



Universidade de Brasília
Faculdade de Educação Física
Programa de Pós-Graduação em Educação Física
Doutorado em Educação Física

**MAIS DO MESMO? AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO MARANHÃO EM
GOVERNOS DE DISTINTA ORIENTAÇÃO POLÍTICA**

Ywry Crystiano da Silva Magalhães

Orientador: Prof. Dr. Fernando Mascarenhas
Coorientadora: Prof. Dr. Silvana Martins Araujo

Brasília/DF

2023



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

Ywry Crystiano da Silva Magalhães

**MAIS DO MESMO? AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO MARANHÃO EM
GOVERNOS DE DISTINTA ORIENTAÇÃO POLÍTICA**

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Educação Física pelo Programa de Pós-graduação em Educação Física da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Mascarenhas

Coorientadora: Prof. Dr. Silvana Martins Araujo

Brasília

2023

YWRY CRYSTIANO DA SILVA MAGALHAES

MAIS DO MESMO? AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO MARANHÃO EM GOVERNOS DE DISTINTA ORIENTAÇÃO POLÍTICA

Tese de doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de doutor em Educação Física pelo Programa de Pós-graduação em Educação Física da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA

**Professor Drº. Fernando Mascarenhas (Presidente)
Universidade de Brasília**

**Professor Drº. Pedro Fernando Avalone de Athayde (Membro
titular
Universidade de Brasília**

**Professor Drº. Fernando Henrique Carneiro (externo à UnB)
Instituto Federal de Goiás**

**Professor Drº. Lino Castellani Filho (externo à
UnB) Universidade de Campinas**

FICHA CARTOGRÁFICA

Dedico este trabalho aos meus filhos, Maria Luísa e Ywry Filho pelos seus carinhos tão necessários nesse período.

Aos meus pais, Maria Benedita e Pedro Magalhães pelo apoio incondicional em todos os momentos da minha vida.

À minha esposa Renata Magalhães pela sua compreensão e coragem para desbravarmos o Distrito Federal.

À minha avó, Maria de Jesus (Dadá), pelos seus conselhos, sabedoria e sua história de vida que nos enche orgulho.

AGRADECIMENTOS

São tantas pessoas que nos ajudaram e nos ajudam durante um período como o de doutoramento que eu não conseguiria colocar todas nesse espaço. Como sou o homem de poucas palavras vou prestar os meus agradecimentos no calor da emoção em que eu escrevo esse texto.

Agradeço a Deus pela vida.

Agradeço a minha família, sem o apoio de vocês seria muito mais difícil chegar até aqui.

Agradeço aos amigos da Liberdade, do Angelim, do Recanto dos Vinhais, do Colégio Girassol, do futsal, da UFMA, da UEMA cada experiência vivida com vocês está consignada nesse trabalho.

Agradeço a Universidade de Brasília (UnB), principalmente ao Programa de Pós-Graduação em Educação Física e ao Programa de Pós-Graduação em Política Social pelo aprendizado e acolhimento.

Agradeço ao Instituto Federal do Maranhão pela pronta liberação para eu poder cursar o doutorado. Agradeço ao professor Luis Fernando Nascimento que não mediu esforços para ficar com minha carga-horária.

Agradeço ao GEPPEF, pela sua resistência no estado, por todas as trocas de conhecimentos e pelo incentivo na busca de uma maior qualificação.

Agradeço aos amigos de grupo de pesquisa AVANTE pelo enriquecimento cultural e científico, pelas risadas, pelo futebol companheiro e o pós – futebol.

Estendo os meus agradecimentos aos professores da FEF/UNB: Lino Castellani, Pedro Athayde, Marcelo Húngaro, Dulce Almeida, Jonatas Maia e Alfredo Feres por tantos ensinamentos.

Agradeço aos camaradas e companheiros de linha: Renato, Bartolomeu, Nadson, Mariangela, Vitor, Mari, Daniele, Claudia, Leandro, Eduardo, Aline, Jhonatas, Eliane, Marcelo, Juarez, Pedro Tatu, Pâmela, Liáo, Tiago, Lucas, Felipe Amapá, Felipe Passos e tantos outros que me ajudaram nessa jornada.

Agradeço aos membros da banca pelo pronto aceite da participação desse momento tão importante na minha vida e de todos aqueles que enfrentam o desafio da pós – graduação nesse país.

Agradeço à minha coorientadora professora Dr. Silvana Araújo, a sua competência e dedicação me orgulha muito.

Agradeço ao meu orientador professor Dr. Fernando Mascarenhas pela forma como conduziu o processo de orientação, de forma serena e compreensível, respeitando os meus limites.

RESUMO

Essa tese se junta a outras pesquisas que tiveram como objeto as políticas estaduais de esporte, nesse caso específico, o nosso lócus foi o Maranhão, Estado esse que teve como peculiaridade as suas recentes administrações serem conduzidas por gestores de distinta orientação política. Essa tese também se insere na agenda de pesquisa coletiva do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer - AVANTE, que enxergou uma lacuna nos estudos das políticas estaduais de esporte, bem como a incipiência de metodologias de análise e avaliação de políticas para esse setor. Para tanto, construímos uma proposta metodológica ampliada para o estudo das políticas públicas estaduais de esporte. Esse esforço reflete uma organização coletiva do trabalho científico, o que possibilitou a investigação sobre a realidade das políticas públicas de esporte em diferentes Estados. compreender os elementos da política de esporte no Maranhão circunscritos no período de 2011 a 2018, bem como a materialização da continuidade e descontinuidade presentes nas políticas de esporte nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino, na perspectiva de democratização ao esporte. Como objetivos específicos, buscamos: a) Apresentar a história e desenvolvimento político, econômico e social do Estado do Maranhão, bem como um panorama da sua realidade esportiva; b) Analisar a configuração política de esporte no Estado por meio do ordenamento legal, dispositivos políticos, programas e projetos; c) analisar a gestão, estrutura e funcionamento do órgão gestor das políticas de esporte no Estado do Maranhão por meio dos mecanismos de controle democrático; d) Analisar a abrangência e a infraestrutura dos espaços e equipamentos de esporte existentes no Estado do Maranhão; e) Demonstrar o financiamento das políticas públicas de esporte no Maranhão, analisando o montante e o direcionamento do gasto. Além da proposta metodológica elaborada pelo Grupo Avante, essa pesquisa se configurou como documental de abordagem qualitativa e quantitativa. Como resultados da pesquisa, constatamos que o Estado do Maranhão ainda continua ocupando uma posição de destaque negativo quanto ao IDH; A legislação do Estado acerca do esporte não garante um percentual mínimo de recursos destinados ao esporte, limitando a democratização desse direito; O mecanismo de controle democrático para o esporte não representa os interesses dos “de baixo”, favorecendo a “balcanização da política”; Os espaços e equipamentos de esporte são concentrados na capital do Estado fator limitante do acesso ao esporte; O montante dos recursos do esporte não chegou a 1% do orçamento do Estado, as duas gestões oscilaram na execução do gasto com o esporte, Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) se destacou como mecanismo de financiamento público do setor, privilegiando o esporte de alto rendimento. Em suma, não obstante à intenção de ruptura, o governo Flávio Dino representou muito mais continuidade do que descontinuidade em relação ao governo de Roseana Sarney, sem produzir mudanças significativas no *status quo* do esporte no Estado.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Esporte. Maranhão.

ABSTRACT

This thesis joins other studies that had state sports policies as their object, in this specific case, our locus was Maranhão, a state that had the peculiarity of its recent administrations being conducted by managers of different political orientations. This thesis is also part of the collective research agenda of the Group for Research and Sociocritical Training in Physical Education, Sport and Leisure - AVANTE, which saw a gap in the study of state sports policies, as well as the incipience of methodologies for analyzing and evaluating policies for that sector. For that, we built an expanded methodological proposal for the study of state public sports policies. This effort reflects a collective organization of scientific work, which made it possible to investigate the reality of public sports policies in different states. The general objective of the research was to understand the elements of continuity and discontinuity of the sports policy in Maranhão circumscribed in the period from 2011 to 2018 in the perspective of democratization to the sport. As specific objectives, we seek to: a) Present the history and political, economic and social development of the State of Maranhão, as well as an overview of its sporting reality; b) Analyze the political configuration of sport in the State through the legal system, political devices, programs and projects; c) analyze the management, structure and functioning of the sports policy management body in the State of Maranhão through democratic control mechanisms; d) Analyze the scope and infrastructure of existing spaces and sports equipment in the State of Maranhão; e) Demonstrate the funding of public sports policies in Maranhão, analyzing the amount and direction of expenditure. In addition to the methodological proposal elaborated by Grupo Avante, this research was configured as a documentary with a qualitative and quantitative approach. As a result of the research, we found that the State of Maranhão still occupies a position of negative prominence regarding the HDI; State legislation on sports does not guarantee a minimum percentage of resources allocated to sports, limiting the democratization of this right; The democratic control mechanism for sport does not represent the interests of those “from below”, favoring the “balkanization of politics”; Sports spaces and equipment are concentrated in the state capital, a limiting factor for access to sports; The amount of resources for sport did not reach 1% of the State budget, the two administrations fluctuated in the execution of expenditure on sport, the Sports Incentive Law (LIE) stood out as a public financing mechanism for the sector, privileging the sport of high yield. In short, despite the intention of rupture, the Flávio Dino government represented much more continuity than discontinuity in relation to the Roseana Sarney government, without producing significant changes in the status quo of sport in the State.

Keywords: Public Policies. Sport. Maranhao.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Orçamento geral do estado, valores planejados e executados do esporte no Governo Roseana Sarney – 2011 – 2014.....	144
Gráfico 2	- Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2011-2014.....	145
Gráfico 3	- Orçamento geral do estado, valores planejados e executados do esporte no Governo Roseana Sarney – 2015 – 2018.....	146
Gráfico 4	- Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2015-2018.....	146
Gráfico 5	- Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2011 – 2018....	147

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Federalismo Cooperativo.....	48
Figura 2	- Sistema Brasileiro de Desporto.	56
Figura 3	- Proposta inicial de análise de políticas esportivas estaduais.....	87
Figura 4	- Proposta final de análise de políticas esportivas estaduais.....	88
Figura 5	- Mapa geográfico do Estado do Maranhão.....	89
Figura 6	- Gráfico de percentual de pessoas que praticaram alguma atividade física no período referência de 365 dias, na população de 15 anos ou mais de idade por Unidades da Federação em 2015.....	91
Figura 7	- Organograma da SEDEL.....	115
Figura 8	- Imagem do Estádio Governador João Castelo, o “Castelão”.....	131
Figura 9	- Imagem do Ginásio Paulo Leite.....	131
Figura 10	- Imagem do Ginásio Manuel Trajano.....	132
Figura 11	- Imagem pista da kart João Salem.....	132
Figura 12	- Imagem da Atletismo Prof. Furtado.....	133
Figura 13	- Imagem do Ginásio Georgiana Pfluenguer.....	133
Figura 14	- Imagem do Ginásio Georgiana Pfluenguer.....	134
Figura 15	- Georreferenciamento do ginásio Guioberto Alves.....	134
Figura 16	- Mapa Complexo Canhoteiro.....	135
Figura 17	- Imagem do O Ginásio Rubem Goulart.....	136
Figura 18	- Mapa Ginásio Rubem Goulart.....	136
Figura 19	- Imagem do Ginásio Costa Rodrigues.....	137
Figura 20	- Mapa Ginásio Costa Rodrigues.....	137
Figura 21	- Imagem da Arena Beach Soccer Domingos Leal.....	138
Figura 22	- Imagem da quadra da Lagoa da Jansen.....	138
Figura 23	- Mapa Equipamentos de Esporte da Lagoa da Jansen.....	139
Figura 24	- CAMPO Waldermilson Pena (bacanga).....	140

Figura 25	- Campo de Futebol Waldemilson Pena.....	140
-----------	--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Cargos exercidos por Roseana Sarney Murad de 1974 a 1989.....	76
Quadro 2	- Federações de modalidades esportivas.....	94
Quadro 3	- Leis com previsão de direito ao esporte elaboradas no período de 2011 a 2014.....	97
Quadro 4	- Leis com previsão de direito ao esporte elaboradas no período de 2015 a 2018.....	99
Quadro 5	- Quadro de Programas do Governo Roseana Sarney (2011 a 2014).....	101
Quadro 6	- Quadro de Programas do Governo Flávio Dino (2015 a 2018).....	103
Quadro 7	- Projetos da Gestão Roseana Sarney (2011-2014).....	104
Quadro 8	- Projetos da Gestão Flávio Dino (2015-2018).....	118
Quadro 9	- Quantitativos de alunos, escolas e municípios atendidos pelos JEM,s (2011-2014).....	125
Quadro 10	- Quantitativos de alunos, escolas e municípios atendidos pelos JEMs (2015-2018)	129
Quadro 11	- Alcance dos programas/projetos da gestão Roseana Sarney (2011-2014).....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	-	Projetos da Gestão Roseana Sarney (2011-2014).....	106
Tabela 2	-	Projetos da Gestão Flávio Dino (2015-2018).....	107
Tabela 3	-	Espaços e equipamentos esportivos da Gestão Roseana Sarney.....	130
Tabela 4	-	Direcionamento do gasto na gestão Roseana Sarney (2011-2014).....	148
Tabela 5	-	Direcionamento do gasto na gestão Flávio Dino (2015-2018).....	149
Tabela 6	-	Captação de recursos da LIE no governo Roseana Sarney (2011-2014).....	150
Tabela 7	-	Captação de recursos da LIE no governo Flávio Dino (2015-2018) valores em milhão.....	151

LISTA DE SIGLAS

AFEs	- Atividades Físicas Esportivas
AJUFE	- Associação Nacional dos Juizes Federais
ALEMA	- Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão
ALUMAR	- Companhia de Alumínio do Maranhão
ASBAC	- Associação Social Bacabalense de Amigos e Colegas
ATASC	- Associação dos Amigos e Torcedores do Sampaio Correa
AVANTE	- Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBC	- Confederação Brasileira de Clubes
CBCE	- Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CBF	- Confederação Brasileira de Futebol
CF	- Constituição Federal de 1988
CGU	- Controladoria-Geral da União
CND	- Conselho Nacional de Desporto
CNEs	- Conferências Nacionais de Esporte
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
COB	- Comitê Olímpico Brasileiro
CONBRACE	- Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte
CONESP	- Conselho Estadual de Esporte
CPB	- Comitê Paralímpico Brasileiro
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM	- Democratas

DIESPORTE	- Diagnóstico Nacional do Esporte
DNA	- Ácido Desoxirribonucleico
EAR	- Esporte de Alto Rendimento
ED	- Esporte Educacional
EGMA	- Escola de Governo do Maranhão
Embratur	- Empresa Brasileira de Turismo
EP	- Esporte Participação
ESAFI	- Escola de Administração e Treinamento
EUA	- Estados Unidos da América
FAME	- Federação Acadêmica Maranhense de Esporte
FDL	- Função Desporto e Lazer
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIFA	- Federação Internacional de Associações de Futebol
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNESP	- Fundo Estadual de Esportes
GEPPEF	- Grupo de Pesquisas Pedagógicas em Educação Física
GPE's	- Grandes Projetos Econômicos
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INDESP	- Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IPEA	- Instituto de Planejamento Econômico e Social
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
JEMs	- Jogos Escolares Maranhenses
JUMs	- Jogos Universitários Maranhenses
LBF	- Liga Brasileira Feminina de Basquete
LIE	- Lei de Incentivo ao Esporte
ME	- Ministério do Esporte
MET	- Ministério do Esporte e Turismo
MP	- MEDIDA PROVISÓRIA

NOVACAP	- Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PARAJEMs	- Jogos Paralímpicos Escolares Maranhenses
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PFL	- Partido da Frente Liberal
PHS	- Partido Humanista da Solidariedade
PIB	- Produto Interno Bruto
PMDB	- Movimento Democrático Brasileiro
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCSU	- Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	- Partido Progressista
PPA	- Plano Plurianual
PPS	- Partido Popular Socialista
PR	- Partido da República
PRB	- Partido Republicano Brasileiro
PROS	- Partido Republicano da Ordem Social
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSD	- Partido Social Democrático
PSDC	- Democracia Cristã
PSL	- Partido Social Liberal
PT -	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	- Partido Trabalhista Cristão
PTN	- Partido Trabalhista Nacional
PV	- Partido Verde
REDE CEDES	- Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer
SBD	- Sistema Brasileiro de Desporto
SD	- Solidariedade
SEDEL	- Secretaria Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão
SEDUC	- Secretaria Estadual de Educação

SESP	- Secretaria do Estado de Esporte
SND	- Sistema Nacional de Desporto
SOAC	- Sistema Online de Apoio a Congressos
SUAS	- Sistema Único de Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNB	- Universidade de Brasília
VIGITEL	- Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. O DIREITO AO ESPORTE NO BRASIL.....	22
1.1 Considerações acerca do Estado Moderno.....	22
1.2 As relações entre Estado, sociedade e esporte no Brasil.....	27
1.3 O direito ao esporte pós-Constituição Federal.....	36
2 FEDERALISMO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE.....	44
2.1 Federalismo e políticas públicas no Brasil.....	47
2.2 Federalismo e políticas públicas de esporte no Brasil.....	50
2.3 Estrutura e gestão da política de esporte no Brasil.....	53
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE ESPORTE.....	60
3.1 Um estudo sobre o Maranhão.....	60
3.2 Aspectos históricos e socioculturais do Maranhão.....	67
3.3 Histórico político-governamental: mandonismo, clientelismo e patrimonialismo.....	72
3.4 Entre o “sarneísmo” e o “dinismo”.....	75
3.4.1 E Agora José? O Modo de Governar em Roseana Sarney.....	75
3.4.2 Flávio Dino e a Intenção de Ruptura: “a terceira margem do rio”.....	79
4 ANÁLISE DA POLÍTICA ESTADUAL.....	84
4.1 Apresentação da proposta de análise e os seus aspectos.....	85
4.2 Contexto Regional.....	89
4.2.1 Perfil socioeconômico e demográfico.....	89

4.2.2	Panorama da realidade esportiva.....	92
4.3	Configuração da Política.....	95
4.3.1	Programas.....	102
4.3.2	Projetos.....	106
4.4	Gestão e Controle Democrático.....	112
4.5	Abrangência e infraestrutura.....	125
4.6	Financiamento final.....	143
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	157

INTRODUÇÃO

Atribuímos ao poder público, de modo geral, a tarefa de implementar políticas públicas que garanta o acesso aos direitos sociais, para isso é necessário que o Estado assuma a responsabilidade pela a democratização desses direitos.

A discussão sobre a temática das políticas públicas na atual conjuntura do Estado se apresenta como uma árdua tarefa, uma vez que o projeto ideopolítico neoliberal – Estado mínimo¹- vem ganhando mais força por meio de grupos de pressões e de organismos internacionais.

Isso se agrava ainda mais quando olhamos para os direitos previsto na Constituição Federal de 1988 e destacamos o esporte, pois historicamente o mesmo não costuma aparecer como prioridade nas pautas dos governos, mesmo que seja garantido na Carta Magna de 1988.

A Concentração de pesquisas que tiveram as políticas públicas com foco para a esfera federal deram visibilidade aos seguintes eixos: Avaliação de programas; A formação profissional para setor esporte; Financiamento; Política esportiva educacional; Espaços equipamentos de esporte e lazer; Controle democrático. Todos esses eixos aparecem bem contemplados nas diferentes pesquisas, o que denota que há uma crescente produção no país.

Ao verificarmos que existe uma vasta produção sobre a temática de políticas pública de esporte e lazer em âmbito federal, optamos nesse projeto analisar a política pública de esporte estadual, e elegemos o Estado do Maranhão como *locus* da investigação.

A escolha do objeto não foi aleatória surgiu de um coletivo de pesquisadores que enxergaram a carência de estudos em políticas estaduais de esporte, e, também, a necessidade da elaboração de uma metodologia ampla que desse conta da complexidade do objeto.

Outra razão para a escolha do objeto tem explicações que decorrem não só de afinidades do pesquisador, pois trata da sua terra natal, mais, principalmente, da importância política de sua problematização contemporânea, pois após um mapeamento da produção científica no Estado sobre a política pública de esporte com abrangência estadual, verificamos que há incipiência de estudos que as analisam no Estado do Maranhão, se debruçaram em analisar as políticas públicas de esporte e lazer em sua totalidade e complexidade em termos de gestão, financiamento e avaliação de projetos e programas, com contribuições pontuais

¹ Surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar. [...] O seu propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. (ANDERSON, 1995, p.10 apud BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p.125)

para o desenvolvimento de políticas públicas compromissadas e conscientes de seu papel social, buscando compreender seus principais aspectos na atuação de governos de diferentes orientações políticas.

Se por um lado o Maranhão é um estado pouco pesquisado no que tange a sua política de esporte, por outro lado o Distrito Federal, o Paraná e Rio Grande do Sul acumulam produção sobre essa temática, é o que detectamos na plataforma SOAC, que reúne os trabalhos apresentados no Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE²) entre os anos de 2009 a 2017.

Nesse sentido, entendemos que há um movimento na tentativa de compreensão das políticas estaduais de esporte. Porém, ainda percebemos que os trabalhos não contemplam todos os eixos de análise das políticas públicas.

Dessa forma, entendemos que os estudos acerca da análise da política pública de esporte no Maranhão devem ser cada vez mais aprofundados, possibilitando a construção de novos conhecimentos sobre essa temática no Estado, auxiliando na luta pela melhoria da política esportiva no país, o que justifica a importância desse estudo.

Segundo o IBGE (2018) o Estado do Maranhão é formado por 217 municípios ocupando a última posição por rendimento nominal mensal domiciliar per capita (597 R\$), marcando a 26ª posição (0.689) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse fator reforça a importância de aprofundar os estudos sobre as políticas sociais no Maranhão e dentre elas, a política esportiva.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2015) apontam que no Maranhão, o percentual de pessoas que praticaram algum esporte ou atividade física, no período de referência de 365 dias, na população de 15 anos ou mais de idade é de 38,3%, sendo que desse total, 44,5% são do sexo masculino e 32,5% do sexo feminino. Esses indicadores não explicitam se os praticantes usufruem de serviços públicos ou da iniciativa privada.

Por tais características destacadas, tornou-se relevante o estudo acerca da política de esporte no Maranhão no que tange a reverter esse quadro negativo ao longo da história por meio da construção e fortalecimento de políticas públicas, no intuito de garantir os direitos sociais em sintonia com o desenvolvimento humano.

² Conbrace é o Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, realizado a cada dois anos pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), está entre os principais congressos do país.

Esta tese de Doutorado em Educação Física, realizada no Programa de Pós Graduação em Educação Física, área de Estudo de Políticas Públicas de Esporte e Lazer do Departamento de Educação Física da Universidade de Brasília buscou analisar as políticas públicas de esporte do estado do Maranhão realizadas nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino olhando para o aspecto de continuidade e descontinuidade nas políticas.

Como questões norteadoras deste estudo apresentamos as seguintes indagações: A gestão Flávio Dino predominou elementos de rupturas ou continuidades³ comparado com a gestão Roseana Sarney no setor esportivo? As práticas de gestão do governo Flávio Dino foram diferentes do que no governo Roseana Sarney no setor esportivo? Houve diferenças nos mecanismos de controle democrático nas duas gestões nas políticas de esporte? Como se deu o acesso ao esporte nas duas gestões? Qual foi o montante e o direcionamento do gasto no financiamento das políticas de esporte nas duas gestões?

Essas inquietações nos ajudaram na formulação dos objetivos deste trabalho, a saber: geral - compreender os elementos da política de esporte no Maranhão circunscritos no período de 2011 a 2018, bem como a materialização da continuidade e descontinuidade presentes nas políticas de esporte nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino, na perspectiva de democratização ao esporte; - específicos - a) Apresentar a história e desenvolvimento político, econômico e social do Estado do Maranhão, bem um panorama da sua realidade esportiva; b) Analisar a configuração política de esporte no Estado por meio do ordenamento legal, dispositivos políticos, programas e projetos; c) analisar a gestão, estrutura e funcionamento do órgão gestor das políticas de esporte no Estado do Maranhão por meio os mecanismos de controle democrático; d) Analisar a abrangência e a infraestrutura dos espaços e equipamentos de esporte existentes no Estado; e) Demonstrar o financiamento das políticas públicas de esporte no Maranhão, analisando o montante e o direcionamento do gasto.

Como pressuposto inicial, temos como hipótese de que o governo Flávio Dino não conseguiu romper com a política de esporte que vinha sendo praticada no governo Roseana Sarney, apresentando muito mais elementos de continuidade do que descontinuidade.

Para tanto, realizamos uma pesquisa documental e exploratória de natureza qualitativa e quantitativa. O instrumental para apreciação do material documental foi subsidiado pela proposta de Análise de Políticas Esportiva Estadual desenvolvida pela Linha de Políticas Públicas de Esporte e Lazer, do Grupo Avante, vinculado à Universidade de Brasília.

³ A crítica a ideia de continuidade se refere a uma concepção conservadora que reforça o *status quo*, que faz com que o estado não avance nos seus indicadores, o que difere do desejo de continuidade nas políticas.

A referida proposta parte de 05 dimensões de análise, a saber: 1) Contexto regional; 2) Configuração política; 3) Gestão e controle social; 4) Abrangência e infraestrutura; 5) Financiamento e gasto. Essa proposta será mais aprofundada no capítulo 4.

O texto foi organizado da seguinte forma, além da introdução, no capítulo 1 apresentaremos considerações acerca do estado moderno, bem como a relação do estado com esporte passando pela constitucionalização do direito ao esporte até as políticas pós-Constituição. No capítulo 2 será abordado a relação entre os entes governamentais e seus limites para a consolidação das políticas de esporte, bem como a estrutura organizacional do esporte no Brasil. No capítulo 3 será apresentado os aspectos, históricos, políticos e sociais do Maranhão, também será apresentada a trajetória política de Roseana Sarney e Flávio Dino. No capítulo 4 será realizada a análise dos indicadores sob a luz do nosso instrumento metodológico.

Esse capítulo buscou apresentar o papel do estado moderno, bem como a sua relação como o esporte. Dessa forma, será apresentada nessa seção uma discussão sobre o estado e os aspectos históricos da política do esporte no Brasil antes de depois da constitucionalização do esporte enquanto direito.

1.1 Considerações acerca do Estado Moderno

Por que estudar o Estado? Partimos da compreensão de que o Estado sempre foi alvo de muita atenção por parte de grandes intelectuais, desde a Grécia antiga com Aristóteles, passando pelos autores como Rousseau, Locke, Hegel, Marx, Engels até os autores contemporâneos, os quais serão apresentados mais adiante. Outro dado acerca do Estado é que, mesmo em países centrais ele se faz cada vez mais presente, ou seja, é mais do que necessária a presença de um Estado atuante na reprodução e circulação de capital. E por último, uma característica relevante é que ao olhar para o Estado em ação, percebemos se ele atua na manutenção ou reversão do quadro social, isto é, se é um Estado participativo ou omissivo frente às demandas sociais.

Sendo assim, iremos tratar nesse estudo o debate sobre o Estado na tradição marxista, isso não significa fazer de todos os autores do marxismo um bloco monolítico, pois de acordo com Montaño, C. e Duriguetto, M. L (2011) o que lhe confere unidade nessa tradição é o seu caráter anticapitalista e de revolução, visando à superação do capital de maneira crítica. Dessa forma, o método dialético de conhecimento só é possível quando se parte do real, do concreto, atingindo como resultado o conhecimento teórico como uma fiel reprodução do movimento real.

Carnoy (2013) reconhece que discussão do Estado sob ponto de vista de Marx, Engels e Lenin é incompleta, porém alerta que as recentes teorias marxistas têm suas raízes nesses primeiros estudiosos. Na visão do autor, Marx não desenvolveu uma teoria sobre o Estado, o que o filósofo alemão traz de novo são determinantes que partem de uma concepção de Estado a partir das críticas a Hegel, do desenvolvimento da teoria de Marx sobre a sociedade (incluindo a sua teoria sobre a economia política) e de suas análises de conjunturas históricas específicas.

No entendimento de Carnoy (2013), Marx considerava as condições materiais de uma sociedade como a base da estrutura social e da consciência humana. Nessa visão, o Estado para Marx emergia das relações de produção que por sua vez determinava o modo de pensar,

ou seja, não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo. (CARNOY, 2013)

Sendo assim, o Estado se torna um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classe, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe. (CARNOY, 2013). Dessa forma, “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para gerenciar os negócios comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS apud CARNOY, 2013, p 74).

Adicionado à visão de Marx, Engels, de acordo com Carnoy (2013), defendeu que o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos e que esse controle é realizado pela parte mais economicamente poderosa na sociedade.

Segundo Carnoy, Lenin corrobora que o Estado é um órgão de dominação de classe e que, embora tente conciliar o conflito de classes, esse conflito é irreconciliável. O líder comunista acrescenta que o Estado na ordem burguesa se configura como o aparelho repressivo da classe dominante e sua existência só é justificada pelo conflito de classe. Sem esse conflito o Estado tende a desaparecer.

Para Mascaro (2013), o Estado como o compreendemos surge na Idade Moderna. É nesse período que ele se consolida como um ente terceiro garantidor e necessário a dinâmica do capitalismo, assumindo uma forma política estruturalmente “apartada” dos agentes da produção. Como caracteriza

O Estado se materializa em instituições, mas a partir de uma forma e de uma estrutura específica resultantes da reprodução da totalidade social – do valor, da mercadoria, do capital e do trabalho assalariado. É só nesse específico emaranhado de estrutura e forma de reprodução social que o aparato político é terceiro, e necessário em relação a todos os exploradores, explorados, grupos sociais e indivíduos. [...] O aparato moderno é o Estado sobre todos. (MASCARO, 2013, p 59)

Para Marx (2005), o Estado é produto da divisão social do trabalho e surge com o papel de sustentar uma estrutura de classe e relações de produção e reprodução do capital. Sendo assim, o Estado não se configura como um ente apartado da sociedade, ou seja, o Estado é a própria sociedade que num determinado momento histórico defende os interesses da classe hegemônica. No entendimento de Marx, o Estado é a expressão da sociedade civil e é também a reprodução material da vida social.

Portanto, a compreensão da sociedade civil é que permite a compreensão do Estado, já que este último nada mais é do que a sua expressão político-jurídica. Dessa forma, no entendimento de Marx a superação da sociedade burguesa, incluía, necessariamente, a supressão do Estado por meio de ação revolucionária.

Na visão de Poulantzas (1985) a relação entre Estado, o poder e classes sociais se tornou central nos estudos sobre teoria política. O autor destaca que as teorias tentam explicar a associação da classe dominante com o Estado em busca do atendimento e manutenção dos interesses particulares dos grupos que estão no poder.

De acordo com Poulantzas (1985), a classe dominante se favorece do Estado pelas vias econômicas que se apresentam como um espaço de reprodução e de acumulação do capital e extração da mais valia no modo de produção capitalista, ou seja, “o lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução” (POULANTZAS, 1985, p.21).

Poulantzas (2015) assevera que a classe dominante recorre ao Estado para que o mesmo garanta as condições de reprodução do capital viabilizando seus projetos hegemônicos por meios de estratégias de acumulação, propiciando assim privilégios, ou seja, a classe dominante é composta por grupos que exercem pressão sobre o Estado. Esses grupos não são homogêneos, dentro deles há frações, há fissuras que divergem de interesses diante da ossatura institucional do Estado, cabendo a esse a organização política dos ganhos das frações do bloco do poder.

Para Mandel (1982) o Estado se apresenta como produto da divisão social do trabalho e nasce da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, medindo a produção estrutural, cujo papel era sustentar uma estrutura de classe e relações de produção. Na visão do autor, “o ponto de partida para uma teoria de Estado em Marx é distinção entre Estado e sociedade. Nesse entendimento, o Estado passou a se configurar como um instrumento de acumulação progressiva de capital e o parceiro do modo de produção capitalista”. (p.333)

Dessa forma, de acordo com Mandel (1982), o Estado possui três principais funções na fase do capitalismo tardio, a saber: 1) função integradora – serve como imposição de uma forma de pensamento de uma classe dirigente sobre a classe dirigida; 2) função repressora – serve como coerção para reprimir qualquer tipo de ameaça de uma classe insatisfeita com o modo de produção e 3) Garantir as condições de produção e reprodução do capital – assegurar os pré-requisitos básicos gerais e técnicos do processo de produção efetiva.

Ao aprofundar o debate marxiano, Mandel (1982) nos ajuda a pensar a configuração

do Estado na sociedade capitalista contemporânea, sobretudo a partir da função “garantir as condições de produção e reprodução do capital”. O autor parte do entendimento que as funções “repressora e integradora” já foram bem examinadas pela teoria marxista, cabendo agora aprofundar a função econômica.

Para tanto, Mandel (1982) afirma que “O Estado é mais antigo que o capital e suas funções não podem ser derivadas diretamente das necessidades de produção e da circulação de mercadorias”. (MANDEL, 1982, p.335). Pois, o Estado já esteve presente nos antigos modos de produção, entretanto, sofreu mudanças e alterações de acordo com as modificações nas relações sociais.

Conforme Mandel (1982) essas mudanças se dividem em três etapas: período concorrencial; imperialismo clássico e capitalismo tardio. De forma resumida, o período concorrencial tem referência a partir de 1848, quando o crescimento do capital industrial acontece no âmbito dos mercados domésticos. O final do século XIX até a década de 1930 é marcado pelo imperialismo clássico, em consequência do desenvolvimento imperialista dos mercados internacionais e pelo processo de monopolização do capital.

