, mediante o Art. 205 (ACRE, 1998), indicando que “Cabe ao Conselho Regional de Desporto, na forma da lei, fiscalizar a distribuição e aplicação de verbas às entidades desportivas, bem como coordenar suas atividades” o Estado não conta com um Conselho de Desporto. Ausência referenciada no documento “Pesquisa de Informações Básicas dos Estados e Municípios”, produzida pelo IBGE em 2016, dando destaque também à falta de um fundo para o esporte (IBGE, 2017).

Mesmo assim, algumas iniciativas de inserção de controle social foram identificadas em alguns programas e projetos. A Lei que instituiu o Bolsa Atleta, tinha a previsão de uma comissão para avaliação da distribuição das bolsas, formada por 3 representantes do governo e 2 da sociedade civil e seus suplentes (ACRE, 2009).

Da mesma forma, na Lei de Incentivo ao Esporte estava prevista a formação de uma comissão de avaliação, composta por 2 representantes do governo e 3 representantes da comunidade (ACRE, 1999). Os projetos Comunidade Ativa e Esporte Comunitário também tinham a previsão da participação de 1 membro da sociedade civil, especificamente, dos movimentos sociais.

De maneira oposta, o Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento nos chamou a atenção, justamente por não possuir tal previsão. Na comissão que avaliava os convênios, estava prevista apenas a participação de servidores da Divisão de Gestão Esportiva e do Esporte de Alto Rendimento da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer (DGEEAR/SETUL). E foi na prestação de contas referente a esse projeto que o Tribunal de Contas da União (TCE) apontou irregularidades no ano de 2009. Segundo o TCE, a SETUL teria repassado às federações esportivas a quantia de R\$ 1,5 milhão em convênios, sem a comprovação de gastos (TCE ACRE, 2012). O Controle social, além da participação nas decisões e a formulação de políticas públicas, caracteriza-se pelo controle da sociedade sobre as ações do Estado, denunciando irregularidades e garantindo a transparência no uso dos recursos públicos.

Araujo (2016) foca na plenária final da I Conferência Nacional de Esporte, no que diz respeito ao eixo Esporte e Alto rendimento, mostrando não haver nenhuma indicação para qualquer tipo de controle democrático. Para a autora, não seria mera coincidência, melhor dizendo, as ações em políticas voltadas ao alto rendimento não passam pelo crivo da sociedade.

Durante o levantamento de documentos que evidenciassem a existência de outros espaços de participação da sociedade como Conselhos, Fóruns e Seminários, encontramos a Portaria nº 2 de 01 de março de 2004. A norma faz referência à constituição de comissão para

organização do Fórum Estadual da Lei de Incentivo, de Convênios e do Bolsa Atleta. O fórum previa a discussão de ações voltadas ao esporte de rendimento, entretanto, não foi possível obter informações sobre a periodicidade, o número de participantes e as deliberações.

Diante do panorama demonstrado na presente tese, constatamos que o controle social, nos 20 anos do GF, foi pontuado em algumas iniciativas, tendo em vista a participação da sociedade civil no processo de decisão, a elaboração e o acompanhamento das políticas de esporte em alguns programas e projetos. As conferências realizadas nas etapas municipais, regionais e estaduais, certamente, formaram espaços importantes de discussão e viabilização de medidas para as políticas de esporte, motivando a participação da sociedade civil, embora a maioria das ações não tenha se concretizado.

Finalizando, a adoção de um modelo de gestão pautado em preceitos democráticos e de transparência, pelo menos no que diz respeito ao esporte, com possibilidade de acesso às informações sobre as políticas implementadas e exequíveis no conjunto da ação estatal, no Estado do Acre não foi adiante. Tal observação nos permite indicar que o item deve ser prioridade na agenda política das próximas administrações.

#### **6.4.4 Intersetorialidade**

Historicamente, a estruturação das políticas públicas tem tido como características a setorialização e a fragmentação. Foram implementadas de forma isolada, sem que houvesse planejamento coletivo e ações articuladas, com isso, cada esfera governamental busca recursos para a viabilização de seus projetos. Segundo Wanderley *et al.* (2020), a lógica setorial expressa-se nas estruturas administrativas, na formulação, na coordenação e na execução das políticas públicas nos três níveis de Governo.

Trabalhando de forma isolada, observamos o desenvolvimento de políticas públicas desarticuladas, fragmentadas e até com sobreposição de ações, recorrentemente, majorando procedimentos burocráticos no preenchimento de cadastros e procedimentos para acesso a essas políticas (WANDERLEY *et al.*, 2020).

Desse modo, é importante ponderarmos a respeito dos conceitos de descentralização e intersetorialidade, os quais possuem interdependência. Todavia, nesse momento, nossa atenção está dirigida à intersetorialidade, já que a descentralização será abordada no próximo tópico.

A intersetorialidade pressupõe a articulação de saberes e experiências no planejamento, no desenvolvimento e na avaliação das políticas públicas, englobando as diferentes dimensões das políticas sociais e suas interfaces com outras dimensões da cidade. É uma maneira de

planejar que envolve todos os segmentos da estrutura governamental na articulação dos diversos interesses. É, ainda, um desafio para a gestão, pois pressupõe o compartilhamento de tomada de decisão, de responsabilidades e atribuições, permitindo maior racionalidade no uso dos recursos públicos. Tal qualidade a torna tão imprescindível, principalmente, nos momentos de agravamento das questões sociais - aumento de desemprego, desigualdade e pobreza - impostos pela expansão do neoliberalismo, como o que estamos vivendo atualmente (JUNQUEIRA, 2005).

A prática da intersetorialidade nas políticas sociais constitui-se em ações que podem contribuir para a melhora das condições de vida da população, a otimização na utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados. Apesar de a intersetorialidade ser adotada como estratégia de gestão pública, deve ter como ponto de partida uma decisão política, tendo em vista as dificuldades e desafios presentes nesse processo, por isso, não pode ser uma iniciativa individual de profissionais ou equipes, mas realizada em conjunto (WANDERLEY *et al.*, 2020).

No esporte, a organização e o desenvolvimento das políticas podem envolver diferentes atores, públicos ou privados. No âmbito da gestão pública, diferentes órgãos podem executar ações no Desporto e Lazer (Função 27), dentre os quais se destacam a Secretaria de Educação, Saúde, Turismo, Cultura, Assistência Social, Juventude, Segurança Pública, Obras, entre outras.

A transversalidade do conteúdo esportivo em programas e ações de outros setores governamentais possibilita a ampliação desse como elemento necessário à satisfação das necessidades básicas do cidadão. Dessa forma, a identificação de ações setoriais e intersetoriais da política esportiva do Estado permite avaliar se existe articulação e complementaridade das políticas desenvolvidas entre os setores, sobretudo, as áreas sociais, o que possibilita realizar uma avaliação mais ampla sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais (ATHAYDE *et al.*, 2021).

Nesse sentido, a fim de identificar a transversalidade do conteúdo esportivo nas políticas públicas do Acre, compreendidas no período de nosso estudo, pautamos nossa análise no ordenamento legal, nos dispositivos políticos e em programas, projetos e ações, sobre os quais discorreremos consecutivamente.

Quanto ao ordenamento legal, buscamos as leis de outras áreas que preveem ações voltadas para o esporte, entre 1999 e 2018. Foram encontradas 11 leis (Quadro 8), as quais foram apresentadas no início do atual capítulo, quando tratamos do ordenamento legal. Elas serão retomadas aqui, na pretensão de identificar a intersetorialidade do conteúdo esportivo

com outras áreas.

Quadro 8 – Políticas intersetoriais conforme Ordenamento Legal

Lei	Ano	Ementa	Relação/objetivos para o esporte
Lei nº. 1.310	1999	Institui o pagamento de meia-entrada para estudantes de instituições públicas e privadas em casas de diversão, de espetáculos teatrais, musicais e circenses, em casas de exibição cinematográfica, peças esportivas e similares das áreas de esportes, cultura e lazer do Acre.	Inclui no rol das possibilidades a entrada em eventos esportivos.
Lei nº. 1.343	2000	Instituiu a Política Estadual do Idoso	Estimular ou executar programas na área da Cultura, do Esporte, do Turismo e do Lazer.
Lei nº. 1.426	2001	Dispõe sobre a preservação e a conservação das florestas do Estado; institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas (SEANP); cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas.	Contribui para a pesquisa científica, assim como para a educação, cultura, esporte e a recreação do cidadão.
Lei nº. 1.506	2003	Institui a meia-entrada em locais públicos e privados para os idosos acima de sessenta anos	Inclui no rol das possibilidades a entrada em eventos esportivos.
Lei nº. 1.600	2004	Cria o Conselho Estadual da Juventude do Acre (CEJAC) e normatiza a Conferência Estadual de Juventude.	Prevê a participação de um representante da Secretaria Extraordinária de Esportes e um representante, de atuação efetiva, dos movimentos organizados, entre eles, o da área esportiva.
Lei nº. 1.904	2007	Instituiu o Zoneamento Ecológico-econômico do Estado do Acre.	Atenta ao fortalecimento de políticas de arborização de vias públicas e de criação de áreas verdes para a promoção do lazer, do esporte [...].
Lei nº. 2.018	2008	Cria o Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência.	Determina a presença de um representante da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer – SETUL.
Lei nº. 2.019	2008	Cria a Política Estadual de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.	Concede a participação da pasta responsável pelo esporte, na operacionalização da Política Estadual de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência.
Lei nº. 2.312	2010	Institui o Sistema Estadual de Cultura do Acre, criou o Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura - PRECULT, assim como criou o Fundo Estadual de Fomento à Cultura – FUNCULTURA.	
Lei nº. 2.680	2013	Cria o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Acre.	Prevê a implementação de políticas que assegurem entre outros o acesso ao esporte e ao lazer.
Lei nº 2.951	2014	Cria a Política de Turismo Sustentável do Estado e no Sistema Estadual de Turismo.	Indica a implementação de políticas que assegurem, entre outros, o acesso as atividades esportivas.

Fonte: elaboração da autora.

Mediante o conjunto de leis, observamos a presença de iniciativas de instituição de intersectorialidade com as áreas de turismo, cultura, juventude, meio-ambiente, dentre outras. As leis preveem a ampliação de locais e práticas esportivas, com especificidade para o idoso, a

juventude e as pessoas com deficiência, além da participação de representantes do esporte em espaço de discussão e deliberação. Portanto, tais iniciativas indicam o aumento das possibilidades de acesso dessa população ao diálogo com outras áreas.

Contudo, a simples presença das leis não garante a efetivação de ações intersetoriais. Pensando nisso, buscamos, nos Dispositivos Políticos, a previsão de programas, projetos ou ações que atendam a referida legislação e representem a intersetorialidade no desenvolvimento de ações para o esporte. O Quadro 9 apresenta esse levantamento.

Quadro 9 – Intersetorialidade nos Dispositivos Políticos

PPA	Área/programa	Ação
2000-2003	Nada consta.	
2004-2007	Planejamento Urbano e Habitação.	Melhoria das condições sanitárias das cidades, especialmente da capital, com a transformação do Canal da Maternidade em um Parque, oferecendo também oportunidades de esporte, lazer e atividades culturais.
2008-2011	Nada consta.	
2012-2015	Programa Aperfeiçoamento e Desenvolvimento Social para a Juventude (PROGRIDA).	Criação de uma política de juventude com atividades de esporte, lazer e cultura e preparação para o mercado de trabalho.
2016-2019.	Programa Gestão Florestal.	Articulação e implantação de infraestrutura e serviços de Educação, Saúde, segurança Pública, Cultura Lazer e Esporte, Atividade Socioeducativas com capacidade para atender a população das 04 UCs e da Zona de Amortecimento - ZOA;
	Programa Juventude, teu futuro é agora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver 60 atividades para a juventude (Educação, Esporte e Cultura) que envolva e torne ativo os CEJAS e praças públicas;</li> <li>• Realizar 80 atividades culturais, esportivas e lazer com a juventude;</li> </ul>
	Programa Obras Públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de 03 campos de futebol no Centro Estadual de Treinamento Esportivo – CETE;</li> <li>• Reforma da Cidade do Esporte;</li> <li>• Construção da pista de atletismo do CETE - (2ª Etapa);</li> <li>• Construção de 02 Praças da Juventude;</li> <li>• Construção de 01 Ginásio Poliesportivo Coberto ao lado Arena da Floresta;</li> </ul>

Fonte: elaboração da autora.

Ao investigarmos os dispositivos políticos, notamos que as ações intersetoriais estiveram mais articuladas com a juventude e com o setor de obras públicas. Essa articulação aconteceu, mais veementemente, na última gestão do GF, quando Tião Viana era governador. Nos PPAs, não identificamos nenhuma ação, ou programa desenvolvido por outros setores da gestão pública, que estivesse voltada para os idosos ou para pessoas com deficiência.

Seguindo nossa verificação, destacamos que, no PPA 2000-2003, não havia previsão de nenhum programa voltado ao esporte em outros setores da administração do Estado. O mesmo PPA corresponde ao primeiro mandato do GF, período em que as ações de Esporte da própria



Secretaria Extraordinária de Esporte limitavam-se à ampliação de infraestrutura esportiva. Desse modo, no documento, não havia previsão de atividades afins na área do esporte. Conforme destacado no capítulo 5, nesse período, o GF enfrentou grandes desafios - o desaquecimento da economia, o aumento do êxodo rural e os altos índices de desemprego - tudo isso associado aos limites da ação do poder público e à necessidade de mudanças estruturais na política econômica.

Baseado no exposto, entendemos a ação do governo Jorge Viana enquanto indutora de regulação das atividades econômicas prioritárias, com o objetivo de implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, a qual ia ao encontro da ideia de Governo da Floresta - tão bem difundida nas campanhas eleitorais, além do investimento em obras públicas, com a finalidade de renovar o Estado.

Assim, embora tenha sido na gestão de Jorge Viana que tenham sido elaboradas mais leis indicativas da presença do esporte nas políticas de outros setores da administração pública, ações nesse sentido não foram priorizadas. Pelo menos, é o que pode ser observado nos PPAs elaborados em sua gestão.

Foi na administração de Tião Viana que encontramos maior presença do esporte nos programas elaborados por outros setores da coordenação pública. Apesar disso, é importante destacarmos que a inclusão do esporte nos programas não representa a implementação da intersectorialidade, pois esta deve estar pautada “na inter-relação de necessidades de várias áreas, sujeitos e grupos, considerando suas influências mútuas, via relações diversificadas, heterogêneas e complexas, variando de acordo com as especificidades de cada demanda” (BONALUME, 2011, p. 9).