O capitalismo tardio ou capitalismo maduro inicia-se após a crise de 1929-1932 e se expande após a Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje, com a ampliação das grandes corporações multinacionais, dos mercados, do consumo de massa e a intensificação dos fluxos internacionais do capital. Menos que um estágio de desenvolvimento, pode ser visto como resposta a uma crise de reprodução do capital. Na visão de Behring (2011, p 82): “o capitalismo tardio ou maduro caracteriza-se por um intenso processo de monopolização do capital, pela intervenção do Estado na economia e no livre movimento do mercado, constituindo-se oligopólios privados (empresas) e estatais (empresas e fundações públicas)”

Nessa configuração, o Estado assume o papel de instrumento de acumulação progressiva de capital, bem como o de organizador do modo de produção capitalista, ou seja, serve aos interesses dos grupos que detêm os meios de produção. Estes, por sua vez socializam os custos com o Estado que assume e administra as crises. Dessa forma, o Estado passa a incorporar cada vez mais setores produtivos e reprodutivos às condições gerais de reprodução que financia.

Mandel (1982) o capitalismo tardio é marcado pelo desenvolvimento dos grandes grupos multinacionais, consumo de massa e intensificação dos fluxos internacionais do capital. Em razão disso, Behring (2011) argumenta que essa fase é caracterizada pela dificuldade crescente em valorização do capital (superacumulação e supercapitalização) isto é, para resolver as dificuldades o Estado proporciona oportunidades adicionais, numa escala sem

precedentes.

Outro fator sobressalente desta fase é a suscetibilidade crescente do sistema social a explosivas crises econômicas e políticas que ameaçam o mundo da produção capitalista. E ao Estado, neste sistema cíclico (de crise após crise), importa administrá-las. Ainda no que concerne ao aspecto social, destacamos a existência do ataque sistemático e permanente à consciência de classe do proletariado, o que, por conseguinte os torna alvo de manipulação ideológica, a fim de submetê-los à lógica da sociedade capitalista como consumidor, parceiro ou cidadão.

Outrossim, diz respeito a concorrência capitalista, que determina a tendência à autonomização do Estado, fazendo-o funcionar como um “capitalista total ideal”, ou seja, “a classe capitalista reina, mas não governa. Contenta-se em dar ordens ao Governo”. (MANDEL, 1982, p. 336). Deste modo, a função do Estado para conceder as condições gerais de produção e, portanto, mediar os conflitos e interesses burgueses implica essencialmente em:

[...] assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, lei e ordem estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual que são indispensáveis à produção econômica (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista etc.). (MANDEL, 1982, p. 334).

As funções acima destacadas por Mandel são colocadas de forma isoladas para fim de melhor compreensão, o que não impede de uma função deslocar-se a outra, ou seja, as funções são imbricadas no tecido social.

Em suma, na visão de Mandel (1982), o Estado no modo de produção capitalista se configura como uma instância reguladora que tem por objetivo atender as demandas da sociedade. Porém, como a sociedade é dividida em classe, o Estado passa a ser um espaço de disputa. Sendo assim, a classe, ou fração de classe que tem a capacidade de se apropriar do Estado para atender seus interesses se torna a classe hegemônica, aquela que detém o poder político e econômico.

No entendimento de Osório (2014) o Estado é uma entidade complexa, portanto necessita que para sua análise seja incorporada novos elementos que permitam reconstruir a sua complexidade na moderna sociedade capitalista. Para tanto, o autor destaca 04 particularidades do Estado na organização societária.

a) O Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda a sociedade. Essa tarefa não pode ser realizada por instituições tão importantes na organização societária moderna como igrejas, os meios de comunicação, as corporações

- empresariais, os partidos políticos, os sindicatos ou outra qualquer, que não o Estado.
- b) O Estado sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos e metas comuns para os membros da sociedade. O Estado se apresenta como comunidade.
- c) O poder se reproduz em e a partir de todos os rincões e vasos capilares da sociedade, sendo o Estado o centro do poder político, a condensação em que todas as redes e relações de poder encontram seu núcleo de articulação.
- d) As sociedades não apenas produzem, mas também se reproduzem, nos campos material, social, político e ideológico, e é o Estado a entidade que cumpre o papel essencial nesse processo. Os tecidos fundamentais que geram a reprodução societária estão atravessados pelas funções estatais. (OSORIO, 2014, p.18)

Para Osorio (2014, p.21) essas quatro características atribuem ao Estado uma particularidade de vital importância no seio social. “Nesta perspectiva, o Estado sintetiza interesses particulares e expressa o poder de determinados grupos sociais – o das classes dominantes – sobre os interesses das classes dominadas. O Estado capitalista é sempre um Estado de classes”.

A partir dessa organização, o Estado ao privilegiar o capital em detrimento do trabalho potencializa o seu papel de garantir a reprodução do capital na sua forma de capital-imperialista. Harvey (2004, p.111) assinala que o Estado atua para a acumulação do capital, “pois constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais para preservar o padrão de assimetrias para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito”.

Nessa direção, Fontes (2010) demarca que a crise de acumulação do capital, resultante de contradições próprias ao sistema capitalista, desmontam-se instituições, expropriando os direitos conquistados historicamente, tudo isso em busca de rentabilidade.

Desta maneira, tentamos deixar claro o entendimento sobre o Estado que irá conduzir as análises presentes nesse trabalho, pois a arquitetura estatal vai interferir na implementação de políticas. Sendo assim, no próximo tópico apresentaremos os aspectos históricos da política nacional esportiva, bem como a organização do Sistema Brasileiro de Desporto e as atribuições de cada ente federativo.

1.2 As relações entre Estado, sociedade e esporte no Brasil

Esse tópico pretende apresentar a trajetória do esporte no Brasil até a sua constitucionalização como direito. Para tanto, será apresentado o conceito de esporte, as legislações que foram criadas e o seu processo de organização ao longo do tempo.

É inegável que o esporte moderno é um fenômeno social que habita parte da vida de milhões de pessoas na maioria dos países. O esporte também traz consigo valores humanos

que aguçam grandes debates, pois interfere na sociedade ao mesmo tempo em que sofre influência dela.

Para Bracht (2005), o esporte moderno se configura como uma atividade corporal de movimento com caráter competitivo surgida no âmbito da cultura europeia em meados do século XVIII, e logo em seguida expandindo-se para o resto do mundo.

O autor ressalta que o esporte moderno resultou de um processo de esportivização de elementos da cultura corporal das classes populares e da nobreza inglesa, que se iniciou no século XVIII e se intensifica no final do século XIX e início do XX. Nesse sentido, o esporte adjetivado de “moderno” significa uma ruptura entre esporte no período pré-capitalista e o capitalismo como conhecemos hoje, ou seja, uma prática corporal que teve sua gênese na sociedade moderna e organizado sob os preceitos do capitalismo na sua fase industrial.

Dessa forma, é o esporte moderno que explicaria o processo esportivo antigo, seguindo a máxima de que é a anatomia do homem que explica a anatomia do macaco, ou seja, de que é do mais desenvolvido que se compreende o menos desenvolvido. (MARX, 2003). Segundo essa lógica que procuramos entender o esporte moderno e todas as transformações ocorridas no seu interior ao longo dos anos, bem como os interesses, valores e funções que lhe foram atribuídas.

Mas o que seria o esporte nos dias de hoje no Brasil? No entendimento de Bracht (2005), diferentemente do que é trazido na Lei Pelé (Lei nº 9.615/1998) sobre a classificação das dimensões do esporte, ele concretamente pode ser classificado em duas formas, a saber: a) esporte de alto rendimento ou espetáculo; e b) esporte participação ou atividade de lazer. Para o estudioso, o esporte praticado no âmbito da instituição educacional é conceituado de forma imprecisa, pois carrega consigo marcas significativas ora do esporte de alto rendimento, ora do esporte na perspectiva do lazer. O autor nos alerta que entre as duas manifestações acima destacadas, o esporte de alto rendimento se apresenta como modelo hegemônico no ambiente escolar.

Para Bracht (2005), o esporte de alto rendimento é a manifestação central desse fenômeno, muito impulsionado nos meios de comunicação de massa. Esse esporte ao mesmo tempo em que serve de arquétipo, recruta cada vez menos, parte de seu contingente de praticantes nesta manifestação.

Sobre o esporte como atividade de lazer, Bracht (2005, p.17) nos chama atenção que essa manifestação não é homogênea, pois nela, “encontram-se formas que são imediatamente derivadas do esporte de rendimento ou espetáculo e que a ele muito se assemelham, como

outras que dele divergem quanto a aspectos meramente formais, mas também, quanto ao sentido interno das ações”.

Nesse sentido, o nosso desafio é localizar que compreensão ideopolítica de esporte direcionará esse estudo. Portanto, trataremos aqui o esporte na perspectiva do direito, com base em autores progressistas da Educação Física. Pois, na visão de Bracht (2005), o esporte como atividade de lazer deve ser elemento prioritário nas intervenções do poder público e integrado a outras políticas sociais. Castellani Filho (2008, p.132), acrescenta que “o esporte como parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido”. Dessa forma, corroboramos com o pensamento dos estudiosos que o esporte é direito, portanto deve ser acessado por todos.

Athayde (2014) adverte que o esporte ocupa o rol das necessidades intermediárias, por isso é capaz de contribuir com as demandas sociais básicas e com a materialização dos direitos de cidadania. Somando a esses entendimentos trazemos também o conceito de esporte presente no Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano no Brasil de 2017 – Movimento é Vida: atividade física e esportivas para todas as pessoas – de responsabilidade do Programa das Nações para o Desenvolvimento – PNUD:

O esporte constitui uma prática educativa das mais privilegiadas para a fruição e exercício dos sentidos e das emoções, favorável à criação, ao engajamento corporal, ao prazer do movimento, ao exercício da confiança, ao desafio do pensamento, ao desenvolvimento da autoestima, enfim, à satisfação de acesso e apropriação da cultura. Assim, as políticas públicas devem fomentar os múltiplos potenciais que têm as AFEs, buscando viabilizar a democratização do acesso a crianças, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência ou com necessidades especiais, valorizando seus aspectos educativos, lúdicos, de qualidade de vida e também de performance. (PNUD, 2017, p.308)

Dessa maneira, reafirmamos a nossa compreensão de que o esporte como elemento da construção humana que busca atender uma determinada necessidade social deve ser tratado como direito, por isso deve ser uma questão de Estado, ou seja, entendemos que a manifestação do esporte na dimensão do lazer deve ser central na organização da formulação de políticas públicas.

Mas como se dá a relação entre o esporte e o Estado no Brasil? Para responder essa pergunta torna-se necessário olhar para a sociedade civil. Para Castellani Filho (2007, p.3) “[...] a presença do Estado brasileiro nas questões do esporte é incontestável e pode ser constatada na própria história da organização social e política do país”. Portanto, reconstituir sua história é fundamental para que se compreenda como foram sendo forjadas as relações entre o Estado e o esporte.

Autores como Manhães (2002); Castellani Filho (2011); Linhales (1996); Veronez (2005) e Bueno (2008) já fizeram exaustivos estudos sobre a história da política esportiva nacional. Desse modo, o nosso objetivo nesse tópico é apresentar, de forma panorâmica, o processo de constituição do direito ao esporte no Brasil, bem como os determinantes sócio-históricos que se relacionam à sua institucionalização em 1988.

Para Linhales (1996) o esporte, obviamente, não surge do Estado e até a década de 1930 ele é caracterizado por uma autonomia da sociedade na sua organização. Antes disso, ele chega ao Brasil em meados do século XIX pelas mãos de imigrantes europeus que carregam preferências e hábitos culturais por diferentes modalidades. Dessa maneira, o esporte passa a ser entendido como uma atividade corporal de movimento de natureza competitiva, mas mantendo ainda seu caráter lúdico-recreativo, o que caracterizou o movimento da sociedade brasileira em seu processo inicial de organização esportiva.

Nesse contexto, Linhales (1996, p.67) localiza as seguintes características no contexto da organização do esporte no Brasil, a saber:

- 1) pequena intervenção estatal; 2) baixo nível de conflito entre os grupos ou agremiações esportivas; 3) baixo nível de demanda da população por equipamentos e estruturas para a prática desportiva; 4) ausência de interesses secundários em relação aos resultados, resguardando e favorecendo a dimensão lúdica como elemento motivador das atividades.

Linhales (1996) aponta o futebol como modalidade que iniciou o processo de popularização do esporte no Brasil, à medida que despertava interesses de diferentes segmentos da sociedade, tornando-se pano de fundo para a explicitação de vários conflitos sociais. A autora identifica por meio do futebol o início do interesse do Estado pelo setor esportivo.

Para chegar a esse entendimento, Linhales (1996, p.73) elucida que já no início do século XX, já havia um estímulo por parte do Governo Federal ao futebol em substituição à capoeira, atividade considerada criminosa até então. Anos mais tarde, de forma mais contundente, o Estado passa a estimular a prática de futebol “como forma de dispersão das intensivas mobilizações e greves operárias que eclodiam no país entre 1910 e 1917, alterando o quadro de forças da sociedade brasileira”.

O período do Estado Novo, ao longo dos anos 1930, inaugura a ação estatal frente às demandas do esporte no Brasil. Neste momento o Estado assumiu para si o direcionamento da organização de diversas manifestações esportivas, principalmente o futebol, buscando nessa decisão reforçar o espírito nacionalista do governo da época somado ao projeto de

desenvolvimento econômico e social do país. (BUENO, 2008)

Sendo assim, os dirigentes públicos passaram a identificar no esporte um caráter utilitário, sobretudo um instrumento de combate aos conflitos sociais que emergiam na época. Esse entendimento por parte do Estado brasileiro é intensificado entre os anos 1930 a 1945, quando o significado atribuído ao esporte passa a se relacionar com o processo de construção de uma nova ordem política e social. De acordo com Linhales (1996, p.76)

Essa nova ordem adentrou o esporte num duplo movimento. Por um lado, o setor esportivo sofreu forte intervenção do poder público, nos moldes do que identicamente aconteceu em vários setores da vida social. Por outro lado, o esporte, no conjunto das práticas corporais de movimento, foi também utilizado pelo Estado como estratégia e como suporte do processo de ordenamento da sociedade nos moldes de seu projeto político-ideológico. Esse projeto associava a ideia de nação a uma totalidade orgânica, harmoniosa, capaz de superar as contradições e conflitos que porventura existissem entre suas partes.

Esse projeto dava suporte ao Governo autoritário que pretendia disciplinar corpos e mentes. O Estado passa a oferecer o esporte numa perspectiva salvacionista, como um benefício, como uma dádiva capaz de colaborar no engrandecimento e modernização do país. (LINHALES, 1996).

Ainda na opinião de Linhales (1996), o Estado não atuava de forma homogênea no setor esportivo, pois dentro do poder público havia diferentes frações de grupos que utilizavam o esporte de forma e interesses distintos que variavam em ações relacionadas à segurança nacional, passando pelo projeto higienista-eugênico de aprimoramento da raça até o projeto de educação para o desenvolvimento do capitalismo.

Veronez (2005) e Bueno (2008) apontam que na esteira para uma estruturação esportiva, o Estado já apresentava uma série de ordenamento legal, como a Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937, que criou a Divisão de Educação Física, sob o Departamento Nacional de Educação, pertencente ao Ministério da Educação e Saúde Pública; O Decreto-Lei n.º 1.056 de 19/01/1939 foi o primeiro documento destinado exclusivamente ao esporte e cria em seu Artigo 2º a Comissão Nacional de Desporto com objetivo de “realizar minucioso estudo do problema dos desportos no país, e apresentar ao Governo Federal, no prazo de sessenta dias, o plano geral de sua regulamentação” (BRASIL, 1939).

Todavia, o marco da ação estatal para o esporte nesse período foi o Decreto-Lei n.º 3.199, de 14/04/1941. Esse Documento estabelece as bases para a organização e funcionamento do setor esportivo no país que ficou sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Desporto – CND. Esse, por sua vez, possuía as seguintes atribuições conforme o ordenamento legal:

- a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país, bem como tornar os desportos, cada vez mais, um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e da energia nacionais;
- b) incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência, e ao mesmo tempo exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo, com o objetivo de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade;
- c) decidir quanto à participação de delegações dos desportos nacionais em jogos internacionais ouvidas as competentes entidades de alta direção, e bem assim fiscalizar a constituição das mesmas;
- d) estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções. (BRASIL, 1941).

Dessa forma, por meio desse conjunto de leis, o Estado passou a centralizar o controle do esporte usando da argumentação de torná-lo mais democrático, mais disciplinado e menos conflituoso.

De acordo com Linhales (1996), o Estado usou como justificativa para tal ação os constantes conflitos de interesses (pluralidades) no setor esportivo que impediam de fato a democratização e o desenvolvimento do esporte nacional.

Para Manhães (1986) três discursos orientaram a formulação do Decreto Lei de 1941. O primeiro voltado para a disciplina que evitaria qualquer existência de pluralidade e autonomia na organização sistema esportivo; O segundo apontado para a nacionalização que buscava no esporte uma elevada expressão da energia nacional somada a ideia de eugenia atribuída as práticas esportivas para a constante harmonia social; e por último, o discurso moral e cívico, compõe a ideia de que o esporte geraria o caráter educativo/disciplinador no praticante tão necessários à nação. Esse caráter cívico era utilizado como “critério fundamental para todos os envolvidos com o esporte nacional, desde os membros que compõem o Conselho Nacional de Desporto (CND) até o público presente aos estádios”. (MANHÃES, 1986, p.90).

Na visão de Linhales (1996), esses discursos “velados” na legislação além de justificarem o processo de estatização do esporte no Brasil, também esvaziaram as tentativas de resistência. Dessa forma, o esporte passa a estabelecer uma relação de dependência com o Estado. A autora elucida que essa dependência não foi orientada sob o ponto de vista do esporte como direito, pois

Também se pode argumentar que a estatização decorrente da referida legislação passou ao largo da possibilidade de implementação do esporte como um direito social. Oficializar o esporte, torná-lo responsabilidade de Estado significou colocá-

lo a serviço da nação e não a serviço dos cidadãos que a constituem. Nesse sentido, as prioridades concentravam-se no desenvolvimento do esporte seletivo e de alto rendimento, o que, em termos gerais, significou o desencadeamento do processo de exclusão que caracterizará o esporte brasileiro promovido pelo Estado. Os excluídos do sistema esportivo, a maioria da população, buscariam formas próprias, embrionárias, de organização e prática esportiva, ou nesse sistema se enquadrariam, na condição de passivos espectadores. (LINHALES, 1996, p. 92)

Dessa maneira, paradoxalmente, o Estado assume o controle e a fiscalização da prática do esporte por meio de uma legislação rígida e inicia o processo de popularização e massificação do esporte, porém este mesmo Estado não fomentou a sua democratização e muito menos a consolidação como um bem público, como um direito.

O período entre os anos de 1945 a 1964 ficou marcado pela “Democracia Populista”, momento este em que o Estado oportunizou ao país lampejos de democracia, onde classes populares conseguiram concessões dentro do processo de urbanização e industrialização nacional. Linhales (1996) acrescenta que o Estado manteve a burocracia oriunda dos anos de 1941 para o setor esportivo, considerando que mesmo com a rígida estrutura do aparato legal, havia brechas para as estratégias e interesses políticos que permearam o esporte, sobretudo o futebol.

Talvez esses interesses políticos expliquem o privilégio que se encontrava o futebol perante outras modalidades, uma vez que este despertava maiores interesses econômico devido a sua maior capilaridade na sociedade e sua capacidade de extração de dividendos. Como bem caracteriza Bueno (2008, p.125):

[...] No regime democrático votos populares contam, os políticos rapidamente adotaram a estratégia de se aproximar e bajular os clubes de futebol em busca de dividendos eleitorais. Aos dirigentes de federações, embora fosse legalmente proibida sua remuneração, era importante a manutenção no cargo, pelo apoio dos clubes e outras entidades filiadas, para a realização de interesses políticos e/ou mesmo econômicos que extrapolavam a normalidade de suas funções. O mesmo valia para os dirigentes de clubes, muitos dos quais expressaram pretensões políticas. Configurou-se então, relação de simbiose e clientelismo entre políticos (votos) e dirigentes (posição e interesses pessoais) que viria a tornar padrão para as décadas seguintes.

Manhães (2002) caracteriza esse período como a associação entre a oligarquia esportiva – herança do regime autoritário anterior – e as elites partidárias conservadoras que usavam o esporte como um “balcão” de negócios. Nessa mesma direção, Veronez (2005), chama atenção que o Estado cooptou as entidades desportivas por meio do aumento do volume de recursos alocados para o setor e a contrapartida foi o apoio à legitimação das demais ações governamentais, consolidando o desenho estrutural apresentado em 1941.

Em suma, nesse período em que antecede os anos de 1960, o esporte nacional seguiu

caminhando atrelado ao Estado, com intensas trocas clientelistas e cada vez mais distante da possibilidade de se constituir como um direito garantido.

Já nos anos de 1970, período em que o Brasil passava por mais um governo autoritário, o esporte continuava sob total organização do Estado e com os mesmos objetivos de outrora: controle social e integração nacional. No campo da legislação alguns ordenamentos legais foram criados, a exemplo a Lei nº 6.251/75 e o Decreto nº 80.228/77. Porém, sem nenhuma modificação significativa.

Linhales (1996) entende que a nova legislação propõe uma alteração no Sistema Esportivo Nacional, quando estabelece diferentes formas para a organização esportiva: comunitária, estudantil, militar e classista. Na visão da autora, esse novo arranjo institucional não modificou de forma substantiva o cenário do esporte nesse período, pois não houve incentivo para uma maior participação popular, não rediscutiu o planejamento e muito menos mexeu com a estrutura do sistema esportivo.

Estrutura essa que privilegiava o esporte de alto rendimento, seja no aporte financeiro, seja no recrutamento de indivíduos mais aptos e habilidosos. Para isso, o esporte educacional e de massa serviam como garimpo esportivo na busca de brilhantes talentos. Para Bueno (2008, p.133), além dos elementos acima citados, a busca para “o desenvolvimento do esporte torna-se aspecto fundamental para afirmar o país entre as nações desenvolvidas”.

De modo geral, a autocracia burgo-militar já começava a encontrar uma resistência maior a partir do final da década de 1970, capitaneado por movimentos sociais que se posicionavam a favor de uma maior abertura democrática. (LINHALES, 1996). A autora nos esclarece que, já na década de 1980, a almejada democratização do esporte estava ligada a ideia de liberalização do setor esportivo que ainda encontrava limites no Estado autoritário do que uma real democratização do acesso ao direito ao esporte.

Esse movimento de liberalização do esporte, que marcou o período entre o último governo militar e o início da Nova República, foi direcionado por atores que outrora estiveram do lado do Estado e agora perceberam que com a abertura para o mercado teriam uma maior barganha política e financeira. Bueno (2008, p.167) salienta que o esporte chega à Nova República com ares de liberalização, porém “com sua estrutura extremamente moldada pelas antigas práticas e por ultrapassados sistemas de decisões que se mostravam ainda incapazes de atender às novas demandas”.

Em que pese as grandes reivindicações que se proliferaram pelo país, a categoria dos profissionais de Educação Física não se apresentou como um segmento capaz de influir nos rumos adotados para o processo de democratização do setor esportivo.

[...] a fração do setor esportivo que elaborava as críticas mais contundentes a estrutura de poder presente até então no setor esportivo não conseguiu organizar-se para encaminhar sugestões à Constituinte. Das 288 entidades citadas no primeiro volume das emendas parlamentares e das 122 emendas propostas por estas entidades, nenhuma era diretamente vinculada ao setor esportivo. (VERONEZ, 2005, p. 268).

Na visão de Linhales (1996) tal ausência nos debates por parte da ala progressista do setor esportivo se deve ao reducionismo analítico que entendia o esporte numa perspectiva alienante, somado a isso, partidos e movimentos sociais de esquerda optaram por focar em debates que ocorriam em outros setores da dinâmica social.

Essa lacuna foi ocupada por atores que construíram verdadeiros “feudos” políticos por meio do esporte, principalmente no futebol. De acordo com Linhales (1996), esse grupo de “libertadores do esporte” almejava uma autonomia de organização para o setor esportivo, mas sem, contudo, buscar articulações acerca do papel do Estado e demarcar as atribuições das instituições que deveriam garantir tanto o processo quanto os resultados da esperada democratização.

Esse grupo, composto essencialmente de representantes do esporte de alto rendimento, “acabou dando a direção da mudança, negociando seus interesses com os representantes da técnico-burocracia militar que controlava o esporte”. (LINHALES, 1996, p.171).

Coube então ao CND, ainda no Governo Sarney (1985), a elaboração de uma nova forma de intervenção no setor esportivo com base em cinco eixos, conforme aponta Linhales, (1996, p.176):

- 1) consolidação do novo conceito de esporte; 2) constitucionalização do esporte na Carta de 1988; 3) desburocratização e descentralização do esporte brasileiro; 4) criação de condições financeiras para projetos científicos e de capacitação de recursos humanos e, 5) revisão das práticas esportivas desenvolvidas pelo esporte-educação.

Essa proposta, somada as articulações do CND com o poder legislativo, chega-se a então liberalização do setor esportivo no Brasil com a sua positivação na Constituição Federal de 1988 da seguinte forma:

Título VIII
DA ORDEM SOCIAL
Capítulo III
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO
Seção III
Do Desporto
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.
 § 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.
 § 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.
 § 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (BRASIL, 1988)

Na visão de Athayde, *et al.* (2016), o conteúdo híbrido da legislação buscou modernizar a estrutura esportiva brasileira, acatando os interesses dos grupos liberalizantes, reforçando antigos privilégios dentro do setor esportivo, o que os autores denominaram de modernização conservadora.

No entendimento de Canan, *et al.* (2017), a iniciativa privada acabou sendo fortalecida dentro do campo político-esportivo, pois os interesses mercadológicos foram atendidos, deixando de lado uma revisão no texto constitucional que se propunha a garantia do direito ao esporte para a população em geral.

Considerando essa trajetória histórica sobre o direito ao esporte, instiga-nos compreender qual é o papel do Estado brasileiro no que diz respeito a garantia desse direito no contexto pós Constituição de 1988?

1.3 O direito ao esporte pós-Constituição Federal de 1988

Esse tópico buscou analisar o papel do Estado, os principais aspectos da política de esporte no Brasil, bem como a organização do esporte estruturada a partir Constituição Federal de 1988 onde predominou a pauta da liberalização, com especial atenção para a constituição do mercado esportivo, o que pressupunha a autonomia da organização esportiva e extinção do passe, tônica das discussões tanto na Lei Zico como Lei Pelé, com ênfase no governo federal. Sendo assim, abordaremos os seguintes governos, a saber: Fernando Affonso Collor de Mello; Fernando Henrique Cardoso; Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Vana Rousseff e Michel Miguel Elias Temer Lulia.

Vale ressaltar que não pretendemos fazer uma análise minuciosa dos referidos governos. O nosso intuito é demonstrar o trato que foi dado ao esporte, bem como as relações

entre o esporte e o Estado brasileiro durante esses períodos para tentar compreender se essas ações, de alguma maneira, influenciaram as políticas estaduais de esporte, sobretudo do Maranhão.

A idiosincrasia do Estado Brasileiro no período que antecede a promulgação da Constituição Federal de 1988 guarda lugar distinto diante do cenário mundial. Para Athayde (2014), o país passava por uma ampliação de direitos no campo social acolhidos na Carta Magna, enquanto em boa parte do globo terrestre o capitalismo se reestruturava se distanciando cada vez mais do que se chamou de *Welfare state*⁴ e o socialismo real apresentava sintomas agudos de esgotamento.

Para Matias *et al.* (2015), esse fértil momento da nossa Assembleia Nacional Constituinte alimentou a esperança dos cidadãos e cidadãs brasileiros (as), no que diz respeito ao atendimento às reivindicações dos direitos sociais. Portanto, tratava-se de um período marcado por um grande envolvimento da sociedade brasileira nos debates políticos. Os autores apontam que diante desse contexto, a CF/1988 foi elaborada tendo como pano de fundo uma perspectiva universalizante sobre os direitos sociais.

Contudo, as transformações almejadas logo foram devastadas pela onda neoliberal⁵ que atingiu com mais contundência os países periféricos como o Brasil. Dessa forma, as conquistas consignadas na CF/1988 na direção da ampliação dos direitos sociais “foram arrefecidas pelos governos, que demonstram novamente sua opção de classe, favorecendo os interesses privatistas no interior das políticas sociais”. (MATIAS *et al.*, 2015, p.122)

E qual foi o direcionamento dado ao esporte? Na visão de Veronez (2005), o setor esportivo que construía os argumentos mais críticos que iria de encontro com a atual estrutura esportiva não conseguiu se organizar para atuar de maneira protagônica na Constituinte. Essa lacuna acabou sendo ocupada pelos representantes das entidades esportivas públicas e privadas.

Guiados por essa nova estrutura do capitalismo – o neoliberalismo – grupos que defendiam a autonomia de entidades esportivas buscaram inserir o direito ao esporte na CF/1988, porém sem o controle e regulamentação do Estado, recrudesciam assim interesses liberalizantes acerca do esporte somado ao conservadorismo que não abria mão de privilégios

⁴ Welfare state foi um regime de ampliação das políticas sócias após a Segunda Guerra Mundial, tendo como fator decisivo a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

⁵ Surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar. [...] O seu propósito era combater o Keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro. (ANDERSON, 1995, p.10 apud BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.125)

e vantagens econômicas.

Na esteira desse movimento, o primeiro Presidente da República a atender a cartilha do neoliberalismo foi Fernando Collor de Melo, o seu governo instalou o sistema no Brasil por meio de um ajuste estrutural da economia e uma intensificação no projeto de (contra) reforma do Estado. No campo esportivo, Collor buscou implementar na legislação infraconstitucional elementos liberalizantes que assegurassem os anseios do mercado perante o setor esportivo, para tanto iniciou uma série de ações e projetos que culminaram com a publicação da Lei nº 8.672, de julho de 1993, popularmente conhecida como “Lei Zico” (ATHAYDE, 2014).

Linhaes (1996) constatou que a referida Lei modernizou o esporte brasileiro por meio de uma ruptura do atrelamento tutelar do Estado sobre o esporte, porém o grupo liberalizante que encabeçava essa manobra esbarrou em antigas estruturas do setor esportivo – os conservadores – sendo assim, a intenção de modernização não rompeu com “os feudos”. Portanto, a Lei teve que aglutinar interesses liberalizantes e conservadores.

Na opinião de Athayde (2014), a “Lei Zico” passou ao largo do debate sobre o esporte com direito a ser democratizado. Esta legislação reuniu forças para romper com ação tutelar do Estado no campo esportivo, significando a obliteração do “poderoso” CND. Em outras palavras, o texto da Lei tratou de atender aos interesses do mercado, elevando o nível de “autonomia” do setor o que não coadunou com a consolidação de uma cidadania para o esporte.

Castellani Filho (2008) alega que o Estado continuou sendo o agente financiador do esporte de alto rendimento, todavia a sua organização se concentrou nas mãos das Federações, Confederações e do Comitê Olímpico Brasileiro (COB). De acordo com Veronez (2005), o Governo Collor foi coerente com a direção neoliberal, no sentido de atribuir à concepção de democracia uma conotação de liberdade da qual era oferecida ao mercado para atuar em todos os setores sociais, inclusive no esporte, que devido a sua rentabilidade, não poderia ficar distante dessa orientação.

Os esforços do Governo Collor na direção da revisão da legislação infraconstitucional não buscou de nenhuma maneira o controle público das ações no campo esportivo no sentido de garantir o direito ao esporte, pelo contrário, potencializou a autonomia das entidades administrativas do esporte, desresponsabilizando o Estado para com esse direito, e conseguinte transferindo esse “serviço” para o mercado.

Nesse sentido, o Governo Collor por meio da Lei Zico mais do que favorecer a transferência da organização esportiva para a iniciativa privada, fortaleceu as antigas

oligarquias que já se beneficiavam do setor esportivo. Sendo assim, o que vimos foi o recrudescimento de interesses dos grupos que já atuavam no setor esportivo, ou seja, a “nova” solução para o esporte não conseguiu se desgarrar dos velhos problemas. No entendimento de Veronez (2005), ao mesmo tempo em que a Lei Zico desatrelou o esporte do Estado, subjugou o mesmo aos interesses particularistas das entidades de administração esportiva. Linhales (1996) afirma que tanto os interesses dos liberalizantes quanto dos conservadores não viam o esporte como uma necessidade humana, portanto como um direito.

Com um entendimento semelhante acerca do esporte, a chegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Presidência da República aprofundou o debate sobre a “modernização” do esporte no Brasil. Além de buscar um ídolo do futebol tal qual o seu homônimo para comandar a pasta, iniciou um processo de reestruturação na área esportiva, criando o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP) ligado ao Gabinete do Ministro Extraordinário do Esporte.

Em 1995, FHC criou o cargo de Ministro Extraordinário do Esporte, nomeando para a pasta Edson Arantes do Nascimento (Pelé), que permaneceu no governo até 1998, dando continuidade a uma tradição, que se vinha firmando no governo federal, de nomear atletas famosos para os cargos administrativos do setor esportivo.

Diante desse contexto, Veronez (2005) aponta que a principal ação desenvolvida pelo novo ministro foi a elaboração e a aprovação de uma Lei que consolidasse a modernização do esporte no Brasil – a Lei n.º 9.615/1998, de 24 de março de 1998. A liberalização do esporte, sobretudo o futebol para o mercado, agora amparado pela legislação alterou o trato comercial dado ao esporte, sinalizando para a incorporação de práticas empresariais na administração dos clubes e associações esportivas, bem como na comercialização de atletas. Bueno (2008) adverte que a Lei Pelé dedicou-se essencialmente aos problemas do futebol não dando a devida atenção às outras modalidades, além disso, foi omissa no desenvolvimento do esporte educacional e de participação.

Athayde (2014) ressalta que as poucas modificações no interior das Leis Zico e Pelé giraram em torno da modernização e profissionalização do esporte sob forte influência dos interesses econômico-financeiros. Ao fim e ao cabo, o texto final da Lei encaminhado para o Presidente da República representa muito bem o projeto de esporte desejado por aqueles grupos que debatiam a legislação via a mercantilização e privatização. Como caracteriza Castellani Filho (2008), o esporte passa a ser organizado pelas entidades com personalidade jurídica de direito privado, ao passo que o Estado se coloca numa posição de “desresponsabilização” quanto à garantia de direito. Dessa forma, mais do que entregar o jogo

da organização da política esportiva, o Estado tem colaborado com o resultado final.

De forma paradoxal, ao mesmo tempo em que as entidades esportivas buscavam sua autonomia e controle do esporte nacional, elas não defenderam sua independência em relação ao uso de recursos públicos. Athayde (2014, p.266) destaca que a “saída de cena do Estado correspondeu apenas a uma variação de papéis, no qual o protagonista interventor cede lugar ao personagem coadjuvante do financiador”.

Essa compreensão coincide com o desprestígio que o setor esportivo ocupou no governo FHC, o que facilitou a sua terceirização para às regras do mercado. Athayde (2014, p. 266) esclarece que

[...] não podemos entender o desprestígio citado acima como sinônimo de total omissão estatal. Isso porque, trata-se de um período marcado por registros importantes na política esportiva nacional e que afetaram diretamente o setor e seus representantes. No governo FHC ocorreram: a) edição da Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé), legislação com implicações na política atual de esporte; b) criação do Ministério do Esporte e Turismo (MET); c) realização das CPIs da Câmara e Senado, que investigaram o futebol brasileiro e sua principal entidade, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF).

Para Veronez (2005), esse desprestígio não atingiu todas as manifestações esportivas, uma vez que o INDESP ampliou o repasse de recursos para entidades federais de administração esportiva, privilegiando ainda mais o esporte de alto rendimento, ou seja, o que é mais rentável ao mercado.

Nesse sentido, podemos afirmar que as políticas neoliberais – minimalistas - foram instituídas no Brasil a partir dos anos de 1990 sob a regência do governo Collor, sendo intensificadas nos anos administrados por Fernando Henrique Cardoso (FHC) com ajustes severos no setor econômico gerando graves problemas sociais.

Os efeitos desse projeto de contrarreforma logo foram evidenciados, o descontentamento de frações da burguesia somado ao da classe trabalhadora com os rumos das políticas econômicas e sociais gerou um acentuado desejo por mudanças. Nesse vácuo social, Lula “apresentava-se como uma possibilidade material para promover as transformações almejadas” (ATHAYDE, 2014, p.206). Na visão de Singer (2009), Lula passa a representar uma opção nova, que mistura elementos de esquerda e de direita, contra uma alternativa de classe média organizada em torno de uma formulação de centro.

Diferente do seu antecessor, Luiz Ignácio Lula da Silva ao chegar à Presidência da República estruturou o esporte brasileiro a partir da criação de um ministério exclusivo para o setor que sinalava uma maior participação do Estado sobre o campo esportivo. Conforme

Athayde (2014), o Governo usou como justificativa para o estabelecimento da nova pasta critérios técnicos que envolviam gestão administrativa/financeira e que os programas e projetos tivessem abrangência nacional. Porém, sem confrontar a política macroeconômica que vinha sendo praticada na década de 1990.

Do ponto de vista de Castellani Filho (2008), a chegada de Lula ao comando do Planalto permitiu que setores do minoritário campo progressista da Educação Física e Ciências do Esporte pudessem vislumbrar que outra política de esporte fosse possível amparada como direito social e com acesso garantido a todas as pessoas independente de classe social.

Além da criação de um ministério exclusivo para o esporte, o Governo Lula se destacou por ser responsável pela organização das primeiras Conferências Nacionais de Esporte (CNEs), ação singular na política esportiva brasileira, fortalecendo a democracia e contribuindo para o controle democrático. Athayde (2014, p. 277) alerta que as CNEs evidenciaram as frações que disputam a hegemonia do setor esportivo, e, conseqüentemente, “configuram-se em espaços relevantes para a mediação de conflitos e formação de consensos, além de se constituírem em instâncias deliberativas para o direcionamento e/ou reconfiguração das políticas públicas esportivas”.

Desse modo, o Governo Lula privilegiou a participação social na elaboração e controle das políticas públicas, a saber: a) realização de três edições da Conferência Nacional do Esporte (2004/2006/2010); b) estímulo ao funcionamento dos conselhos; e c) reestruturação do Conselho Nacional do Esporte em 2009. (ATHAYDE, 2014)

Entretanto, toda essa esperança ficou enclausurada no campo da aparência, a essência ficou marcada por várias contradições, dentre as quais, pelo consentimento do governo de coalizão ⁶em ser cooptado por parte de entidades administrativas que constantemente estão envolvidas em denúncias de corrupção. Na visão de Castellani Filho (2008) essa aproximação entre o governo e os gestores de esporte se assemelha com a Síndrome de Estocolmo, situação em que as vítimas desenvolvem lealdade e solidariedade com o seu raptor.

O autor analisa ainda que a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao comando do Estado Brasileiro não materializou uma ruptura com os setores do esporte que já recebiam

⁶ O termo Governo de coalizão ou Presidencialismo de coalizão designa a realidade de um país presidencialista em que o Presidente, embora eleito pelo voto majoritário do eleitorado, em razão da fragmentação da representação político-partidária do Parlamento, vê-se obrigado a adotar uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo, qual seja, a formação e manutenção de uma coalizão multipartidária que dê sustentação ao governo no Congresso e que seja preferencialmente majoritária, uma vez que o partido do Presidente, isoladamente, não deteria o número de cadeiras suficientes para oferecer o necessário apoio parlamentar. Guimarães, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil. – 1. ed. – São Paulo : Blucher Open Access, 2020. 247 p.

privilégios. Para Castellani Filho (2009), o Ministério do Esporte buscou se aproximar das entidades de administração esportiva (COB e CBF) para ter legitimidade na área, porém em contrapartida priorizou os interesses das frações conservadoras do campo esportivo.

Se por um lado, o Governo Lula tentou construir uma política de democratização do direito ao esporte capitaneado pelo Ministério do Esporte por meios dos programas das Secretarias Finalísticas, também é verdade que as entidades de administração esportiva juntamente com outros setores do capital gozaram de bastante prestígio econômico nesse período. Singer (2009) denomina esse movimento de “lulismo” – um projeto sem rupturas e pluriclassistas, combinando empenho redistributivo e simbolismo popular, apoiado na forte ligação dos pobres. Mediante a um reformismo fraco Lula conseguiu garantir os lucros dos mais poderosos e inserir os mais pobres na rota do consumo.

Em Mascarenhas *et al.* (2014, p.97) vamos encontrar o seguinte esclarecimento

Este comportamento político sobre o qual se assenta o lulismo possui semelhança com o que Marx ([1852]) chamou de bonapartismo, modelo segundo o qual um governo centrado na figura de um líder consegue reunir poder suficiente para arbitrar os conflitos entre classes divergentes. Nesse sentido, a dimensão bonapartista do lulismo pode ser caracterizada a partir de um governo que, apoiado pelos mais pobres, colocou-se acima da luta entre as classes tradicionais, mantendo em equilíbrio demandas de trabalhadores e empresários. (MASCARENHAS *et al.*, 2014, p.97)

Isso pode ser exemplificado na mudança de direção da prioridade das políticas públicas de esporte, o que era antes focado na sua democratização passou a ser conduzida pela política dos Megaeventos Esportivos – política esta que transcende o aspecto meramente esportivo – despertando interesses em diversos outros setores da sociedade. Nesse sentido, o medo passou a vencer a esperança ratificada pela trajetória escolhida pelo governo Lula – caracterizada pelo distanciamento do reconhecimento do esporte como direito de cidadania em troca de apoio e prestígio político.

A propósito, os Megaeventos esportivos ganharam o status de principal política esportiva na agenda do Governo Lula, tendo o esporte de alto rendimento como arquétipo prioritário das ações para o setor, secundarizando o debate acerca da garantia do esporte como direito. Isso pode ser justificado pelo fato dos megaeventos esportivos guardarem concordância com os objetivos econômicos do Governo até então, a saber: projeção internacional e aquecimento do consumo interno. (MATIAS *et al.*, 2015). Em adição, Castellani Filho (2008) assinala que o Governo Lula enxergou o esporte como elemento de alimentação do Produto Interno Bruto (PIB) e não como patrimônio da cultura corporal do povo brasileiro.

Segundo Athayde *et al.* (2021), essa opção do Governo evidenciada na III Conferencia Nacional de Esporte (2010) inaugura no Brasil a trajetória que os autores denominaram de “década perdida” para o esporte. Os estudiosos apontaram que ao priorizar a agenda dos Megaeventos Esportivos, o Governo abandonou uma perspectiva universal de garantia de direitos de cidadania por meio consolidação de uma política de estado mediante um Sistema Nacional de Esporte.

Sobre o Governo Dilma, apontado por muitos como uma continuidade *ipsis litteris* do Governo Lula, ao assumir a presidência em 2011, a mandatária do Planalto Central diminuiu a influencia de partidos e de tradicionais líderes políticos em seu Governo, reduzindo o número de ministérios e cargos comandados pelo MDB.

Os cortes não foram exclusivos no bloco apoiador, Mascarenhas et al (2016) apontam que o Governo Dilma se equipara ao de FHC quando se trata de gastos orçamentários, ambos menores do que o Governo Lula.

Outro dado que merece destaque no Governo Dilma é a estiagem de mecanismos de participação social na sua administração, a exemplo, no campo esportivo, não houve nenhuma Conferencia Nacional de Esporte, elemento que teria contribuído para o afastamento dos movimentos sociais do seu governo. De acordo com Araujo (2016, p. 263), “se o Governo Lula impulsionou, mesmo com limites, a expansão quantitativa dos mecanismos de participação social, não se encontrou no Governo Dilma a mesma determinação em consolidar esses espaços”. No entendimento da autora, durante o Governo Dilma, o Conselho Nacional do Esporte manteve seu caráter legitimador dos interesses do ME.

Como herdeira da continuidade dos megaeventos esportivos no país, coube a Dilma fazer uma significativa reorganização das estruturas esportiva do Estado a fim de atender os acordos com a FIFA e o COI. Segundo Flausino (2013), o próprio Plano Pluri Anual (PPA) circunscrito entre (2011-2015) já sinalizava que os megaeventos seriam a prioridade na agenda governamental em detrimento do direito ao esporte.

Por outro lado, ainda concentrando a sua lente no esporte de alto rendimento, Dilma elaborou uma série de medidas confrontacionistas no sentido de tornar os clubes e as entidades de administração esportivas mais democráticas e transparentes, ou seja, quem atendesse às exigências vindas de Brasília receberia recursos públicos, do contrário, não. Talvez, essa ação seja a principal a diferença no trato com o setor esportivo entre Dilma e Lula.

Nesse sentido, Dilma ao cutucar o campo esportivo conservador, este logo se aliou ao bloco rentista, que por sua vez receberam apoio dos industriais – ou seja – a reação da burguesia unificada em favor do retorno neoliberal tornou-se incontestável. (SINGER, 2015)

No que tange o Governo Temer (2016-2018), a despeito da sua orquestrada chegada ao comando nacional apoiado por setores conservadores da sociedade (burguesia industrial e rentistas) e do campo político (partidos de centro e direita), Temer se apresentou como “a salvação nacional”, amparado no discurso antipetista e anticomunista.

No entendimento de Matias (2021), para fazer *jus à* referida alcunha, Temer consolida uma dura agenda de cortes, sobretudo de gastos sociais e investimentos. Dentre os cortes, o autor destaca o congelamento dos gastos sociais por 20 anos, concessões ao setor privado, como a exploração do pré-sal para empresas estrangeiras, as mudanças na legislação trabalhista, ampliando a terceirização, o trabalho intermitente e a negociação do trabalhador, o fim da contribuição sindical obrigatória e o negociado acima do legislado na relação trabalhador-empresa.

No âmbito do esporte, com o término do ciclo dos mega eventos esportivos, a política de esporte sofreu um ajuste fiscal tal qual outros setores com forte diminuição de recursos a partir de 2017. Matias (2021) afirma que os escassos recursos do Governo Temer para o esporte foram concentrados na gestão e na infraestrutura, sendo que as dimensões educacional e de participação e até a de rendimento, não foram priorizadas.

Para Matias (2021), o Governo Temer ficou marcado por um ajuste fiscal radical, com cortes de direitos sociais. No que se refere às políticas esportivas, houve uma queda do montante, especialmente em 2017 e 2018, e a não priorização das atividades esportivas finalísticas.

2 FEDERALISMO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE

Nesse tópico iremos discorrer sobre a temática do Federalismo buscando apanhar a particularidade brasileira, mais especificamente o processo de descentralização entre os entes

federativos. Para tanto, abordaremos as principais questões teóricas referentes ao arranjo federativo e seu desenho institucional que impacta na construção das políticas públicas, sobretudo aquelas referente ao setor esportivo.

De acordo com Soares e Machado (2018), o federalismo moderno surge nos Estados Unidos da América (EUA), em 1787, fruto de um desenho político institucional que visava conciliar interesses em um poder central forte, com capacidade implementar medidas e decisões por todo território, principalmente na esfera econômica e militar; e por outro lado, deveria manter certo grau de autonomia política às unidades territoriais fora das competências da União.

Abrucio e Franzese (2014) entendem que o modelo federativo brasileiro ocorreu de forma antagônica à experiência estadunidense, pois não houve um pacto entre as unidades federativas. O Federalismo à brasileira resultou de um processo de descentralização do poder centralizado na União para os Estados, rompendo com as práticas do período Imperial.

Para Carmo (2019), o processo de formação do Federalismo no Brasil já se inicia carregado de contradições. O autor destaca que durante a Primeira República existiu no País o “Federalismo oligárquico” que consistia no controle da província por meio das oligarquias representadas pelo coronelismo, por outro lado a elite agrária era constituída pela política do “café com leite” que controlava a política nacional.

Dando um salto na história, Arretche (2010) entende que o Federalismo no território brasileiro, como idealizado no processo da elaboração da Constituinte de 1988, colocaria limites na garantia de direito dos cidadãos, pois não superaria as disparidades existentes no território nacional. Para a autora, a centralidade do debate sobre o Federalismo está circunscrita “no papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada no Brasil bem como a importância das relações entre a União e os governos subnacionais sobre seu funcionamento”. (ARRETCHÉ, 2010, p.588).

Na visão de Arretche (2010, p.595)

[...] o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários.

Souza (2016) reconhece que a desigualdade socioeconômica presente no Brasil é o ponto de partida para o debate sobre o Federalismo e o Estado deve atuar para a diminuição desse quadro. Para isso, a Constituição de 1988 colocou como objetivo para o fortalecimento da federação, a promoção de um maior equilíbrio entre os entes constitutivos.

Nesse sentido, Soares (2013, p. 3) entende que o federalismo consiste em:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências.

Abrucio e Franzese (2014) consideram o Federalismo como uma organização político-territorial que compartilha as decisões entre os diferentes níveis de governos cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas, compatibilizando assim “o princípio da autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2014, p.2)

No entendimento dos autores, o Federalismo se apresenta como uma forma de organização política de Estado em que leva em consideração a dimensão territorial, onde dois ou mais níveis de governos atuam sobre um mesmo espaço. Dessa forma, o Federalismo amplia a descentralização do poder político dos entes subnacionais devendo se distanciar cada vez mais de práticas centralizadoras.

Isso nos leva a compreender que o Federalismo vai além do texto constitucional que estabelece a divisão territorial do poder no Estado, embora seja importante, não é suficiente para garantir a autonomia política às unidades. É necessário buscar na realidade concreta – no federalismo em movimento – elementos que assegurem a dinâmica no processo de autonomia dos entes subnacionais, ou seja, o Federalismo deve ser analisado como ele é de fato e não como deveria ser.

Dessa forma, a configuração institucional formal de uma federação pode não revelar a realidade do chão da política. Na visão de Soares e Machado (2018), a grande centralização do poder e conseqüentemente a subordinação dos entes federados ameaçam a descentralização política e fiscal.

Outro elemento trazido pelos estudiosos, é que o Federalismo necessita da democracia para a sua efetivação, pois somente com a presença de instituições democráticas, de um sistema jurídico independente, de um sistema partidário integrado esse regime pode garantir graus de autonomia às unidades territoriais frente ao governo central.

Todavia, de acordo com Arretche (2004), essa autonomia pode variar dependendo do modo como se dão as relações entre os níveis de governos e a distribuição de suas ações. Isso pode ser explicado pelo fato da descentralização, mesmo na democracia, ter um caráter

polissêmico apresentando duas visões de mundo diametralmente opostas – por um lado, pode manifestar um sentido de desresponsabilização estatal, e por outro, o fortalecimento da autoridade política nas unidades subnacionais.

No que tange ao fortalecimento da autoridade política, quanto maior a diversidade das preferências por bens públicos, maior será a descentralização e flexibilização das decisões sobre a oferta de políticas públicas, fortalecendo a capacidade decisória das instancias subnacionais.

Na visão de Soares e Machado (2018), os governos, principalmente locais, mais próximos aos cidadãos, podem construir políticas que atendem de forma mais consistente à diversificação das preferências de uma sociedade crescentemente mais complexa e encorajando-a para uma participação popular mais efetiva. Isso não quer dizer que os governos não sofram influencias de blocos de pressão para que coloquem determinadas pautas na agenda públicas em detrimento de problemas prioritários na população - principalmente pela “limitação” fiscal -, e muito menos, interpretar que haja uma homogeneização entre os cidadãos, uma vez que os mesmos podem divergir das prioridades do governo de pequena escala territorial.

Outro entrave que pode prejudicar a descentralização de recursos é a carência de quadros qualificados em determinadas subunidades nacionais para pensarem as políticas públicas, dificultando assim o fortalecimento das ações locais, ou seja, definir quem é o responsável pela política é tão importante quanto o conteúdo da política.

Nesse sentido, nos parece claro que o processo de descentralização nos estados federativos não é refratário às complexidades existentes no seio do jogo político, como práticas clientelistas, conchavos e acordos obscuros. Dessa maneira, o Federalismo não deve ser analisado de forma apartada da dinâmica do Estado, mas sim como um componente institucional para o desenvolvimento de políticas públicas.

Soares e Machado (2018), apontam quatro principais dimensões institucionais que podem influenciar diretamente na construção de políticas públicas, a saber: o grau de centralização jurisdicional da União; o federalismo partidário; o poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça e o Federalismo fiscal.

No que tange ao grau de centralização jurisdicional da União, Arretche (2012) entende como a capacidade do governo central de legislar sobre matérias que versam sobre interesses subnacionais, como o funcionamento da máquina administrativa, receitas e despesas para a implementação de políticas públicas. Ainda sobre a centralização jurisdicional é necessário observar questões como a distribuição de competências legislativas entre os entes federativos

para que se possa mensurar o nível de centralização.

O federalismo partidário se caracteriza como a forma em que os partidos se organizam e se relacionam com o território federado. Em outros termos, confere o nível de independência entre os partidos que ocupam os governos subnacionais e nacional, ou seja, avalia se há ou não um alinhamento de forças partidárias entre os entes federativos. Para que se possa qualificar a maior ou menor centralização do Federalismo partidário, deve-se atentar para o grau de homogeneidade dos resultados eleitorais dos partidos na arena nacional e subnacionais, bem como para o grau de fragmentação ou coesão no sistema partidário.

Em relação ao poder de revisão e arbitramento dos conflitos federativos em uma suprema corte de justiça, concerne na forma como a suprema corte atua na regulação dos conflitos federativos, podendo afetar decisivamente a relação entre o Federalismo e as políticas públicas, estabelecendo limites e obrigações para os entes federados. (SOARES, *et al.*, 2018)

Quanto ao Federalismo fiscal, pode ser entendido como a forma de distribuição das receitas e gastos públicos entre os entes federados. Trata do poder de financiamento das políticas públicas tendo em vista ou não, a universalidade de oferta em todo território nacional, somado a isso se dedica a minimizar desigualdades entre os entes subnacionais com a distribuição de recursos de forma responsável. (SOARES, *et al.*, 2018)

2.1 Federalismo e políticas públicas no Brasil

No Brasil, nas últimas três décadas, houve uma ampliação acerca dos estudos sobre as políticas públicas, e conseqüente a temática do Federalismo. Existem diferentes correntes teóricas que explicam o desenvolvimento do Federalismo no território nacional. Autores como Almeida (1996); Arretche (2003; 2004; 2010; 2012); Abrucio e Franzese (2007; 2014); Souza (2016); Soares e Machado (2018), Carmo (2019); ajudam-nos a conhecer e pensar a construção das políticas públicas no Federalismo brasileiro.

Todavia, de acordo com Souza (2016), na literatura ainda há uma escassez de produções que aprofundem a inter-relação entre Federalismo e políticas públicas. A autora nos chama atenção ao fazer o seguinte questionamento: como convive um Federalismo marcado pela diversidade e políticas públicas nacionais estabelecidas de maneira uniforme?

Desse modo, o Estado brasileiro é formado por uma organização político-administrativo-federativa, caracterizada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios –

todos autônomos – e, assegurados juridicamente pela Constituição Federal de 1988. (Brasil, 1988). Acrescentamos também, a peculiaridade brasileira em elevar o ente municipal a uma unidade descentralizada, elemento fundamental para a organização do Estado federado, por meio da autonomia administrativa – para atuar jurisdicionalmente sobre parte do território nacional - e financeira - para participar nas receitas e despesas públicas. (SOARES; MACHADO, 2018).

Em síntese, de acordo com Abrucio e Franzese (2007, p. 1): “A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo”. Como podemos ver na Figura 1.

Figura 1 – Federalismo Cooperativo



Fonte: Carmo (2019)

Porém, Souza (2016) localiza um constante tensionamento pela distribuição/redistribuição de poder e recursos que estão intrinsecamente relacionados à eficiência dos entes federados. Atrelados a isso, ocorre um movimento de cooperação, disputas, consentimentos e barganhas intergovernamentais.

Na visão de Arretche (2004), o sistema federado sofre com dificuldades no que diz respeito à questão das responsabilidades na oferta dos serviços públicos, o que obviamente gera sobreposição de ações, fragmentação institucional, consequentemente insuficiências de recursos e baixa qualidade de atendimento entre as diferentes unidades de governos. Isso acontece porque a Constituição Federal de 1988 descentralizou a oferta de políticas públicas, porém não deixou clara as competências de cada ente federativo para alguns setores.

Somamos a isto, além da distribuição do poder político entre os entes federados, o desenho federativo impõe o problema da distribuição do poder tributário como prerrogativas para implementação de políticas públicas, ou seja, é necessário olhar para as diferentes

capacidades financeiras de cada localidade do país. (CARMO, 2019).

Desse modo, no que diz respeito ao relacionamento da União com os governos subnacionais, há uma “pseudo-autonomia” por parte dos estados e municípios, uma vez que ações como arrecadação e gasto sofrem freios pela legislação federal. Isso implica e nos alerta que a legislação nacional pode contribuir para a redução ou ampliação das desigualdades territoriais no que tange ao acesso às políticas públicas, portanto a regulação federal é uma chave interpretativa no processo de descentralização. (ARRETCHE, 2010).

Na opinião da autora, regras nacionais homogêneas não conduziram necessariamente a resultados igualitários, uma vez que as políticas redistributivas não seriam direcionadas às unidades subnacionais mais necessitadas, e sim para atender interesses das elites políticas regionais, não concretizando o objetivo proposto. Além disso, entende que os governos locais competiriam por cidadão e empresas numa espécie de “seleção natural” onde só sobreviveriam os contribuintes mais ricos, rebaixando a possibilidade de ações redistributivas. (ARRETCHE, 2010).

Soares *et al.* (2018) chamam atenção que a ausência de uma legislação que defina de maneira clara as competências sobre determinadas políticas públicas para os entes subnacionais, principalmente para setores menos reclamáveis pela sociedade, debilita a construção daquelas. Sendo assim, a União, Estados e Municípios ao assumirem concomitantemente as mesmas funções se tornam concorrentes, gerando sobreposição de ações e até mesmo omissões. Acrescido a isso, o processo de descentralização fiscal não foi assistido de um aparato legal, agravando o endividamento dos entes federados na primeira metade dos anos 1990.

Portanto, não há descentralização administrativa se não houver descentralização fiscal, caso contrário às atribuições dos entes subnacionais continuarão cada vez mais dependentes da União. Haja vista que parece haver uma hierarquia na prática entre os entes federativos, mesmo isso não sendo oficializado no campo jurídico, a União representa o fio condutor para a construção de políticas públicas, “inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios” (ARRETCHE, 2013, p. 80)

Essa legislação pode ser mergulhada por contradições, uma vez que os parlamentares podem aprovar medidas que não favoreçam os interesses federativos em detrimento de orientações partidárias que nada contribuem para a descentralização dos entes subnacionais e conseqüentemente para a consolidação do Federalismo. Em outras palavras, a redução das desigualdades territoriais deve passar por medidas regulatórias e redistributivas da União (ARRETCHE, 2013).

Dessa feita, as consequências oriundas do processo de descentralização demonstram uma radiografia do sistema federado brasileiro, onde permanece o aprofundamento das desigualdades regionais, pois a União, os Estados e os Municípios se desobrigam da resolução de vários problemas sociais. Sendo assim, a população com menos recursos fica sem saber a quem reivindicar, ou seja, a falta de ações dos entes federados gera o agravamento da garantia dos direitos sociais.

E como ficam as políticas para o setor esportivo? O quê que o desenho sobre o Federalismo tem impacto nas políticas públicas de esporte?

2.2 Federalismo e políticas públicas de esporte no Brasil

Neste tópico discorreremos sobre o Federalismo e o processo de descentralização no setor esportivo, bem como suas implicações na elaboração das políticas públicas dessa área. Desse modo, pretendemos apontar os avanços e limites das gestões das políticas de esporte dos entes federados a partir da Constituição Federal de 1988.

Como vimos no tópico anterior, a Constituição Federal de 1988 não define claramente as competências dos entes federados para setores de igual direito, entretanto menos reclamáveis pela sociedade, dentre eles o esporte está inserido. Para Carneiro *et al.* (2021), essa imprecisão favorece a inação de políticas para a área.

Nesse sentido, trouxemos aqui o esporte como um elemento social de igual direito, pois a Constituição Federal de 1988 determina no artigo 217 que: “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um [...]” (Brasil, 1988). Dessa forma, esse direito é positivado em lei, e, portanto deve ser garantido pelo Estado mediante políticas públicas. Nesse sentido, coube ao próprio Estado ofertar, incentivar e descentralizar políticas de acesso ao esporte, que muitas vezes são excessivamente dependentes da discricionariedade do governante.

No que tange à descentralização das ações políticas, Santos *et al.* (2016) consideram que esse processo resultaria no maior atendimento às preferências dos beneficiários. Em adição a isso, os autores compreendem que esse modelo de gestão pode gerar maior eficiência dos gastos públicos e controle social democrático. Sendo assim, a União passou a desconcentrar ações mediante determinadas condicionalidades para obter os recursos.

Essas ações podem ter efeitos cooperativos ou concorrenciais. A cooperação acontece quando União, Estados e Municípios atuam em conjuntos no enfrentamento de um dado problema social, envolvendo um maior aporte de recursos a serem descentralizados. Por outro

lado, a não cooperação entre os entes federados ocorre quando estados e prefeituras com grande capacidade fiscal refutam políticas pautadas pela União com objetivo de dar direcionamento a ações locais. (SANTOS *et al.*, 2016)

Sendo assim, fica evidente que as assimetrias econômicas nas diferentes regiões do Brasil ainda continuam sendo um desafio imposto ao Federalismo para a sua consolidação, pois a equalização da oferta de políticas públicas requer uma maior unidade nacional entre os entes federados na materialização de ações que integrem os direitos, dentre eles o esporte, e este, por sua vez, é conduzido muitas vezes por uma “política” em âmbito nacional que quase nunca dialoga com os entes subnacionais, aprofundando o abismo entre capital e interior e entre área urbana e zona rural.

Arretche (2004) nos alerta que o desempenho dos governos passa por uma engrenagem que interage com diferentes fenômenos e produz distintas políticas públicas a depender do aporte financeiro. Dessa forma, determinados setores da sociedade se organizam de maneira sistêmica para disputarem uma fração desses recursos, e, aqueles desorganizados sofrem com a paralisia de ações.

Carneiro *et al.* (2021) nos chamam atenção que mesmo com a ausência de competências explícitas entre os entes federados, alguns setores sociais conseguiram se organizar e estabeleceram sistemas nacionais, apontando as responsabilidades dos diferentes governos bem definidas, a exemplo o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social – SUS e SUAS – respectivamente. Essa articulação não aconteceu no setor esportivo, embora as Conferências Nacionais de Esporte deliberassem positivamente para construção do Sistema Nacional de Esporte, pouco se avançou, o que gera um impedimento para as atribuições de competências e por conseguinte limitações na garantia desse direito. Os autores esclarecem que:

Embora a Lei n. 9.615/1988 (Lei Pelé) tenha previsto a criação do Sistema Brasileiro de Desporto (SBD) com objetivo de “[...] garantir a prática desportiva regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade” e o Sistema Nacional de Desporto (SND) com a finalidade de “[...] promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento” (Brasil, 1998), estudos como do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2017) demonstram que o SBD e o SND estão mais diretamente associados ao esporte de alto rendimento e performance. Já o Tribunal de Contas da União (2014) aponta que o SBD e o SND não apresentam dispositivos que definam as competências de cada um dos seus integrantes, limitando a organização sistêmica e convergente típica de um sistema nacional. Dessarte, falta ao esporte e lazer um sistema que deixe claro as atribuições das diferentes esferas federativas, a partir das suas diferentes dimensões. (CARNEIRO *et al.*, 2021, p. 168)

Com a ausência de um Sistema Nacional de Esporte, as Confederações esportivas

continuam numa posição muito confortável – abusando da sua autonomia sem prestar contas com a sociedade, ou seja, falta de transparência. Na mesma direção, as federações que estão mais próximas dos atletas, permanecem exercendo seu poder sobre os mesmos, e estes, por sua vez, ficam reféns daquelas entidades esportivas para obter recursos financeiros.

Santos *et al.* (2018) argumentam que o “desordenamento” do setor esportivo é fruto da ausência de normas que orientem a conduta dos entes federados, bem como da tardia criação de um Ministério Exclusivo para a área. Se o Ministério do Esporte (ME) não conseguiu estruturar um Sistema Nacional de Esporte, pelo menos pautou e potencializou as políticas públicas de esporte e lazer visando à democratização do esporte, além de incentivar a participação popular por meio das já citadas Conferências Nacionais.

Mesmo com todo o protagonismo da União no que diz respeito à arrecadação tributária, Carneiro *et al.* (2021) advertem que foram os municípios e estados, respectivamente que mais gastaram no período de 2013 a 2018 com a Função Desporto e Lazer (FDL). Na visão dos autores, a estrutura político-administrativa do ME- não foi suficiente para garantir, um orçamento e, por conseguinte uma execução orçamentária expressiva para o setor, somado a isso a política de ajuste fiscal e o “rebaixamento” para Secretaria Especial de Esporte apontam para um futuro menos esperançoso sobre o financiamento do esporte.

Para Linhales *et al.* (2012), esse movimento não é exclusivo do setor esportivo, pois entendem que a consolidação do modelo de gestão federativa impactou numa mudança institucional relevante por conta dos preceitos constitucionais e também por decisões de natureza política. O governo federal passou a ser menos um gastador e mais um transferidor de recursos arrecadados pela União para Estados e Municípios executarem.

Em Santos e Stareapravo (2018) vamos encontrar um estudo acerca da estrutura político-administrativo como um elemento para compreender a formulação e implementação de políticas públicas no Federalismo. Os autores questionaram se as instituições - os órgãos gestores de políticas para o esporte e lazer - são elementos essenciais para um maior investimento no setor por meio da “Função Desporto Lazer” (FDL) visando à garantia desse direito no estado do Piauí.

Os dados apontaram que a estrutura político-administrativa, tão reivindicadas na II Conferência Nacional de Esporte, não alterou de forma significativa o investimento na FDL no Estado do Piauí no ano de 2013. Em outros termos, somente a criação de pastas específicas nas esferas estaduais e municipais não salvaguarda o financiamento para a área.