Nesse contexto, podemos entender que a intersectorialidade pressupõe a articulação entre as políticas públicas, por meio de ações conjuntas, propostas com o objetivo de atender as demandas da sociedade. A proposta de intersectorialidade é diferente na visão neoliberal, atrelada à descentralização e como alternativa para a redução de custos operacionais e da presença do Estado.

Isto posto, não podemos afirmar com fé que, no GF, a intersectorialidade esteve presente, até mesmo porque não é possível identificar e analisar a forma como as políticas foram formuladas e implementadas na divulgação das leis e dos PPAs. Por sua vez, aspectos como a participação de representantes da área esportiva em conselhos, como o da Cultura, o Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência e da Juventude indicam a intenção de estabelecer diálogo com outras áreas, de modo a fomentar o desenvolvimento de políticas interligadas, característica de uma gestão democrática.

Ademais, a intersetorialidade é um princípio que privilegia a integração matricial das políticas sociais, tanto na fase de planejamento, quanto nas de execução, monitoramento e avaliação (BONALUME, 2011). Na conjuntura mencionada, os conselhos são importantes espaços de discussão e deliberação, dessa forma, sinalizam a tentativa de articulação nas políticas públicas dos setores envolvidos e o reconhecimento e a afirmação do esporte como direito. A intenção de articulação das políticas públicas também é evidenciada no trecho retirado do PPA 2012-2015:

Na última década, o Governo do Acre assegurou massivos investimentos em programas sociais visando o desenvolvimento de ações articuladas nas áreas de inclusão social, atendimento aos segmentos vulneráveis, direitos humanos, política para mulheres, juventude, esporte e lazer, cultura e povos indígenas[...] (ACRE, 2011, p. 72).

Sobre isso, Bonalume (2011) ressalta a proposta intersetorial em conexão aos diversos campos sociais de um território, no atendimento das demandas da sociedade, o que representa compreender as necessidades socioculturais da população e o reconhecimento da atuação de cada ação governamental sobre elas. Além da presença do esporte nas políticas públicas desenvolvidas por outros setores da gestão pública é importante indicar a articulação do setor responsável pelo esporte com eles. Quer dizer, as ações desenvolvidas pelo setor esportivo devem ocorrer em vinculação e parceria com outras áreas. Esse elemento foi verificado em três dos projetos processados durante os 20 anos de gestão do GF.

Um deles foi o Projeto Esporte Comunitário que, além de atividades esportivas, previa atividades voltadas à saúde, as quais seriam engendradas em parceria com a Secretarias Estadual e Municipal de Saúde, com o Departamento de Educação para Saúde e da Secretaria de Estado de Educação. Essa associação resultou na oferta de palestras, campanhas, exibição de vídeos, distribuição de folhetos informativos e trabalhos preventivos, abrangendo a educação sexual, com foco nas doenças sexualmente transmissíveis.

Outra atividade que mencionava parceria com órgãos estaduais era a Corrida Chico Mendes, mas não estão explícitos quais órgãos e qual sua participação na promoção do projeto. Igualmente, o Intersecretarias esteve organizado em parceria entre a Secretaria de Educação e Esportes e a Secretaria Adjunta de Humanização da Gestão Pública, contando com o auxílio de distintas secretarias, fundações e diferentes institutos. No projeto também não foi possível identificar qual a função de cada um dos promotores do evento.

Essas ações somadas à presença da legislação indicativa das iniciativas de intersetorialidade nos PPAs, nos leva a pressupor que houve, por parte do GF, a instituição e

avanço de políticas intersetoriais com viés democrático, aproximando-se do modelo de gestão societal, focado na dimensão política, na cidadania e na luta por direitos sociais, lembrando que ocorreram de forma incipiente e superficial.

A superficialidade das ações, no sentido de implantação da intersectorialidade na gestão da política esportiva esteve identificada nos estudos desenvolvidos por Santos (2013) no município de Vitória - ES, e Silva, Santos e Avila (2013) na cidade de Ilhéus - BA. Os últimos destacam que, na área do esporte e do lazer, a intersectorialidade “se apresenta de forma superficial e a aplicação deste mecanismo depende de um processo de aprendizagem, que demanda tempo” (2013, p. 23).

Para os mesmos pesquisadores, o modelo de gestão societal ganhou força no Brasil, a partir de 2003, quando a participação da sociedade civil passou a ser compreendida como elemento importante para tornar a gestão mais democrática. Nesse ínterim, o GF assim como o restante do país, dava os primeiros passos na direção da implantação de administração mais democrática.

Na presente pesquisa, por se tratar de um instrumento de investigação documental, encontramos limitações no tocante à transparência das informações, reforçando a necessidade de aperfeiçoamento da ideia de Governo digital no Estado do Acre, por meio da adoção de canais digitais, vindo a propiciar a interação com a sociedade e a estimular a participação e o acompanhamento das ações governamentais. Ademais, indicam grande lacuna e contradição na relação com a gestão do esporte no Governo da Floresta, visto que, conforme destacamos no capítulo 2, o “modo petista de governar” tinha como principal premissa a participação popular e a gestão democrática.

Em relevância, mencionamos que a participação popular não se dá somente nos espaços de discussão e formulação, mas também e especialmente, no acompanhamento e na fiscalização das ações do Governo. Por essa razão, a falta de transparência do GF destoa de tal característica e indica um importante problema a ser solucionado no Estado do Acre pelas futuras lideranças, principalmente por perdurar até os dias atuais.

Para a efetivação da intersectorialidade na área do esporte, Bonalume (2011) destaca o considerável perfil multidisciplinar dos sujeitos envolvidos; a diversidade e a pluralidade dos interesses na área do esporte; a capacidade de mobilização e organização das pessoas e, por fim, a compreensão de que a intersectorialidade é um requisito essencial na formulação de políticas públicas.

Junqueira (2005) corrobora atestando que é nos territórios que a intersectorialidade se apresenta como condição essencial para a implementação de serviços públicos integrados,

possibilitando minimizar a pobreza, imposta pelo neoliberalismo, e as mudanças no modo de produção e acumulação capitalista, as quais impactam a políticas sociais, pela redução do orçamento.

Para o autor, a construção de bases políticas e de mecanismos intersetoriais que estabeleçam a comunicação, a articulação e a formação de uma nova cultura organizacional entre órgãos e agentes públicos se constitui em um grande desafio, somente podendo ser superado em circunstâncias significativas de mudança na maneira de olhar a realidade social e de lidar com ela.

A intersectorialidade e a descentralização têm conceitos próximos, pois entendem que a transferência do poder de decisão e a participação da sociedade civil são aspectos importantes para implementação de uma gestão democrática. A próxima seção irá discorrer sobre as relações entre os entes governamentais e a descentralização da política esportiva no Estado do Acre.

#### **6.4.5 Relações com outras esferas governamentais e organizações**

Nosso país está organizado sob o sistema federativo, no qual o poder é dividido entre o Governo Central, a União e Governos Regionais. Em tais moldes, o Federalismo tem como característica baixos níveis de gasto social, menor abrangência e cobertura dos programas sociais, além disso, há tendência de ocorrerem problemas na coordenação dos objetivos das políticas, incorrendo em sobreposição de competências entre os entes federados (ARRETCHE, 2004).

A descentralização tem sido apontada como a melhor maneira de minimizar essas questões e alcançar resultados mais efetivos no que concerne à ampliação e à cobertura dos programas sociais, com destaque para países com grande extensão geográfica e diferenças regionais, como o Brasil. Descentralizar significa transferir o poder de decisão. Na área das políticas públicas, em especial, a descentralização tem um papel importante, tendo em vista a possibilidade de participação dos usuários nos serviços e na tomada de decisão (ARRETCHE, 2004).

Divergentemente, os Estados Federalistas têm dificuldade de adotar grandes reformas no sentido da descentralização. O Brasil, porém, se diferenciou, ao implementar, na década de 1990, um programa de grande extensão de descentralização das políticas sociais, transferindo para Estados e Municípios funções de gestão das políticas públicas sociais (PEREIRA, 2018).

A Constituição de 1988, ao prever as fontes de receitas e a distribuição das mesmas, determinou o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

Estes detêm 44% da receita de dois dos maiores impostos federais, os quais, por sua vez, podem ser gastos de maneira independente pelos governos subnacionais, com exceção de áreas como a saúde e a educação, onde há a previsão de vinculação de recursos (ARRETCHE, 2004). Além do Fundo, Estados e Municípios detêm a arrecadação sobre alguns impostos específicos para complementar seu orçamento.

No que diz respeito a área esportiva, embora a Constituição de 1988 reconheça o esporte como um direito individual, Santos e Santos (2019) destacam a inexistência de algum tipo de obrigação nas atribuições aos Estados e Municípios, gerando a inação, um comportamento esperado tanto na descentralização de sua própria agenda política, quanto de um ente superior. Santos e Freitas (2015) demonstram a previsão da Constituição Federal em referência ao fomento das práticas desportivas formais e não formais, mas sem estabelecer ações e atividades finalísticas.

De acordo com os mesmos autores, o fomento ao esporte pode ser realizado até mesmo em campanhas publicitárias. Entendemos, dessa forma, que há uma lacuna no texto constitucional, no que diz respeito ao estabelecimento de atividades afins e, sobretudo, a delimitação de atribuições entre os entes federados.

Nesse sentido, o comportamento dos Governos relacionado às políticas de esporte, Santos *et al.* (2019, p. 2) apontam quatro possibilidades:

[...] a execução autônoma de cada um dos entes federados (podendo produzir, inclusive, a concorrência pela melhor política) com sua própria política; a cooperação entre os entes federados na implementação de uma política específica do ente federado superior (podendo ser o estado ou a União); a transferência de responsabilidade à sociedade civil, especialmente ao terceiro setor; ou a inação.

O esperado é que exista a cooperação entre os entes federados, embora isso não esteja explicitado na Constituição Federal. Entretanto, Ungheri e Isayama (2019) apontam um crescimento da indução por parte do Governo Federal, para que os municípios assumam autonomamente o desenvolvimento dos projetos e programas em diferentes áreas de interesse público. Na área esportiva, Carneiro e Castellani Filho (2021), Carneiro, Athayde e Mascarenhas (2021), Santos e Mendes (2020) e Santos *et al.* (2018), apontam o protagonismo dos municípios no incremento de políticas esportivas.

A Lei nº. 9.615/98, mais conhecida como Lei Pelé, regulamenta o esporte no Brasil. Na lei, o esporte está organizado sob um Sistema Nacional e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade

desportiva. De qualquer modo, não estabelece atribuições claras aos entes federados.

Alguns Estados ainda não se organizaram de acordo com a Lei Pelé, o Acre é um deles, tão pouco, conforme ressaltam Athayde, Araújo e Pereira Filho (2021) o Sistema Nacional de Esportes conseguiu elevar o esporte ao *status* de bem social, acessível a todos. Também não houve por parte desse Sistema a criação de uma lei que articule as ações estabelecendo diretrizes claras para a ação de cada ente federado.

Ações no sentido da descentralização das políticas públicas podem ainda envolver entidades e organizações da sociedade civil, juntamente com as unidades federadas. No caso específico do esporte, destacam-se as associações, os sindicatos, as federações, entre outros.

O presente subcapítulo destina-se a estudar o comportamento do Governo da Floresta tangível às políticas esportivas e sua relação com o Governo Federal, municípios e outros sujeitos, no período de 1999 a 2018. De acordo com Boschetti (2009, p. 15) o estudo da relação entre os entes federados permite:

[...] compreender os papéis assumidos em cada uma das esferas – federal, estadual e municipal – na perspectiva de identificar se há autonomia das instâncias, se a definição de atribuições respeita e fortalece a descentralização na formulação e execução da política e/ou programa social analisado; objetiva verificar a quem cabe a definição de normas e diretrizes, a quem cabe a responsabilidade de financiamento e se ocorre complementação na aplicação dos recursos ou se há sobrecarga de alguma(s) instância(s); se há superposição de ações e competências; se existe estrutura institucional adequada (recursos materiais, financeiros, equipamentos e pessoal) e necessária à implantação da política social.

Na tentativa de desvelar os tópicos apontados por Boschetti (2009) inerentes à gestão, adotamos como fonte de pesquisa o aporte teórico presente em PPAs, programas, projetos, convênios e parcerias estabelecidos (as) pelo GF no período estudado. Salientamos que temos a clareza de que nas relações entre os entes federados, pode haver a presença de elementos e idiosincrasias, que não se limitam aos instrumentos formais de parceria, mas que, para serem identificados carecem do uso de entrevista ou observação direta conforme apontado por Athayde *et al.* (2021).

Em nossa busca, identificamos 3 programas na esfera federal, desenvolvidos em parceria com o Governo da Floresta, estando citados no PPA 2004-2007. São eles: Esporte Solidário, Pintando a Liberdade e Desporto para Portadores de Necessidades Especiais. Sobre as ações, não temos mais informações, partindo do fato de apenas estarem citados nos PPAs, sem mencionar qual a participação do Estado do Acre. Em função dessa falta de informações e

na tentativa de aprofundar o debate, buscamos no Siga Brasil<sup>79</sup> informações sobre os repasses que o Governo Federal executou para a Função Desporto e Lazer na fase de interesse da nossa investigação, para o Governo do Acre. Os referidos comunicados estão disponíveis desde o ano de 2001, deixando de fora dois anos do Governo Jorge Viana (1999- 2000), assim como os dados referentes ao ano de 2018 não estão disponíveis no portal. O Quadro 10 apresenta esse levantamento.

Quadro 10 – Repasses do Governo Federal para a Função Desporto e Lazer para o Estado do Acre 2001-2017

Ano	Dotação Inicial R\$	Autorizado R\$	Empenhado R\$	Liquidado/ Executado R\$	Pago R\$	RP pago R\$
2001	NC*	NC	26,56	26,51	2,72	322 mil
2002	14,65	13,24	6,39	6,39	0	0
2003	2,56	2,56	0	0	0	0
2004	10,38	10,38	1,05	1,05	0	0
2005	2,45	2,45	2,45	2,45	0	0
2006	11,11	11,11	11,11	11,11	2,39	0
2007	5,16	5,16	2,39	2,39	0	0
2008	3,79	3,39	2,48	2,48	0	0
2009	28,21	28,21	21,62	21,62	0	0
2010	10,21	10,21	9,95	9,95	0	0
2011	13,30	13,30	9,61	9,61	0	0
2012	18,66	18,66	11,46	0	0	9,84
2013	16,67	16,67	16,67	0	0	5,06
2014	12,48	12,48	9,77	0	0	6,10
2015	6,41	6,41	4,15	0	0	7,80
2016	6,56	6,56	5,40	0	0	6,14
2017	2,12	2,12	1,32	0	0	3,35

Fonte: Siga Brasil<sup>80</sup>

Valores em milhões deflacionados pelo IGP-DI de 30 de dezembro de 2022.

\*Não Consta.

Para analisar o comportamento do financiamento é fundamental compreender o que representa cada fase do orçamento público, enquadradas acima.

O valor autorizado é a dotação inicial acrescida e/ou deduzida dos créditos adicionais e/ou bloqueios. O valor empenhado é a primeira fase da despesa orçamentária, registrada no momento em que o bem, ou serviço é contratado, criando para o Estado a obrigação de pagamento pendente. Em relação ao autorizado, percebemos uma grande diferença. A segunda

<sup>79</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 17 set. 2022.

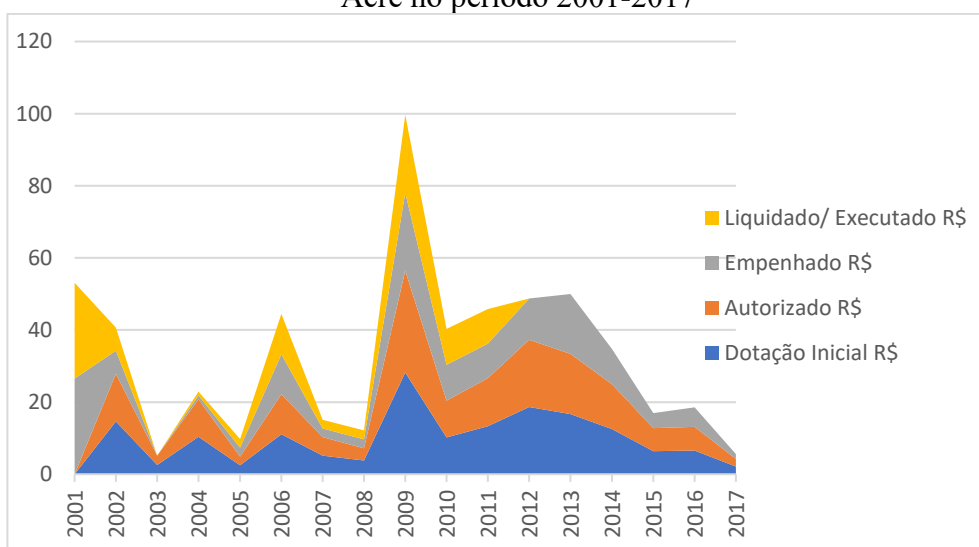
<sup>80</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 17 set. 2022.

etapa da despesa orçamentária é a liquidação, referindo-se à confirmação de que o bem foi entregue, ou o serviço foi executado. A terceira etapa são os valores pagos e concernem ao pagamento da despesa ao credor, no mesmo ano em que a despesa foi liquidada. Os restos a pagar (RP) são as diferenças entre empenhado, liquidado e pago, ou seja, correspondem a despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro do ano referente (CARNEIRO *et al.*, 2021).

Exposto isso, podemos observar, no quadro 19, que o montante empenhado foi sempre inferior ao autorizado, com exceção dos anos de 2005, 2006 e 2013. Salvador (2012) explica o comportamento relacionado ao contingenciamento de despesas públicas, feito de modo atender as metas fiscais. Com isso, busca-se possibilitar ao Estado não gastar mais do que foi arrecadado, garantindo a manutenção da parte dos recursos reservada à geração de superávit primário e, assim, certificando-se que o Estado honre seus compromissos, em especial, com o capital financeiro.

Quanto ao comportamento na segunda etapa, que é da liquidação, observamos que de 2001 a 2011 os valores empenhados foram liquidados, significando que o bem foi entregue, ou o serviço realizado, porém só houve divulgação dos valores pagos nos anos de 2001 e 2006, sendo muito inferiores ao valor liquidado. De 2012 a 2017, não constaram valores liquidados, porém, foram detectados restos a pagar quitados. Isso quer dizer que predominou, nesse período, o pagamento de valores empenhados em outros anos, não pagos no ano vigente. A seguir, utilizamos do recurso gráfico para apresentar a movimentação dos repasses do Governo Federal para o Estado do Acre (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Repasses do Governo Federal para a Função Desporto e Lazer para o Estado do Acre no período 2001-2017



Fonte: adaptado de Portal Siga Brasil.

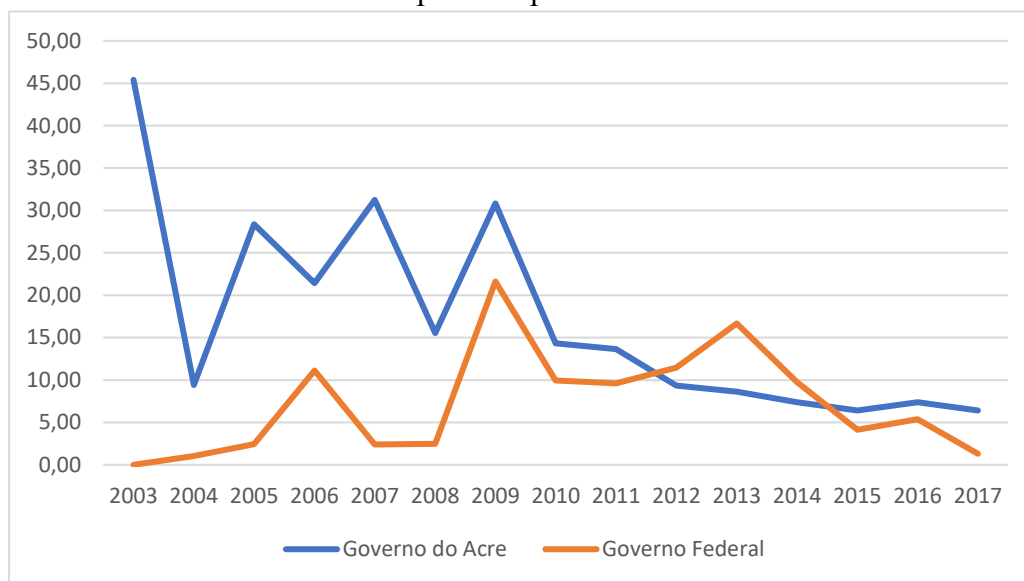


Da leitura do Gráfico 5, destacamos o ano de 2006, quando houve crescimento dos repasses (valores liquidados), tendo o GF inaugurado o Estádio Arena da Floresta. Nesse ano o Governo Federal repassou para a ação o montante de R\$ 150 mil, o que hoje equivale a R\$ 500.478,27. O segundo destaque é no ano de 2009, momento decorrente de aumento considerável [maior que em 2006]. Depois desse período, como já mencionamos, ocorre decréscimo, possuindo queda brusca no ano de 2017, quando o PT não estava mais à frente do Governo Federal [pós golpe].

Salvador (2014) destaca que identificar a evolução do gasto e a variação do seu comportamento como uma política ao longo dos anos permite apontar características gerais do gasto da política social, em diferentes contextos históricos. No estudo em tela, além desse, o objetivo é verificar a relação estabelecida entre o Governo Federal e o GF, em 20 anos de gestão no Acre. Com efeito, salientamos a existência de uma articulação na execução de alguns programas, igualmente, nos repasses financeiros para o esporte, em determinados momentos sendo mais evidente, a exemplo do ano de 2006, por ocasião da construção e da inauguração do Estádio Arena da Floresta.

No Gráfico 6 deflagramos a comparação do investimento na Função Desporto e Lazer, por parte do GF, e os repasses do Governo Federal. Optamos por utilizar o valor empenhado, em função de o valor empenhado representar o bem ou o serviço contratado e o Governo ter a obrigação de efetuar o pagamento. Já os valores referentes ao GF foram retirados do Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado do Acre.

Gráfico 6 – Orçamento destinado pelo Governo Federal X Orçamento do Governo do Acre para o esporte



Fonte: adaptado de Siga Brasil; Secretaria da Fazenda do Estado do Acre.  
Valores em milhões deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2022.

Atendendo à previsão orçamentária do GF para o esporte, demonstramos ter sido menor aos repasses recebidos do Governo Federal somente em 2012, 2013 e 2014, fato que denota o protagonismo do GF no financiamento da política esportiva estatal, no período analisado. É possível observar, ainda, que nos anos 2007 e 2009 houve um pico de investimento por parte do GF, de forma igual os repasses do Governo Federal, mostrando aumento em 2006, 2009 e 2013. Associamos esses picos nos investimentos à intenção do GF de sediar os jogos da Copa do Mundo de 2014, constatando, depois do tempo pré-copa, que a curva foi decrescente.

Perante as ações desenvolvidas pelo Estado, em parceria com os Municípios, identificamos 3 projetos, sendo eles: *Jogos Escolares*, *Corrida Chico Mendes* e *Jogos da Floresta*.

Nos Jogos Escolares, os municípios tinham como responsabilidade a limpeza das áreas públicas utilizadas para os jogos, providenciar o apoio da Polícia Militar, disponibilizar uma ambulância para cada ginásio/estádio, preparada com médico no intuito de prestar os primeiros socorros, havendo necessidade, disponibilizar todas as instalações esportivas para realização dos jogos em perfeito estado para as diferentes modalidades, quinze dias antes da data fixada para o início dos jogos, fornecer material técnico para cada modalidade, divulgar o evento junto à rede pública e privada de ensino e garantir o apoio logístico.

Sobre a Corrida Chico Mendes não obtivemos maiores informações sobre as atribuições dos municípios, o projeto ao qual tivemos acesso apenas cita a parceria entre o Estado e os Municípios para essa ação. Nos Jogos da Floresta, o papel dos parceiros, entre estes, as cidades

sedes, a função era mapear as locais da zona rural onde aconteceriam os jogos, fazer a divulgação, realizar as inscrições das equipes, ceder os campos ou estádios de futebol para a efetivação das fases municipal e regional, ceder transporte às equipes que fossem classificadas nas fases municipais e regionais.

Ao Governo do Estado cabia a responsabilidade com a arbitragem, materiais esportivos para os jogos e atividades de lazer. Assim como materiais de divulgação, premiações, alimentação dos participantes na fase regional - para as equipes dos municípios de difícil acesso, e na fase estadual, para todos os participantes. De forma igual era previsto o transporte na fase regional, voltado às equipes dos municípios de difícil acesso, e, na fase estadual, para todas as equipes, além de hospedagem na fase estadual para os times participantes.

No decorrer dos acontecimentos, o Governo do Estado prestava o apoio as equipes para o deslocamento aos municípios de difícil acesso. Isso se justifica pela localização geográfica do Acre e de seus municípios, vindo a impor muitas dificuldades quanto ao deslocamento, em virtude das más condições de acesso e da distância entre os mesmos. Da capital Rio Branco, onde fica situada a sede do Governo do Estado, até Cruzeiro do Sul (segunda maior cidade do Estado), por exemplo, a distância é de 635km, o que de carro representa mais de 10hs de viagem.

Pelas condições expostas, a articulação entre o Governo do Estado e os municípios no desenvolvimento das políticas de esporte é de extrema importância para alcançar melhores resultados e diminuir as desigualdades intrarregionais (KERCHES; LEITE, 2010). Infelizmente, não conseguimos dados sobre o montante financeiro que o Estado repassou para os Municípios. Diferente do Governo Federal, o Governo do Estado do Acre não dispõe de um portal onde os relatórios estejam disponíveis.

Sobre ações, programas e projetos desenvolvidos pelo Estado, em parceria com outros sujeitos, identificamos o total de 5, sendo eles: 1)Esporte Comunitário; 2) Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento; 3) Corrida Chico Mendes; 4) Jogos da Floresta (sindicatos, associações, lideranças comunitárias); 5) Comunidade Ativa (associações de moradores, associações rurais, sindicatos de trabalhadores, cooperativas, entidades religiosas, clubes esportivos, conselhos escolares, ONGs, entidades representativas de categoria esportiva, Federações, Ligas Municipais e Ligas Estaduais, ou grupo de moradores em processo de organização).

O Esporte Comunitário contava com a participação de lideranças da comunidade que militavam na área do esporte no desenvolvimento das atividades. O Projeto Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento era desenvolvido, por meio do financiamento de

projetos voltados à formação e ao treinamento de equipes, visando o alto rendimento e a participação em competições por entidades desportivas da sociedade civil. Apesar de haver a descentralização, a prioridade era o esporte de alto rendimento, em especial o futebol, mencionados anteriormente, na análise dos projetos.

Na Corrida Chico Mendes, havia a participação de promotores da iniciativa privada e colaboradores dos setores governamentais, em atividades que envolviam a segurança, o transporte e a divulgação do evento. Nos Jogos da Floresta, o papel dos parceiros, juntamente com as prefeituras municipais, era mapear as localidades da zona rural, onde aconteceriam os jogos, fazer a divulgação, realizar as inscrições das equipes, ceder os campos ou estádios de futebol, a fim da efetivação das fases municipal e regional, ceder transporte para as equipes que fossem classificadas, com a finalidade de participarem das etapas municipais e regionais.

O Comunidade Ativa promovia a formação de agentes comunitários a tornarem-se protagonistas na progressão do esporte recreativo e do lazer nas comunidades. Esse foi o projeto que, em nossa análise, esteve mais alicerçado na concepção de esporte como direito, configurado na mesma lógica. E que tinha, na descentralização, uma forma de alcançar seus objetivos, contando, para isso, com a participação da comunidade.

Das informações apresentadas, depreendemos que houve, por parte do GF, a melhora de ações articuladas ao Governo Federal, aos Municípios e às instituições da sociedade civil. Isso denota a intenção de ampliar o acesso à prática esportiva em todos os municípios do Estado, inclusive os de difícil acesso, por intermédio de uma gestão democrática societal, a qual, conforme Silva, Santos e Avila (2013), tem como principal característica a participação da sociedade civil.

## 6.5 SÍNTESE

Para finalizar o capítulo 6, elaboramos uma síntese das informações apresentadas e análises realizadas. De início, sobre a concepção de esporte que orientou as políticas de esporte, reconhecemos uma dualidade importante, a saber: a ideia de esporte como bem público, democrático e de acesso universal. Por outro lado, foi constatada a noção de esporte como elemento de política focalizada, fragmentada, com objetivo de resultados rápidos, balizada pela lógica da quantidade e da meritocracia. Assim como o esporte como espetáculo e, conseqüentemente, elemento mobilizador/agenciador da esfera econômica, isto é, a concepção de esporte que prioriza sua relação/diálogo com o mercado e com o esporte de rendimento.