Desse modo, a frágil estrutura do setor esportivo parece contribuir para que esse

direito seja inviabilizado no sistema federativo. O que ocorre são ações pontuais, sobretudo nos municípios, devido a maior proximidade da população com os governos municipais. Porém, essa ausência de continuidade e a sobreposição e fragmentação na oferta de diferentes dimensões esportivas confundem os cidadãos que ficam sem saber de fato se o esporte é um direito ou uma benesse, o que favorece a penetração dos interesses clientelistas.

Para Carneiro *et al.* (2021), isto é um reflexo do baixo reconhecimento social e da posição que este setor ocupa na esfera dos direitos de cidadania, corroborando com Manhães (1986); Bracht (2011) de que o esporte ainda não ocupa posição de prioridade na agenda pública dos diferentes entes nacionais.

Então, o que falta para que o arranjo do Federalismo contribua com as políticas de esporte?

2.3 Estrutura e gestão da política de esporte no Brasil

Nesse tópico buscaremos entender como o Estado brasileiro organiza e estrutura a sua política de esporte e quais as intenções de construção de um pacto federativo para o setor, para então compreendermos a singularidade da formação de políticas para o esporte. Desse modo, partiremos da seguinte pergunta: Qual é o papel do Estado brasileiro no desenvolvimento da política de esporte? Quem são os principais beneficiados por essas ações? Essas perguntas surgem por entendermos o Estado como um arcabouço institucional, espaço em disputa entre classes e seus atores com interesses antagônicos, que têm um determinado projeto de poder. Então, qual seria o projeto para o esporte nacional?

Para iniciarmos nossas reflexões acerca da organização e estruturação da política esportiva nacional optamos e elegemos como marco temporal a criação do ministério exclusivo para setor do esporte, o que aconteceu por meio do Decreto Lei nº 10.683, de 2003⁷, proporcionando a criação de novas ações políticas com o objetivo de construir uma política nacional de esporte voltada para a inclusão social e ao desenvolvimento humano.

Nesse sentido, o ME passou a apresentar uma organização administrativa formada por secretarias que seriam responsáveis em gerir eixos norteadores do esporte. Tais transformações resultaram em Secretarias Nacionais⁸, a saber: (i) Secretaria Nacional de

⁷ Nesse tópico trataremos predominantemente das ações na gestão do governo de coalizão, liderado pelo PT (2003-2016). Mais adiante abordaremos a política de esporte que circunscreveu o governo Temer.

⁸ A partir do Decreto nº 7.529, de 21 julho de 2011, foram reestruturados os cargos do Ministério, com alterações no seu organograma. Duas secretarias foram mantidas na atual configuração da instituição, a Secretaria Executiva e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; enquanto duas secretarias foram mescladas,

Desenvolvimento de Esporte e Lazer; (ii) Secretaria Nacional de Esporte Educacional e; (iii) a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, promovendo uma ampliação de investimentos em programas de esporte e lazer, esporte educacional e esporte de alto rendimento, tendo a década dos grandes eventos esportivos como a sua principal política.

Taffarel (2019) destaca que no Governo Lula foi ampliada a possibilidade de materialização de uma política de esporte no Brasil comprometida no processo de transição para outro modo de produção de vida, portanto vinculada a inclusão social, democratização e a universalização da prática esportiva.

Em dissonância com os argumentos expostos no parágrafo anterior, Castellani Filho (2019) entende que o Ministério do Esporte, mesmo nos anos anteriores ao protagonismo dos grandes eventos, em que sinalizou programas, projetos e ações cuja lógica se aproximava da democratização do acesso ao esporte, não desenvolveu uma política esportiva de Estado. Na visão do autor, a política de esporte no país rumou para os apelos do capital, se tornando um produto altamente rentável, com forte impacto no Produto Interno Bruto (PIB) nacional em razão da força de sua cadeia produtiva, reforçando o caráter interventor do Estado no capitalismo tardio.

Frizzo (2019) entende que as decisões políticas do ME estiveram mais atreladas à política econômica estabelecida pelos governos e às elites do que às demandas e necessidades da população em acessar o esporte como direito.

Toda essa conjuntura nacional refletiu ou reflete diretamente nas políticas praticadas por estados e municípios, que geralmente são análogas ou pautadas por convênios, programas e projetos capitaneados pelo governo federal. Essa articulação entre os diferentes entes federados – o Sistema Nacional de Esporte e Lazer - é uma demanda que sempre apareceu nos documentos oficiais do ME, porém nunca foi concretizado, o que agrava a dificuldade em atribuir as responsabilidades e competências das esferas governamentais.

A exemplo disso, um elemento que representou bem o ensaio para o pacto federativo para o setor foram as duas primeiras conferências nacionais - como instâncias de organização societal, espaço de envolvimento entre o poder público e a sociedade civil com vista na definição de ações para um determinado setor - foram experiências que expressaram bem a tentativa de construir um Sistema Nacional de Esporte e Lazer com as devidas atribuições de cada ente federativo e apontavam caminhos para a política nacional de esporte.

a Secretaria Nacional de Esporte Educacional e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, sendo criada a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social. Outra novidade na estrutura do Ministério do Esporte foi à criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (BRASIL, 2011)

A I Conferência Nacional do Esporte, marco da discussão para as políticas de esporte e lazer no território brasileiro, ocorrida em 2004 em Brasília, trouxe em seus documentos elementos que endereçavam para a construção de um sistema nacional que objetivava coordenar as ações e funções de todos os setores atrelados ao esporte no Brasil - denominado Sistema Nacional de Esporte e de Lazer. Para Terra e Cruz (2019), esse Sistema seria composto por uma estrutura mais aberta e descentralizada, que permitiria a implementação de políticas intersetoriais e o fomento das atividades físicas e esportivas, garantindo os direitos expostos constitucionalmente.

Castelan (2011) reforça que a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi a principal deliberação da I CNE, visando organizar as atribuições dos diferentes entes federados para o setor, cuja demanda seria desenvolvida e qualificada na II Conferência.

Na esteira desse movimento, a II Conferência Nacional do Esporte, realizada em 2006, seguiu com o modelo da anterior reunindo os entes subnacionais que concentraram suas discussões em torno do tema: Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, detalhando os eixos necessários para sua elaboração (Estrutura, Agentes e Competências; Recursos Humanos e Formação; Gestão Democrática; Financiamento), aprofundando o debate sobre sua composição.

Mesmo reconhecendo e valorizando o debate propositivo realizado na II CNE, Castelan (2011, p.71) identifica que:

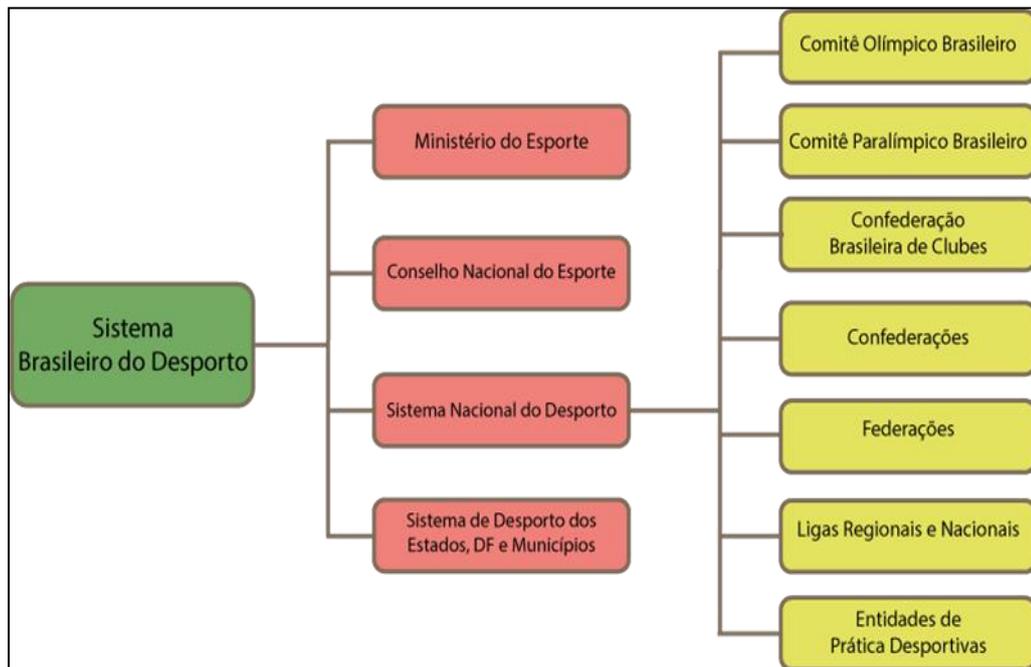
Atualmente nenhum destes quatro princípios é observado na estrutura do esporte nacional, que continua pautado em uma estrutura piramidal, subordinada ao esporte de rendimento, excludente, que não tem compromisso com um projeto histórico de sociedade diferente da atual e com uma gestão que mistura o dinheiro público com a ação de entidades de direito privado, nada transparentes ou democráticas.

Brandão, Flausino e Terra (2008) reforçam que a descentralização e a participação popular são contempladas na realização das duas primeiras edições das Conferências, em suas três etapas, mais no sentido de legitimação das políticas públicas, reservando à população o caráter de diagnóstico e não de proposição, a qual ficou centralizada no Governo, na iniciativa privada e nas entidades esportivas.

De acordo com o PNUD (2017), a construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer implica, além das responsabilidades dos entes federados, na necessidade de recursos humanos capacitados, bem como uma lógica de gestão que envolva os anseios da sociedade, e somado a isso, um financiamento garantido em Lei. Ao tratar dessas questões impõem a importância de refletir sobre a recente organização do esporte nacional.

A Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé) é atualmente responsável pela organização do esporte nacional. Esse ordenamento legal dispõe sobre os princípios, as manifestações esportivas, as finalidades do esporte, o Sistema Brasileiro do Desporto, o Sistema Nacional de Desporto, a prática desportiva profissional, a ordem e a Justiça Desportiva. As manifestações esportivas estão organizadas nos termos do que a legislação projetou como Sistema Brasileiro de Desporto (SBD) e Sistema Nacional de Desporto (SND). “O primeiro, mais abrangente, incorpora o segundo, juntamente com o Ministério do Esporte (ME), o Conselho Nacional do Esporte e os sistemas de desporto dos estados, Distrito Federal e dos municípios, que devem se organizar de forma autônoma e colaborativa” (PNUD, 2017, p. 269), conforme aponta a Figura 2.

Figura 2 - Sistema Brasileiro de Desporto



Fonte: PNUD (2017)

No entendimento do Documento PNUD (2017), o principal objetivo do SBD é garantir a prática desportiva regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade. Já o SND tem por finalidade promover e aprimorar as práticas de desportivas de rendimento. No interior desse último, existe um subsistema específico, consignado no art. 14º, parágrafo único, da Lei Pelé, composto pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), a Confederação Brasileira de Clubes (CBC) e as entidades nacionais de administração do desporto a elas ligadas. Além das entidades do subsistema do SND, outras entidades

complementam o SBD, são elas: as federações estaduais, as ligas regionais e nacionais, e as entidades de prática desportiva. Dessa forma:

Pela descrição das entidades que compõem o SBD e o SND fica evidente que a representatividade do segmento do esporte é restrita, uma vez que se concentra exclusivamente no esporte de alto rendimento e performance. Em contrapartida, a dimensão do esporte educacional, reduzida ao esporte escolar, aparece subsidiariamente em função de ser destinatária de uma parcela de recursos da Lei Pelé, aplicados pelo COB, pelo CPB e pela CBC de forma compulsória. (PNUD, 2017, p. 271).

Sendo assim, o maior investimento público fica canalizado para a dimensão esportiva já ligada a uma cadeia produtiva que tem nas suas bases as federações e confederações, enquanto que as outras dimensões ficam escanteadas, o que alarga a desigualdade de acesso à prática esportiva no território nacional.

A organização do SBD é permeada por uma dinâmica paradoxal. Isso porque a fração do SND ligada ao subsistema do esporte de rendimento está amparada na organização internacional do esporte, em especial, no movimento olímpico, além de possuir maior visibilidade, tornando-se mais influente na representação do segmento das atividades físicas esportivas (AFEs) junto ao setor governamental. Nesse caso, “a contradição está no fato de que esse subsistema, composto pelas entidades de administração esportiva, relaciona-se indiretamente a uma pequena parcela da população, que corresponde aos atletas e praticantes vinculados a estrutura federada e clubística do esporte de rendimento e espetáculo” (PNUD, 2017, p. 271).

Dados do Diagnóstico Nacional do Esporte - DIESPORTE (2013; 2015) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2015) demonstraram que o percentual de brasileiros que praticavam esportes vinculados ao sistema federado de clubes era de apenas 4,4%. Por sua vez, 9,8% dos brasileiros que praticavam esporte o faziam porque gostavam de competir. A maior parte dos praticantes o faz para relaxar e se divertir (28,9%) ou em busca de bem-estar e qualidade de vida (26,8%). Dessa forma, fica evidente, que a maioria da população, se encontra desassistida pela política esportiva nacional.

No Documento PNUD (2017) é destacado que a priorização do esporte de alto rendimento vai de encontro às tendências mundiais, “uma vez que as pessoas cada vez mais procuram a prática de AFEs de forma autônoma. Além disso, os motivos que os cidadãos apresentam para justificar a procura por uma vida ativa se distanciam da alta performance.

Essa incongruência destacada no PNUD (2017) orienta o trato privilegiado que o Estado oferece a essas entidades, o que pode ser verificado na legislação esportiva

infraconstitucional, na própria conformação do SBD e SND e no direcionamento e prioridades do financiamento público para o setor. Na esteira desse movimento, é notório que as entidades que representam o esporte de alto rendimento são as que detêm maior visibilidade dentro do Sistema Brasileiro de Desporto. Silva *et al.* (2015) salientam que fica evidente que o incentivo ao esporte educacional e de participação foram minimizados ou quase extintos em detrimento do esporte de alto rendimento, pois

O novo formato do Ministério do Esporte pode ser justificado pela atual agenda política, à medida que o País tem como desafio realizar os principais megaeventos esportivos, a Copa do Mundo FIFA 2014 já realizada e os Jogos Olímpicos Rio 2016. Ao priorizar o esporte de alto rendimento, a instituição subsumiu a proposta da Constituição Federal Brasileira de 1988, de garantia do lazer como direito social e prioridade de promoção do esporte educacional, conforme inciso II, do artigo 217 (SILVA, *et al.*, 201, p.68)

Problemas similares aos descritos acima também podem ser vistos no que diz respeito à alocação de recursos, ainda que a centralidade das ações de promoção do esporte ficou a cargo do Ministério do Esporte, todavia outros ministérios como Cultura, Defesa e Educação também ajudaram a financiar ações no setor esportivo. “Se por um lado a diversidade de programas desenvolvidos por essas pastas ampliaram o acesso às práticas esportivas, por outro lado acentuou a dificuldade em trabalhar de forma intersetorial no sentido de não ocorrer sobreposições de ações”. (PNUD, 2017, p. 275).

Em Athayde (2014) vamos encontrar uma rica análise. O autor, apropriando-se de Carlos Nelson Coutinho (1967), identifica que a política nacional de esporte foi conduzida pelo fenômeno denominado de “conciliação de interesses pelo alto”. Athayde (2014) chega a essa conclusão por entender que o Governo Federal, as entidades de administração e práticas esportivas e a iniciativa privada costuraram ações no esporte nacional que ratificaram a sua hegemonia no setor, sufocando por vez o processo de participação popular e controle democrático e por seguinte inviabilizando qualquer movimento de oposição a essa lógica estabelecida.

Dessa forma, constatamos que a lógica de planejamento para ação do Estado no setor esportivo seja a médio e longo prazo, sobretudo no que tange a democratização do esporte, deve perpassar pela materialização do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Diante do exposto, coube aqui promover uma discussão acerca da trajetória que definiu o papel do Estado frente à estrutura e o funcionamento do esporte no Brasil, tendo como foco a tentativa de construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer – pelas CNEs, após a criação do ME.

No próximo tópico será abordada a inter-relação entre o federalismo, descentralização e as políticas públicas de esporte. É possível?

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE ESPORTE

Esse capítulo pretendeu apresentar o conceito de políticas, políticas públicas e políticas esportivas, bem como demonstrar a importância dos estudos sobre as políticas de esporte em âmbito estadual, considerando as determinações sócio históricas, bem como os limites e possibilidades da garantia do direito ao esporte.

3.1 Um estudo sobre o Maranhão

Antes de adentrarmos no debate sobre as políticas estaduais de esporte faz-se imperioso uma breve exposição conceitual acerca do que vem a ser política e políticas públicas. A elucidação desses conceitos nos fornece elementos para guiarmos criticamente as nossas análises. Implica também, reconhecermos que existem diferentes paradigmas, posturas teóricas, concepções de mundo, e que, não há investigação neutra, portanto, devemos eleger uma delas (PEREIRA, 2009). Soma-se a isso, em termos concretos, que os conceitos que serão apresentados estão fincados no contexto do Estado capitalista.

Para Pereira (2009) a política surge na convivência humana, ou seja, não é inerente à natureza dos homens. Nasce com a complexificação das relações entre mulheres e homens “[...] que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social”. (PEREIRA, 2009, p. 89)

De acordo com Pereira (2009) é preciso concentrarmos atenção ao termo política e seus principais significados. Na visão da autora, o debate maior se concentra em dois entendimentos, a saber: a) um sentido mais geral, clássico; b) um sentido mais restrito.

No que tange o sentido mais geral, esse se refere ao entendimento de política muito atrelado às eleições, governo, parlamento, partido, ou seja, tudo aquilo que envolve um sistema de representação. Por outro lado, o significado mais restrito reúne outras categorias, se relaciona “às ações do Estado face às demandas e necessidades da sociedade” (PEREIRA, 2008, p. 87).

Pereira (2008) ressalta que os dois significados se complementam, porém o segundo (o mais recente e restrito) está mais alinhado com aquilo que se denominou de políticas públicas.

Portanto, o sentido clássico da política tem como foco na possibilidade de resolução de conflitos entre desiguais, “isso porque ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória – isto é, não contém apenas aspectos positivos”. (PEREIRA, 2008, p. 90). Já o significado moderno tem a conotação de políticas públicas, tendo como objeto aquilo que os governos efetivamente fazem, bem como a dinâmica de sua formação e processamento. As concepções sobre a política expressas nos parágrafos anteriores nortearão nossa abordagem nesse estudo.

No que concerne ao conceito de políticas públicas, segundo Pereira (2009) esse entendimento surge nos Estados Unidos no segundo pós-guerra, rompendo com a tradição europeia, que concentrava as análises sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo.

Já nos Estados Unidos, as políticas públicas se inserem na área de conhecimento denominada Policy Science, na década de 1950, tendo como objetivo entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, com ênfase nas ações dos governos. (SOUZA, 2006; SCHMIDT, 2019).

Essa transição alterou a orientação teórica e metodológica, negando a estrutura da gestão como objeto, ou o comportamento dos atores políticos, superando o receituário de um bom ou mau governo, para uma análise do que os governos efetivamente fazem. Schimidt (2019) defende que mais do que prescrições e recomendações, as pesquisas em políticas públicas proporcionam categorias analíticas para entender os problemas e buscar estratégias de solução para às questões públicas.

No Brasil, as pesquisas na temática ganharam impulso na década de 1980 e a partir dos anos 2000 houve uma ampliação significativa de investigações em várias áreas do conhecimento. O termo políticas públicas passa a se popularizar na mídia, nos documentos públicos, nos pronunciamentos das autoridades e nas pautas de movimentos sociais. (SCHMIDT, 2019)

Na literatura há inúmeros conceitos. Aqui, trabalharemos com dois, que ao nosso entendimento são complementares. Para Hofling (2001), as políticas públicas são entendidas como o Estado em ação tendo como responsabilidade a implementação de um projeto de governo por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política desenvolvida. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Na visão de Pereira (2009), a política pública é compreendida como fruto da relação

dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade, na qual, “a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal” (PEREIRA, 2009, p. 94). A autora acrescenta que política pública não indica somente ação. Ela também representa a não ação, quando deixa de realizar algo intencionalmente em face de um problema ou responsabilidade de competência de uma autoridade pública. Diante dessa realidade, a pesquisadora salienta que “[...] essas não-ações não são inócuas pelo fato de não se realizarem. Pelo contrário, elas geram impactos que, por vezes, podem ser mais dramáticos do que os gerados por ações governamentais” (PEREIRA, 2009 p. 98).

Em suma, as políticas públicas visam atender as demandas sociais passando por decisões que envolvem tanto o Estado quanto às organizações da sociedade. Em vista disso, ao pautarmos a temática das políticas públicas, estamos nos referindo a uma política cuja sua principal característica é o fato de ser pública, isto é, de todos.

Sendo assim, as políticas públicas têm a finalidade de materializar os direitos. Dentre eles, podemos localizar o esporte como previsto no artigo nº 217 da Constituição Federal (CF) de 1988, como um direito de cada cidadão e um dever do Estado, inferindo-se desse disposto a noção de responsabilização estatal pela garantia desse direito. Além disso, a Carta Magna também aponta no artigo 6º o lazer como direito social, então, se pensarmos, que o esporte, é um dos interesses do lazer, em certa medida, estará mais uma vez contemplado na legislação.

Como vimos anteriormente, as políticas públicas não são monopólio do Estado, podendo ser protagonizadas também pela sociedade, conforme destaca Pereira (2009). Entretanto, o que se vê na realidade concreta é o Estado chamando para si tal “responsabilidade”, mesmo que a concepção política e econômica hegemônica não seja favorável. Segundo Athayde (2011), cada vez menos veremos ações do Estado vinculando o esporte como direito social, devido ao seu forte potencial mercadológico, pois esse fenômeno social é altamente rentável para a indústria esportiva e midiática, ou seja, o esporte tem se distanciado de sua compreensão como uma prática social integrante do patrimônio cultural da humanidade.

Dessa forma, mesmo com a positivação do direito ao esporte na CF/1988, esse dever do Estado, é de certa forma, pouco conhecido e conseqüentemente quase nunca reivindicado pela sociedade. Então, o que fazer para o esporte ser de fato reconhecido como direito?

Se for o esporte for considerado como um direito social, Vieira (1992) nos oferece uma pista a partir da sua compreensão de que a política social e a política econômica não podem ser analisadas de forma indissociável. Para ele:

[...] a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes. Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação particular do capital. O contrário também precisa ser observado: não se pode examinar a política econômica sem se deter na política social. (VIEIRA, 1992, p. 21)

Nesse sentido, na atual conjuntura do Estado brasileiro, fica evidente que à luz do neoliberalismo as políticas sociais são subsumidas pela lógica do mercado, (pois, o esporte muitas vezes é considerado um direito secundarizado abrindo espaço para a exploração da indústria esportiva e midiática, que dentre as manifestações do esporte, tem maior afinidade com o esporte de alto rendimento- “que corresponde ao esporte profissional, vinculado aos Megaeventos esportivos e amplamente difundido pelos meios comunicacionais, tornando o modelo hegemônico na sociedade”. (MATIAS, *et al.*, 2015, p. 202)

A pouca atenção dada ao esporte como um direito pode ser explicada por Linhales (1996), Castelhani Filho (2008), Bueno (2008), Húngaro (2009) e Stareapravo (2011) ao destacarem que o interesse pelo estudo das políticas públicas para o setor esportivo é recente, tendo como marco inicial a década de 1980. Esse fato se potencializou com a criação do Ministério do Esporte (ME) ⁹em 2003, principalmente pelo incentivo a pesquisas na área, favorecidas pelo apoio do Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (Rede Cedes). ¹⁰

O Brasil concentrou a realização de megaeventos esportivos que teve início com os Jogos Pan-americanos de 2007, se estendendo aos Jogos Mundiais Militares de 2011, Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo de Futebol FIFA 2014 e, por último, os Jogos Olímpicos de Verão 2016. Esses megaeventos intensificaram as discussões sobre as políticas públicas de esporte no país, seja pelas críticas aos eventos citados, seja pelo amadurecimento e consolidação dos pesquisadores que estudam a temática.

Diversos autores (Mascarenhas (2012); Athayde (2014), Matias (2015), Carneiro

⁹ O Ministério do esporte foi criado em 2003 pela Medida Provisória n. 103 de 1º de janeiro de 2003 - convertida na Lei n. 10.683, de 2003, tendo a sua extinção em 2019 no início do governo Bolsonaro. A estrutura administrativa do esporte passou para a responsabilidade da Secretaria Especial de Esporte que integra o Ministério da Cidadania

¹⁰ A Rede Cedes constituiu uma ação programática do Ministério do Esporte (2004 - 2016), gerenciada pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer. Reuniu um conjunto de estudos balizados por referenciais teóricos originários das ciências humanas e sociais e por meio da interlocução com grupos de pesquisa consolidados e/ou em processo de consolidação – vinculados a instituições de ensino superior e/ou a institutos de pesquisa e sociedades científicas –, visavam estimular e fomentar a produção e a difusão do conhecimento científico-tecnológico, voltadas para a avaliação e o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas de esporte e de lazer. (Ministério do Esporte, 2015)

(2018), Húngaro (2009), Castellani Filho (2008), Starepravo (2011), Mezzadri (2011), Melo (2005), Guirra (2014), Rechia (2017), Amaral (2014), Linhales (1996), Veronez (2005) Araujo (2015), dentre outros. tiveram objetos de estudos sobre políticas públicas com foco para a esfera federal, atrelados à nova agenda para o setor, onde por meio das suas investigações deram visibilidade aos seguintes eixos: Avaliação de programas; Formação profissional para setor esporte; Financiamento; Política esportiva educacional; Espaços equipamentos de esporte e lazer; Controle democrático e Megaeventos esportivos. Todos esses eixos aparecem bem contemplados nas diferentes pesquisas, o que denota que há uma crescente investigação sobre a temática no país.

Ao verificarmos que existe uma vasta produção sobre a temática de políticas pública de esporte e lazer em âmbito federal, optamos, nesse trabalho, analisar a política pública de esporte estadual visando descentralizar a agenda do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer (AVANTE) acerca do esporte, que ainda estava muito condensada no âmbito federal, esse esforço reflete uma organização coletiva do trabalho científico, o que possibilitou a investigação sobre a realidade das políticas públicas de esporte em diferentes Estados.¹¹

Elegemos o Estado do Maranhão como lócus da investigação. Ademais, entendemos que também há poucas incursões sobre a relação do federalismo com as políticas públicas de esporte.

A escolha do objeto não foi aleatória. Tem explicações que decorrem não só de afinidades do pesquisador, pois trata da sua terra natal, mais, principalmente, da importância política de sua problematização contemporânea, pois após um mapeamento da produção científica no Estado sobre a política pública de esporte com abrangência estadual, verificamos que há incipiência de estudos que as analisam no Estado do Maranhão, buscando compreender seus principais aspectos na atuação de governos.

Ao realizarmos a busca no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que reúne as principais revistas especializadas, utilizando os descritores “políticas publicas de esporte no Maranhão” “políticas estaduais”, “Maranhão”, “esporte no Maranhão” nenhuma produção foi encontrada.

Ainda no rastro do mapeamento da produção, verificamos no Diretório de Grupos da Capes, que no Maranhão, o Grupo de Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF), vinculado a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), é o único grupo que tem uma linha sobre “políticas públicas de esporte e lazer”, portanto, acumula certa produção sobre o

¹¹ Acre, Ceará, Distrito Federal e Maranhão.

referido objeto¹².

Após essa pesquisa exploratória, notamos que as investigações que tratam sobre o esporte no Maranhão, em grande parte direcionam seus interesses com foco para a política municipal de esporte, estabelecendo pouco diálogo com a política em âmbito Estadual.¹³

Outra característica que se apresenta no levantamento, é que a partir de 2016, com a estruturação do Centro da Rede Cedes no Maranhão, com sede na Universidade Federal do Maranhão (UFMA) houve uma mudança no direcionamento das pesquisas, o que antes predominava em pesquisas nos municípios como acima mencionado, passou a compor agenda do grupo de pesquisa de abrangência estadual.¹⁴

Entretanto, mesmo com a nova rota de investigação, notamos uma lacuna nas recentes pesquisas, considerando que as mesmas não contemplam em um só estudo todas as dimensões das políticas públicas de esporte no âmbito estadual, a saber: Financiamento; Recursos humanos; Legislação; Controle democrático; Avaliação de programas; Formação profissional; Espaços equipamentos de esporte e lazer.

Se por um lado o Maranhão é um estado pouco pesquisado no que tange a sua política de esporte e lazer, por outro lado o Distrito Federal, o Paraná e Bahia acumulam produção significativa sobre essa temática, é o que detectamos numa pesquisa exploratória na plataforma SOAC - portal eletrônico que reúne, além de trabalhos de outros grupos - concentra também, os trabalhos do Grupo de Trabalho Temático em Políticas Públicas de Esporte e Lazer apresentados no Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE)¹⁵ entre os anos de 2009 a 2017. O recorte temporal se dar na implantação dos anais de forma digital, que ocorreu em 2009 e, em 2017, foi o último congresso que precedeu o nosso ano final da pesquisa (2018).

Os pesquisadores que se debruçaram sobre Distrito Federal procuraram entender a

¹² Ver ARAUJO, Silvana *et al.* Políticas públicas de esporte e lazer: um balanço crítico da produção científica no GEPPEF/UFMA. *Motrivência*, (Florianópolis), v. 33, n. 64, p. 01-22, 2021. Universidade Federal de Santa Catarina.

¹³ Foram encontrados dois trabalhos, a saber: TEIXEIRA, Pablo Linhales. A Estrutura Organizacional do Órgão Gestor do Estado do Maranhão e dos Municípios da Grande Ilha de São Luís: os (des) caminhos da política pública. Monografia (Graduação)- Curso de Educação Física, Universidade Federal do Maranhão, São LUÍS, 2018 e OLIVEIRA, Renan Roger Mendes Bezerra. Política de financiamento do esporte no Maranhão: análise da aplicação orçamentária da Lei nº 9.436/11 nos anos de 2015 a 2017. Monografia (Graduação)- Curso de Educação Física, Universidade Federal do Maranhão, São LUÍS, 2018.

¹⁴ Encontramos dois projetos de pesquisa: Legislação esportiva no estado do Maranhão: interseção entre o esporte, a sociedade e o Estado; Espaços e equipamentos esportivos de lazer em São Luís –MA: uma análise da ação do poder público municipal e estadual.

¹⁵ Conbrace é o Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, realizado a cada dois anos pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), está entre os principais congressos do país na área de Educação Física e Ciências do Esporte.

gestão de programas, participação popular e a concepção de política. Aqueles que estudaram o Estado do Paraná buscaram captar a política de inclusão de deficientes físicos no esporte; agentes públicos do esporte, a relação entre agentes públicos e privados no setor esportivo e o financiamento esportivo. Já os estudiosos da Bahia procuraram compreender o ordenamento legal acerca do esporte, a gestão pública e a participação popular, o desenvolvimento de políticas públicas de esporte fomentado por centro de estudos e a política de esporte voltada para territórios de identidades.

A importância de estudar o Estado do Maranhão passa pelo reconhecimento das realidades locais, e que, as assimetrias no trato com as políticas públicas influenciam a atuação estatal no que diz respeito à garantia do direito ao esporte, além de ser uma peça interpretativa sobre as relações entre o ente nacional e as esferas subnacionais, sobretudo no financiamento. Dessa maneira, entendemos que há um movimento na tentativa de compreensão das políticas estaduais de esporte. Porém, ainda percebemos que as investigações são restritas a determinados eixos, necessários para avaliação de políticas públicas, todavia insuficientes para garantir uma análise da totalidade do fenômeno investigado.

Nesse sentido, entendemos que os estudos acerca da análise da política pública de esporte nos Estados, e, nesse caso específico, no Maranhão devem ser cada vez mais ampliados por meio de dimensões e categorias que apresentem interface e relação, possibilitando a construção de novos conhecimentos sobre essa temática no Estado, auxiliando na luta pela melhoria da política esportiva no país, o que justifica a importância desse estudo.

Outros dados relevantes para o estudo, é que de acordo com o IBGE (2018), o Estado do Maranhão ocupa a última posição por rendimento nominal mensal domiciliar per capita (597 R\$), marcando a 26º lugar (0.689) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse fator reforça a importância de ampliar os estudos sobre as políticas no Maranhão, e dentre elas, a política esportiva.

As referências da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2015) apontam que no Maranhão, o percentual de pessoas que praticou algum esporte ou atividade física, no período de 365 dias, na população de 15 anos ou mais de idade era de 38,3%, sendo que desse total, 44,5% são do sexo masculino e 32,5% do sexo feminino. Esses indicadores não explicitam se os praticantes usufruem de serviços públicos ou da iniciativa privada.

Por tais características destacadas sobre o esporte no Maranhão, se coloca um desafio adicional, a reversão desse quadro negativo, na garantia do direito, ao longo da história por

meio da intervenção acadêmico-científica no sentido da construção e fortalecimento de políticas públicas para garantir os direitos sociais em sintonia com o desenvolvimento humano.

No próximo tópico abordaremos as características da formação histórica e política do Estado do Maranhão.