As leis de fomento e incentivo ao esporte, instituídas no Governo da Floresta, são

exemplos disso, já que o Bolsa Atleta, por sua vez, priorizava aqueles que obtinham bons resultados. A Lei de Incentivo, de outro modo, representada por uma “adequação” da lei já existente no próprio Estado do Acre e, posteriormente, no plano nacional, segue atendendo e priorizando, majoritariamente, o esporte de rendimento e a promoção do espetáculo esportivo.

Os dispositivos políticos, a seu turno, além de reforçarem a ligação do esporte ao mercado, revelam uma concepção que atribui caráter utilitário e funcional, aferindo ao esporte o poder de promover saúde, e ter influência na prevenção da violência e uso de drogas, citadas comumente. Associada a essa concepção, também está a configuração piramidal, na qual os programas priorizam o investimento nas bases e, nesse ínterim, o esporte escolar/educacional torna-se um importante instrumento para a formação/desenvolvimento/seleção de atletas.

Nas primeiras gestões do Governo em causa, comprovamos a priorização de investimentos em infraestrutura esportiva, opção que caminhou, lado a lado, com as políticas desenvolvidas no âmbito federal. A construção de centros esportivos e vilas olímpicas para o treinamento de atletas e até mesmo um Estádio de Futebol estiveram intimamente ligados à lógica desenvolvimentista, na qual alguns setores, como o da construção civil, eram beneficiados. Soma-se a isso, e de forma agravante, a ausência de uma política articulada entre o Estado, os Municípios e as instituições da sociedade civil, com vistas à utilização e à manutenção desses espaços, que, conforme destacamos, atualmente, encontram-se em total situação de abandono. A construção de infraestrutura condiz com uma configuração voltada ao aprimoramento de atletas com caráter imediatista, mediante ações focalizadas e sem previsão de gestão desses espaços, elementos que caracterizam certo descaso com o dinheiro público.

Por intermédio dos PPAs, foi possível observar também alguma repetição de determinadas diretrizes das políticas de esporte, promovidas na esfera federal. Todavia, sem oferecer, ao público, o estudo de como tais ações e programas impactariam a realidade específica do Acre. Podemos considerar, ademais, que, nesse sentido, a ausência de planejamento para a utilização e a manutenção das infraestruturas, a exemplo do Estádio Arena da Floresta e das Vilas Olímpicas, convergindo a falhas importantes da gestão do GF em relação às políticas em debate.

Tendo por base os programas, os projetos e as ações, notamos que a maioria se constituiu atenta e submetida a uma lógica piramidal, direcionada, majoritariamente, ao esporte de rendimento. Nesse caso, mesmo os jogos escolares tendo acontecido de forma excludente, atendendo apenas esportistas de destaque, deixando de lado os(as) estudantes tachados(as) de menos habilidosos(as). A concepção presente, tanto no ordenamento legal, quanto nos dispositivos políticos, mostra-se difusa, diversa e divergente, por vezes, apresentando o esporte

como fenômeno e condição para o desenvolvimento humano e social, outras vezes, de forma funcional e utilitária, enquanto provedor e solução para as mazelas sociais, assim como mobilizador de propulsão econômica do Estado.

Com isso, utilizamos o recurso *nuvem de palavras*, elaborado a partir do Quadro 6, a fim de ilustrar as diferentes concepções presentes nos documentos que analisamos, semelhante à configuração que norteou as políticas de esporte do GF.

Figura 14 – Concepções que permearam as políticas de esporte do GF



Fonte: elaboração da autora.

Figura 15 – Configuração dos programas/projetos e ações do GF



Fonte: elaboração da autora.

As Figuras 14 e 15 evidenciam a multiplicidade de concepções e a configuração que balizaram as políticas de esporte nesses 20 anos. As concepções reconhecem o esporte como

fenômeno social, necessário ao exercício da cidadania, que deve envolver a totalidade do indivíduo, por ação crítica e reflexiva em comunicação com o outro. Concomitantemente e contraditoriamente, atribuem ao esporte uma série de atributos e o vincula ao amplo mercado de consumo de bens materiais, cujo acesso implica na reprodução das relações presentes na sociedade capitalista. Tais aspectos nos deixam com a impressão de que o GF tentou conciliar diferentes interesses de grupos e classes diversos, os quais atuam no âmbito da atividade esportiva, sem, contudo, abandonar a preocupação com o social.

Somado a isso, a configuração esteve condicionada à estrutura piramidal, visando a competição e o rendimento, o que não condiz com o esporte como direito e como elemento da cultura corporal, para a formação humana. Tal conjuntura está atrelada à concepção que prioriza a formação de atletas, visando o esporte espetáculo e os grandes eventos, em detrimento do esporte com bem cultural e fenômeno social, que muito contribui para o enriquecimento e a elevação da cidadania cultural do povo, no caso em pauta, o acreano.

No que diz respeito à gestão e ao controle social das políticas de esporte do GF, em primeiro lugar, destacamos as constantes alterações ocorridas na estrutura organizacional e pessoal e as mudanças de pastas nas quais o esporte foi alocado nesses 20 anos de Governo, flutuando nas diferentes áreas da estrutura administrativa e evidenciando a falta de um espaço próprio – digno – do esporte como direito. Dessa forma, oscilando, a gestão do esporte foi colocada onde era mais conveniente no momento, fato ocorrido até mesmo nas gestões em que o Governador foi reeleito.

Ao contrário do esperado, quando um mesmo partido permanece no poder, no GF, houve mudanças na estrutura administrativa e na equipe administrativa em todas as gestões. Esse fato implicou na falta de continuidade de programas e projetos, resultando em ações descontínuas, pontuais e fragmentadas. Exemplo disso são os Jogos da Floresta, não sendo realizados em 2011, em virtude das mudanças na estrutura de gestão da pasta que alocava o esporte.

Do ponto de vista da burocracia organizacional, ambas as secretarias – SETUL e SEE – com exceção da Secretaria Extraordinária de Esporte, da qual não obtivemos informações, estiveram bem estruturadas, apesar de não recebermos dados quanto ao número de servidores alocados. Na SEE, houve a ampliação de divisões específicas para a gestão de arenas e para a LIE, contendo a incorporação do lazer comunitário ao esporte comunitário. Entretanto, é curioso que, apesar da LIE possuir uma divisão específica junto à SEE, foi na gestão de Tião Viana (2015-2018) que a mesma perdeu forças, inferência possível em razão de, em alguns

anos, não ter havido lançamento de edital e, em outros, o edital ter sido lançado, porém sem o repasse financeiro.

Identificamos ainda, na administração indireta, a presença de duas fundações subordinadas às diferentes secretarias que alocaram o esporte. Dentre elas, a Fundação Elias Mansour, diante dos PPAs, teve um maior protagonismo. A falta de informações quanto ao número de servidores presentes nas diferentes estruturas constituídas e sobre a ação das duas fundações citadas prejudica a nossa análise, constituindo-se como uma lacuna de nosso estudo.

Em segundo lugar, dimensionamos outros dois elementos importantes da qualidade, do desempenho, de eficiência e da eficácia da gestão, que são a transparência e o controle social. Estes compõem os meios dispostos pela população, a fim de fiscalizar e acompanhar as ações, buscando estabelecer a confiança fiduciária do Governo. Sobre estes aspectos, o GF instituiu algumas iniciativas para a participação da sociedade nos espaços de deliberação das políticas esportivas. Entre elas, podemos dizer que as mais importantes foram as Conferências Estaduais de Esporte, as quais precederam as Conferências Nacionais. Porém, nem todas as proposições e deliberações foram instituídas, tendo destaque, em nossa análise, a demanda por ampliação e democratização do acesso à prática esportiva, a partir da criação do Sistema Estadual de Esporte e Lazer e do Conselho Estadual de Esporte e Lazer, não concretizados.

A criação do Sistema e do Conselho seria uma importante conquista para o esporte do Acre, no entanto, esbarrou na Assembleia Legislativa do Estado, o que nos aponta para duas direções: a primeira é a de que não houve força e articulação política junto aos parlamentares e, nesse ínterim, o esporte não teve seu “valor” reconhecido, nem mesmo com todos os “atributos” a ele direcionados.

A segunda, que tem relação com a primeira, é a ausência de um Sistema Nacional de Esportes, com previsão orçamentária e delimitações de responsabilidades para com as políticas esportivas entre os entes federados. Este seria um mecanismo de pressão para a implementação de uma política estadual de esporte, contendo aprovação do sistema estadual e do conselho de Esportes no Estado do Acre, como foi o caso da Cultura em 2010. Os Sistemas Nacional e Estadual de Esportes viriam responder a importantes demandas, no que diz respeito à articulação de políticas esportivas entre os diferentes entes federados, visando a gestão compartilhada e, dessa forma, maior eficiência na ampliação do acesso à prática esportiva.

As conferências realizadas nas etapas municipal, regional e estadual formaram espaços importantes de discussão e deliberação das políticas de esporte, que, por sua vez, viabilizaram a participação da sociedade civil. Além delas, identificamos algumas tímidas iniciativas de



inserção do controle social, por conta da participação da sociedade civil em algumas comissões de acompanhamento e a avaliação de alguns programas, projetos e determinadas ações.

Contudo, constatamos a ausência desse controle em programas como o Parceria com Entidades Esportivas de Alto Rendimento, que tinha como foco as equipes de futebol e, em termos de financiamento, era um dos Programas que mais recebeu recursos.

No quesito da transparência para a consolidação de uma gestão democrática no GF, pouco ou quase nada foi investido na organização de registros escritos e/ou virtuais e na publicização de informações relacionadas ao esporte, ou seja, a transparência não foi prioridade. Sendo assim, consideramos que permaneceram alguns traços de práticas patrimonialistas e clientelistas que sempre fizeram parte do processo histórico de desenvolvimento do Estado e, nem mesmo a chegada do GF, com seu jeito petista de governar, que tinha como premissa a gestão diferenciada, pautada na ética, na transparência e na participação popular, foi capaz de modificar o cenário relacionado à transparência nas ações da gestão.

Podemos concluir que a gestão das políticas de esporte no GF não alcançou os preceitos de gestão democrática, especialmente, pela falta de mecanismos efetivos de participação e controle social e pela ausência de transparência da gestão. No mesmo quesito, identificamos algumas iniciativas de ações intersetoriais com o esporte envolvendo as áreas de turismo, cultura, juventude, meio-ambiente e outras. Fato que ocorre com o auxílio da participação de representantes do esporte em espaços de discussão e deliberação dessas áreas, indicando que o esporte esteve presente no planejamento das políticas desses setores.

As ações priorizaram a ampliação de infraestrutura voltada à prática esportiva, em detrimento de ações, tendo na prática esportiva um fim. A intersetorialidade pressupõe o atendimento de necessidades de várias áreas, diversos indivíduos e grupos, por meio de ações conjuntas. Nesse aspecto, segundo nosso estudo, seria necessária a utilização de outras técnicas de pesquisa, como a entrevista com gestores, buscando identificar de que forma se deu a participação do esporte no planejamento das políticas dos outros setores, se ela ficou limitada à ampliação de infraestrutura, ou se houve ações em programas e projetos que evidenciassem o reconhecimento e afirmação do esporte como direito. Consideramos que essa seja uma limitação de nossa pesquisa.

Com relação às ações desenvolvidas pelas pastas responsáveis pelo esporte com os outros setores, identificamos articulação em três programas, a saber: Corrida Chico Mendes, Intersecretarias e Comunidade Ativa, com ações mais efetivas em dois deles.

Apesar das limitações de caráter metodológico, as ações identificadas, somadas à presença de uma legislação que pressupõe a intersetorialidade, e aos indicativos de iniciativas

de intersetorialidade presente nos PPAs, nos levam a pressupor que houve, por parte do GF, iniciativas de instituição e desenvolvimento de políticas intersetoriais com um viés democrático, aproximando-se, assim, de um modelo de gestão societal, com foco na dimensão política, na cidadania e na luta por direitos sociais. Todavia, segundo nossa avaliação, os empreendimentos ocorreram de forma incipiente e superficial.

Nas relações entre os entes governamentais e outros sujeitos, a articulação com o Governo Federal ocorreu pelo viés de desenvolvimento de alguns programas e pelo recebimento de recursos. Houve também importante conexão com os municípios, no estabelecimento de parcerias em alguns programas e na divisão de atribuições e competências. Essas parcerias foram estendidas a outros setores da sociedade, como lideranças de comunidades, entidades esportivas, sindicatos, entidades religiosas e clubes esportivos, tornando-se importantes para o aprimoramento das políticas propostas, especialmente, no Acre, um Estado com poucos municípios, mas com grandes distâncias geográficas e consideráveis dificuldades de acesso – alguns deles possíveis, exclusivamente, por via hidroviária.

Em face ao exposto, consideramos que há, no conjunto das questões apresentadas, elementos que apontam avanços nas políticas de esporte do GF, de forma essencial no tocante às ações sociais de esporte. As mesmas empreendem práticas democráticas e democratizantes, mas expressam, ainda, limites e lacunas para a efetiva materialização do esporte como direito social. Supomos, dentre outras evidências, sua concepção e sua configuração coerentes e associadas à gestão democrática e transparente, à participação popular, ao financiamento público e à clareza sobre responsabilidades e ações do Estado.

## CAPÍTULO 7

### 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário olhar para o passado para compreender o presente. Com isso, ao olhar para a história do Acre nos deparamos com um processo de desenvolvimento truculento, atravessado por lutas e exploração. Os inúmeros imigrantes que chegaram ao Acre quando este ainda era um território boliviano, traziam sonhos de construir riqueza em uma terra que produzia um leite que valia ouro, o que encontraram foi a solidão dos seringais dentro de uma floresta densa e úmida.

Foi também o interesse em suas riquezas e biodiversidade que moveu o Governo brasileiro a estabelecer um acordo com a Bolívia para incorporar o Acre ao seu território. O Acre então ficou subsumido ao controle e exploração do Governo Federal, o que custou ao Estado anos de marginalização e atraso por um processo de sujeição a ideias e práticas voltadas à efetivação do capitalismo verde e a uma geopolítica de controle dos bens naturais.

O processo ‘civilizatório acreano’ foi conformado tendo por base o extrativismo da borracha, que articulava uma relação econômica contraditória: o capitalismo extrativista, predatório e o trabalho compulsório dos seringalistas, relação essa marcada pela exploração e expropriação de direitos políticos, econômicos, sociais e de cidadania, que, não obstante, deixaram marcas robustas até os dias de hoje, na sociedade acreana.

Dessa forma, disputas por poder e contradições fizeram parte do processo histórico de constituição e desenvolvimento do Acre. Sob a égide do “desenvolvimento sustentável”, colocado como a solução para todos os problemas da sociedade em questão, o capitalismo verde, levado a cabo pelo Governo Federal obteve legitimidade para a construção de sua hegemonia no Acre e, para sua implementação, se beneficiou contraditoriamente da exploração das forças de trabalho migrante (especialmente), assim como da exploração da madeira, da pecuária extensiva e da especulação da terra como reserva de valor.

As especificidades da organização política e administrativa do Acre conduziram os modelos de desenvolvimento adotados na região. A cultura política de caráter autoritário, clientelista e patrimonialista que vigorou – sem sua completa extinção - na região abriu o caminho para a expansão do capitalismo verde e de um modelo de agronegócio que combate historicamente ambientalistas e modelos de desenvolvimento ambiental responsáveis. Foram os movimentos sociais, que, de forma organizada introduziram resistência as ações de exploração e expropriação. Seringueiros, ambientalistas, sindicatos e outras organizações

impuseram barreiras ao processo de apropriação e exploração desenfreada da floresta e de seus povos.

Nesse movimento de resistência e de defesa da floresta e de seus povos, bem como de seus modos de viver e produzir a vida que surgiu um novo conceito, o de Florestania. O termo, criado por Chico Mendes, importante líder sindicalista/ambiental, estava associado à cidadania e ao desenvolvimento sustentável e foi desenvolvido com base na sua identificação com as causas ambientais, com os povos que viviam na/da floresta e, especialmente, com a defesa de seus direitos. Elevado à condição de plataforma/diretriz de ação política, a expressão passou a ser empregada quando o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao poder, implementando àquilo que batizaria de Governo da Floresta, o que quebrou um ciclo de governos ditatoriais.

O referido Governo da Floresta assume o poder em 1999 em meio a um clima de tensão e violência - instaurado pelo crime organizado – e a um cenário de elevado grau de desigualdade social e de crise política e econômica devido aos escândalos políticos envolvendo corrupção e compra de votos de deputados.

Ante este quadro, o Governo da Floresta tinha a missão de transformar esse cenário e o compromisso com as causas sociais, além da valorização da identidade local, da busca pela melhoria das condições de vida dos acreanos, bem como a geração de emprego e renda e a inversão do modelo de desenvolvimento predatório empreendido no Acre até então. Como autoproclamado herdeiro dos legados de Chico Mendes, esse novo Governo baseava-se na concepção da sustentabilidade e do uso equilibrado dos recursos naturais com o bem-estar da população. Dessa forma, a Florestania se instituiu como uma estratégia, uma plataforma e/ou diretriz para a ação política, que, por seu turno, busca transformar o cenário encontrado.

Nesse interim, levantamos a tese de que o GF (1999-2018) representou uma novidade histórica no contexto do Acre e da floresta brasileira, assim como, para o PT, já que representou a implantação de um modelo de desenvolvimento cuja gestão implicou um “modo petista de governar” em um Estado completamente diferente dos que o PT já havia governado, especialmente no contexto urbanos do Sul e do Sudeste. Dessa forma, expomos, a seguir, os fatores que nos levaram a construir essa tese:

- A ruptura que o GF estabeleceu com o passado do Acre, de governos ditatoriais;
- A ruptura com o padrão de desenvolvimento estabelecido até então e a consequente implantação de uma plataforma pautada nas ideias da florestania;
- A longevidade e sustentação política que adquiriu no Estado para permanecer por 20 anos no governo;
- As inúmeras inovações de ordem social e democráticas tanto do ponto de vista

legislativo quanto de desenvolvimento de programas e ações.

Essas inovações puderam ser visualizadas na instituição de espaços de debate por intermédio da criação de conselhos e conferências municipais e estaduais: na área da juventude com o Conselho Estadual da Juventude do Acre (CEJAC) e as Conferências Estadual de Juventude; a criação do Conselho Estadual dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência; a instituição do Sistema Estadual de Cultura do Acre e criação do Programa Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura - PRECULT, assim como do Fundo Estadual de Fomento à Cultura – FUNCULTURA; e a criação do Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial do Estado do Acre, dentre outros.

Na educação, índices como o Ideb tiveram substancial melhora, investiu-se na formação de professores, cumpriu-se o previsto na receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef) quanto aos investimentos na remuneração de profissionais do Ensino Fundamental. Na saúde, instituiu-se o “Plano Estadual de Saúde 2000 a 2003”, o “Pacto pela Saúde” e o “Pacto pela saúde, educação e produção”, ambos com objetivos de sanar demandas que vinham se acumulando ao longo dos anos.

Houve ainda avanços na organização da estrutura administrativa do Estado, especialmente pela regularização de salários atrasados e a extinção de excessivo número de cargos de confiança. Ademais, avançou-se na reconstrução da arquitetura do Estado com a criação e reforma de praças, escolas, parques, postos de saúde, delegacias e pavimentações. Tudo isso, atrelado aos discursos produzidos em torno do resgate identitário e da autoestima do povo. Segundo Moura (2018) esses foram alguns dos fatores que influenciaram a permanência do GF durante 20 anos no poder.

No que diz respeito ao esporte, consideramos que os avanços não caminharam na mesma esteira dessas outras áreas, alguns limites impediram que as políticas de esporte avançassem com a mesma força que as demais áreas sociais. Para discutir esses avanços e limites, retomamos a questão de pesquisa que mobilizou este esforço de investigação: Como se organizaram e se desenvolveram as políticas públicas de esporte no Estado do Acre no contexto do “Governo da Floresta”? Para essa questão, tínhamos levantado três hipóteses levando em consideração as dimensões de análise elegidas, as quais desenvolvemos a seguir.

Tínhamos, como primeiro suposto, que as políticas de esporte se desenvolveram a partir de uma concepção de esporte como elemento da cultura corporal, que deve ser desenvolvido a partir de imperativos educativos, culturais e democratizadores, com intuito de estimular a emancipação humana, a assimilação crítica da realidade e a apropriação do mundo. Essa

hipótese foi confirmada em partes, já que esteve presente em programas como o Comunidade Ativa, na Corrida Chico Mendes, nos Jogos da Floresta, entretanto, também esteve presente uma concepção idealista, funcional e utilitária de fenômeno esportivo, o que é notável a partir da presença de “discursos” mistificadoras – especialmente nos PPAs - que atribuem ao esporte o poder de resolver todas as mazelas sociais. Estes discursos perlocucionais fazem com que o esporte não seja incorporado como um elemento cultural a ser apreendido por todos – enquanto direito - mas como meio para outras finalidades, contradizendo-se, inclusive, em visões de mundo e sociedade.

Ademais, esteve presente e de forma bastante incisiva uma concepção de esporte ligada ao desenvolvimento econômico. Noutros termos, uma ideia de esporte como bem de consumo ligado a um amplo mercado de consumo, que, no Acre, associava-se especialmente, ao turismo e ao ramo da construção civil, reverberado em políticas de ampliação da infraestrutura para a prática esportiva sem uma política de Estado para a democratização universal dessa prática e da correspondente gestão desses espaços. Fato que culminou atualmente em espaços depredados e inutilizados, ou, como é o caso do Estádio Arena da Floresta, áreas subutilizadas ou ainda espaços cujo acesso volta-se apenas para o futebol e eventos culturais pagos.

Dessa forma, não houve uma concepção coerente nas políticas de esporte do GF, houve concepções distintas, difusas, fragmentadas, superficiais e sincréticas. O sincretismo, aliás, aparece como uma colcha de retalhos e está embasada em uma visão de desenvolvimento esportivo piramidal, mas ao mesmo tempo com verniz social. Essas concepções vão se misturando e reproduzindo a mistificação em torno do esporte como resolvidor do conjunto das mazelas sociais, mas dentro de um modelo voltado ao espetáculo. Alguns programas, que inclusive, tratam o esporte na perspectiva social, como direito e ferramenta pedagogicamente pensada para o fortalecimento da identidade local, o que era um dos objetivos do GF, não descola de uma perspectiva de formação esportiva piramidal.

Com relação à segunda hipótese, que diz respeito à defesa de que a gestão das políticas de esporte tenha se desenvolvido a partir de uma gestão democrática e participativa, com o envolvimento de amplos setores da sociedade civil, podemos confirmá-la apenas em certa medida. Assim, identificamos que houve importantes iniciativas – como a realização das conferências municipais e estaduais – no sentido de viabilizar a participação da sociedade nos processos decisórios de alguns programas e projetos, assim como também a inserção de representantes da sociedade civil em comissões de avaliação e controle de determinados programas. Contudo, o GF não conseguiu avançar e instituir o Conselho Estadual de Esportes, previsto na Constituição do Estado, tão pouco instituiu mecanismos que garantissem a

transparência de suas ações. Nesse sentido, nos parece coerente afirmar que faltou vontade política para viabilizar e desenvolver mecanismos para um Governo aberto e transparente, com canais digitais que possibilitem o acompanhamento das ações desenvolvidas no esporte, mas não apenas. Desse modo, a transparência, item preponderante para uma gestão ética e democrática, anunciado como uma das diretrizes do “modo petista de governar”, não foi viabilizada pelo GF – apesar de todos os avanços –, se constituindo em um importante limite.

Ainda sobre a gestão, observamos que nesses 20 anos de GF o esporte flutuou, hora junto a uma área, hora junto a outra. Essa inconstância e ausência de um espaço próprio para o esporte denotam certa desvalorização, embora o que está presente nos PPAs aponte o contrário. As constantes alterações resultaram no fato de que o esporte foi alocado onde era mais conveniente, buscando atender interesses econômicos, dar visibilidade e projetar o Acre como alternativa turística para o resto do país.

Sobre a terceira hipótese, que defende que as políticas de esporte tenham se desenvolvido de forma articulada com outros setores da gestão, assim como com outros entes federados visando a ampliação do acesso à prática esportiva de forma equânime, foi também confirmada apenas parcialmente. Isso porque, conforme exposto, algumas limitações no acesso a documentos, devido ao longo recorte temporal e a falta de transparência, não nos permitiram aprofundar alguns aspectos, como por exemplo o orçamento que o Estado destinou aos municípios para o desenvolvimento de ações no esporte. Contudo, houve uma articulação com a esfera federal, com organizações da sociedade civil e com os municípios para o desenvolvimento de algumas importantes ações, como os Jogos Escolares, os Jogos da Floresta, o Circuito Chico Mendes e o Programa Comunidade Ativa. Ademais, identificamos algumas iniciativas de articulação entre as diferentes áreas da gestão, embora de forma incipiente e tímida.

Por fim, apesar das dificuldades, da falta de acesso a determinadas informações que por certo, trazem limitações a uma pesquisa de cunho documental, especialmente no período pandêmico que vivemos, o que impossibilitou o uso de técnicas de pesquisa como a entrevista, o que podemos depreender é que as políticas de esporte desenvolvidas na gestão do GF:

- Seguiram as políticas de esporte desenvolvidas em nível federal, especialmente na segunda gestão de Jorge Viana (2003-2006) e na gestão de Binho Marques (2007-2010). A segunda gestão de Jorge Viana, a propósito, coincidiu com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e com a criação do Ministério do Esporte o que justifica o alinhamento entre as políticas de esporte do Estado com as políticas de nível federal. E, seguindo essa tendência houve um enfraquecimento das ações voltadas ao esporte na segunda gestão de Tião Viana (2015-2018),

período que coincidiu com o golpe que destituiu a Presidenta Dilma Roussef do PT. Assim, o discurso da florestania, do direito social e de transformação da realidade social do Estado avançou, mas na área do esporte não conseguiu superar a lógica mercantilista e utilitária atribuída ao esporte moderno, isso porque, afora os limites históricos da política e do contexto do Acre há também os limites da concepção de esporte presente na comunidade esportiva brasileira e que também está presente no Acre, embora o Estado esteja mais isolado dos grandes centros produtivos do país, não ficou imune a lógica mercantilista do esporte de rendimento e dos grandes eventos. Soma-se ainda o fato de que não há no Acre, movimentos articulados em torno do esporte que vocalizem uma outra concepção, ou seja, dentro do contexto histórico e social não há luta em torno do esporte que escape a perspectiva do rendimento.

Dessa maneira, embora “significativos” avanços tenham ocorrido se compararmos ao que já existia no Acre em termos de políticas de esporte, corroboramos a avaliação de Teixeira (2016), segundo a qual durante a “Era Petista”, houve certa preocupação e atenção com o social, entretanto não houve ruptura com alguns padrões de desenvolvimento socio-histórico e da pequena política.

Da mesma forma, consideramos que o GF avançou na atenção com o social e no desenvolvimento das políticas voltadas ao esporte, importantes programas como os Jogos da Floresta foram de encontro aos ideais defendidos, isto é, os da valorização da identidade local e da florestania, da mesma forma, o Comunidade Ativa foi um programa que seguiu imperativos educativos, socioculturais e democratizadores, mas, não houve uma ruptura com alguns padrões característicos da pequena política, com estruturas que se formam de cima para baixo, com práticas clientelistas de atendimento a determinados nichos de mercado reverberando em programas que atendiam especialmente o alto rendimento e o investimento em infraestruturas para esse fim.

Apesar dos avanços, as políticas de esporte no contexto do GF se desenvolveram sob uma concepção que é difusa, fragmentada, superficial e sincrética. E, assim, esteve alicerçada numa configuração piramidal de desenvolvimento esportivo, que não dialoga com a perspectiva do esporte como um direito social e patrimônio cultural, que, por seu turno, possibilita sua apropriação de forma crítica e reflexiva capaz de possibilitar novas formas de os sujeitos se relacionarem.

Assim, ao finalizar esse estudo, temos a clareza de que as análises aqui desenvolvidas não se encerram, tampouco esgotam essa temática, mas sim, induzem novas reflexões e trazem novos questionamentos que introduzem a necessidade de futuras pesquisas para o aprofundamento desse debate, ainda tão incipiente no Estado do Acre, na região Norte e, no



Brasil.

Uma das indagações que emergem é a de identificar se a classificação genérica esquerda-direita é indiferente no esporte? Ou seja, se nesses 20 anos um partido de direita estivesse à frente do governo as políticas de esporte teriam se desenvolvido de forma diferente? Essa se constitui em elementos para uma futura agenda de pesquisa, visto que o governo que sucedeu o GF é de direita e está em seu segundo mandato.

Para futuras políticas de esporte para o Estado do Acre apresentamos como contribuição o indicativo da necessidade de fortalecer a transparência por intermédio do aperfeiçoamento da ideia de governo digital, da adoção de canais digitais que favoreçam a interação com a sociedade e que estimulem/qualifiquem a participação cidadã na tomada de decisão e no acompanhamento das ações governamentais. Assim como, a necessidade da instituição de em conselho Estadual de Esportes que deverá estar articulado a um Sistema Nacional de Esportes, com previsão orçamentária, viabilizando assim recursos e espaços efetivos para a participação da sociedade nas decisões e no acompanhamento das ações do Estado. Aspecto que representa uma demanda que não é exclusiva do Acre, mas uma demanda nacional! Aspectos esses que também merecem esforços para futuros estudos.