3.2 Aspectos históricos e socioculturais do Maranhão

Antes de entrarmos na peculiaridade da política pública do Maranhão torna-se necessário olhar para a formação social do Estado tão distinta do resto do país. A sociedade maranhense tem suas raízes no colonialismo, no imperialismo com sua produção econômica voltada predominantemente ao mercado externo, tendo a mão de obra escrava - ainda que tardia em relação a outras regiões do país - como elemento central desse processo. Mesmo com o fim da escravatura, o foco do trabalho como mercadoria permanece no âmbito agrário o que fez com que a adesão ao capitalismo se articulasse com as oligarquias regionais ascendendo características como o coronelismo, mandonismo e clientelismo. (SILVA, 2012)

Essas características se evidenciam ainda mais quando focamos a nossa lente em um Estado cuja suas profundas cicatrizes estão frisadas nas desigualdades sociais que impactam até hoje nas ações estatais. Sendo assim, não pretendemos fazer um estudo minucioso sobre a história política e econômica do Estado, traremos aqui aspectos que julgamos importantes na construção social maranhense.

O processo de formação histórica e sociocultural do Maranhão é marcado pelo empobrecimento, que pode ser definido por dois elementos determinantes. O primeiro, o desinteresse da metrópole (Portugal) em relação ao Estado do Maranhão, que, além de não dispor de metais preciosos, até aquele momento (séc. XVII) não havia descoberto um produto valioso que compensasse investimento da Coroa. Esse motivo pode justificar o descompasso de mais de um século entre a colonização do Maranhão e dos demais Estados brasileiros. (SILVA, 2012)

O segundo elemento diz respeito à pobreza dos colonos que residiam no Estado. De acordo com Silva (2012), não vieram para o Maranhão os membros da nobreza, mas portugueses “degredados”, que foram trazidos para pagar a sua “pena”, ocupando a Colônia. Esse motivo também elucidaria o fato de que a metrópole os tenha abandonado à própria sorte e que eles tenham sobrevivido no primeiro momento do período primitivo, em condições de pauperismo, impedidos de adquirir a força de trabalho dos negros escravizados e assim

potencializar as atividades produtivas. Desse modo, a Colônia avançou de forma tão lenta, que em 1720 existiam apenas 1.400 moradores. Dessa forma, afirma Feitosa (1994, p. 171), que o Estado do Maranhão.

Entra no circuito das trocas simples de mercadorias muito tardiamente, e permanecendo todo esse período à mercê dos saques e da pirataria europeia. Insere-se no âmbito do mercantilismo europeu quase um século e meio após a conformação das principais colônias portuguesas.

No ano de 1756 é criada a Companhia de Comércio do Maranhão e Grão-Pará, com o objetivo de estimular produção agrícola para exportação, com o cultivo de dois produtos básicos: arroz e algodão. A estrutura de organização da produção firmada na grande propriedade rural e no trabalho escravo, sob incentivo das políticas pombalinas,

[...] permitirá a melhoria daquele cenário de pobreza e miséria vivido no decorrer de todo o século XVII e metade, ainda, do século XVIII [...] Os excedentes cresceriam em dois sentidos: em primeiro lugar pela produção realizada a baixo custo e, em segundo lugar porque, instala-se um comércio de negros na Praça do Maranhão, partindo de São Luís. (FEITOSA, 1994, p.180-182).

Nesse período, a produção de algodão ganha destaque no cenário nacional e internacional. A Inglaterra passou a ser o principal importador do algodão maranhense. Isso foi potencializado devido aos conflitos internacionais como a guerra da independência dos Estados Unidos e os efeitos das guerras napoleônicas, que permitiram a relação direta da economia colonial maranhense com a economia capitalista industrial inglesa. (CARNEIRO, 2010; SILVA, 2012)

Segundo Feitosa (1994), não demorou muito tempo para que a produção de algodão maranhense suportasse a alta concorrência de outros mercados produtores como a Índia e os Estados Unidos, de modo que “por volta de 1822 a atividade produtiva de algodão no Maranhão dá sinais de esgotamento”. (FEITOSA, 1994, p, 183).

Dessa forma, o Maranhão chega ao final do século XIX com uma nova estratégia de retomada do crescimento, a saber: a) Pela introdução do cultivo da cana de açúcar; b) Pela instalação de um conjunto de fábricas têxteis, e a terceira, a constituição da pequena unidade familiar camponesa, que ocuparia a população liberta da escravidão. Tanto a iniciativa de industrialização pela via açucareira quanto pela via têxtil fracassou. O que restou foi a reorganização da economia maranhense pela terceira via – no caso - com base na pequena unidade familiar camponesa produtora de arroz, feijão, mandioca, milho, produtos que passaram a sustentar a economia do Estado. (CARNEIRO, 2010; SILVA, 2012)

O cultivo de arroz assume destaque na economia do Maranhão até meados da década de 1970, sendo responsável pelo abastecimento do Centro-Sul e do Nordeste. Esse ciclo dinamizou a economia maranhense, com o crescimento da produção a partir da década de 1940, a qual, conforme Feitosa (1994), quase dobrou na década de 1950 em relação à anterior e permaneceu ascendente até a década de 1970.

Com a implementação do Plano de Integração Nacional ¹⁶, no período da Ditadura Militar a economia, baseada na unidade familiar camponesa, passa por um processo de desmantelamento, nos anos de 1960 e 1970. Fato esse que favoreceu a inserção e expansão do capital no campo, a venda de terras devolutas ¹⁷, a instalação e financiamento de grandes projetos agropecuários. (CARNEIRO, 2010)

Para Silva (2012), o processo desencadeado pela venda das terras para grandes grupos econômicos do Sul, guardadas as devidas proporções, significou para os pequenos produtores desenraizados de suas terras e de sua cultura, enfim, do seu modo de viver, o mesmo que o fechamento das terras comuns na fase final do feudalismo, para os camponeses daquele tempo. Mas no Maranhão, houve um agravante, as terras consideradas desocupadas pelo Estado estavam em posse dos nativos há séculos, que por lei teriam direitos sobre ela, mas a “desocupação” se deu dentro de um quadro de espoliação por meio da grilagem das áreas com o incentivo e consentimento do Estado.

Essas transformações efetivadas no campo na década de 1970 foram responsáveis pela primeira onda de expulsão dos camponeses que antes trabalhavam na terra, para as áreas urbanas das cidades do Estado, passando da condição de trabalhadores no seu contexto sociocultural para a de “deserdados, desenraizados, necessitados”, os novos “vagabundos” a buscar nas cidades, principalmente a capital, um lugar para viver. (CARNEIRO, 2010; SILVA, 2012).

Mesquita (2006) destaca que a consolidação do Ciclo do gado se deu a partir de duas fases. A primeira, no período 1970 a 1985, sob a égide do crédito subsidiado pelo fundo público, quando apesar de ter havido uma grande expansão do número de pequenos estabelecimentos com pecuária, não houve progresso para esse segmento de criadores, uma vez que os médios e grandes pecuaristas cresceram tanto em área quanto em aquisição de rebanho, assumindo o primeiro grupo, pouca relevância econômica.

¹⁶ Os Grandes Projetos Econômicos (GPE's) se colocam como oportunidades de ampliação do capital em áreas atraentes para esse fim, onde um conjunto de condições permite a sua expansão. Eles se caracterizam pelo objetivo de ampliação das infraestruturas e recursos econômicos de determinado grupo social e podem ter localização fixa ou migrar espacialmente em busca de melhores condições (SILVA, 2012).

¹⁷ Legislação Estadual que permitiu a aquisição das terras devolutas do Estado por grandes grupos econômicos do sul do país mediante financiamento público de grandes projetos agropecuários (SILVA, 2012)

A segunda fase teve início na segunda metade da década de 1980, no auge da crise econômica, quando os subsídios foram retirados e coube às forças de mercado o financiamento do setor. O resultado dessa intervenção do mercado, segundo Mesquita (2006) foi limitado e seletivo. Se na primeira fase houve a participação dos pequenos produtores, nesta última, apenas a grande empresa teve condições de prosseguir na atividade.

O que se pode concluir é que o Ciclo do gado não conseguiu ocupar a população ativa, tanto quanto a agricultura na pequena propriedade. Outra diferença importante, é que a implementação do modelo de produção agrícola na pequena propriedade não consistiu em uma política planejada, como foi a do ciclo do gado, considerando a abertura das terras públicas para apropriação privada. Neste último caso, o que se encontrava em jogo era um modelo de modernização da economia do Estado pautado em grandes projetos econômicos. . (FEITOSA, 1994).

Este modelo iria se consolidar nos anos seguintes, a partir da segunda metade da década de 1970, concomitantemente à expansão da grande empresa pecuária no campo. Trata-se do conjunto de grandes projetos econômicos que integraram o Programa Grande Carajás (PGC)¹⁸ em sua etapa de implantação e permaneceu na fase posterior, até a atualidade, com impactos não só ambientais, a exemplo do que já acontecia com a pecuária em larga escala, mas também no acirramento das contradições advindas das relações capitalistas intensificadas. (FEITOSA, 1994).

A implantação do Programa Grande Carajás promoveu a supervalorização da terra, acirrando o processo de concentração e delimitando uma segunda onda de expulsão dos trabalhadores rurais do campo. (FEITOSA, 1994). A consequência imediata da saída do homem do campo foi a ampliação dos centros urbanos da área de influência da estrada de ferro, bem como das maiores cidades do Estado, principalmente a capital, São Luís. A urbanização forçada se deu com base em ampla campanha propalada pelos governos de que havia chegado o momento de retirar o Estado do “atraso”, por intermédio do assalariamento de vastas parcelas da população, apelo pelo qual milhares de trabalhadores rurais deixaram seus povoados embalados por melhores condições de vida.

O modelo pautado nos grandes projetos econômicos continua, até os dias de hoje, como organizador da economia do Estado. A conjunção de várias atividades econômicas dá

¹⁸ Programa Grande Carajás, que além de ter o Maranhão como mero corredor de exportação das jazidas de ferro descobertas no Pará na década de 1960, fomentou o desenvolvimento de um conjunto de outros projetos na área da indústria madeireira, dos projetos agropecuários; da indústria de ferro gusa e metalúrgicos como a Companhia de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), que contribuíram para desestruturar o setor produtivo pautado no setor agrícola, que ocupava a grande parte da população até então. (SILVA, 2012)

destaque para a indústria minério e metalúrgica em consórcio com o agronegócio pautado na monocultura da soja para exportação.

Implementado há mais de quarenta anos, esse modelo de desenvolvimento pode ser apontado como um dos principais determinantes do atual estágio de empobrecimento dos maranhenses no campo e na cidade, uma vez que se pauta na lógica do grande capital transnacional, em sua fase mundializada e dominada pela financeirização da economia. Neste modelo não há espaço para a produção de alimentos voltada para o mercado interno e que contemple incluir nas atividades produtivas, parcela significativa da população economicamente ativa do Estado. (SILVA, 2012)

A partir dos anos 1990, o Maranhão substituiu a produção agrícola tradicional pela intensificação da produção de soja, cultivada na Região Sul do Estado, como forma de inserção na dinâmica do mercado globalizado. Em função disso, o Estado passou por uma reforma administrativa no primeiro mandato de Roseana Sarney – 1994/1998, sob a justificativa de integrar o Estado aos modernos processos de administração e de gestão pública, assentado num discurso modernizador, visando uma estrutura mais ágil, enxuta e eficiente. Importa destacar que uma nova reforma administrativa foi implementada no Governo de José Reinaldo Tavares – 2003/2006 que extinguiu o sistema de gerências e restabeleceu as Secretarias Estaduais. (CARNEIRO, 2010)

Sobre o Governo José Reinaldo Tavares, o mesmo consegue chegar ao Palácio dos Leões ¹⁹com o apoio do Grupo Sarney, na reta final do seu mandato torna-se dissidente do clã sarneyzista. Esse rompimento ganha dimensões mais ampla quando nele estava contida a possibilidade concreta de derrotar os antigos aliados. Dessa maneira, o Grupo Sarney que há mais de 40 anos costumava utilizar a máquina estatal ao seu favor sentiu um golpe duro do seu aliado histórico, e somado isso um forte desejo da população de mudança do ordenamento societário maranhense.

Dessa forma, a oposição comandada pelo médico Jackson Kepler Lago vence as eleições de 2006, para o Governo do Estado do Maranhão, contra a sua oponente Roseana Sarney. Todavia, não demorou muito para que José Sarney articulasse pelo alto a cassação do então governador pedetista para entregar novamente o comando do Estado para a sua filha, que permaneceu até 2014. O grupo Sarney é derrotado de fato nas eleições de 2014, quando o ex-magistrado Flávio Dino surge como líder da oposição, após o falecimento do ex-governador Jackson Lago.

Sendo assim, o Maranhão é um estado que carrega cicatrizes que sem dúvidas

¹⁹ Residência oficial do Governo do Maranhão.

influenciaram e influenciam no empobrecimento do Estado. As ruínas deixadas pelo coronelismo, mandonismo e clientelismo nos permitem compreender o passado e as assimetrias hipertrofiadas no presente no interior do estado.

No próximo tópico apresentaremos o histórico político-governamental com ênfase no coronelismo, clientelismo e mandonismo.

3.3 Histórico político-governamental: mandonismo, clientelismo e patrimonialismo

De acordo com Moura (2013) cabe assinalar que a experiência política do Estado do Maranhão carrega um formato peculiar de organização, que se articula ao arranjo econômico, que tem sido marcado pela permanência de práticas tradicionais impregnadas de mandonismo, clientelismo e patrimonialismo no trato da “coisa pública”. Tais práticas resultam da cultura política brasileira constituída desde os tempos coloniais, que ainda povoam o imaginário político daqueles que vivem o tempo presente.

Sobre mandonismo, Carvalho (1997) entende como uma característica da política tradicional, existente desde o início da colonização e que sobrevive ainda hoje em regiões atrasadas, tendendo ao arrefecimento mediante o processo de maturação da democracia. Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder.

No que diz respeito ao clientelismo, Moura (2013) destaca que são práticas que ressaltam os seguintes valores: lealdade, fidelidade, gratidão, amizade, parentesco, relações familiares, respeito, confiança. Esses aspectos estiveram presentes, sobretudo, nas disputas eleitorais, muitas vezes decididas pela força econômica e por fraude eleitoral. O clientelismo atual mostra-se perfeitamente compatível com as práticas da democracia liberal (FARIAS, 2000), em que a ideia de liberdade, associada ao mercado, faz com que o eleitor se sinta “livre” para negociar o voto, que passa a ser, portanto, uma mercadoria. Reis (2007) acrescenta que as relações clientelistas perpassam por comportamentos de obediência e gratidão muito fortes para a manutenção dos laços de subordinação.

No que tange o patrimonialismo, Moura (2013) entende que a dominação estava respaldada em um patrimonialismo estamental, transplantado de Portugal para Colônia, no qual se tutelam interesses particulares, concedendo benefícios e cargos aos privilegiados, sendo o personalismo, inspirado no individualismo aristocrático, dependente das forças e virtudes pessoais do senhor, marca profunda das estruturas mentais da cultura brasileira, ratificando a crença de que o poder político é um direito sagrado das famílias patriarcais. Isso porque o poder local foi se estruturando com base na existência da família patriarcal e de seus

interesses particulares, que, nesse caso, confundiam-se com a própria administração pública colonial.

Em “A Reinvenção do Maranhão Dinástico”, Gonçalves (2000) constata que, a partir da oligarquia promovida por José Sarney, tem-se reinventado uma dinastia de filhos biológicos e políticos, sustentada por relações de parentesco e de alianças políticas. Na perspectiva de Reis (2007), o termo oligarquia identifica um grupo que se apodera das instâncias superiores do poder político regional e se reproduz pela utilização desses postos de mando. Guilhón (1996) destaca a oligarquia como um grupo atuante no âmbito político-administrativo, exercendo mediação entre grupos sociais de interesses e o Estado, de forma relativamente autônoma, buscando a apropriação da riqueza, do prestígio e do poder.

Para Grill (2013) o Estado do Maranhão se apresenta como um exemplo emblemático de “política oligárquica” no Brasil. Tal classificação se apoia em práticas patrimonialistas, com domínio familiar, com laços de dependência com o poder central. Dessa forma, a oligarquia centraliza os recursos financeiros, atendendo interesses de determinados grupos aliados visando a sua manutenção no poder político.

Expressão dessa política é a oligarquia Sarney que começou a articular seu mando a partir de 1965, com a eleição de José Sarney ao governo do Estado, comprometendo-se a erradicar os “anos de atraso” referentes ao período de mandonismo do grupo liderado pelo senador Victorino Freire (1945-1965). Sarney chega ao poder no Estado com o discurso da libertação. É nessa conjuntura e no contexto dessas determinações que nasce o sarneísmo como corrente política.

Na análise de Costa (1997), as elites políticas locais têm instrumentalizado o discurso da libertação a fim de legitimarem-se no “teatro do poder”. Desde então, o Estado do Maranhão tem sido palco de campanhas libertadoras. Essa constatação assemelha-se aos estudos de Caldeira (1978), pois para o autor o “sarneísmo” é forjado pela construção de alianças com grupos detentores de poder que formam as oligarquias locais e favorecem a dominação política no Estado, e abrindo precedentes para irregularidades tão presentes na história maranhense.

Nesse sentido, Carneiro (2010) assinala que desde 1966, o ‘sarneísmo’, personificado na figura de José Sarney - político de amplo trânsito nacional - tem se consolidado e se reproduzido, por meio do grupo Sarney no Maranhão, articulando formas modernas e conservadoras para reprodução de intensa concentração de renda, poder e propriedade no Estado.

A passagem do mandonismo vitorinista para a fase de domínio de José Sarney não

representou, na análise de Costa (2004), uma ruptura histórica com as práticas oligárquicas, pois Vitorino e Sarney, como “irmãos siameses”, são produtos do apoio do poder federal e da utilização patrimonialista da máquina pública.

[...] a incorporação do Maranhão ao projeto autoritário, excludente e repressor do regime militar, ao seu projeto de modernização conservadora. Significou ainda uma maior abertura ao processo de expansão do capitalismo monopolista na Amazônia, o qual aprofundou as desigualdades sociais, acelerou o processo de concentração fundiária, assim como a violência, a grilagem e a expulsão dos trabalhadores de suas terras, aumentando os conflitos no campo em toda região. Por outro lado, o governo Sarney (1966/1970) anunciava um Maranhão Novo, uma nova época de prosperidade e modernização. (COSTA, 2002, p. 15)

De acordo com Moura (2013), a simbologia construída em torno de José Sarney, como político sagaz, capaz de transitar em todos os governos na esfera federal, fundador do “Maranhão Novo”, é divulgada, de certo modo, como uma qualidade, uma virtude transmitida à sua herdeira política, como continuadora dessa saga de “modernidade”, que durou quase meio século na base da retórica propagandística, divulgada pelo sistema de comunicação pertencente ao grupo.

O personalismo sarneísta tem relações diretas e indiretas com todos os nomes [...] [dos que o sucederam no governo do Maranhão], vejamos: Pedro Neiva de Santana, indicado governador pelo general Médici, foi secretário de fazenda do governo Sarney; Osvaldo da Costa Nunes Freire, indicado pelo general Geisel, como candidato consenso para acabar com a disputa entre Sarney e Vitorino, posiciona-se contra o grupo de José Sarney desde o início; João Castelo Ribeiro Gonçalves, indicado pelos militares com apoio de Sarney, rompe com o sarneísmo depois do mandato; Luís Alves Coelho Rocha, eleito com apoio de José Sarney, sua família rompe com o grupo depois do mandato; Epitácio Afonso Pereira Cafeteira, adversário regional em alguns momentos (1994 e 1998), hoje aliado político; Edison Lobão apresenta-se como aliado incondicional do grupo Sarney; Roseana Sarney Murad, filha biológica e herdeira política; José Reinaldo Tavares, vice-governador em dois mandatos de Roseana Sarney Murad, aliado do grupo Sarney até o rompimento político em 2003 quando se aproxima da oposição ao grupo dominante; Jackson Kepler Lago, apesar de representar oposição ao sarneísmo, foi apoiado por Roseana Sarney Murad na eleição municipal de São Luís no ano de 2000; Roseana Sarney Murad assume o governo após a cassação do governador Jackson Lago pelo Supremo Tribunal Federal em 2009 por abuso de poder político, em 2010 Roseana é eleita em primeiro turno com grande apoio do governo federal (COUTO, 2009, p. 122-124).

Esse tipo de dominação política caracteriza-se, como lembra Reis (2007), pelas crises intraoligárquicas, havendo fragmentação do grupo com o surgimento de novos nomes na disputa pelo controle da máquina pública.

A vitória do médico Jackson Lago (PDT) nas eleições de 2006 rompeu com 40 anos da oligarquia Sarney no Estado. Nesse contexto, podemos dizer que a vitória do líder da esquerda, reeditando a “frente de libertação” do Maranhão, “foi antes fruto do racha

provocado no grupo situacionista [...] que uma alternativa criada contra os esquemas tradicionais da política oligárquica” (REIS, 2012, p. 76).

Porém, o grupo Sarney não aceitou a derrota nas urnas e acusou o governador Jackson Lago de ter cometido abuso de poder político e econômico durante a campanha eleitoral de 2006. Usando suas relações na esfera do poder federal, conseguiu agilizar a votação no Tribunal Superior Eleitoral e cassou o mandato do opositor, fazendo com que a Roseana Sarney voltasse ao cargo representando a continuidade do sarneísmo no Estado. (Moura, 2013)

Nas eleições de 2014, mais uma vez a oposição conseguiu vencer as eleições do grupo Sarney, dessa vez capitaneada pelo ex Juiz Federal, Flávio Dino (PCdoB). Nessa oportunidade, não “houve virada de mesa”. O magistrado terminou o seu mandato, chegando à reeleição em 2018, vencendo a Roseana Sarney no primeiro turno.

Vale ressaltar que, embora, o Maranhão não esteja mais sobre o controle de oligarquias, o mesmo ainda carrega cicatrizes de gestões passadas baseadas, conforme apontamos anteriormente, no clientelismo e patrimonialismo que continuam limitando o desenvolvimento do Estado e o bem estar de sua população.

No próximo tópico abordaremos de maneira geral as gestões de Roseana Sarney e Flávio Dino circunscritas no nosso recorte temporal.

3.4 Entre o “sarneísmo” e o “dinismo”

Nessa seção apresentaremos a trajetória política de Roseana Sarney e de Flávio Dino até a chegada ao Governo do Estado.

3.4.1 E Agora José? O Modo de Governar em Roseana Sarney

Tendo em vista a escassa bibliografia disponível que tratou do exercício da análise dos governos de Roseana Sarney e Flávio Dino faremos uma exposição dos principais aspectos dessas gestões. Antes de tudo, é preciso salientar que não ambicionamos desenvolver uma avaliação particularizada de cada uma das pastas das gestões. Dessa forma, os próximos dois tópicos objetivarão caracterizar a trajetória política de ambos os governadores, bem como os seus modos de governar.

O título de abertura desse tópico faz alusão ao poema “E agora José?” de Carlos Drummond de Andrade que tem como objetivo ilustrar o sentimento de abandono, a falta de rumo na vida. Guardadas as devidas proporções e utilizando o recurso semântico (homônimo),

talvez seja o mesmo sentimento vivido por José Sarney à procura de seu sucessor (a), de modo que o (a) indicado (a) reunisse o DNA do Grupo Sarney juntamente com perfil articulador dentro da fração do bloco do poder. Foi nesse momento que surgiu um elemento novo: a presença feminina de laços consanguíneos como expoente maior para conduzir o Estado. Dessa maneira, Roseana, sua filha, é apresentada como representante da nova política no Maranhão.

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UNB) traz para a opinião pública atributos, tais como: estudiosa, intelectual, conhecedora profunda de problemas sociais. Desse modo, a carreira política de Roseana Sarney Murad inicia com o cargo de deputada federal em 1990, sendo a mais votada pelo Partido da Frente Liberal - PFL/MA. Logo em seguida, foi eleita governadora do Estado do Maranhão nas eleições de 1994 e reeleita em 1998. Tornou-se, nos meados de 2001 e início de 2002, pré-candidata do PFL às eleições presidenciais. Renunciou essa candidatura, após denúncia de desvio de verbas. Em 2003 foi eleita Senadora da República pelo Maranhão (PFL), em 2010 foi mais uma vez eleita governadora do Estado.

De acordo com Gonçalves (2006), toda essa rápida ascensão política é expressão do capital político transmitido pela influência e prestígio nacional do seu pai. Roseana Sarney ocupou vários cargos em Brasília antes de ter mandato eletivo como podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 1 – Cargos exercidos por Roseana Sarney Murad de 1974 a 1989

Ordem	Período	Cargo Exercido						Local
01	1974-1976	Assessora no Quadro Técnico da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP)						Brasília
02	1977-1978	Assessora do Secretário de Viação e Obras						Brasília
03	1979	Técnica em Planejamento do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)						Brasília
04	1980	Gerente Operacional do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)						Brasília
05	1981	Assessora do Gabinete Civil do Governador do Estado do Maranhão						Maranhão
06	1982	Cargo não Brasiliense”	especificado	na	empresa	jornalística	“Correio	Brasília
Ordem	Período	Cargo Exercido						Local
Ordem	Período	Cargo Exercido						Local
07	1982	Coordenadora do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)						Brasília

08	1983/1984	Secretária de Estado para Assuntos Extraordinários do Estado do Maranhão	Brasília
09	Assessora do Senado Federal	Brasília
10	1985/1989	Assessora do Gabinete Civil da Presidência da República	Brasília

Fonte: Gonçalves (2006)

Esse movimento fez com que Roseana Sarney se apresentasse ao Maranhão como uma candidata preparada, pois já ocupava cargos na capital nacional, centro do poder, e poderia colocar sua vasta experiência a favor da sociedade maranhense.

Após o exercício de dois mandatos consecutivos como governadora do Estado (1994-1998, 1998-2002), e herdando um eleitorado predominantemente de pessoas de classe menos favorecida, assumiu o cargo de Senadora da República em 2002, juntamente com o seu pai, que também, foi eleito Senador pelo Estado do Amapá.

Em 2006, Roseana Sarney volta a concorrer às eleições para o governo do Estado do Maranhão, sendo que nesse pleito o Grupo Sarney saiu derrotado pela então oposição liderada pelo médico Jackson Lago (PDT). Dois anos após a derrota nas eleições, uma manobra realizada pelos sarneístas fez com que o Governador Jackson Lago fosse cassado e a Roseana Sarney voltasse a governar o Maranhão. Em 2010, Roseana, novamente candidata do Grupo Sarney ao governo do Maranhão, obteve vitória no 1º turno.

Em 2014 a oposição ao Grupo Sarney vence as eleições, o candidato do PCdoB, Flávio Dino derrota o candidato da situação, o empresário e filho do ex-ministro de Minas e Energia Edson Lobão - Edinho Lobão (PMDB). Em 2018 com o projeto de retomada ao poder, o Grupo Sarney volta a apostar em Roseana Sarney para a eleição e acaba sendo derrotado outra vez pelo atual governador Flavio Dino no 1º turno.

Para Costa (1997) o modo de governar de Roseana Sarney assume um importante papel no processo de expansão do capitalismo no Maranhão. Por meio de um discurso ancorado na modernização, a filha de Sarney, constrói uma agenda de privatizações e isenções fiscais a grandes grupos empresariais. Na visão do autor, a economia maranhense se integra ao mercado internacional sob a égide do neoliberalismo, aprofundando as desigualdades sociais no Estado.

Mesmo sendo da base de apoio do governo Dilma, Roseana Sarney apresentou um tímido avanço no Índice de Desenvolvimento Humano no Estado (IDH), isso pode ser explicado pelo programa de transferências de renda (Bolsa Família e BPC) e de melhoras na infraestrutura urbana realizada por obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os dados do Atlas do Desenvolvimento do Brasil apontaram que o IDH do Maranhão subiu

no período de 2011-2014 de 0,649 para 0,667 ultrapassando o Estado do Pará e seguiu para a 24ª posição ao lado do Estado do Piauí no *ranking* nacional. Isso demonstra que não foi prioridade da gestão Roseana Sarney superar a pobreza no Maranhão, e sim manter-se no poder como o único grupo que poderia tirar o Estado dessa situação. Como caracteriza Silva (2005)

Roseana Sarney reconstrói as bases da dominação política se apresentando como pioneira das reformas "modernizantes" e projetando, novamente, para o Maranhão a inserção na economia transnacional e nacional. Através da propaganda ideológica do caráter "racional-legal" das reformas, encobre a manutenção das práticas clientelistas ou fisiológicas e legitima-se diante da população. As classes dominantes do Maranhão ultrapassaram as barreiras o "local" e transitam com desenvoltura nos espaços nacional e transnacional, utilizando essas relações como um importante mecanismo de legitimação de seu poder político local. Manter o discurso da necessidade constante de reformas como condição para o desenvolvimento e a inserção no mundo "globalizado" se constitui em importante instrumento ideológico que mascara um processo que ao mesmo tempo em que inclui as classes dominantes nas esferas nacional e transnacional, exclui a maioria dos maranhenses dos direitos mínimos da cidadania burguesa. (SILVA, 2005, p.7-8)

Sendo assim, sob essas características inaugura-se um novo movimento no Maranhão, o modo de governar – o Roseanismo – movimento esse que busca legitimidade por meio de mecanismos da democracia sem abrir mão de articulação com entes federal, e, principalmente, municipais em busca de fidelidade política. Dessa maneira, controla-se a máquina estatal por meio de distribuição de cargos e concessão de benefícios a grandes empresários.

Para Costa (1997) esse movimento não foi construído à revelia da oposição. Na visão do autor, a década de 1990 inaugura uma competitividade eleitoral no Maranhão capitaneado pela organização dos movimentos sociais e por uma oposição mais ampla e com ideias concatenadas às necessidades do povo. Fortes (2018) ressalta que a ida de José Sarney para o Amapá também contribuiu para o enfraquecimento do grupo.

Sendo assim, foi dessa forma que Roseana Sarney governou o Estado do Maranhão combinando elementos característicos de uma oligarquia com um simbolismo carismático muito identificado com as classes populares.

No próximo tópico será realizada a exposição da nova etapa do processo político maranhense – a trajetória do governo Flávio Dino de Castro e Costa e o PCdoB.

3.4.2 Flávio Dino e a Intenção de Ruptura²⁰: “a terceira margem do rio”

Da mesma forma como o tópico anterior, trazemos aqui novamente um elemento literário para ilustrar a nossa apresentação, nesse caso, o conto de Guimarães Rosa “A terceira margem do rio”.

Essa obra traz várias interpretações, ficaremos com aquela, que a nosso ver, traduz a inserção de Flávio Dino ao cenário da política maranhense. A Terceira Margem do Rio evoca o desconhecido, o improvável, e, é nessa esteira que o ex-magistrado surge como alternativa no Maranhão.

Após a morte do ex-governador Jackson Lago em 2011, Dino passou a liderar a oposição ao Grupo Sarney no Maranhão. Pouco conhecido no meio político, mas com prestígio no meio acadêmico-jurídico, isso o credenciou para assumir tal posto.

Sempre localizado no espectro da esquerda política, Dino reuniu importantes atributos técnicos devido aos anos atuando na magistratura e, políticos, por sua experiência como Deputado Federal (2007 – 2011), fazendo com que mesmo situado à esquerda fosse visto como representante da terceira via.

Contudo, essa terceira via assim como a “terceira margem do rio”, a depender da circunstâncias, se aproxima de uma das margens esquerda e/ou direita,²¹ seja no campo ideológico, seja no imaginário popular como veremos na trajetória de Dino.

O primeiro governador do PCdoB a comandar um Estado da Federação - Flávio Dino - é graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão desde 1991, tornou-se professor desta mesma Universidade em 1993. Um ano mais tarde foi aprovado também para exercer o cargo de juiz federal, o qual exerceu por 15 anos no Maranhão, chegando a ser presidente da Associação Nacional dos Juizes Federais (AJUFE) e Secretário Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Também ocupou o cargo de Presidente da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) no primeiro governo Dilma Rousseff (2011 a 2014) o que lhe rendeu destaque na mídia em nível nacional.

O então ex-juiz federal, que havia sido filiado ao PT entre 1987 a 1994, ao deixar o

²⁰ O termo “intenção de ruptura” foi inspirado no texto de HUNGARO, Edson Marcelo. A educação física e a tentativa de “deixar de mentir”: o projeto de “intenção de ruptura”. In.: MEDINA, João Paulo Subirá Medina. A educação física cuida do corpo... e “mente”. Campinas: Papyrus, 2010. p. 135-159. Partimos do entendimento de que o esporte numa lógica mais à esquerda teria uma outra função no arcabouço organizacional sintonizado com a materialização da democratização do esporte.

²¹ Entendemos como orientações políticas formadas por coalizões que são localizadas em espectros antagonicos.

poder judiciário para atuar na política, filiou-se ao partido PCdoB em 2006, com vista a concorrer às eleições a deputado federal pelo Maranhão, ao qual foi eleito no mesmo ano. Este foi o momento em que o candidato ingressou na vida política. (FORTES, 2018).

Sobre essa jornada política percorrida por Flávio Dino de 2006 a 2010 e seu destaque no cenário maranhense, Moura (2013, p. 39) comenta:

Na eleição de 2006, Flávio Dino foi o quarto candidato mais votado em todo Maranhão. Durante seu mandato foi eleito, pelo site Congresso em Foco, um dos melhores parlamentares do país, por quatro anos consecutivos. A boa avaliação de sua atuação na Câmara Federal o habilitou a disputar a prefeitura de São Luís, em 2008, perdendo a disputa no segundo turno para o político João Castelo. Em 2010, na reta final da campanha para o governo do Estado, obteve um bom desempenho nas intenções de voto, alcançando o segundo lugar na disputa eleitoral. (MOURA, 2013, p.39)

Em 2008, Dino deu início a sua campanha nas eleições municipais de São Luís, em coligação entre PCdoB e PT. Assim, apesar de veicular naquela campanha a autoimagem de um candidato novo, que estava aliado a Lula e preparado pela sua formação acadêmica, conhecimento das leis e dos caminhos de obtenção de recursos, o candidato Flávio Dino foi apresentado pelos oponentes como inexperiente, comunista, sarneísta e inimigo dos mais velhos e das igrejas. Dessa forma, Dino era visto como um candidato de esquerda moderada que representava a terceira via e ao mesmo tempo vinculado à margem política da oligarquia Sarney, o que causou confusão no eleitorado local.

Dessa maneira, Flávio Dino não saiu vitorioso, mas foi importante para o caminho político do candidato “que passou de 4% das intenções de voto no início da campanha para 34% dos votos” (BORGES, 2008, p. 19)

Em 2010, o ex-juiz federal, candidatou-se ao governo do Estado, sendo derrotado novamente pelo grupo Sarney. Em outubro de 2014, finalmente, venceu a eleição para o governo estadual. A vitória de Flávio Dino configurou um marco no enfraquecimento do Grupo Sarney, e, também permitiu que a imagem de Dino fosse desvinculada do apoio oligárquico do clã – e aqui é importante frisar a escolha por se falar em enfraquecimento, em vez de fim, dado que a influência política do sarneísmo ainda é forte no Estado.

Por outro lado, conforme Fortes (2018), o fortalecimento gradual de Dino coincide com três momentos do cenário regional e nacional: a crise intraoligárquica no grupo de Sarney, o enfraquecimento da oposição pedetista com a cassação de Jackson Lago em 2009 e seu falecimento em 2011, além do apelo nacional por renovação política, potencializado nas jornadas de junho de 2013. Fato curioso é que as jornadas de junho no plano nacional aparece como início do golpe de 2016 enfraquecendo os movimentos de esquerda, porém no

Maranhão teve efeito contrário.

Adicionado a esses fatores, acrescentamos mais um “momento”: o aumento da densidade política do PCdoB que ganha visibilidade a partir da titularidade à frente ao Ministério do Esporte (ME).

Sobre o aumento da visibilidade do PCdoB no ME, Castellani Filho (2013) explica que a opção feita pelo PT em entregar a condução da política esportiva do Brasil para o Partido Comunista do Brasil, sem a devida compreensão de política esportiva e de lazer configurada no interior do PT ao longo sua existência foi no mínimo um grande equívoco. Para o autor, essa decisão “gerou fatos dramáticos para os setores esportivos comprometidos com a superação do *modus operandi* conservador, retrógado e reacionário que nele prevalece desde o estadonovista”. (CASTELLANI FILHO, 2013, p.62).

Nesse sentido, Castellani Filho (2013) apresenta dois fatos que o fez chegar a essa opinião sobre o PCdoB à frente da referida pasta ministerial, a saber:

- 1) O fortalecimento dos setores conservadores do campo esportivo em virtude da explícita e concreta terceirização, pelo PT, da responsabilidade pela configuração da política esportiva brasileira; 2) o aprisionamento dos responsáveis pela implantação da referida política pelos setores do campo esportivo, como se sabe, majoritários e hegemônicos no que tange à construção do imaginário popular. (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 63.)

O autor explica que a terceirização realizada pelo PT, só foi possível devido à fragilidade do Setorial Nacional de Esporte e Lazer, que acabou se perdendo por desentendimentos internos e por falta de um compromisso programático no interior do partido sobre o assunto esporte. Sobre o aprisionamento, Castellani Filho (2013) ressalta que a busca pela legitimação levou o PCdoB a uma submissão consentida aos setores conservadores do campo esportivo, ou seja, o Partido Comunista do Brasil foi capturado pela fração que historicamente vinha influenciando nas decisões sobre o setor esportivo. Essa prática, na visão do autor, pode ser compreendida por meio da analogia conhecida como “Síndrome de Estocolmo” como vimos anteriormente.

Dessa forma, questionamos: por que o PCdoB se tornou tão submisso à ala conservadora do esporte nacional? Como se configurou nacionalmente o PCdoB após a sua experiência no Ministério do Esporte? Talvez os dados que seguem possam apontar caminhos para tais questionamentos.

Já em 2007, com a reeleição de Lula, o partido decidiu sair de uma posição coadjuvante em relação a disputas eleitorais e avançar, lançando mão de suas próprias candidaturas, pois em comparativo com 2006, em 2010 o partido cresceu muito. Ampliou a

bancada de 13 para 15 deputados (as). Quanto ao Senado, em comparação a 2002, em 2010 quase dobrou a votação, com 12.561.716 votos, o que corresponde a 7,37% do total, índice que em 2002 fora de 4%. Passou a contar com duas cadeiras no Senado Federal, com Inácio Arruda e Vanessa Grazziotin. Para as Assembleias Legislativas, elegeu 18 deputados (as). Em 2012 estava à frente de 42 prefeituras, 66 vice-prefeituras e contava com 609 vereadores e vereadoras. (PCdoB, 2012).

No Maranhão, as eleições de 2014 marcaram definitivamente o avanço eleitoral do Partido no Estado. Além da vitória esmagadora de Flávio Dino para o governo do Estado em primeiro turno, com 63% dos votos, o PCdoB conseguiu eleger, dois anos depois, 46 prefeitos nas eleições municipais (contra apenas 05 em 2012). O PMDB, partido do grupo político de Sarney, elegeu 22 prefeitos em 2016, contra 48 eleitos em 2012. A coligação saiu ainda vencedora em 150 municípios. O resultado final das eleições municipais em 2016 foi: PCdoB com 46 prefeitos, PSDB com 29, PDT com 28, PMDB com 22, PP com 15, PRB com 14, PSB com 13, PTB com 07, PT com 07, PR com 07, PV com 07, PSD com 06, PSDC com 02, PMN com 02, PTN com 02, SD com 02, DEM com 02, PROS com 02, PPS com 01, PSL com 01, PTC com 01. (FORTES, 2018).

A eleição de Dino ao Governo do Maranhão expressou um desejo da maior parte dos eleitores maranhenses por uma transformação no rumo da política local. Transformações essas que buscavam pautas como a redução da desigualdade social, a melhoria da saúde, da educação e aumento de empregos. Nesse sentido, o então governador capturou os extratos menos favorecidos que tradicionalmente votavam na ala conservadora da política, mais também transitou muito bem na classe empresarial.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) o IDH no Maranhão subiu entre 2016 e 2017, saindo de 0,682 para 0,687. Essa acanhada melhora pode ser explicada pelos impactos positivos do Plano Mais IDH lançado em 2015 que visava a construção de moradias, escolas, sistemas de abastecimentos de água, melhora na saúde e outros serviços.

Apesar desse pequeno avanço no IDH, o Maranhão ainda não conseguiu se descolar das últimas posições do *ranking nacional*, e isso sofreu agravamento por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, do Governo Temer, que instituiu um novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros (20 anos). A Emenda Constitucional nº 95 tem impactos diretos no financiamento público da educação e da saúde, uma vez que durante 20 anos, as despesas primárias do orçamento público ficarão limitadas à variação inflacionária, o

que significa que, nesse período, não haverá crescimento real das despesas primárias, implicando na redução dos gastos sociais em porcentagem per capita e em relação ao PIB.

Mesmo com esse entrave de âmbito federal, Flávio Dino, viveu momentos de quase inexistência de oposição política. A ínfima oposição ficou concentrada em políticos profissionais, parte da imprensa controlada pela família Sarney e parte mais radical dos partidos da extrema esquerda.

Sendo assim, nasce o Dinismo – movimento que tem intenção de ruptura com a oligarquia Sarney, que abre canal de comunicação com os movimentos sociais, apresentando mesmo de forma insuficiente mecanismos de controle democrático e estreitamento de alianças com deputados e prefeitos.

No próximo capítulo apresentaremos a política de esporte de ambos os governos.

4 ANÁLISE DA POLÍTICA ESTADUAL

Esse capítulo visou problematizar a condição contemporânea da política de esporte do Estado do Maranhão, entre aos anos de 2011 a 2018, por meio da análise da configuração da gestão, infraestrutura esportiva e financiamento com vista à garantia do direito ao esporte.

De acordo com o IBGE (2021) o Brasil é formado por 26 estados federados, 5.570 municípios, além do Distrito Federal. Segundo Athayde *et al.* (2022) esses números refletem a dimensão territorial do país, entretanto são insuficientes para caracterizar as disparidades regionais, principalmente nos aspectos culturais, sociais e econômicos. Dessa forma, entendemos que estudar as políticas públicas estaduais, inclusive as de esporte, é uma chave interpretativa sobre o trato com a coisa pública.

Nesse sentido, a importância de investigar as políticas estaduais de esporte se torna relevante pela necessidade de conhecer a realidade local, assim como as escolhas das prioridades para o setor em distintos cenários econômicos. Para tanto, elaboramos uma matriz teórico-metodológica mais ampla em busca de respostas para os estudos na área.

O interesse pela elaboração do instrumento emerge, além dos motivos já expostos, pela insipiência de estudos que tenham na sua centralidade metodologias de análise e de avaliação de políticas para esse setor, dado já apontado por Malina *et al.* (2015) e Athayde *et al.* (2020). Acrescentamos também, um desafio adicional a necessidade de inserção na agenda de pesquisadores, estudos que tratem da relação entre as políticas de esporte desenvolvidas pelos estados e o federalismo. E, por último, a perspectiva de contribuir para a análise de políticas, de pesquisadores e de gestores públicos, fornecendo a sociedade informações que

possam garantir o controle democrático²² e melhor entendimento da complexidade e especificidade da gestão pública. (ATHAYDE *et al.*, 2020)

Sendo assim, nos propusemos a analisar as políticas esportivas do Estado do Maranhão entre os anos de 2011 a 2018 tentando desvelar as contradições presentes na esfera econômica, política e social em um movimento de sucessivas aproximações ao objeto com intuito de demonstrar elementos de continuidade e descontinuidade com vista à possibilidade de garantia do direito ao esporte.

No próximo tópico apresentaremos o caminho percorrido para a construção da proposta de análise.

4.1 Apresentação da proposta de análise e os seus aspectos

Este tópico pretende apresentar uma proposta metodológica ampliada para análise e avaliação de políticas estaduais de esporte. Para tanto, a propositura se configura em cinco eixos: I) Contexto Regional; II) Configuração Política; III) Gestão e Controle Social; IV) Abrangência e Infraestrutura; V) Financiamento e Gasto. Esses eixos contém indicadores internos que se relacionam com a totalidade do fenômeno investigado, sem, no entanto, promover um engessamento delas, mas sim, abrir caminhos para pesquisas que contribuam para o debate e avanço das políticas estaduais de esporte, levando em consideração as singularidades e as determinações sócio históricas de cada Estado.

Nesse sentido, compartilharemos o processo de construção de uma proposta metodológica de avaliação das políticas públicas de esporte que foi pensada inicialmente para estudos referentes aos estados do Acre, Ceará, Distrito Federal e Maranhão. Cabe ressaltar, que, o modelo que será apresentado é de inspiração marxista buscando muito mais que entender a realidade, transformá-la.

Para iniciarmos a exposição da proposta elaborada por um coletivo de pesquisadores faz-se necessário apontarmos o que não pretendemos: considerar que o aporte metodológico seja enquadrado em concepções enclausuradas no senso comum ou apenas em aspectos morais e empíricos, bem como impedir o artifício tecnocrático, que – por vezes – superdimensiona a capacidade da ciência em orientar a ação política.

Adiciona-se a esses pressupostos o cuidado de não reproduzir uma orientação

²² Por controle democrático entende-se o controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade, por oposição ao termo controle social que, em sua formulação original, do sociólogo Émile Durkeim, significa o controle do Estado sobre os indivíduos” (PEREIRA, 2009, p. 95). Essa expressão será adotada em todo o texto, embora no instrumento metodológico original o termo adotado seja controle social.

hegemônica de caráter normativo ou de aspectos técnicos na avaliação de políticas públicas que não leva em consideração a política quente e nem tão pouco a configuração do Estado. (ATHAYDE *et al.*, 2022)

A ideia de elaboração da proposta de análise das políticas públicas de esporte dos estados se insere na agenda do grupo Avante/UnB desde 2018. Pesquisadores de diferentes regiões do país tinham objetos de estudos em comum o que facilitou a construção do arcabouço teórico-conceitual e do delineamento metodológico.

O nosso interesse em apresentar uma proposta metodológica para os estudos de políticas públicas de esporte não é obra do acaso, é fruto das trocas de experiências com outras áreas de conhecimentos das Ciências Sociais e Humanas, sobretudo com a área de Serviço Social. Isso vem contribuindo para o contato com novos referenciais teóricos o que amplia e enriquece a nossa formação científica.

Como fruto da aproximação com o Serviço Social houve uma primeira sistematização entre os anos de 2009 a 2010, aglutinando três categorias para análise: a) modelo conceitual; b) forma de gestão; c) impactos sociais. Mais tarde, esse arquétipo se ampliou e foi aperfeiçoado com a incorporação de novos indicadores com base em Boschetti (2009): a) Configuração e abrangência dos direitos e benefícios; b) Configuração do financiamento e gasto; e, c) Gestão e Controle Social. (ATHAYDE, *et al.*, 2020)

Na construção do nosso instrumento metodológico para a análise de políticas de esporte dos Estados, elencamos um conjunto mais amplo de referências buscando um constructo que circunscrevesse eixos como o financiamento, espaços e equipamentos de esporte e análise de políticas esportivas incorporando também, estudos internacionais. Dessa forma, a proposta foi elaborada contemplando as seguintes fases: 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. (ATHAYDE, *et al.*, 2022)

A fase inicial ocorreu em novembro de 2018, nesse momento foi realizado um resgate histórico do percurso metodológico e apresentação de referenciais nacionais e internacionais. Tais estudos nos ajudaram a elaboração teórico-metodológico do anteprojeto de análise. Ainda em 2018, foi construída a estrutura organizacional da análise com dimensões e indicadores que sofreram constantes ajustes a partir da avaliação e problematização pelos pesquisadores do grupo. (ATHAYDE, *et al.*, 2022)

No início do ano de 2019, os estudiosos, por meio de uma pesquisa exploratória, com base em dados concretos extraído das Secretarias Estaduais de Esporte ou órgãos similares

dos quatro (04) Estados (Acre, Ceará, Distrito Federal e Maranhão) ²³. De acordo com Athayde *et al.* (2022) essa imersão nos Estados se tornou necessário para evitar apriorismos e garantir a construção sintonizada com a realidade local. Mediante a esse movimento, as dimensões e os indicadores passaram por uma nova avaliação e refinamento com julgamento do grau de adequação e pertinência.

Em maio de 2019, mais uma vez, os autores da proposta foram em busca de dados mais completos e sistematizados para uma primeira experimentação. As informações coletadas nos 04 Estados revelaram duas dificuldades iniciais para a materialização da proposta: a primeira, diz respeito ao acesso limitado aos dados devido a níveis distintos de transparência das informações; a segunda, se relaciona ao desafio da aplicação integral do caminho metodológico em um único Estado, fato que levou à ponderação sobre o uso parcial da orientação metodológica a depender do objetivo da pesquisa. Após amplo diálogo, foi concluída a proposta inicial do modelo de análise, conforme Figura 3.

Figura 3 – Proposta inicial de análise de políticas esportivas estaduais

Dimensões	Categorias
1. Contexto Regional	1.1. Perfil socioeconômico e demográfico
	1.2. Aspectos históricos e socioculturais
	1.3. Histórico político-governamental
	1.4. Panorama da realidade esportiva
2. Configuração Política	2.1. Ordenamento legal
	2.2. Ações e programas
	2.3. Dispositivos políticos
	2.4. Outras ações setoriais
3. Gestão e Controle Social	3.1. Relações governamentais
	3.2. Relações entre governos e outros atores
	3.3. Estrutura organizacional e pessoal
	3.4. Formas e mecanismos de controle social e democrático
4. Abrangência e Estrutura	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.*, (2022)

A segunda fase deste processo deteve-se na qualificação da proposta inicial, por meio de validação junto à comunidade acadêmica. Para tanto, ainda no primeiro semestre de 2019, a proposição metodológica foi endereçada à apreciação de especialistas do campo das políticas públicas de esporte, reconhecidos nacional e internacionalmente. “Esse dispositivo

²³ A escolha dos Estados se deu por ser objeto de estudo dos pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Educação Física da Universidade de Brasília (UNB)

de avaliação por pares (*peer review*) foi adotado com a expectativa de aperfeiçoamento do instrumento, a partir das críticas, comentários e sugestões de acréscimo ou alteração enviadas pelos “pareceristas *ad hoc*”. (ATHAYDE *et al.*, 2022, p. 09)

A proposta foi encaminhada para oito (08) especialistas, atendendo aos seguintes pré-requisitos: formação em grau acadêmico de doutorado, docentes de universidades públicas e que tenham constituído o comitê científico do Grupo de Trabalho Temático de Políticas Públicas do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE). Os critérios de inclusão para o convite e seleção dos pareceristas foram: (i) produção científica no tema das políticas públicas; (ii) vinculação a instituições de ensino superior;(iii) representatividade regional.

Dessa maneira, almejávamos a contribuição de pelo menos um representante de cada região do país, contemplando o direito à diversidade e particularidade regional. Todavia, apesar dos insistentes contatos, não alcançamos o objetivo inicial, ficando a Região Norte sem colaborar com o instrumento. Dessa forma, conseguimos garantir a participação dos pesquisadores da Região Nordeste (Maranhão); Região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná); Região Sudeste (São Paulo); Região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul)

A última fase da pesquisa aconteceu em novembro de 2019, consistiu na validação final da proposta onde foram apresentadas, debatidas e avaliadas as contribuições dos especialistas pelo coletivo de pesquisadores envolvidos na construção do instrumento. Grande parte das sugestões foi incorporada à organização inicial, engendrando alterações na natureza e/ou nomenclatura das dimensões e categorias (**negrito**), bem como deslocamentos dentro da estrutura da do arcabouço metodológico de análise (*itálico*), mudanças destacas na Figura 4.

Figura 4 - Proposta final de análise de políticas esportivas estaduais

Dimensões	Categorias
1. Contexto Regional	<i>1.1. Aspectos históricos e socioculturais</i>
	<i>1.2. Histórico político-governamental</i>
	<i>1.3. Perfil socioeconômico e demográfico</i>
	<i>1.4. Panorama da realidade esportiva</i>
2. Configuração Política	<i>2.1. Ordenamento legal</i>
	<i>2.2. Dispositivos políticos</i>
	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
	<i>3.3. Estrutura organizacional e pessoal</i>
	3.4. Formas e mecanismos de controle social
4. Abrangência e Infraestrutura	<i>4.1. Acesso ao esporte</i>
	<i>4.2. Alcance dos programas e projetos</i>
	<i>4.3. Espaços e equipamentos</i>
5. Financiamento e Gasto	<i>5.1. Fonte</i>
	<i>5.2. Direção</i>
	<i>5.3. Magnitude</i>

Fonte: ATHAYDE *et al.* (2022)²⁴

Após a apresentação da proposta, no próximo tópico será realizada a análise e avaliação da política de esporte nos anos de governo de Roseana Sarney (2011-2014) e Flávio Dino (2015-2018), começando pela Dimensão Contexto Regional.

4.2 Contexto Regional

Iniciaremos a apresentação dessa categoria pelo Perfil socioeconômico e demográfico, uma vez que as categorias Aspectos históricos e socioculturais e Histórico político-governamental foram apresentadas no capítulo anterior.

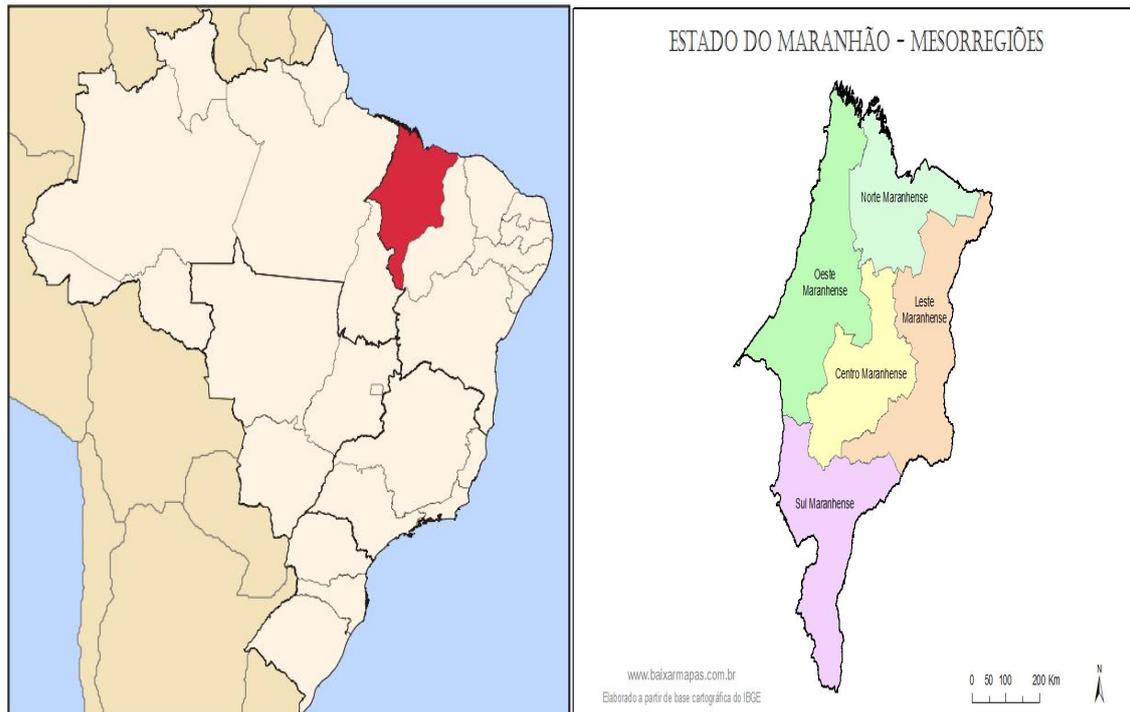
4.2.1 Perfil socioeconômico e demográfico

O Maranhão é um estado localizado na Região Nordeste do Brasil, limita-se com três estados brasileiros: Piauí (leste), Pará (oeste) e Tocantins (sul e sudoeste) além do Oceano Atlântico (norte). Com área de 331.937,450 km² e com 217 municípios, é o segundo maior Estado da Região Nordeste e o oitavo maior estado do Brasil. Com uma população de 7.035.055 habitantes, é o 11º mais populoso do país. A capital e a cidade mais populosa é São Luís (IBGE, 2010).

O Maranhão possui o segundo maior litoral do país, resultando em uma grande diversidade de ecossistemas. São 640 quilômetros de extensão de praias tropicais, floresta amazônica, diversas variedades de cerrados, mangues, delta em mar aberto e o único deserto do mundo com milhares de lagoas de águas cristalinas, conforme ilustrado na Figura 5.

²⁴ Para aprofundamentos das categorias de análise, bem como o referencial teórico de sustentação ver ATHAYDE *et al.*, (2022)

Figura 5 – Mapa geográfico do Estado do Maranhão.



Fonte: Mapas Blog (2022)

As principais atividades econômicas são a indústria (o trabalho de transformar alumínio e alumina, celulose, alimentícia, madeireira), os serviços, o extrativismo vegetal (babaçu), a agricultura (soja, mandioca, arroz, milho) e a pecuária. Em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), é o quarto estado mais rico da Região Nordeste do Brasil e o 17º estado mais rico do Brasil.

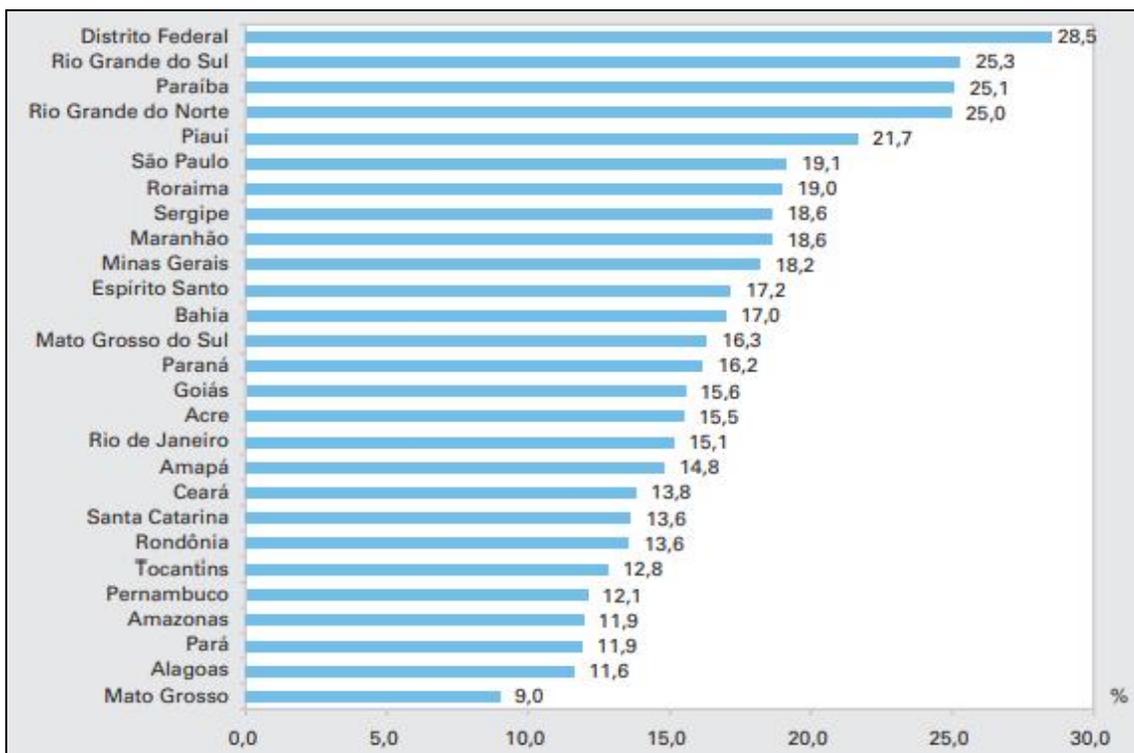
Por outro lado, segundo o IBGE (2010), o Estado do Maranhão ocupa a última posição por rendimento nominal mensal domiciliar per capita (597 R\$), marcando a 26ª posição (0.689) no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e consequentemente, constituindo-se num dos estados com mais pobres do Brasil, com uma população de cerca de 1.553.181 pessoas na extrema pobreza.

Dados da PNAD (2015) demonstraram que 62,4% dos domicílios maranhenses tem acesso a rede de abastecimento de água, destes, apenas 15,8% estavam vinculados à rede de esgoto e 3,0% utilizavam fossas sépticas ligadas ao sistema coletor. Quanto à coleta de lixo, somente 59,5 das habitações têm acesso, contrastando com a média brasileira que era de 89,8%. No que tange a taxa de homicídios entre os anos de 2010 a 2015, elevou-se em 52,8%, com um total de 2.438 casos registrados. Por outro lado, o serviço de iluminação elétrica se apresentava numa situação favorável com 99,6% dos lares contemplados com este serviço. Por esses fatores reforça a importância de aprofundar os estudos sobre as políticas sociais no

Maranhão e dentre elas, a política esportiva.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD (2015) apontavam que no Maranhão, o percentual de pessoas que praticaram algum esporte ou atividade física, no período de referência de 365 dias, na população de 15 anos ou mais de idade é de 18,6%, sendo que desse total, 44,5% são do sexo masculino e 32,5% do sexo feminino. Esses indicadores revelam que o Maranhão está entre os 10 estados que mais pratica mais atividade física e em 2º lugar se estabelecermos um ranking entre os quatros estados que iniciaram o processo de construção dessa proposta metodológica (Acre, Ceará, Distrito Federal e Maranhão), contudo não explicita se os praticantes usufruem de serviços públicos ou da iniciativa privada, conforme Figura 6.

Figura 6 – Gráfico de percentual de pessoas que praticaram alguma atividade física no período referência de 365 dias, na população de 15 anos ou mais de idade por Unidades da Federação em 2015.



Fonte (PNAD, 2015)

Sobre os dados econômicos recentes, o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), aponta que a economia maranhense registrou em 2018 um crescimento de 2,7% do PIB, descontada a inflação. Destaques também para o subsetor de serviços, especialmente Transportes, Comunicações e Tecnologia de Informação,

que compensaram os recuos nos serviços de Alojamento e Alimentação.

Os dados de emprego formal do Ministério do Trabalho (CAGED), com aproximadamente 9,6 mil contratações líquidas em 2018, corroboram a retomada de atividades da economia maranhense. No recorte setorial, destaque para os Serviços (+8,6 mil) e o Comércio (+2,9 mil), estes últimos sinalizando uma recomposição da massa de rendimentos no Estado, em paralelo a uma paulatina redução na inadimplência e recomposição do crédito ao consumo.

Em contrapartida, a construção civil continuou, pelo 4º ano seguido, desmobilizando trabalhadores (-2,3 mil). Em 2018, a arrecadação tributária do Estado atingiu R\$ 17,5 bilhões, 3,2% acima do apurado em 2017. A receita tributária própria expandiu-se 7,4%, com grande destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços- ICMS, cujo incremento atingiu R\$ 470 milhões. (IMESC, 2018).

As transferências correntes da União, por sua vez, cresceram apenas 0,5%, sendo que os repasses do Fundo de Participação dos Estados – FPE cresceram 3,1%, apenas compensando a variação negativa nas transferências do FUNDEB, especialmente em dezembro de 2017. No que tange às receitas de capital, houve aumento de 60% das mesmas (para R\$ 846 milhões), mas tendo os aportes reduzidos de R\$ 185,5 milhões, no segundo semestre de 2017, para R\$ 135,7 milhões no mesmo período de 2018 – uma tendência que deve continuar em 2019, segundo o IMESC (2018).

As Despesas Totais do Governo do Maranhão atingiram, em 2018, R\$ 19,7 bilhões, um crescimento real de 5,8% em relação ao ano anterior. No grupo das despesas correntes, destaca-se o crescimento de cerca de 5,0% na folha salarial do pessoal civil e militar, em grande parte resultado das contratações de pessoal militar e na educação, enquanto que a folha de aposentadoria do Estado se expandiu à taxa de 4,8%. Dentre as Despesas de Capital, os Investimentos registraram alta de 0,8% (para R\$ 1,72 bilhão), enquanto que o Serviço da Dívida registrou queda de 2,6% (para R\$ 967 milhões), mesmo em um ano com forte desvalorização cambial, devido a uma boa gestão da aquisição de dólares para o pagamento das obrigações externas. (IMESC, 2018).

Essas informações indicam a desigualdade perene no Estado, ou seja, mesmo com uma leve melhora nos indicadores nos últimos anos por meio das políticas econômicas e sociais, essas medidas ainda não conseguiram causar impactos estruturais que superassem o abismo da desigualdade no interior do Estado. (BOSCHETTI, 2009)

Nesse sentido, se a política econômica é imbricada com a política social e o Estado do Maranhão figura nas últimas posições no ranking de desenvolvimento humano é bem

provável que a política de esporte acompanhe essa tendência.

4.2.2 Panorama da realidade esportiva

Nessa seção buscamos apresentar um panorama sobre a realidade esportiva do Estado apontando as principais práticas esportivas.

De acordo com Vaz (2006), o quadro natural e ecológico do Maranhão com o litoral de 640 quilômetros propicia a plena prática de esportes náuticos a motor, vela, *kysurf*, vôlei de praia, futebol, handebol e basquete de areia em toda a sua extensão. Somado a isso, existe toda uma variedade de meios mofo-climático-botânicos, associada à baixa densidade demográfica, que oferece uma multiplicidade de recursos naturais que oportunizam a prática de esporte de aventuras e/ou radicais como: *off-road, trekking e o rapel* ²⁵

Outra característica do Estado do Maranhão é o grande volume de águas fluviais, associado ao relevo, que favorece a existência de corredeiras, ideal para a prática de eco esportes coligado ao turismo ecológico como o *rafting, bóia cross e acquaride* ²⁶(criado no Brasil), todos com grande expansão recente.

Já os rios apreciados isoladamente possibilitam a pesca artesanal - que se confunde com a esportiva – conforme aponta Vaz (2006). Além deste uso esportivo-utilitário, em alguns rios de grande porte, mais precisamente na Cidade de Arari, deu-se início à prática do “surfe da pororoca” como inovação local e produto da variedade fluvial maranhense.

No âmbito escolar, ainda predomina a prática do futsal como esporte mais praticado, isso se deve pela semelhança com elementos do futebol e com a falta de espaços nas escolas e também nas cidades. Dados da Secretaria Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão (SEDEL – MA) apontam que os Jogos Escolares Maranhenses (JEM’s), que teve sua 46ª Edição no ano 2018, constituindo-se a maior competição estudantil do Estado do Maranhão, envolveu 90 mil alunos em 22 modalidades. Essa informação sobre os Jogos Escolares serem a principal ação da dimensão do esporte educacional parece ser uma realidade de todos os estados da federação.