É necessário, ainda, que o esporte tenha um espaço próprio, uma estrutura administrativa com espaço físico, recursos materiais e a contratação de servidores efetivos, por intermédio de concurso público, para que seja rompida a prática de contratações temporárias, e, dessa forma, a troca de equipe a cada troca de Governo. Elementos que poderão contribuir para a implantação e desenvolvimento de políticas de Estado em detrimento das políticas de Governo – temporárias e fortuitas.

Dito isso, corroboramos as afirmações de Castellani Filho (2013) de que se as experiências anteriores, a criação de um ministério para o esporte e a realização das conferências no âmbito do Governo Federal, pelo Governo do PT, não foram suficientes para tornar o esporte acessível a todas as camadas sociais, assim também no Acre, o Governo da Floresta, comprometido com a Florestania, segundo avaliamos, também não foi capaz de romper a relação do esporte com a sociedade de consumo e viabilizar o acesso a prática esportiva de forma equânime e universal. Ainda assim, percebemos avanços importantes, reverberados especialmente em programas como os Jogos da Floresta, Circuito Chico Mendes e Comunidade Ativa, iniciativas que nos chamaram atenção pelo potencial, pelo caráter inovador e por estarem em consonância com o esporte como um direito social universal.

As contradições presentes nas diferentes concepções que permearam as políticas de esporte do GF e seus limites são resultado do contexto histórico do Acre, de projetos que

estiveram em disputa, das raízes históricas do fenômeno sociocultural em pauta e de determinações pretéritas que, ao serem analisadas, sempre tem que ser consideradas e, ainda, a concepção de esporte presente numa sociedade como a nossa – altamente desigual, classista, individualista e consumista.

Há que se considerar, além disso, que após um século de omissão do Estado e do cenário político e econômico que o Acre se encontrava no momento em que a GF assumiu o poder, atender todas as expectativas e anseios acumulados pela população, por tanto tempo, é uma tarefa complexa, desafiadora e inatingível. Assim, acreditamos que tais elementos levaram a um desgaste do termo Florestania e conseqüentemente do GF, particularmente em suas últimas gestões. Isso se deve em grande parte ao fato de que à medida que o Governo intervém sobre um problema, novos surgem, à medida que algumas categorias são atendidas, outras se sentem desprotegidas ou desprestigiadas. E, segundo Brose (2014), com a GF não foi diferente.

Muitas críticas foram esboçadas ao GF em virtude do modelo de desenvolvimento adotado e ao mesmo tempo, o afastamento da causa ambientalista. No que diz respeito ao esporte, em nossa avaliação, é possível considerar que os 20 anos do GF foram exitosos, a julgar pela gestão de políticas públicas de esporte que, em certa medida, foram desenvolvidas sintonizadas com a lógica da Florestania.

Sobre o “modo petista de governar” no esporte, consideramos que o GF vivenciou os impasses, a complexidade e as contradições comuns em gestões constrangidas por responsabilidades fícais e pressões de uma política econômica, cujo foco não são as questões sociais. Como bem salienta Rodrigues (1999), mesmo o mais democrático dos governos estaria submetido à máquina administrativa e, tangível ao esporte, a concepção contemporânea, presente em nossa sociedade, não favorece grande crescimento. Em consideração a tais ressalvas, indicamos o resultado plausível de um conflito travado no Acre: de um lado, está o esporte moderno, enraizado na lógica da competição e do resultado e atrelada a um vasto mercado de consumo, e de outro lado, o esporte como bem cultural e direito social.

No duelo, o esporte sob a ótica do direito universal e de uma concepção emancipadora acabou perdendo espaço diante da força do oponente. Embora tenha operado, em alguns momentos, dando subsídios ao esporte mercador, a perspectiva social do esporte pode ser considerada um avanço no GF. Por esse prisma, dizemos que houve atenção com o esporte na perspectiva social, o que jamais havia acontecido em Governos anteriores, inclusive, sendo esquecido com sua saída do poder. Embora não tenha deixado de seguir a lógica pré-determinada em nossa sociedade capitalista, fica evidente o uso do esporte para tentar mobilizar a economia, visando o desenvolvimento do Estado – aspecto preponderante e emergente pelo

acúmulo de demandas e pelo atraso social e econômico.

Por fim, esta tese abre caminho para um ciclo de estudos. Com efeito, manifestamos a defesa de luta no Estado do Acre, na intenção de colocar o esporte como contemplador universal de necessidade intermediária e, como tal, imprescindível à elevação da Florestania cultural do conjunto da sociedade local.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. DE O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **APGS**, Viçosa, v. 8, 2016.

AC24HORAS. Secretaria de Esportes ainda não confirmou participação do Acre nos Jogos da Juventude. **AC24horas.com - Notícias do Acre**. Disponível em: <https://ac24horas.com/2014/10/14/secretaria-de-esportes-ainda-nao-confirmou-participacao-do-acre-nos-jogos-da-juventude/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

AC24HORAS.COM - NOTÍCIAS. **Nas alturas! Acre passa Roraima e tem a passagem aérea mais cara do país**. Disponível em: <https://ac24horas.com/2019/10/30/nas-alturas-acre-passa-roraima-e-tem-a-passagem-aerea-mais-cara-do-brasil/>. Acesso em: 26 set. 2022.

AC24HORAS. Opinião: no Acre, esporte quer dizer futebol, e nada mais! **ac24horas.com - Notícias do Acre**. Disponível em: <https://ac24horas.com/2015/07/03/opinio-no-acre-esporte-quer-dizer-futebol-e-nada-mais/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ACRE. **Avaliação das políticas de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre (1999-2012)**. Rio Branco: IPEA; Nações Unidas; GIZ, 2014. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37245/S1420296\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37245/S1420296_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 15 abr. 2022.

ACRE. **Constituição do Estado do Acre**, 1989. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2014/07/Constituicao\\_Estadual\\_Acre.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2014/07/Constituicao_Estadual_Acre.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

ACRE. **Jogos da Floresta**. Rio Branco - AC, 2012.

ACRE. **Lei Complementar n. 63, de 13 de janeiro de 1999**. Fixa o limite máximo de remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos do Estado do Acre, altera disposições da Lei Complementar n. 39, de 29 de dezembro de 1993, e dá outras providências. 1999. Disponível em: <https://www.al.ac.leg.br/leis/?p=11855>. Acesso em: 17 set. 2022.

ACRE. **Lei Complementar nº 191, de 31 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Acre e dá outras providências, 2008.

ACRE. **Lei Complementar nº 314, de 29 de dezembro de 2015**. 2015.

ACRE. **Lei Complementar nº 74 de 7 de julho de 1999**. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica, os cargos em comissão e funções gratificadas da Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour, fixa-lhe a remuneração correspondente e dá outras providências, 1999b.

ACRE. **Lei n. 1288, de 5 de julho de 1999**. Dispõe sobre incentivo a projetos culturais e desportivos e dá outras providências, 1999.

ACRE. **Lei nº 1.307, de 14 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2000-2003 e dá outras providências. Rio Branco, AC, 1999a.

ACRE. **Lei nº 1.521 de 29 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o

quadriênio 2004-2007 e dá outras providências. 2003b.

ACRE. **Lei nº 2.117, de 18 de março de 2009.** Institui o Programa Bolsa Atleta, 2009.

ACRE. **Lei nº 2.524 de 20 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015 e dá outras providências. 2011. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2011/12/Lei\\_2524\\_2011.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2011/12/Lei_2524_2011.pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

ACRE. **Lei nº 3.238, de 15 de março de 2017. Dispõe sobre a criação do “Diploma de Reconhecimento ao Mérito Desportivo”,** 2017.

ACRE. **Lei nº 826 de 9 de julho de 1985.** Dá nova redação à Lei nº 667, de 23 de maio de 1979, que instituiu a Fundação de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Cultura e do Desporto do Estado do Acre, 1985.

ACRE. **Plano Plurianual 2004-2007.** 2003a.

ACRE. **Plano Plurianual 2008-2011.** 2007. Disponível em: [http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PPA\\_2008\\_2011.pdf](http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PPA_2008_2011.pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

ACRE. **Plano Plurianual 2016-2019: governança e economia sustentável.** Rio Branco, AC, 2015. Disponível em: <http://acre.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PPA20162019DI%C3%81RIO.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2022.

ACRE. **Projeto Circuito Chico Mendes,** [20--].

ACRE. Secretaria de Desenvolvimento Humano e Inclusão Social. Secretaria Extraordinária do Esporte. "Esporte Comunitário". **Projeto Esporte e Lazer,** [20--]. [Documento em Word, não datado].

ACRE. Secretaria de Estado de Esporte. **III Conferência Estadual de Esporte e Lazer: Relatório, dados e propostas.** Rio Branco - AC, [20--].

ALMEIDA, M. H. T. DE. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.

ALVES, A.; VIANA, J. Amazônias: A República do Acre. **Teoria e Debate,** ago. 1991. Não paginado. Disponível em: Teoria e Debate | Amazônias: A República do Acre - Teoria e Debate. Acesso em: 20 abr. 2022.

ANTÔNIO HERRERA, J.; PRAGANA MOREIRA, R.; LIMA BEZERRA, T. S. A Amazônia: expansão do capital e apropriação dos recursos naturais. The Amazon: Expansion of Capital and Appropriation of Natural Resources. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional,** Taubaté, SP, v. 12, n. 2, p. 208-227, 2014.

ARAÚJO, WAGNER SANTOS DE; SOUZA, K. M. N. DE. A Continuidade e a descontinuidade de políticas públicas na gestão municipal de Petrolina-PE. **ID on line. Revista de psicologia,** v. 13, n. 45, p. 282-301, 31 maio 2019.

ARAUJO, S. M. DE. **Controle Democrático da Política Esportiva Brasileira: Um Estudo Sobre o Conselho Nacional do Esporte**. Tese (Programa de Pós-Graduação [S. l.] Universidade de Brasília, 2016.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/211306>. Acesso em: 12 nov. 2021.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587–620. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003&lang=pt). Acesso em: 26 out. 2020.

ASSIS de OLIVEIRA, S. **Reinventando o esporte: possibilidades para a prática pedagógica**. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

ATHAYDE, P. A.; MASCARENHAS, F.; SALVADOR, E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 37, n. 1, p. 2-10, 2015.

ATHAYDE, P. F. A. O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 184-209, 2011.

ATHAYDE, P. F. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais. Brasília, 2014.

ATHAYDE, P. F. A.; ARAUJO, S. M. DE; PEREIRA FILHO, E. DA S. Década perdida do esporte: 10 anos para levar o Brasil ao “não mais”! **Corpoconsciência**, v. 25, n. 3, p. 110-130, 7 dez. 2021.

ATHAYDE, P. F. A.; CARNEIRO, F. H. S.; MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. Análise de políticas esportivas: compartilhando uma proposta teórico-metodológica. **Motrivivência**, v. 32, n. 61, p. 01-23, 13 abr. 2020.

ATHAYDE, P. F. A.; MAGALHÃES, Y. C. DA S.; ELICKER, E.; DALMAS, L. C.; MELO, E. DE L.; MASCARENHAS, F. Análise e avaliação de políticas estaduais de esporte: uma proposta metodológica. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 2, n. 1, p. 56-61, 2021.

ATHAYDE, P. F. A.; RODRIGUES, D. V. Esporte de alto rendimento no Brasil: uma análise do programa bolsa atleta de 2009 a 2016. **Caderno de Educação Física e Esporte**, v. 19, n. 1, p. 25-31, 26 mar. 2021.

ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F.; FIGUEIREDO, P. O. F. DE N.; REIS, N. S. O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, v. 19, n. 2, p. 490-501, 2016.

AZEVEDO, J. R. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Estado do Acre-Brasil**. Porto:

Universidade do Porto, 2014.

BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D. Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 88-111, 2021.

BATALHA-LEMKE, J. Educação física aberta à experiência: uma concepção didática em discussão: Reiner Hildebrandt-Stramann [Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio, 2009]. **Motrivivência**, v. 20, n. 31, p. 256–273, 2008.

BEHRING, E R; BOSCHETTI, I. **Política Social, fundamentos e história**. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. *In: Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13–34.

BELCHIOR, M. O PT e a reforma do estado: a experiência dos governos estaduais petistas. *In: BITTAR, J. (org.). Governos estaduais: desafios e avanços, reflexões e relatos de experiências petistas*. 1. ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

BELLONI, I. Educação. *In: BITTAR, J. (org.). Governos estaduais: desafios e avanços, reflexões e relatos de experiências petistas*. 1. ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003. p. 372.

BEZERRA, C. de P. **Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores**. 2014. 136 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2014.

BEZERRA, C. de P. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, 2019a.

BEZERRA, C. de P. The meanings of participation for the workers' party (1980-2016). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 100, 23 set. 2019b.

BEZERRA, M. J. **Invenções do Acre: de território a estado: um olhar social**. 2006. 383 p. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BITTAR, J. **Governos estaduais: desafios e avanços reflexões e relatos de experiências petistas**. 1. ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

BONALUME, C. R. **Esporte e Lazer na Intersetorialidade das Políticas Públicas**. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE (CONBRACE)*, 16., e *CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE (CONICE)*, 3., Salvador, Bahia, 2009. Anais [...]. Salvador, 2009.

BONALUME, C. R. O Paradigma da Intersetorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 14, n. 1, 20 mar. 2011.

BOSCHETTI, I. **Avaliação de políticas, programas e projetos sociais**. In: SERVIÇO SOCIAL: DIREITOS SOCIAIS E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS. 2009. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em saúde e vigilância de doenças não transmissíveis. **Vigitel Brasil 2021: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021**. 1. ed. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/vigitel/vigitel-brasil-2021-estimativas-sobre-frequencia-e-distribuicao-sociodemografica-de-fatores-de-risco-e-protacao-para-doencas-cronicas>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Ministério do Esporte. Plano Decenal de Esporte e Lazer. **Coletânea Esporte e Lazer: Políticas de Estado**. Caderno III: Programas e Ações do Ministério do Esporte, n. 9, p. 1689-1699, 2009.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Deliberações da II Conferência Nacional de Esporte**. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Esporte\\_II/deliberacoes\\_2\\_conferencia\\_esporte.doc](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Esporte_II/deliberacoes_2_conferencia_esporte.doc). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. **Diesporte: Diagnóstico Nacional do Esporte**. O perfil do sujeito praticante ou não de esportes e atividades físicas da população brasileira. Caderno 2, 2016. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/diesporte/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da Casa Civil. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências [...]. Brasília, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Palestra do ministro da Secretaria-Geral Luiz Dulci, 26 nov. 2010. In: **O governo lula segundo seus ministros**. Brasília: SAE-Cicl ed., 2010. p. 79-114. v. 5

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. **III Conferência Nacional do Esporte**. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11284.htm). Acesso em: 25 set.



2021b.

BRASIL. **Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm). Acesso em: 5 abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte**. Coletânea de textos: texto básico para as etapas da II Conferência. Brasília: 2006. 79 p. Disponível em:

<http://portal.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/coletaneaVersaoFinal230106.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL, C. C. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 18 nov. 2021.

BRASIL, C. C. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL, C. G. DA U. **Avaliação independente - EBT - Avaliação 360º**. Mapa Brasil Transparente. 2. ed. Disponível em:

[https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/66](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66). Acesso em: 9 mar. 2022.

BRAVO, I. M. S.; CORREIA, V. M. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, n. 109, p. 126–150, mar. 2012.

BROCCO, C. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 10, n. 1, p. 139–159, 9 jan. 2018.

BROSE, M. E. Inovação na gestão pública subnacional: reflexões sobre a estratégia de desenvolvimento do Acre. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 277–294, 2014.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 214 p. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2493/72040100444.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2022.

CALDERÓN, A. I.; POLTRONIERI, H.; BORGES, R. M. Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de Estado? Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 19, n. 73, p. 813–826, 2011. Disponível em:

<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/418>. Acesso em: 9 mar. 2022.

CAMARGO, A. La Federación sometida: nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. *In: Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil e Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CAMARGO, P. R. de. **O programa bolsa-atleta: desenvolvimento da performance esportiva e política de welfare state** Curitiba 2020. Curitiba, PR: Universidade Federal do Paraná, 2020.

CARMELINO, A. C.; SILVEIRA, K. O Acre não existe? nas desnotícias, não. **Linguagem em (Dis)curso**, v. 16, n. 3, p. 433–448, dez. 2016.

CARNEIRO, F. H. DA S.; ATHAYDE, P. A.; MASCARENHAS, F. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. **PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review**, v. 10, n. 1, p. 163–186, 5 abr. 2021.

CARNEIRO, F. H. S. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

CARNEIRO, F. H. S. O Direcionamento Do Gasto Do Ministério Do Esporte De 2003 a 2018. **E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 12, p. 149–164, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. Era uma vez um ministério do esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. **Motrivivência**, v. 31, n. 60, p. 01–22, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. O financiamento público do esporte brasileiro por loterias federais nos governos Lula e Dilma. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva-Rigd**, v. 10, n. 2, p. e10016, 2020.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. **Podium Sport Leisure and Tourism Review**, v. 10, n. 1, p. 163–186, 2021.

CARNEIRO, F. H. S.; CASTELLANI FILHO, L. O desigual financiamento estadual e municipal das políticas públicas de esporte e lazer pelas diferentes regiões brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**, v. 8, n. 2358–1239, p. 1–17, 2021.

CARNEIRO, F. H. S.; NASCIMENTO, E. L. DO; ALMEIDA DOS SANTOS, S.; ATHAYDE, P. F. A.; HÚNGARO, E. M.; MASCARENHAS, F. Os Centros Olímpicos do Distrito Federal: um caso de desresponsabilização do Estado e descentralização das políticas de esporte e lazer em direção ao “terceiro setor”. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 21, n. 2, p. 136–169, 2018.

CARNEIRO, F. H. S. *et al.* Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 41, n. 4, p. 343–349, 13 dez. 2019.

CARNOY, M. Marx, Engels, Lenin e o Estado. *In: CARNOY, M. (ed.). Estado e teoria política*. 17. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

- CARVALHO, C. História social da borracha, seringueiros do Acre. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 320-323, jan./jun. 2006. [Fotografia utilizada da capa desta tese].
- CARVALHO FILHO, J. DOS S. Pacto Federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, v. 4, p. 200–209, 2001.
- CARVALHO, J. M. Federalismo y centralización en el imperio brasileño: historia y argumento. *In: Federalismos Latino-americanos: México, Brasil e Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CARVALHO, M. C. A. DE; DAMASCENO, E. A. Qualidade da educação e formação docente no estado do Acre: uma análise do período 1990-2010. **Em Aberto**, v. 33, n. 109, p. 113–131, 14 jan. 2020.
- CARVALHO, M. DE. **Cultura física e desenvolvimento**. Lisboa: Compendium, 1973.
- CASTELAN, L. I. A P. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2010.
- CASTELLANI FILHO, L. **A educação física no sistema educacional brasileiro: percurso, paradoxos e perspectivas**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- CASTELLANI FILHO, L. O Estado brasileiro e os direitos sociais: O Esporte. *In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (ed.). Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais*. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129–144.
- CASTELLANI FILHO, L. **Educação física, esporte e lazer: reflexões nada aleatórias**. Campinas: Autores Associados, 2013.
- CASTELLANI FILHO, L. Megaeventos esportivos no Brasil: De expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano. *In: MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F. A. de; MASCARENHAS, F. (Eds.). Políticas de Esporte nos anos Lula e Dilma*. Brasília - DF: Thesaurus, 2015. p. 47–68.
- CASTELLANI FILHO, L. A política esportiva brasileira: de ‘política de estado’ ao ‘estado da política’. **Motrivivência**, v. 31, n. 60, p. 01–18, 24 set. 2019.
- CASTRO, J. F. de; CESAR, D. J.; SILVA, A. C. da; ELICKER, E. Diagnóstico dos Espaços Públicos de Esporte e Lazer da Regional 6 de Agosto no Município de Rio Branco-AC. *In: Pesquisas no ensino básico, técnico e tecnológico: interdisciplinaridades*. Rio Branco, AC: Stricto Sensu Editora, 2020. p. 222–238.
- CASTRO, S. B. E. DE; SCARPIN, J. E.; MEZZADRI, F. M. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). **Motrivivência**, v. 32, n. 62, p. 01–17, 2020.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma

revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1781–1804, 2011.

CAVALCANTI, M., J.; M.; DAMASCENO, L. M. DA S.; SOUZA NETO, M. V. de S. Observância da lei de acesso à informação pelas autarquias federais do Brasil. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 18, p. 112–126, 2013.

ÇELIK, A. *et al.* Analysis of the covariance structure of indices related to the health of elderly people at home, focusing on subjective health. **Journal of Materials Processing Technology**, v. 1, n. 1, p. 1–8, 2018.

CHESNAIS, F.; SERFATI, C. Ecologia e condições físicas de reprodução social: alguns fios condutores marxistas. **Crítica Marxista**, v. 1, n. 16, p. 39–75, 2003.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMITÊ CHICO MENDES. **Caderno Povos da floresta: Chico Mendes Vive!** Rio Branco, AC, 2003. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/04D00071.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. *In*: BRAGA, Ruy. *In: Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29–43.

DALLAGO, C. S. T. **Estado e políticas sociais no Brasil: formas históricas de enfrentamento a pobreza**. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. **Anais [...]**. São Luís, MA: 2007.

DALMAS, L. C. **Políticas públicas de esporte e lazer do Distrito Federal: uma análise entre os anos de 2009 e 2019**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2022.

DANTAS, J. DE S. **Estado e sociedade civil no Acre**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2008.

DARIDO, S. C. Futebol feminino no Brasil: do seu início à prática pedagógica. **Motriz: Revista de Educação Física**, Rio Claro, SP, 2002. Disponível em: [https://www.campeoesdofutebol.com.br/leitura/pdf/futfeminino\\_suraya\\_darido.pdf](https://www.campeoesdofutebol.com.br/leitura/pdf/futfeminino_suraya_darido.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021.

DIAS, R. MATOS, F. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

EDWIGES, A.; VIANA, S. Futebol: das questões de gênero à prática pedagógica. **Conexões**, v. 6, p. 640–648, 14 jul. 2008.

ELICKER, E. *et al.* Conhecimentos e práticas de esporte de estudantes do ensino médio das regionais do Estado do Acre. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 23, n. 3, p. 687–708, 2020.

EX-SECRETÁRIO de esportes José Alicio é condenado a devolver mais de meio milhão de

reais aos cofres do governo do Acre. **AC24horas.com, Notícias do Acre**, 2012. Disponível em: <https://ac24horas.com/2012/05/16/ex-secretario-de-esportes-jose-alicio-e-condenado-a-devolver-mais-de-meio-milhao-de-reais-aos-cofres-do-governo-do-acre/>. Acesso em: 16 mar. 2022.

FLAUSINO, M. da S. **Plano decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2013.

FLAUSINO, M. DA S.; MASCARENHAS, F. O direito ao esporte e lazer. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 15, n. 2, 20 jun. 2012.

FRANÇA, R. N. C. de. **ACRE: uma experiência inovadora de Governança?** 2006. 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional; Cultura e Representações) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

FRANÇA, R. N. C. de. Acre: entre o velho e novo. **Revista Inter-Legere**, n. 5, p. 129–146, 2013.

FRIZZO, G. Os jogos escolares como mecanismos de manutenção e eliminação: uma crítica à lógica esportiva na escola. **Movimento: Revista de Educação Física da UFRGS**, v. 19, n. 4, p. 163, 2013.

G1. Delação da Odebrecht: Jorge Viana (PT) é suspeito de pedir R\$ 2 milhões em 2010. **G1, Operação lava jato**, 11 abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/delacao-da-odebrecht-jorge-viana-pt-e-suspeito-de-pedir-r-2-milhoes-em-2010.ghtml>. Acesso em: 25 set. 2021.

GOHN, M. da G. Empoderamento e participação social. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20–31, 2004.

GUIMARÃES, A. S. A bolsa-atleta eleva o desempenho de seus beneficiários? análise do período 2005-2008. **Textos para Discussão 50**, Brasília, p. 1-42, fev. 2009.

GUIMARÃES JUNIOR, I. de S. **A construção discursiva da florestania: comunicação, identidade e política no Acre**. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2008.

GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 247, p. 472–489, 2016.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HEINEMANN, K. Los valores del deporte: una perspectiva sociológica. **Apunts educació física i esports**, v. 64, p. 17–25, 2001.

HUNGARO, E. M. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. *In*: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. (ed.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 15–78.

IBGE. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos Estados e dos municípios brasileiros: esporte 2016**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100411.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.

IBGE. **IDH**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/panorama>. 2019. Acesso em: 5 mar. 2021.

IBGE. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ac/pesquisa/40/30277?ano>. Acesso em: 3 dez. 2021.

JORNAL A GAZETA DO ACRE. Atleta acreano luta para representar o Estado nas Olimpíadas de 2016. **Agazetadoacre.com**, 2013. Disponível em: <https://agazetadoacre.com/2013/12/noticias/esporte/2013-12-09-16-07-54/>. Acesso em: 13 jul. 2022.

JUNQUEIRA, L. A. P. Articulações entre o serviço público e o cidadão. *In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 10., 2005. **Anais [...]**. Santiago, Chile: 2005.

KERCHES, C.; LEITE, S. Descentralização das políticas sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 306–341, 2010.

KLEIN, C. R. **Transparência da gestão pública das autarquias federais de ensino vinculadas ao Ministério da Educação - MEC**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2018.

KLEIN, E. P.; ZIONE, F. A coordenação política das relações intergovernamentais no sistema único de saúde do Acre de 1990 até 2008. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 37597–617, 2013.

LAVAL, C. **A Escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina, PR: Editora Planta, 2004.

LEÃO, A. L. M. de S. *et al.* Futebol para quê? Arenas da copa como uma estética pós-desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 7, n. 1, p. 104, 2018.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

MACHADO, V. N. **Fatores explicativos do nível de evidenciação nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil**. Porto Alegre: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 10 jan. 2014.

MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

MANDEL, E. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril S.A. Cultural e Industrial, 1982.

MARIN, E. F. Entidade de utilidade pública: efeitos jurídicos de sua declaração. **Rev. Fac. Dir. UFG**, v. 19–20, p. 39–46, 1995.

MARQUES, L. M. M. *et al.* Financiamento do esporte no Brasil: análise acerca das mudanças recentes na configuração dos repasses de recursos das loterias federais. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, 2021.

MARQUES, R. F. R.; GUTIERREZ, G. L.; MONTAGNER, P. C. Novas configurações socioeconômicas do esporte na era da globalização. **Revista da Educação Física/UEM**, v. 20, n. 4, 2009a.

MARQUES, S. B. S. da S. **Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul**: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI. Porto Alegre Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 24 mar. 2014.

MARTINS, F. B. **Análise da dupla carreira de atletas beneficiados pelo Programa Bolsa-A atleta do Governo do Distrito Federal**: conciliação entre a trajetória esportiva e educacional. Brasília: Universidade de Brasília, 2019.

MASCARENHAS, F. Megaeventos esportivos e Educação Física: alerta de tsunami. **Movimento**, 2012.

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 30, n. 4, p. 963–980, dez. 2016.

MASCARENHAS, F. *et al.* O bloco olímpico: estado, organização esportiva e mercado na configuração da Agenda Rio 2016. **The Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport (ALESDE)**, v. 2, n. 2, p. 2012, 7 fev. 2012.

MATIAS, W. B. *et al.* Gastos tributários com o esporte: Lei de Incentivo Fiscal (Lei nº 11.438/2006). **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 2, n. 1, p. 56–61, 2021.

MATIAS, W. B. A Política esportiva do governo Lula: o programa segundo tempo. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 16, p. 1–23, 2013.

MATIAS, W. B. *et al.* A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento (Porto Alegre)**, v. 21, n. 1, p. 95–110, 5 fev. 2015.

MEDEIROS, N. S. **Uma análise sobre as políticas sociais no Brasil e a “questão social” na contemporaneidade**. Disponível em:

[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo10-desafiosedimensoescontemporaneasdodesenvolvimentoepoliticaspUBLICAS/pdf/umaanalisesobreaspoliticassociaisdobrasile\\_a\\_questaosocial\\_nacontemporaneidade.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo10-desafiosedimensoescontemporaneasdodesenvolvimentoepoliticaspUBLICAS/pdf/umaanalisesobreaspoliticassociaisdobrasile_a_questaosocial_nacontemporaneidade.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.

MELO, L. de F.; BRAIDI, D. M. P. A política de bônus para os profissionais da educação no estado do Acre: concepção e normatização. **Revista Teias**, v. 19, n. 2018.37804, p. 422–437, 3 dez. 2018.