No que tange a dimensão do esporte participação, práticas como futebol, futebol society, futsal, basquete, vôlei, natação, ciclismo, *beach soccer, skateboard*, figuram entre as principais práticas esportivas, muitas delas realizadas por meio do associativismo em clubes que se distinguem de acordo com a condição socioeconômica dos associados, dessa forma,

²⁵ off-road, trekking e rapel são esportes praticados ao ar livre, em direto contato com a natureza.

²⁶ bóia cross e acquaride esportes praticados com em rios e lagos com auxílio de bóias infláveis.

quem pode pagar mais tem um espaço melhor e mais seguro para desenvolver as suas atividades.

Sobre as entidades esportivas, no Maranhão têm 27 federações que fomentam ao mesmo tempo práticas voltadas para as dimensões do esporte “educacional”, participação e de alto rendimento por meio de festivais, campeonatos e torneios. Abaixo segue o Quadro 2 de federações esportivas no Estado do Maranhão.

Quadro 2 – Federações de modalidades esportivas

Federações de modalidades esportivas	
Federação Maranhense de Atletismo	Federação Maranhense de Beach Soccer
Federação Maranhense de Automobilismo	Federação Maranhense de Capoeira
Federação Maranhense de Badminton	Federação Maranhense de Ciclismo
Federação Maranhense de Basquetebol	Federação Maranhense de Jogo De Damas
Federação Maranhense de Fisiculturismo	Federação Maranhense de Futebol
Federação de Futsal do Maranhão	Federação Maranhense de Ginástica
Federação Maranhense de Handebol	Federação Maranhense de Jiu-Jitsu
Federação Maranhense de Judô	Federação Estadual de karatê-do Insterstilos Maranhão
Federação Maranhense de Karatê Shotokan	Federação Maranhense de Motociclismo
Federação Maranhense de Natação	Federação Maranhense de Billhar e Sinuca
Federação Maranhense de Skate	Federação Maranhense de Tênis de Mesa
Federação Maranhense de Tênis de Quadra	Federação Maranhense de Tiro Esportivo
Federação Maranhense de Triathlon	Federação Maranhense de Voleibol
Federação Maranhense de Xadrez	

Fonte: (MIRANTE, 2018)

Dentre essas Federações, algumas acabam sendo representadas por equipes em grandes competições nacionais, é o caso do Maranhão Vôlei, time feminino que disputou a Super Liga em 2013 e 2014; O Maranhão Basquete, projeto que teve como principal jogadora do elenco a maranhense, ex-seleção brasileira, Iziane Castro, disputando a Liga Brasileira Feminina de Basquete (LBF) entre os anos 2011 a 2014; No futsal, as equipes do Balsas Futsal e Sampaio Araiose têm participado com frequência da Taça Brasil e Copa do Brasil de Futsal.

Mais recentemente, obtendo destaque nacional, com campanhas e títulos de expressividade, localiza-se a equipe do Sampaio Basquete, tricampeã (2016-2019-2022) da

Liga Brasileira Feminina de Basquete - (LBF); O *kitesurfista* Bruno Lobo, numero 1(um) do *ranking* nacional, campeão dos Jogos Pan-Americanos de Lima (2019) e tricampeão das Américas (2020-2021-2022); No *beach soccer*, a atleta Adrielle Rocha, multicampeã, foi eleita a melhor jogadora do mundo na modalidade em 2022; No futebol, o Sampaio Corrêa, atual 5º colocado no Campeonato Brasileiro da Série B – 2022.

Vale ressaltar que a Federação Maranhense de Basquete, com apoio da SEDEL, por meio da Lei de Incentivo ao Esporte garantiu que os investimentos no basquete feminino perpassassem pelos dois ciclos de governos do Maranhão que circunscrevem esse estudo, apontando com nitidez traços de continuidade dentro das políticas de esporte de alto rendimento no governo Roseana Sarney e no governo Flávio Dino. Contudo, mesmo com os títulos do basquete feminino em âmbito nacional, resta sabermos se está contribuindo ou não para o aumento e desenvolvimento da prática dessa modalidade no Estado.

Nos últimos Jogos Olímpicos de Verão, realizado em 2021 na Cidade de Tóquio, o Maranhão esteve representado por 12 atletas nas seguintes modalidades: atletismo, hipismo, handebol, *rugby e skate street*.²⁷ Já nos Jogos Olímpicos do Rio 2016, o Estado esteve representado por 04 atletas²⁸. Notamos que o Estado teve avanço em representatividade nos ciclos olímpicos que circunscrevem os governos estudados nessa pesquisa, tanto no quantitativo de atletas quanto no número de modalidades. Dessa maneira, cabe a seguinte indagação: o destaque alcançado por esses atletas é fruto de vontade própria ou as federações lhes dão as condições necessárias para tais resultados?

No próximo tópico discutiremos sobre a Configuração Política do Estado, onde analisaremos o ordenamento legal, os dispositivos políticos, os programas e ações acerca da política de esporte.

4.3 Configuração da Política

Para Athayde *et al.* (2022) essa dimensão visa reunir dados da ação estatal no setor esportivo, mais precisamente um levantamento do ordenamento legal, dos dispositivos de planejamentos e orientação política, dos programas/projetos e das relações entre diferentes setores em um determinado recorte temporal. A identificação desses elementos permite

²⁷ Eduardo de Deus, Thiago do Rosário, Rodrigo Nascimento, Alexsandro Melo, Geisa Coutinho, Bruna Farias, Ana Carolina Azevedo (atletismo); Marlon Zanotelli (hipismo); Ana Paula Rodrigues (handebol), Thalia e Thalita Costa (rugby); Rayssa Leal (skate street).

²⁸ Iziane Catro (basquetebol); Ana Paula Rodrigues (handebol); Cristiane dos Santos (atletismo) e Joelma das Neves (atletismo).

reconhecer qual a concepção de esporte está sendo implementada nas políticas, se é aquela que entende o esporte como direito ou se simplesmente atende aos interesses de setores do mercado ou de grupos de pressão local.

Segundo Boschetti (2009), para entender qual é a concepção que norteia uma política pública faz-se necessário à identificação de um conjunto de aspectos e indicadores, dentre os quais, podemos destacar a positivação do direito, ou seja, é de suma importância observar se esse direito está reconhecido legalmente. Na visão de Araujo *et al.* (2017) a legislação esportiva é o ponto de partida para a concretização de políticas públicas e deve ser explicitada no arcabouço legal dos entes federados, embora isso por si só não seja suficiente.

Nesta direção, recorreremos ao ordenamento legal do Estado do Maranhão que orienta a política de esporte, a saber: a) A Constituição Estadual; b) A Lei que criou a Secretaria Estadual de Lazer; c) As Leis que têm previsão do direito ao esporte (2011 – 2018 e d) Os PPAs (2012 / 2015 e 2016- 2019). De acordo com Shimidt (2019), esses documentos não representam a política pública por si só. Todavia, são instrumentos que permitem aos cidadãos acesso às estratégias de enfrentamento a um problema de ordem coletiva.

Sobre a Constituição Estadual, Lei maior que dirige a Unidade Federativa, no Capítulo VI, na seção III aparece a seguinte atribuição ao Estado:

Do Desporto

Art. 232. O Estado fomentará práticas desportivas formais e não formais, para assegurar:

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

II - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e amador.

Parágrafo único. Serão destinados recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e comunitário e, na forma da lei, do desporto de alto rendimento.

Art. 233. O lazer é uma forma de promoção social a que se obriga o Poder Público, que o desenvolverá e incentivará (MARANHÃO, 1989).

As atribuições presentes na Constituição Estadual reproduzem os preceitos da Constituição Federal/1988 que vai desde a prioridade no desporto educacional a autonomia de entidades esportivas, além de garantir a destinação de recursos para todas as dimensões do esporte.

Outro dispositivo legal que nos chama atenção é a Lei 4.012 de 1979, que além de organizar o Sistema Estadual de Desporto e Lazer também cria a Secretaria Estadual de Desporto e Lazer, como segue:

DO SISTEMA E SUA FINALIDADE

Art 1º Ficam organizadas, sob a forma de Sistema, nos termos da presente Lei, as atividades ligadas à área de Desportos e Lazer, com a finalidade:

- I- fornecer subsídios para a política estadual no campo dos Desportos e Lazer;
- II- programar, coordenar, executar, controlar, avaliar as atividades estaduais de desportos e lazer, de conformidade com a política estabelecida e a legislação vigente sobre o assunto;
- III- promover a integração entre o Estado e Municípios, visando o aperfeiçoamento das atividades orientadas para o desenvolvimento dos Desportos e Lazer;
- IV- promover a implantação dos instrumentos legais, institucionais, programáticos e operacionais para o desenvolvimento das atividades de desportos e lazer no Estado. (MARANHÃO, 1979)

Teixeira (2018) nos alerta para o pioneirismo da Lei, uma vez que em 1979 ainda não havia ordenamento legal em âmbito federal que determinasse aos Estados constituírem sistemas para área esportiva. Esse aspecto só foi pautado na legislação a partir do ano de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.672/1993 e reforçado nas Conferências Nacionais de Esporte (2004 e 2006). Todavia, esse sistema nunca funcionou como tal, o que se vê são atividades isoladas sem o devido planejamento entre a Secretaria Estadual e os municípios, que muitos deles nem sequer possuem um órgão gestor para implementação das políticas de esporte, ou seja, a Secretaria Estadual pauta, elabora e constrói as ações que acontecem no setor esportivo no Estado de forma unilateral conforme demonstraremos mais a frente.

A criação da secretaria foi importante porque para a universalização de um direito social, torna-se relevante a existência de um órgão gestor, além de políticas públicas específicas para a área determinada, como forma de garantir a intervenção efetiva do Estado. Daí a necessidade de se compreenderem aspectos da configuração da política esportiva.

Em 2006 o órgão gestor do Maranhão foi reconfigurado atingindo o *status* de pasta exclusiva após a promulgação da Lei nº 8.559/2006 que criou a Secretaria do Estado de Esporte (SESP). Logo em seguida, a referida repartição sofre outra modificação, na qual a política de juventude passa a ser vinculada ao esporte com a Lei nº 8.756/2008. Semelhante à primeira formação da estrutura para o setor esportivo, a Secretaria passou por outra alteração por meio da Lei nº 9.340/2011, incluindo novamente o “lazer” na denominação do órgão gestor esportivo. O quadro abaixo traz o resumo das denominações que a secretaria de esporte e lazer obteve ao longo dos anos:

Quadro 3 – Nomenclatura do Órgão Gestor de Esporte no Maranhão

LEI	ÓRGÃO ADMINISTRATIVO DO SETOR ESPORTIVO
Nº4012 de 26/04/1979	Secretaria de Desportos e Lazer

Nº8559 de 28/12/2006	Secretaria de Estado do Esporte - SESP
Nº8756 de 25/03/2008	Secretaria de Estado do Esporte passa a denominar-se Secretaria de Estado de Esporte e Juventude
Nº9340 de 28/03/2011	Secretaria de Estado de Esporte e Juventude para Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL

Fonte: Autor (2023).

Verificamos que o órgão gestor esportivo do Estado do Maranhão passou por várias denominações ao longo dos anos. Ao olharmos para as formatações da estrutura administrativa, corroboramos com Teixeira (2018), quando observa um problema que é vincular o esporte apenas a etapa da vida que, nesse caso foi a juventude, uma vez que a política esportiva deve ser para todas as idades, conforme apontado no Relatório do PNUD 2017 – Movimento é vida: atividades físicas para todas as pessoas.

A Lei 7.788/2002 também merece destaque, pois dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Esporte. A Lei 8.109/2004 alterou a Lei anterior estabelecendo o montante de 5% do produto da arrecadação provenientes das parcelas pertencentes ao Estado, oriundas de receitas não comprometidas de juros e multa moratória, quando arrecadados com acréscimos de ICMS e IPVA, de multas de ação fiscal e de emolumentos da Gerência de Estado da Receita Estadual.

A Lei 7.787/2002 trata de um importante mecanismo de controle democrático social que foi a criação do Conselho Estadual de Esporte do Maranhão. Legislação essa que sofreu alteração por meio da Lei 8.707/2007. Dentre as principais competências do Conselho Estadual de Esporte - CONESP há de se destacar a seleção de projetos e programas esportivos que fomentem, estimulem e desenvolvam atividades esportivas nos municípios do Maranhão, bem como a administração do Fundo Estadual de Esportes – FUNESP e a aplicação dos seus recursos. Em 2013, o CONESP volta a sofrer modificação pela Lei 9.878/2013 apontando o modelo de gestão participativa com ênfase na transparência na definição das políticas do setor esportivo. Em 2018, o CONESP e o FUNESP sofrem novamente alterações pela Lei 10.816/2018 com o intuito de agilizar o seu efetivo funcionamento.

Após consulta ao *site da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão – ALEMA*, utilizando os descritores: esporte; desporto; escolinha; futebol; karatê; judô; atleta; amador; handebol; futsal; voleibol; natação; jiu-jitsu; basquetebol; esportiva; esportivo, constatamos as seguintes leis conforme Quadro 4.

Nº	Norma legal	Iniciativa	Ementa
1.	9.436/2011	Poder Executivo – Roseana Sarney.	Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal para contribuinte de ICMS que financiar projeto esportivo
2	9.496/2011	Dep. Afonso Manoel	Dispõe sobre a gratuidade de entradas em eventos esportivos e culturais para doadores de sangue.
3	9.878/2013	Poder Executivo - Roseana Sarney	Dispõe sobre o Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão e dá outras providências, com base nas diretrizes e orientações da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer
4	10.097/2014	Dep. Vianey Bringel	Dispõe sobre a garantia a todo portador de deficiência que necessite de cadeira de rodas, a gratuidade do ingresso para seu respectivo acompanhante em eventos culturais, esportivos e de entretenimento, organizados por pessoa de direito público, privado e/ou filantrópico, e dá outras providências.
5	10.003/2014	Dep. Eduardo Braide	Garante a destinação de espaço físico em unidades da rede estadual de ensino e de cultura às entidades da sociedade civil organizada, movimentos populares, associações e e conselhos, para o desenvolvimento de atividades de ensino, formação, aperfeiçoamento, preparação, lazer e recreação e dá outras providências.

Quadro 4 - Leis com previsão de direito ao esporte elaboradas no período de 2011 a 2014.

Fonte: Autor (2023)

Ao mapearmos cinco leis no período referente à Gestão Roseana Sarney (2011-2014) podemos destacar algumas categorias presentes no ordenamento legal da política esportiva do Maranhão, a saber: a) Financiamento: por meio da Lei de Incentivo ao Esporte e do Fundo Estadual de Esporte.; b) Controle democrático: mediante a implantação e funcionamento do Conselho estadual de Esporte; c) Acesso ao esporte :inclusão social por modo da gratuidade a doadores de sangue, cadeirantes e seus acompanhantes; d) Espaços e equipamentos de esporte: uso da estrutura da rede estadual de ensino, insinuando uma política de intersetorialidade.

A partir do cotejamento da legislação no referido período com o PPA (2012 - 2015), que é um instrumento de planejamento de médio prazo, elaborado de quatro em quatro anos, estabelecendo metas na gestão, elaborado pelo Governo Roseana Sarney, intitulado “Gestão

por Resultados”, que traz em suas linhas estratégias, ainda que de forma genérica, intenções para o esporte:

- I. Universalizar, incluir socialmente e desenvolver os seres humanos pelo esporte;
- II. Tratar o esporte como elemento promotor do desenvolvimento econômico e nacional;
- III. Elevar o nível cultural esportivo da população;
- IV. Propor uma política estadual de valorização profissional para o esporte e lazer, que, de forma articulada, assegure melhores condições de trabalho, formação contínua e jornada de trabalho adequada. (MARANHÃO, 2012).

Entendemos que as leis, de certa forma, estão em harmonia com o Plano Plurianual, isso pode ser explicado pelo fato dos parlamentares que elaboraram a leis para o setor estarem integrados à base de apoio do então governo do estado.

Já as Leis elaboradas no Governo Flávio Dino (2015 – 2018) seguiram, coincidentemente ou não, o mesmo quantitativo (05 Leis), e, concomitante os mesmos eixos programático do governo anterior: a) Acesso ao esporte: gratuidade de entrada nos estádios, ginásios, parques aquáticos de pessoas com autismo e incentivo ao esporte amador visando da democratização do esporte ; b) Espaços e equipamentos : espaços e equipamentos de esporte e lazer para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, bem como valorização da prática esportiva por meio de um conjunto de ações - eventos esportivos; construção de equipamentos público; distribuição de kits esportivos; c) Controle Democrático: Alteração da Lei do Conselho Estadual de Esporte; d) Financiamento: Regulação do Fundo Estadual de Esporte;

No que concerne a legislação sobre o financiamento, o Estado do Maranhão ao sancionar as Leis do Fundo Estadual de Esporte e a Lei de Incentivo ao Esporte parece acompanhar uma tendência nacional já apontada por Athayde *et al.* (2016) cujo o entendimento é que há uma ampliação na legislação de fontes de financiamento, solidamente amparadas pelo Estado, sem o necessário acompanhamento por uma distribuição isonômica entre as diferentes dimensões do esportivas. No caso do Maranhão, a Lei de Incentivo ao Esporte tem beneficiado muito mais o esporte de alto rendimento, desconsiderando o preceito constitucional de priorização de investimento no esporte educacional, e, consequentemente, secundarizando a regulação sobre o direito ao esporte. Como demonstra Oliveira (2018, p.66).

[...] a maior demanda atendida pela Lei de Incentivo ao esporte no Maranhão diz respeito ao esporte de alto rendimento. Este dado é importante por permitir identificar a necessidade de uma medida que estimule o crescimento de ações voltadas para a submissão de projetos a serem incentivados nas outras categorias, visto que a criação e manutenção de espaços para a prática esportiva e as manifestações do esporte educacional e de participação, são importantes para a promoção de outras esferas de desenvolvimento através do esporte.

Quadro 5 - Leis com previsão de direito ao esporte elaboradas no período de 2015 a 2018.

Nº	NORMA LEGAL	INICIATIVA	EMENTA	CATEGORIA
1	10.413/2016	Dep. Sérgio Frota	Dispõe sobre os Direitos do Atleta Amador no Estado do Maranhão e dá outras providências	ACESSO AO ESPORTE
2	10.477/2016	Dep. Fábio Braga	Dispõe sobre a colocação de brinquedos e de aparelhos para condicionamento físico em parques, praças e em outros locais públicos, destinados à prática de esporte e lazer para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, e dá outras providências.	ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS
3	10.766/2017	Poder Executivo – Flávio Dino	Regula o "Programa Mais Esporte" e dá outras providências	ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS
4	10.816/2018	Deputado Estadual Humberto Coutinho	Altera a Lei nº 9.878, de 18 de julho de 2013, que cria o Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão e a Lei nº 8.702, de 5 de novembro de 2007, que cria o Fundo Estadual de Esportes. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Esportes e dá outras providências	FINANCIAMENTO
5	10.840/2018	Deputado Wellington do Curso	Dispõe sobre a concessão de gratuidade de entrada nos estádios, ginásios esportivos, parques aquáticos do Estado do Maranhão às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e seu acompanhante.	ACESSO AO ESPORTE

Fonte: Autor (2023)

Os eixos das Leis acima também correspondem ao PPA (2016 - 2019) “Desenvolvimento e Justiça Social para Todos” - elaborado no governo Flávio Dino - que traz o seguinte planejamento estratégico:

- I- Implantação e desenvolvimento de políticas públicas de formação e valorização profissional voltada para o esporte de alto rendimento;
- II- Promoção e apoio ao esporte amador visando o incentivo as práticas esportivas de jovens e adultos;

III- Promoção e instalação de espaços de Lazer por meio de atividades físicas e recreativas visando a melhoria na qualidade de vida da população.

Nesse sentido, inferimos que o ordenamento legal esportivo produzido nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino carregam traços fortes de continuidade, com prioridades de políticas focalizadas, o que dificulta a ampliação da consolidação da política de esporte no estado, uma vez que a ausência de legislações que consubstanciem o Direito ao Esporte, Recursos humanos; Gestão e Manutenção regular de espaços e equipamentos debilita o pleno exercício de uma cidadania esportiva.²⁹

4.3.1 Programas

Na visão Hofling (2001) é fundamental a compreensão da concepção de Estado e de política social que sustentam ações e programas de intervenção. Entendimentos distintos de sociedade, estado e política geram projetos diferentes de intervenção em diversos setores da sociedade. Observamos, portanto, que a escolha dos Programas é uma decisão que pode conflitar ou mesmo atender determinados interesses. Desta forma, os Programas foram analisados e categorizados, neste tópico, específico, levando em consideração a sua temporalidade e suas ações.

De acordo com Schmidt (2019), os Programas derivam ou são associados a um plano, contém diretrizes, estratégias, metas e objetivos que orientam as ações públicas de um determinado setor. Dessa forma, os Programas poder ser classificados em três:

1. programas finalísticos – “são aqueles que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade”;
2. programas de gestão de políticas públicas – “abrange as ações de gestão de governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas”;
3. programas de serviço de Estado – “são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por meio de instituições criadas para esse fim específico” (BRASIL, 2001, p. 14-15).

Em relação aos Programas de esporte e lazer, um primeiro aspecto a ser realçado é o seu caráter efêmero, isto é, uma política que se associa a um determinado governo, portanto descontínua, que se encerra ao fim de mandato, antagonizando a natureza perene de uma

²⁹ Entendemos por cidadania esportiva a qualidade de uma sociedade cujo acesso ao esporte tem seu reconhecimento alicerçado sobre princípios como universalização, participação e autonomia (MASCARENHAS e SILVA, 2012). Além disso, pressupõe que o acesso ao esporte deve expressar também a possibilidade de sua apropriação crítica e criativa. Ver ATHAYDE, Pedro. Reflexões sobre a relação entre esporte e cidadania. In. Arquivos em movimento. V.15, N/ 2, Rio de Janeiro, 2019.

política de estado. Todavia, a descontinuidade de um dado programa permite à nova gestão planejar outro programa levando em consideração aquilo que por ventura não deu certo ou precisa ser aperfeiçoado. Outra questão, é que os programas são pensados e constituídos sem a participação efetiva dos usuários. Em síntese, os programas são decisões do governo, que às vezes passa por tensionamentos internos, e por outras vezes por encaminhamentos unilaterais em que certo programa torna-se a “cara” do servidor/técnico. No Quadro 6 seguem os programas do governo Roseana Sarney.

Quadro 6 - Programas do Governo Roseana Sarney (2011 a 2014)

ANO	PROGRAMAS	AÇÕES	CATEGORIA
2011	GESTÃO DA POLÍTICA DE DESPORTO E LAZER	- Manutenção da Unidade - Direção e Coordenação de Políticas.	GESTÃO
2011	É HORA DO LAZER	- Lazer para Todos - Apoio às Iniciativas e Eventos de Lazer Comunitário	ESPORTE PARTICIPAÇÃO
2011	EXCELÊNCIA NO ESPORTE	- Manutenção dos Espaços de Desporto e Lazer - Apoio às Federações e Ligas Esportivas - Capacitação e Atualização Técnica em Desporto - Promoção e Apoio ao Desporto Educacional - Construção, Ampliação e Reforma de Instalações Esportivas	ESPORTE DE RENDIMENTO E EDUCACIONAL HÍBRIDO
2012/ 2013/	APOIO ADMINISTRATIVO	- Administração da Unidade	GESTÃO
2012/2013	VIVA LAZER	Promoção e realização de atividades de lazer - Lazer para Todos. - Apoio às iniciativas e eventos de lazer comunitário - Maranhão Feliz	ESPORTE PARTICIPAÇÃO
2012/2013	EXCELÊNCIA NO ESPORTE	- Manutenção dos Espaços de Desporto e Lazer - Apoio às Federações e Ligas Esportivas - Apoio aos Atletas Maranhenses – Bolsa Atleta. - Promoção e Apoio ao Desporto Educacional - Construção, Ampliação, Reforma e Modernização das Instalações Esportivas. - Pesquisa e Desenvolvimento do Esporte	ESPORTE DE RENDIMENTO E EDUCACIONAL HÍBRIDO

2014	APOIO ADMINISTRATIVO	Administração da Unidade; - Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais - Auxílio-Transporte - Gestão de Informática	GESTÃO
2014	EXCELÊNCIA NO ESPORTE E LAZER	- Manutenção dos Espaços de Desporto e Lazer. - Apoio às Federações e Ligas Esportivas. - Promoção e Apoio ao Desporto Educacional. - Construção, Ampliação, Reforma e Modernização das Instalações Esportivas. - Apoio às iniciativas e eventos de lazer comunitário - Maranhão Feliz	ESPORTE DE RENDIMENTO E EDUCACIONAL

Fonte: Autor (2023)

Quadro 7 – Programas do Governo Flávio Dino (2015 a 2018)

ANO	PROGRAMAS	AÇÕES	CATEGORIA
2015	APOIO ADMINISTRATIVO	-Administração da Unidade; -Pagamento de Pessoal Ativo e Encargos Sociais; -Auxílio Transporte; -Gestão de Informática	GESTÃO
2015	EXCELÊNCIA NO ESPORTE E LAZER	-Manutenção dos Espaços de Desporto e Lazer; -Apoio às Federações e Ligas Esportivas; -Promoção e Apoio ao Desporto Educacional; -Apoio às Iniciativas e Eventos de Lazer Comunitário-Maranhão Feliz; -Construção, Ampliação e Reforma de Instalações Esportivas.	ESPORTE HÍBRIDO
2016/17/18	MAIS ESPORTE MAIS LAZER	-Gestão do Programa; - Infraestrutura Esportiva; - Mais Esporte Educacional; - Mais Lazer; -Maranhão Mais Conquistas; -Incentivo ao Esporte e Lazer -Manutenção e Conservação dos Espaços de Esporte e Lazer; -Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico do Esporte e Lazer; - Incentivo ao Esporte e Lazer.	ESPORTE HÍBRIDO

Fonte: Autor (2023)

Nesse sentido, os programas destacados nas tabelas expressam as ações estratégicas na

agenda pública de esporte, identificando as demandas priorizadas pela ação governamental no Maranhão. Sendo assim, os programas de esporte da gestão Roseana Sarney apresentaram 03 plataformas mais presentes durante esse ciclo de governo, são eles: 1) Apoio administrativo: tem por objetivo planejar e formular e coordenar as políticas de desporto e lazer; 2) Viva lazer: tem o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida por meio do esporte e práticas de lazer para todas as comunidades do estado; 3) Excelência no esporte: visa contribuir para a melhoria do desempenho dos atletas maranhenses em competições locais, regionais, nacionais e internacionais, promovendo o desenvolvimento do esporte educacional e de rendimento integrados nos municípios. (SEDEL, 2014).

Dessa forma, a gestão de Roseana Sarney teve programas na categoria Gestão, Esporte Participação e uma terceira que denominamos Esporte Híbrido, por nela reunir o esporte educacional e o esporte de alto rendimento, além de ações no campo da construção, ampliação, reforma e modernização das instalações esportivas e por último, ações voltadas para pesquisa e desenvolvimento do esporte. Essa categoria “híbrida” reforça a lógica piramidal em que o investimento no esporte educacional e no esporte participação acabam subsidiando a política de esporte de alto rendimento, seja na forma de detecção de talentos, seja na organização de competições.

No que se refere à política esportiva do governo Flávio Dino, o programa “Mais Esporte Mais Lazer” aglutinou as ações sobre gestão do programa, infraestrutura esportiva, esporte educacional, esporte participação, esporte de alto rendimento, manutenção e conservação de espaços e difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e lazer.

Esse movimento de simplificar os programas aparenta ser uma forma de melhorar a execução orçamentária, entretanto ao realizar essa opção os recursos que seriam direcionados para uma dimensão específica do esporte passam a ser remanejados para a dimensão que a gestão julgar melhor, sem maiores constrangimentos.

Dentre aqueles de ambos os governos os Programas Excelência no Esporte e Mais Esporte Mais Lazer, atravessaram as gestões com um número maior de ações, mesmo com denominações diferentes entendemos que eles se configuraram como política perene, o que não seria uma política de estado, tendo em vista que reuniram ao longo deste período condições objetivas para se prolongarem, mas sem financiamento em legislação. Nesse sentido, os programas das gestões tanto de Roseana Sarney quanto de Flávio Dino atenderam as dimensões do esporte disposto tanto na Constituição Nacional e acompanhada pela Constituição Estadual, em alguns momentos de forma específica, e em outros em uma condição híbrida.

4.3.2 Projetos

No âmbito dos Projetos, Schmidt (2019) entende que este é a menor unidade do processo de planejamento, que especifica estratégias, ações e atividades e recursos para a operacionalização por parte de uma unidade de ação.

Para Athayde *et al.* (2002) o mapeamento dos projetos da política esportiva do Estado permite a identificação das principais dimensões atendidas, de rupturas ou continuidades na política, bem como articulações de transversalidade com outros setores da gestão. Nesse sentido, mapeamos os principais projetos executados nas duas gestões conforme Tabela 1 e 2.

Tabela 1 – Projetos da Gestão Roseana Sarney (2011-2014)

PROJETO	2011	2012	2013	2014	CATEGORIA
JEMs	X	X	X	X	Esporte Educacional
JUMs	X	X	X		Esporte Educacional
VERÃO LITORÂNEA/ MARANHÃO LITORÂNEA	X	X			Esporte Participação
RESGATANDO A CIDADANIA (TIMON/MA)	X	X	X		Esporte participação
ATIVIDADES DA SUPERVISÃO E CONSERVAÇÃO DE PRAÇAS ESPORTIVAS	X	X		X	Infraestrutura
MELHOR VIDA NA MELHOR IDADE			X	X	Esporte Participação
ATIVIDADES DE ESPORTE RECREATIVO E DE LAZER	X	X	X	X	Esporte Participação
APOIO ÀS FEDERAÇÕES E LIGAS ESPORTIVAS	X	X			Esporte de Alto Rendimento

Fonte: Autor (2023)

Tabela 2 – Projetos da Gestão Flávio Dino (2015-2018)

PROJETO	2015	2016	2017	2018	CATEGORIA
JEMs	X	X	X	X	Esporte Educativo
PARAJEMs	X	X	X	X	Esporte Educativo
JUMs	X				Esporte Educativo
CONSERVAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS ESPAÇOS ESPORTIVOS	X	X	X	X	Infraestrutura
TORCIDA DA CIDADANIA	X				Esporte Participação
MAIS LAZER PARA TODOS	X	X		X	Esporte Participação
A LONGA VIDA	X	X	X	X	Esporte Participação.
APOIO ÀS FEDERAÇÕES E LIGAS ESPORTIVAS	x	x	x	x	Esporte de Alto Rendimento

Fonte: Autor (2023)

Sobre os *Jogos Escolares Maranhenses* (JEMs), é sem dúvida o principal projeto da Secretaria Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão (SEDEL). Teve a sua primeira edição realizada em 1972, sempre tendo como público alvo alunos do ensino fundamental e médio de escolas públicas e particulares. Durante todo esse tempo, os JEMs tiveram diversos formatos, atualmente, a competição é regionalizada, dividida em duas faixas-etárias – de 12 a 14 anos e de 15 a 17, sendo a etapa final realizada na capital do Estado.

Os *Jogos Universitários Maranhenses* (JUMs) é uma competição que envolve alunos da graduação e pós-graduação das instituições de ensino superior públicas e privadas do estado e tem por finalidade fortalecer, agregar e mobilizar as instituições de ensino superior por meio da prática do esporte. Esta ação é realizada em parceria com Federação Acadêmica

Maranhense de Esporte – FAME. Em 2018 foi realizada a 66ª edição.

O Projeto Verão Litorânea - é uma ação que usa parte da orla da cidade de São Luís, nos fins de semana do mês de julho, para o desenvolvimento de atividades recreativas e mais de 40 modalidades esportivas para todas as idades.

O Resgatando a cidadania é um projeto conveniado com o Instituto Minka que oportunizou crianças, adolescentes, jovens e idosos em condição de vulnerabilidade social da cidade de Timon/MA, incluindo atividades culturais, educacionais e esportivas, contribuindo assim para o desenvolvimento humano e o resgate da cidadania dos contemplados.

O Projeto Melhor vida na melhor idade é uma ação destinada ao atendimento a pessoas idosas de 02 bairros da capital por meio de atividades físicas como: caminhada orientada, exercícios corporais de ginástica, movimentos expressivos da dança, passeios ecológicos e turísticos, atividades culturais e de lazer nas datas comemorativas e palestras.

As Atividades de esporte recreativo e de lazer são ações em parceria com prefeituras, associações e representantes do terceiro setor com objetivo de levar atividades recreativas, esportivas e culturais de curto período em bairros da capital e cidades do interior.

O Projeto Apoio às federações e ligas esportivas visa fomentar as modalidades esportivas por meio de convênios, eventos, pagamentos de arbitragem, material esportivo, liberação praças esportivas, doação de passagens aéreas, terrestres e aluguel de ônibus para transportar os componentes das delegações.

No que tange os *Jogos Paralímpicos Escolares Maranhenses* (PARAJEMs) têm por finalidade estimular os estudantes com deficiência a participarem de competições esportivas, promovendo a inclusão por meio do esporte. Essa competição integra os Jogos Escolares Maranhenses (JEMs) e serve de classificação para competições nacionais.