MELO, M. P. de. Lazer, Esporte e Cidadania: debatendo a nova moda do momento. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, v. 10, n. 2, p. 105–122, 2004.

MELO, M. P. de. **Esporte e juventude pobre**: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

MELO, M. P. de. O chamado terceiro setor entra em campo: políticas públicas de esporte no governo Lula e o aprofundamento do projeto neoliberal de terceira via. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 10, n. 2, 20 ago. 2007.

MENDES, M. J. Fundo de participação dos estados: sugestão de novos critérios de partilha que atendam determinação do STF. *In*: LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (ed.). **Federalismo à Brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. p. 149–166.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

MORAIS, M. de J. **“Acreanidade”**: Invenção e reinvenção da identidade Acreana. Rio Branco: EDUFAC, 2016.

MOREIRA, F. D. S.; SILVA, L. P. da. A política de esporte no estado do Pará no período de 2012 a 2013. **Motrivivência**, v. 32, n. 63, p. 1–21, 2020.

MOURA, J. L. P. de. A mercantilização da natureza em 20 anos de políticas de desenvolvimento sustentável no Acre (1998–2018). **Revista Geo Amazônia**, v. 06, n. 2358–1778, p. 33–52, 2018.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NEVES, M. V. Uma breve história da luta acreana. *In*: CARVALHO, C. (ed.). **Cadernos Povos da Floresta: Chico Mendes Vive!!** Secretaria ed. Rio Branco, AC: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

NOBRE, C. J. F. A condição financeira governamental e sua influência na transparência da gestão pública municipal. 16 mar. 2017.

PASSARO JUNIOR, E. **Um contexto histórico e sócio-ambiental dos povos da floresta do Acre**: ensaio sobre história recente desses povos e as políticas públicas estaduais do “Governo da Floresta”. 2012. 41 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ecologia) – Curso de Ecologia, Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Rio Claro, Rio Claro, 2012. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120416/passarojunior\\_e\\_tcc\\_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120416/passarojunior_e_tcc_rcla.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 15 abr. 2022.

OLIVEIRA, M. **Ex-secretário da Setul é condenado e multado pelo TCE-AC**. Tribunal de Contas do Estado do Acre, nov. 2012. Disponível em: <https://tceac.tc.br/2012/11/22/ex-secretario-da-setul-e-condenado-e-multado-pelo-tce-ac/>. Acesso em: 15 abr. 2022.



PAULA, E. A. de; VALÊNCIO, N.; MORAIS, M. de J. Fronteiras Amazônicas e os “Focos de Calor”: o que as fumaças ocultam e revelam? *In*: PINTO, M. C. O. B. S.; MORAIS, M. de J.; LIMA, J. C. (org.). **Processos de territorialização e identidades sociais**. São Carlos: RiMa Editora, EDUA, 2012. v. 2. p. 3–22.

PAULA, E. A. de; MORAIS, M. de J.; SILVA, S. S. da. Cercamento das florestas sob o “capitalismo verde”: miradas desde a fronteira trinacional Brasil/Peru/Bolívia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 18, n. 1, p. 215-233, jan./jun. 2015.

PAULA, E. A. de. **(Des) envolvimento Insustentável na Amazônia Ocidental**: dos missionários do progresso aos mercadores da natureza. Rio Branco: EDUFAC, 2013a.

PAULA, E. A. de. Entre desastres e transgressões: a chegada dos imigrantes haitianos no “Reino deste mundo Amazônico”. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 16, n. 2, p. 187–206, dez. 2013b.

PEDROSA, F. R. Florestania, modernidade e outras farsas do Governo Petista no Acre. *In*: SIMPÓSIO LINGUAGENS E IDENTIDADE DA/NA AMAZÔNIA SUL OCIDENTAL, 10., e COLÓQUIO INTERNACIONAL “AS AMAZÔNIAS, AS ÁFRICAS E AS ÁFRICAS NA PAN-AMAZÔNIA”, 8., v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2019.

PEREIRA, P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, T. M. Brasil: políticas sociais em um país federalista e descentralizado. **Espaço Público**, v. 2, p. 89–96, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/238601/30383>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Selo Cultura Acadêmica da Fundação Editora Unesp, 2009.

PINHEIRO, F. D. M. A história acreana nas ondas do rádio. **Revista Brasileira de História da Mídia (RBHM)**, São Paulo, v.1, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/rbhm/article/download/4026/2359>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PINHEIRO, F. DE M. Florestania: a Cidadania da Floresta vista a partir dos conceitos de biopolítica, significantes vazios e ecologia dos saberes. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DA COMUNICAÇÃO, 33., 2010, Caxias do Sul, RS. **Anais [...]**. Caxias do Sul, RS: Intercom-Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2010.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (PNUD). **Movimento é vida: atividades físicas esportivas para todas as pessoas**: Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano do Brasil. Brasília, DF: PNUD, 2017. Disponível em: [http://www.each.usp.br/gepaf/wp-content/uploads/2017/10/PNUD\\_RNDH\\_completo.pdf](http://www.each.usp.br/gepaf/wp-content/uploads/2017/10/PNUD_RNDH_completo.pdf). Acesso em: 15 out. 2021.

PONT, R. O papel dos governos petistas no projeto partidário. *In*: MAGALHÃES, I.; BARRETO, L.; TREVAS, V. (ed.). **Governo e cidadania**: balanço e reflexões sobre o modo

petista de governar. São Paulo, SP: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

RÊGO, J. F. do. (org.). **Acre 2000-2013**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. (Estudos estados brasileiros). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Acre-miolo-web.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

REIS, N. S. **Políticas de esporte educacional nos governos Lula e Dilma: avanços, limites e anacronismos**. 2015. 200 p. Dissertação (Mestrado em Educação física) – Universidade de Brasília (UnB), Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Brasília, DF, 2015.

RODRIGUES, D.; MELO, Q. Desportistas falam sobre dificuldade de ser atleta profissional no Acre. **Globo.com**, GE, 10 fev. 2015. Disponível em: <http://ge.globo.com/ac/noticia/2015/02/desportistas-falam-sobre-dificuldade-de-ser-atleta-profissional-no-acre.html>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ROJO, J. R. *et al.* Corrida de rua: Reflexões sobre o “universo da modalidade”. **Corpoconsciência**, v. 21, p. 82–96, 2017.

ROSSONI, F. V.; BEIRUTH, A. X. Transparência na gestão pública municipal: análise nos sites das prefeituras do estado do Espírito Santo. **RAGC**, v. 4, n. 17, p. 1–16, 31 out. 2016.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, p. 605–631, dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In: Financerização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123–152.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4–22, 28 jun. 2012.

SALVADOR, E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro no século XXI. *In: SIMPÓSIO ORÇAMENTO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (UEL)*, 2., [texto base da conferência proferida em] 08 abr. 2014, Londrina, PR. **Anais [...]**. Londrina, PR: UEL, 2014.

SANT’ANA JÚNIOR, H. A. de. **Florestania: a saga acreana e o Governo da Floresta**. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

SANTANA REIS, N. *et al.* A política esportiva brasileira nos Governos do Partido dos Trabalhadores-PT (2003-2016). **Revista ComCiência**, Guanambi, BA, v. 3, n. 3, p. 77–89, 2018. DOI 10.36112/issn2595-1890.v3i1.p77-89.

SANTOS, E. S. dos; CARVALHO, M. J.; FROES, G. S. Investimento na Função Desporto e Lazer (FDL) por Parte dos Municípios do Estado do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva (RIGD)**, v. 9, n. 2, p. 1–16, 2019.

SANTOS, E. S. DOS; *et al.* A. Participação das capitais dos estados brasileiros no financiamento do esporte e do lazer. **Educación Física y Deporte**, v. 39, n. 2, 2020.

SANTOS, E. S. dos; FREITAS, A. L. C. de. O direito ao desporto. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 9, n. 30, p. 139–157, 30 mar. 2015.

SANTOS, E. S. dos *et al.* O financiamento do esporte e do lazer pelos municípios do Estado do Mato Grosso de 2005 a 2008. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 22, n. 1, p. 49–68, 29 mar. 2019.

SANTOS, E. S. dos; STAREPRAVO, F. A.; CANAN, F. Evolução das despesas da função desporto e lazer (FDL) dos municípios do estado do Piauí de 2003 a 2011. **Motrivivência**, v. 30, n. 55, p. 20–33, 2018.

SANTOS, E. S.; MENDES, A. D. Níveis de adesão ao gasto público na função desporto e lazer por parte dos municípios brasileiros. **Pensar a Prática**, v. 23, n. 1980–6183, 2020.

SANTOS, E.; SANTOS, D. A descentralização em curso das políticas públicas de esporte e de lazer no estado do Piauí. **Pensar a Prática**, v. 22, p. 52594–52595, 27 jun. 2019.

SANTOS, M. C. dos; MARQUES, J. C. Corrida de Rua e Representação Social: Análise da Campanha Publicitária “It’s Runderful” da Mizuno. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 39., São Paulo, 05-09 set. 2016. **Anais [...]**. São Paulo: Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2016.

SANTOS, M. I. dos. **Perspectivas de gestão participativa no setor de esporte e lazer da administração municipal de Vitória-ES**. 2013. 168 p. Dissertação (Mestrado em Educação Física) –Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2013.

SANTOS NASCIMENTO, O. A. *et al.* O Financiamento público estadual do esporte no estado de Goiás. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 23, 2020. DOI: doi.org/10.5216/rpp.v23.57160. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/feff/article/view/57160>. Acesso em: 9 maio. 2022.

SCHMIDLEHNER, M. F. A função estratégica do Acre na produção do discurso da Economia Verde. *In*: **DoSSIê Acre**: Documento especial para a cúpula dos povos: o Acre que os mercadores da natureza escondem. Rio de Janeiro: Conselho Indigenista Missionário Regional Acre, 2012. p. 13–19. Disponível em: [https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Dossie-acre\\_2012.pdf](https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Dossie-acre_2012.pdf). Acesso em: 9 maio. 2022.

SECCHI, L. **Políticas Públicas, conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, D. S.; BORGES, C. N. F.; AMARAL, S. C. F. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, n. 1, p. 65–79, 2015.

SILVA, D. S.; SANTOS, M. I. dos; AVILA, M. A. Intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer no município de Ilhéus-Ba. **Conexões**, v. 11, n. 3, p. 13–35, 19 set. 2013.

SILVA, M. C. R. da. **Razões da sustentabilidade do Governo da Floresta**: uma releitura do processo de desenvolvimento do Estado do Acre. [s.l.] Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ, 2011.

SILVA, N. E. da. **Um governo na floresta**. São Paulo: Universidade Católica de São Paulo, 2009.

SILVA, N. E. da. **Um governo na floresta**: Política, mito e história no Acre contemporâneo. São Paulo: Baraúna, 2010.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. (Coleção Governo e Políticas Públicas)

SOUZA, A. P. P. de *et al.* Megaeventos esportivos: competições esportivas ou políticas/econômicas? **Motrivivência**, v. 41, p. 101–114, 2013.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20–45, 2006.

SOUZA, C. H. L. de. **Participação social No Governo Lula**: um olhar sobre o modo petista de governar. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2006.

SOUZA, J. de; MARCHI JÚNIOR, W. Os “legados” dos megaeventos esportivos no Brasil: algumas notas e reflexões. **Motrivivência**, p. 245–255, 2010.

SOUZA, J. N. DE. **Efeitos socioculturais da prática do futebol para alunas do programa segundo tempo forças no esporte**. 2019. 49 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Educação Física) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2019.

SOUZA MACHADO, F. R. de. Federalismo e políticas públicas no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, n. 11, nov. 2014. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-311XRE011114>

SOUZA, R. P. de. **Caracterização e análise da gestão das instalações desportivas públicas não escolares do município de Rio Branco, Acre-Brasil**. 2014. 165 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Desportiva) – Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2014.

SOUZA, V. S. de; ELICKER, E.; SILVA, A. C. da. Hóquei subaquático no acre: um relato de experiência. **South American Journal of Basic Education, Technical and Technological**, v. 6, n. 2446–4821, p. 874–883, 2019.

SPINK, P. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. **Cadernos Fudap**, n. 13, p. 57–65, abr. 1987.

TAFFAREL, C. N. Z. Desporto educacional: realidade e possibilidades das políticas governamentais e das práticas pedagógicas nas escolas públicas. **Movimento: Revista de**

**Educação Física da UFRGS**, Porto Alegre, ano 7, v. 6, n. 13, p. XV–XXXV, 2000.

TAFFAREL, C. N. Z.; SANTOS JUNIOR, C. D. L. Política nacional do esporte: as consequências do desmonte do ministério do esporte. **Motrivivência**, v. 31, n. 60, p. 01–32, 2019.

TEIXEIRA, M. R. **Esporte, fundo público e pequena política**. 2016. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília; Brasília, 2016.

TEIXEIRA, M. R.; *et al.* Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, v. 24, n. 2, p. 593, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.73007>

TEIXEIRA, M. R. *et al.* O programa bolsa atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivivência**, v. 29, p. 92–109, 8 dez. 2017.

TOCANTINS, L. **Estado do Acre: Geografia, História e Sociedade**. [S. l.]: Philobiblion Livros de Arte Ltda., 1984.

UNGHERI, B. O.; ISAYAMA, H. F. Esporte, lazer e descentralização. **LICERE: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, v. 22, n. 3, p. 537–578, 27 set. 2019.

VAZ, J. C. Planejamento e desenvolvimento regional: uma mudança de paradigma. *In*: BITTAR, J. (org.). **Governos estaduais: desafios e avanços, reflexões e relatos de experiências petistas**. 1. ed. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

VERÇOSA, P. S.; BASSI, M. E. Política de valorização do magistério público: a bonificação na rede de ensino estadual do Acre. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 14, 11 jul. 2018. DOI <https://doi.org/10.22456/1982-8918.73007>

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. 2005. 370 p. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2005.

VIANA, J. Arena da Floresta é inaugurada. **Tribuna do Paraná**, 31 dez. 2006 [atualizada em 19 jan. 2013]. Disponível em: <https://tribunapr.uol.com.br/esportes/arena-da-floresta-e-inaugurada/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

VIEIRA, L. H. S. *et al.* **Estudos sobre a gestão do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. 1. ed. Brasília, DF: Gráfica e Editora Ideal, 2011.

VIOLA, G. *et al.* Pedagogia do esporte e autonomia: um estudo em projeto social de educação não formal. **Pensar a Prática**, v. 14, n. 3, p. 1–21, 2011.

WANDERLEY, M. B. *et al.* Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, v. 137, n. 137, p. 7–13, 7 fev. 2020.

ZUCCOLOTTO, R. A.; TEIXEIRA, M. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 390–411, set. 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242-254, dez. 2014.