O Projeto Torcida da cidadania tem como objetivo proporcionar às crianças, adolescentes e jovens de baixa renda acesso à partidas esportivas no estádio Castelão e/ou jogos no ginásio Castelinho, com intuito de elevar a autoestima e ajudar a construir uma consciência cidadã. Um dos critérios para atendimento é nunca ter assistido a uma partida de futebol no estádio Castelão e/ou jogos no ginásio Castelinho.

O Mais lazer para todos tem como objetivo desenvolver atividades de Lazer e Esporte recreativo atendendo da criança ao idoso nos municípios do estado.

O Projeto A longa vida visa ofertar atendimento de prática de atividade física voltada para as pessoas idosas, em diferentes municípios do Maranhão.

Ao categorizarmos os projetos, constatamos que aqueles relacionados à dimensão do esporte participação predominaram nos dois governos. No entanto, podemos observar alguns

problemas nos seus planejamentos e nas execuções.

O Projeto Verão Litorânea/Maranhão Litorânea abrange apenas parte da orla da cidade de São Luís não aproveitando a totalidade dos 32 km de litoral ludovicense, atingindo assim somente um bairro da cidade. Soma-se a isto, a concentração das atividades somente na capital do estado e nos fins de semana do mês julho, desprezando o resto do ano. É como se o direito ao esporte fosse usufruído apenas em determinado período do ano.

Os projetos *Resgatando Cidadania, Atividades de Esporte Recreativo e de Lazer, Torcida da Cidadania e Mais Lazer para Todos* possuem características comuns. Uma delas é a descentralização da execução das atividades para prefeituras, entidades esportivas e terceiro setor. Essa descentralização, a nosso ver, não contribui para o fortalecimento da política esportiva nos municípios, uma vez que o Estado continua sendo o financiador dos projetos. Na falta de quadros técnicos, o Estado acaba se desreponsabilizando na execução dos projetos, abrindo espaços, principalmente, para o terceiro setor, que com o discurso de inclusão social e cidadania aliado ao esporte, se alimenta do recurso público buscando legitimação para as suas atuações. Além disso, esses projetos supervalorizam a associação do esporte com a conquista da cidadania, difundindo o equivocado entendimento que o esporte por si só, sem o conjunto de outras políticas, pode garantir esse direito. Como caracteriza Matias, *et al.* (2015, p.203)

Ademais, as ações voltadas para o acesso à prática esportiva são acometidas por outras disfunções que agridem o conjunto das políticas sociais. Dentre elas, destaca-se, por exemplo o predomínio de perspectiva assistencialista. A assistencialização dos programas sociais esportivos relaciona-se a certa “síndrome do Salvador da Pátria” atribuída ao esporte, que o coloca em uma condição hercúlea acima dos demais fenômenos socioculturais, sendo capaz de combater toda sorte de mazelas sociais. Nesse cenário mítico, isoladamente o esporte teria o potencial de garantir a ascensão e inclusão social; combater a criminalidade e a drogadição; e promover melhoria na qualidade de vida e saúde da população.

Nessa mesma direção Melo (2005) e Castellani Filho (2007) entendem que esses discursos “salvacionistas” atrelados ao esporte são direcionados principalmente para crianças e jovens em vulnerabilidade social, nos quais vendem uma ideia de uma pseudo-cidadania por uma simples mudança comportamental devido à prática de esporte em troca de um velado controle social da juventude tendo a tarefa de conter possíveis atos infracionais.

Ainda no que tange a outras ações na dimensão do esporte participação encontram-se os *projetos Melhor vida na melhor idade e A longa vida* – atividades físicas focadas exclusivamente no público idoso. O primeiro projeto, criado na gestão Roseana Sarney, tinha como meta clara atingir apenas os idosos em dois bairros da capital. Já o segundo projeto, elaborado no governo Flávio Dino, tinha como meta levar à ação para outros municípios do

Estado. Entretanto isso não ocorreu, pois o projeto foi realizado somente em São Luís sendo ampliado para mais dois bairros.

Em resumo, os dois projetos tinham como finalidade principal elevar o nível de qualidade de vida dos idosos por meio da prática sistemática de atividades físicas. Concordamos que a prática regular de atividade física é um elemento importante na contribuição de um estilo de vida mais ativo. Contudo, se ela não estiver atrelada a outras condições como saúde, transporte, moradia, segurança dentre outros, dificilmente os sujeitos terão a prometida qualidade de vida.

No que concerne aos projetos relacionados à dimensão esporte educacional *JEMs*, *PARAJEMs* e *JUMs*, apesar de serem relacionados à educação não encontramos nenhum aspecto que evidenciasse uma perspectiva intersetorial – aquela em que os órgãos gestores elaboram e avaliam conjuntamente as ações que serão desempenhadas pelas pastas envolvidas desde o aporte de recursos até a sua implementação, nesse caso específico entre a SEDEL e Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), embora conste no Relatório de Gestão da SEDEL reuniões com os Diretores de escolas, Secretários Municipais de Esportes, Técnicos Esportivos, Árbitros e Dirigentes Federacionistas para a elaboração do Regulamento Geral da competição bem como o desenho do formato do evento voltado para a educação básica.

Inferimos que a SEDUC ao não chamar para si a organização dos JEM's reproduz um entendimento de que o esporte educacional precisa está atendendo aos ritos e objetivos da política esportiva e não da política educacional obedecendo a lógica piramidal.

Esta é uma contradição recorrente em que se usa o esporte educacional sem nenhuma articulação com o planejamento pedagógico das próprias redes de ensino, o aluno se converte em atleta, o professor vira o treinador, o diretor incorpora o cartola e o projeto político-pedagógico é facilmente substituído pelo regulamento da competição. Nesse sentido, Linhales e Vago (2003, p.133) asseveram

Assim, vinculado ao projeto político-pedagógico da escola e a uma concepção abrangente de educação, o desporto educacional não pode ser vinculado a uma única manifestação esportiva, como é o caso do desporto de base, que objetiva a formação de atletas. Portanto, é preciso romper com as concepções que defendem a implantação do esporte como conteúdo escolar, vendo a escola como um “celeiro esportivo” e o esporte como remédio para os males sociais.

Essa concepção de esporte se deve ao fato desses projetos fazerem parte de uma engrenagem nacional – jogos municipais, regionais, estaduais e nacionais. Eventos esses que levam o nome da dimensão educacional, todavia reproduzem o mesmo arquétipo do esporte de alto rendimento, aderindo e se juntando a outros eventos como base da pirâmide esportiva,

o que reforça o argumento de Bracht (2011) em que o esporte praticado na escola sofre maior influência do esporte de alto rendimento.

No que concerne à categoria de *Infraestrutura* tanto a gestão de Roseana Sarney quanto a de Flávio Dino tiveram como carro chefe nessa ação as autorizações de uso dos espaços e equipamentos e reformas e ampliações dos espaços de esporte e lazer tanto na capital como em alguns municípios no interior do estado. O aporte de recursos veio de emendas parlamentares, bem como de convênios com o Ministério do Esporte.

Esse dado corrobora com as pesquisas de (Mascarenhas, 2016; Carneiro 2018; Carneiro; Athayde; Mascarenhas, 2019; Carneiro *et al.*, 2022) ao apontarem que o principal gasto do orçamento federal com o esporte foi para a infraestrutura entre os anos de 2003 a 2018 executado pelo Ministério do Esporte (ME). Todavia, esses gastos foram distintos nas diferentes regiões do país. No Maranhão, o aporte de recursos direcionado para a infraestrutura conveniados entre a SEDEL e ME foram mais evidentes nos anos de 2015 e 2016, totalizando o valor de 30,05 milhões de reais. Já as emendas parlamentares somaram o valor de 3 milhões de reais no mesmo período.

Para Castro *et al.* (2020) as construções de infraestruturas esportivas por meio de emendas parlamentares se tornam cada vez mais presentes em detrimento de projetos esportivos, devido ao caráter permanente do equipamento a ser construído, o que não demandaria a presença de recursos humanos para a continuidade das ações caso optassem pelos projeto.

Mascarenhas (2016) e Teixeira *et al.* (2018) consideram que as emendas parlamentares para infraestrutura de esporte assumem um caráter clientelista, uma vez que os parlamentares buscam construir espaços e equipamentos esportivos, que pouco ou nada dialogam com os anseios dos beneficiários, apartados de uma articulação direta com a política esportiva, além daquelas promoverem a pulverização de recursos públicos por inúmeras obras que muitas vezes são insuficientes para conclusão dos projetos.

Na visão de Castro *et al.* (2020), as emendas parlamentares trazem a falsa impressão da ampliação do direito ao esporte por meio da construção de equipamentos, entretanto o objetivo maior seria aumentar o prestígio dos parlamentares diante os seus redutos eleitorais.

Quanto à categoria de *Esporte de Alto Rendimento*, ambas as gestões atuaram no financiamento de premiações, passagens aéreas/terrestres e materiais esportivos. Essas ações parecem não ter um planejamento, uma vez que os recursos para essa dimensão não obedecem a critérios pré-estabelecidos no que diz respeito a parâmetros quantitativos e/ou qualitativos, ficando a decisão sob a discricionariedade da gestão. O Próprio Programa Bolsa Atleta, que

era regido por edital público, foi interrompido desde 2013. O alto rendimento disputa com outras dimensões do esporte os recursos provenientes da Lei de Incentivo ao Esporte, e essa concorrência torna-se desleal em favor do esporte de que dar mais visibilidade às empresas.

Em síntese, os projetos da gestão Roseana Sarney e Flávio Dino orbitaram a mesma concepção, tendo os JEMs como o seu principal projeto; Com as seguintes prioridades: Manutenção de espaços e equipamentos de esporte lazer que atendem a esse projeto; Concentração de atividades na capital do estado; Sobreposições de ações; Políticas focalizadas em crianças, jovens e idosos; Eventos isolados e de curta duração no interior do estado, o que denota uma oferta de baixa qualidade do esporte e com um alto rendimento refém da Lei de Incentivo ao Esporte.

No próximo tópico analisaremos a Gestão e o Controle Democrático, precisamente as questões que envolvem a estrutura organizacional e pessoal do órgão gestor, os mecanismos de controle democrático nas gestões de Roseana Sarney e Flávio Dino.

4.4 Gestão e Controle Democrático

Para Athayde *et al.* (2022) esse aspecto busca analisar a gestão esportiva, as formas e mecanismos de controle democrático e participação social em âmbito estadual, levando em consideração que essa administração sofre influências de um conjunto de atores institucionais, como: entidades esportivas, atletas, gestores, representantes da iniciativa privada e praticantes.

Com o intuito de compreender a trajetória da política de esporte no Maranhão, é necessário identificar esses atores que tradicionalmente interagem no setor esportivo, ora unindo forças em prol de suas ações, ora disputando os recursos do setor.

Souza (2006) classifica os atores que influenciam as políticas de modo geral como visíveis os políticos, a mídia, os partidos, os grupos de pressão, etc. e invisíveis, os acadêmicos e técnicos burocratas. No entendimento da autora, os visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.

Na visão de Hofling (2001) para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer.

Referente à gestão, Boschetti (2009) assinala a necessidade de demonstrar como está estruturada a organização e a gestão da política pública para identificar se existe um processo

de participação e controle popular e sinaliza como indicadores - a observação das relações entre as esferas governamentais - as relações entre o Estado e as Organizações Sociais (entidades não governamentais) e os mecanismos de participação e controle social democrático.

Neste sentido, adotaremos nesse tópico uma análise crítica conforme nosso instrumento metodológico, buscando captar as relações entre a política estatal e os grupos de pressão que atuam no setor esportivo, conferindo o movimento real da política implementada, apresentando a estrutura do órgão gestor responsável pela política de esporte no Estado do Maranhão, as suas ações administrativas e ao mesmo tempo apontaremos reflexões acerca da condução da política.

A organização deste tópico estrutura-se em três momentos. O primeiro busca apresentar a estrutura do órgão gestor, os secretários e suas respectivas atribuições nas gestões Roseana Sarney e Flávio Dino. O segundo, diz respeito às ações implementadas pela dinâmica governamental e configuração da política. O terceiro se direciona aos mecanismos de participação popular e controle democrático.

Conforme Art. 30 da Medida Provisória nº 082, de 14 de dezembro de 2010, a Secretaria de Estado do Esporte e Lazer tem por finalidade formular, implementar, coordenar, acompanhar, supervisionar, avaliar e controlar políticas públicas, programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento do esporte e lazer bem como administrar e conservar as praças esportivas, promover, assessorar e defender, sob a ótica educacional e comunitária, formas de produções esportivas, de lazer e recreativas, a partir da realidade local, estimulando a incorporação de hábitos na população, visando à melhoria da qualidade de vida. (MARANHÃO, 2010).

O próprio órgão gestor reconhece a sua importância no cenário maranhense quando traz no Relatório de Gestão que

A SEDEL tem grande importância para a comunidade maranhense, pois executa programas na área de esporte e lazer, envolvendo vários projetos e atividades que contribuem diretamente ou indiretamente para a melhoria da qualidade de vida das comunidades abrangidas por toda sociedade. (SEDEL, 2011, P.06)

O Decreto nº 27.232, de 03 de janeiro de 2011 dispõe sobre a reorganização da Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL e dá outras providências.

CAPÍTULO ÚNICO

DA DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Secretaria de Estado do Esporte e Lazer - SEDEL fica

reorganizada nos termos deste Decreto.

Seção I

Da Estrutura

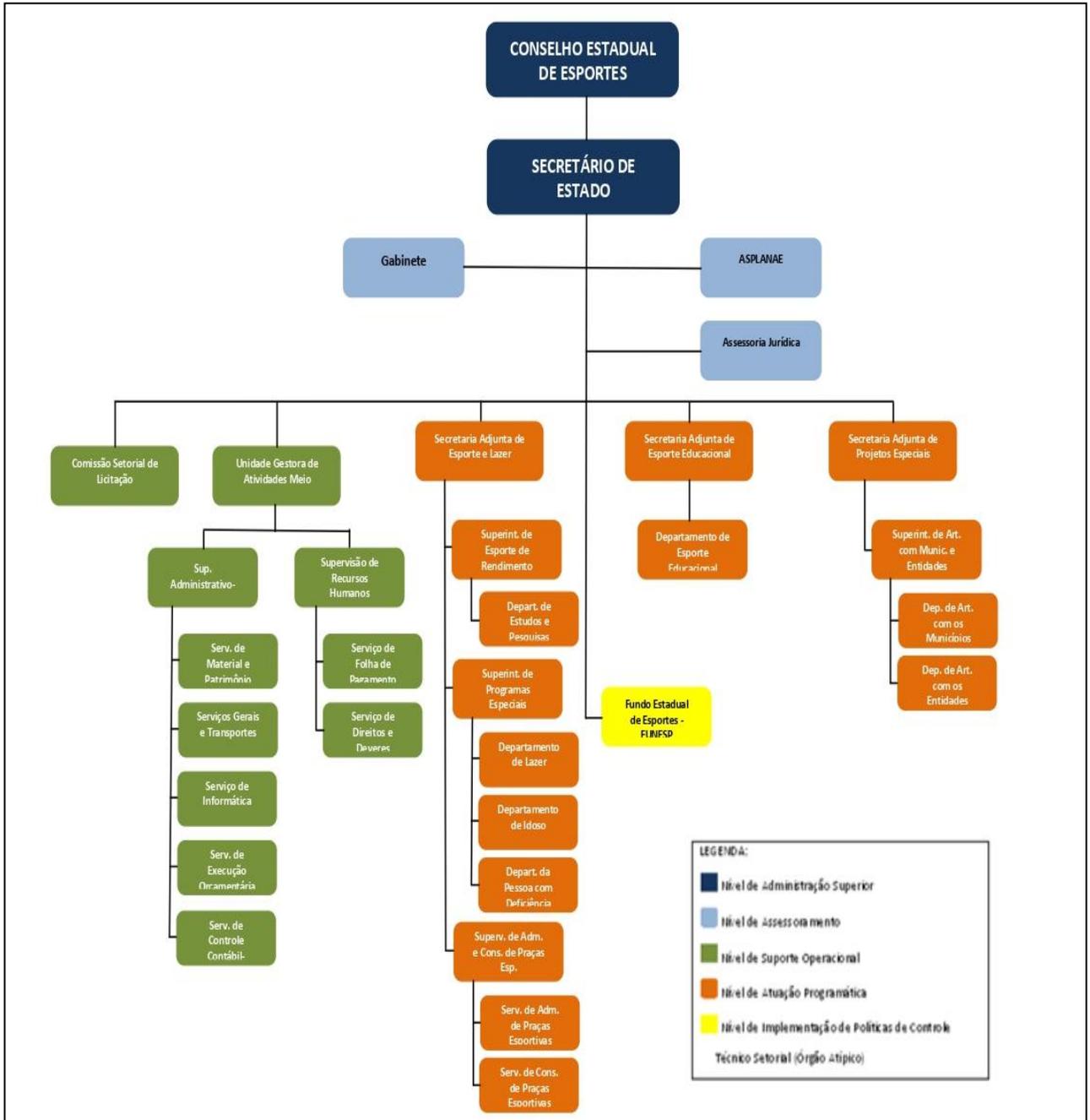
Art. 2º A estrutura organizacional da Secretaria de Estado do

Esporte e Lazer - SEDEL é composta por:

<p>I - Administração Superior:</p> <p>a) Conselho Estadual de Esporte;</p> <p>b) Secretário de Estado;</p>
<p>II - Unidades de Assessoramento Direto ao Secretário de Estado:</p> <p>a) Gabinete do Secretário;</p> <p>b) Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas;</p> <p>c) Assessoria Jurídica;</p>
<p>III - Unidades de Suporte Operacional:</p> <p>a) Unidade Gestora de Atividades Meio:</p> <p>1. 1. Supervisão de Recursos Humanos;</p> <p>1.1. Serviço de Folha de Pagamento;</p> <p>1.2. Serviço de Direitos e Deveres;</p> <p>2. Supervisão Administrativo-Financeira:</p> <p>2.1. Serviço de Material e Patrimônio;</p> <p>2.2. Serviços Gerais e Transportes;</p> <p>2.3. Serviço de Informática;</p> <p>2.4. Serviço de Execução Orçamentária;</p> <p>2.5. Serviço de Controle Contábil-Financeiro;</p> <p>b) Comissão Setorial de Licitação;</p>
<p>IV - Unidades de Atuação Programática:</p> <p>a) Secretaria-Adjunta de Esporte e Lazer:</p> <p>1. Superintendência de Esporte de Rendimento:</p> <p>1.1. Departamento de Estudos e Pesquisas;</p> <p>2. Superintendência de Programas Especiais:</p> <p>2.1. Departamento de Lazer;</p> <p>2.2. Departamento do Idoso;</p> <p>2.3. Departamento da Pessoa com Deficiência;</p> <p>3. Supervisão de Administração e Conservação de Praças Esportivas:</p> <p>3.1. Serviço de Administração de Praças Esportivas;</p> <p>3.2. Serviço de Conservação de Praças Esportivas;</p> <p>b) Secretaria-Adjunta de Esporte Educacional:</p> <p>1. Departamento de Esporte Educacional;</p> <p>c) Secretaria-Adjunta de Projetos Especiais</p> <p>1. Superintendência de Articulação com Municípios e Entidades:</p> <p>1.1. Departamento de Articulação com os Municípios;</p>

1.2. Departamento de Articulação com Entidades;
d) Fundo Estadual de Esportes – FUNESP.

Figura 7 - Organograma da SEDEL



Fonte: SEDEL (2011)

Dentre a estrutura organizacional, elegemos inicialmente as atribuições do Secretário de Estado de Esporte e Lazer. Esse tem por competência: I - assessorar o Governador do Estado na formulação, coordenação e articulação de políticas públicas para o esporte; II - aprovar os planos de trabalho e as propostas orçamentárias anuais a serem executadas pela Secretaria; III- representar o Governador do Estado quando solicitado. (SEDEL, 2011)

No governo Roseana Sarney (2011 – 2014)³⁰, o titular da pasta foi o então Deputado Estadual Joaquim Elias Nagib Pinto Haickel (PMDB)³¹, que teve como principal ação da sua gestão a criação da Lei de Incentivo ao Esporte em âmbito estadual (Nº 9.436, de 15 de agosto de 2011). Para o Secretário “a Lei Estadual de Incentivo ao Esporte será o instrumento propulsor do segmento esportivo do nosso Estado”. (SEDEL, 2011. p.5)

Joaquim Haickel, corregionário político histórico da família Sarney, permaneceu por quatro anos no comando da Secretaria. Essa acomodação do então PMDB na pasta esportiva nos causa estranhamento, pois, comumente, o setor esportivo, devido ao restrito orçamento, é oferecido a partidos menores que estiveram coligados ao grupo com vista à governabilidade. Por outro lado, entendemos que o governo Roseana Sarney pôde ter percebido que a pasta esportiva carrega em si um simbolismo muito forte, podendo lhe oferecer prestígio e ganhos políticos futuros.

O alinhamento com o Governo Federal e a aparente continuidade administrativa de quatro anos à frente da Secretaria Estadual de Esporte sugeriu uma política de continuidade com ações e metas bem definidas, uma vez que a troca frequente do titular da pasta fragiliza e impede a concretização da política - diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático: a descontinuidade na gestão. A própria experiência com a Conferencia Nacional de Esporte de 2010, mesmo tendo o foco nos megaeventos esportivos, foi um espaço de mobilização popular onde os seguimentos envolvidos puderam colocar os seus anseios acerca do esporte. Em que pese esse cenário positivo, o governo Roseana Sarney apresentou resultados distintos dos objetivos trazidos no seu PPA (2012-2015).

Linhas estratégicas

- Universalizar, incluir socialmente e desenvolver os seres humanos pelo esporte;
- Tratar o esporte como elemento promotor do desenvolvimento econômico nacional;
- Elevar o nível cultural esportivo da população;
- Propor uma política estadual de valorização profissional para o esporte e lazer, que,

³⁰ Coligação O Maranhão Não Pode Parar (PRB / PP / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / DEM / PRTB / PMN / PV / PRP / PT DO B / PHS)

³¹ Em 15 de maio de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou por unanimidade, a mudança do nome e da sigla do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para Movimento Democrático Brasileiro (MDB). (TSE, 2018)

de forma articulada, assegure melhores condições de trabalho, formação contínua e jornada de trabalho adequada. (PPA, 2012, p.68)

No que tange a política articulação com os municípios, de responsabilidade da Secretaria Adjunta de Projetos Especiais, a SEDEL - agente indutor da construção da política esportiva para o Estado de forma sistêmica - não conseguiu implementar uma política de descentralização nos 217 municípios do Estado, conforme os Relatórios de Gestões (2011-2014). O órgão gestor do Estado conseguiu realizar 339 atendimentos em cidades no referido período, sendo São Luís a mais atendida.

Ainda sobre a política de descentralização, 76 convênios foram realizados com prefeituras nos anos de 2011 e 2012, dentre elas a cidade de Itapecuru lidera a lista com 09 e logo em seguida o município de Zé Doca com 04. Já nos anos de 2013 e 2014 não foram firmados convênios. Essa oscilação no número de convênios pode ser explicado pelo fato de que os municípios, principalmente os menores, são carentes de maior investimento e possuem uma ínfima estrutura física resultando uma ineficiência administrativa. Por outro lado, alguns gestores priorizam estabelecer convênios com cidades maiores e mais estruturadas pelas razões já apresentadas, além de disponibilizarem menos recursos os gestores podem ter a sua imagem maximizada gerando potenciais ganhos futuros. (SANTOS, 2016).

Dessa forma, os municípios dada a sua dependência financeira em relação ao governo do estado acabam ficando vulneráveis a política de cooptação, ou seja, a política só chega a quem tiver como retribuir com apoio eleitoral.

A ausência de um sistema nacional de esporte, ou até mesmo um sistema estadual, que seria uma estratégia de equidade, impede a diminuição das desigualdades municipais de acesso ao esporte, dando espaço para a pequena política e o aparelhamento do estado.

Além dos convênios realizados com os municípios, a SEDEL também expandiu para as federações e ligas, sendo assim foram firmados 21 convênios com entidades ligadas ao esporte com destaque para as seguintes Federações e Liga, respectivamente : Beach Soccer (08); Futsal (05); Liga Maranhense de Taekwondo (05).

Com apoio às Federações e Ligas, a pasta adotou a política de financiar materiais esportivos, premiação, arbitragem e transporte, sem critérios construídos coletivamente com a participação popular e amplamente divulgado, o que nos sugere uma gestão afinada com o que se denominou de “Balcanização da Política Esportiva” recebe o recurso àqueles que de alguma forma têm algo a entregar, ou seja, quem tem maior influência alcança resultados. De acordo com Castellani Filho (2008), o modelo de gestão minimalista de Estado renuncia a sua

função de regulação e acompanhamento, descentralizadas às entidades de direito privado, e mantem-se apenas na função de financiador.

Sobre a Lei de Incentivo ao Esporte, 37 projetos foram captados, destes 29 projetos são diretamente relacionados ao esporte de alto rendimento. Isso mostra a preferência na destinação de recursos ao binômio atleta/evento indicando uma concentração de projetos focados na dimensão que proporciona maior visibilidade aos financiadores. (Kart, Rally, Voleibol e Basquete), o que entraria em conflito com a legislação vigente, além de se distanciar de uma política amparada pelo princípio de garantia do acesso ao esporte como direito de cidadania. Nesse sentido, a LIE, nesse formato, assume a monetarização da política favorecendo acordos obscuros e conchavos.

Como protagonistas do esporte de alto de rendimento, os atores – atletas e ex-atletas - que capturam o recurso da LIE, de forma contrária como aconteceu no Distrito Federal (DALMAS, 2022), não assumiram cargos estratégicos dentro do setor esportivo optaram por buscar recursos dentro e fora do Estado e ao mesmo tempo fugindo de vincularem as suas imagens a determinados grupos políticos ou bandeiras partidárias.

Na dimensão do esporte educacional, a gestão Roseana Sarney seguiu elegendo os JEMs como a sua principal política de esporte e um espaço de capilaridade política dentro das cidades e regiões do estado, no seu governo os jogos chegaram a circular no ano de 2014 por 64 municípios, 1.280 escolas, beneficiando 48.750 alunos. Mesmo com o aumento do número de discentes envolvidos diretamente nos JEMs, a política (concepção) ainda não se desvinculou da ideia piramidal muito articulada com o COB e com quase nenhuma articulação com a política educacional do Estado.

Quadros 8 – Quantitativos de alunos, escolas e municípios atendidos pelos JEM,s (2011-2014)

Jems	Alunos/atletas	Escolas	Municípios
2011	28.000	540	36
2012	32.000	735	49
2013	42.000	945	63
2014	48.750	1.280	64
Total	150.750	3.420	212

Fonte: Autor (2023)

Sobre o quadro de servidores da SEDEL, vale ressaltar que o principal Órgão Gestor do Estado foi criado em 1979, desde então nunca foi realizado um concurso público para essa Secretaria, os funcionários que possuem estabilidade garantiram esse direito por meio da

Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, a Secretaria foi se constituindo como um espaço propício para a acomodação de empregos. De acordo com a SEDEL (2023) no de 2011 e 2012 ³²a pasta teve respectivamente 279 e 285 servidores vinculados a sua folha de pagamento. Esse problema não é exclusividade do Maranhão, o estudo realizado no Distrito Federal de Dalmas (2022) aponta que a cada troca de gestão há uma grande rotatividade nos cargos, intensificando a precarização das condições de trabalho e dificultando a consolidação da política de esporte.

Quanto à política de capacitação profissional da SEDEL, Não há evidências de uma política de formação continuada para os servidores desse Órgão, porém nos Relatórios de Gestão (2013 e 2014) encontram-se registros de capacitações isoladas realizadas pela SEDEL em 1.100 e 785 agentes de esporte e lazer , respectivamente em diversas cidades do Estado. Alertamos que ausência de quadros mais qualificados nas atividades meio e fim fragiliza a ação do estado na realização de políticas públicas para o esporte. Sem um planejamento para o setor nos deparamos com a total ausência de um diagnóstico real do setor esportivo no Maranhão.

No que concerne o controle democrático, Araujo (2016) assevera que a Constituição Federal de 1998 assegura vários mecanismos de participação popular para intervir nas decisões da gestão sobre as políticas públicas. Dessa forma, o Brasil tem desenvolvido e aprimorado instrumentos de transparência, fiscalização e controle da gestão pública.

Boschetti (2009) elenca como espaços e mecanismos de participação e controle democrático as conferências, os fóruns, audiências públicas e os conselhos. Athayde *et al.* (2022) apontam que levando em consideração a história do setor esportivo e a gestão pública em âmbito nacional faz-se necessário o fortalecimento de mecanismos de participação popular e controle democrático nos processos decisórios da política pública na esfera estadual.

Dessa maneira, longe de uma visão idealista, o Estado deixa de ser uma “caixa preta”, pois as decisões passam pelo conhecimento, monitoramento e revisão dos representantes da sociedade civil, o que implica, conforme Terra e Cruz (2019, p.576) “que as políticas de esporte e lazer devem ser elaboradas não “para” a população, mas “com” a população, ou seja, a participação da sociedade civil no processo é fundamental para a construção de políticas públicas que efetivamente atendam as demandas e necessidades apontadas pelas pessoas”

³² A SEDEL nos informou por meio do Processo E-SIC N° 1000328202311 que o quantitativo de servidores no lapso temporal nos anos de 2013 a 2016 não foram encontrados no Portal da Transparência, nem nos documentos impressos arquivados na Secretaria.

Dessa forma, como único mecanismo de controle democrático na gestão Roseana Sarney aparece o Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Maranhão (CONESP) alterado pela Lei nº 9.878, de 18 julho de 2013, com base nas diretrizes e orientações da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer tendo como atribuições

CAPÍTULO II DA NATUREZA E OBJETIVOS

Art. 2º O CONESP é órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer, composto por representantes dos mais diversos segmentos, que deve integrar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com maioria de representantes da sociedade civil, a fim de gestar e consolidar a política pública de esporte e de lazer em âmbito estadual, que garanta a prática do esporte educacional, do esporte de participação e do esporte de rendimento como direitos sociais, bem como as diversas dimensões do lazer, valorizando a acessibilidade, a descentralização, a intersetorialidade e a multidisciplinaridade das ações esportivas e de lazer.

Parágrafo único. Integrarão, também, a política pública de esporte e lazer, o incentivo aos esportes de inclusão social, esporte e lazer de formação esportiva, esporte e lazer para pessoas portadoras de necessidades especiais, esporte e lazer da terceira idade e capacitação de técnicos esportivos. (MARANHÃO, 2013)

Quanto às competências do CONESP são:

CAPÍTULO III DAS COMPETÊNCIAS Art. 3º Compete ao CONESP

- I - participar da elaboração do Plano Plurianual - PPA, a fim de garantir a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;
- II - definir metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e de lazer, pautada no princípio da inclusão;
- III - avaliar projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer;
- IV - identificar as demandas sociais esportivas e de lazer;
- V - identificar as demandas sociais da atuação dos agentes do esporte e lazer;
- VI - acompanhar e monitorar a implementação dos projetos de esporte e lazer no espaço público e privado;
- VII - monitorar, acompanhar e prestar contas na política de esporte e lazer;
- VIII - realizar audiências públicas semestralmente;
- IX - estimular e divulgar as pesquisas sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer;
- X - atender ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais;
- XI - realizar pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas de metas físicas (edificações e equipamentos esportivos);
- XII - promover a capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais;
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno, observando as diretrizes da II Conferência Nacional de Esporte e Lazer;
- XIV - fomentar a formação dos Conselhos Municipais de Esporte e Lazer e as conferências municipais;
- XV - observar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e preceitos das legislações federal e estadual de esporte e lazer;

- XVI - manifestar-se sobre matéria relacionada às práticas esportivas e de lazer;
- XVII - fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, materiais e financeiros, destinados à realização de programas e ações de natureza esportiva e de lazer;
- XVIII - pronunciar-se sobre os projetos legislativos relativos às áreas do esporte e do lazer;
- XIX - pronunciar-se sobre cooperação e intercâmbio esportivo em nível nacional e internacional;
- XX - fiscalizar e opinar sobre parceria público-privada que envolva prestação de serviços nas áreas de esporte e lazer;
- XXI - fiscalizar a aquisição e aplicação de verbas públicas das entidades esportivas, com a devida prestação de contas em prazo real de 90 dias;
- XXII - deliberar e fiscalizar a utilização de verbas destinadas ao esporte e lazer através da devida prestação de contas;
- XXIII - definir a política de investimento no desporto, indicando conceitos para o esporte educacional, de participação e rendimento, olímpicos, paraolímpico, não olímpico e não paraolímpico e lazer;
- XXIV - aplicar os recursos destinados ao Fundo Estadual de Esportes - FUNESP em projetos que visem fomentar, estimular e desenvolver atividades esportivas nos municípios do Estado do Maranhão;
- XXV - deliberar sobre a utilização do FUNESP nos casos omissos na sua regulamentação;
- XXVI - selecionar os projetos ou programas esportivos, definir critérios de seleção e de julgamento. (MARANHÃO, 2013)

Sobre a constituição do CONESP, o artigo 4º da referida Lei destaca que o Conselho será integrado por onze membros e igual número de suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, obedecendo a seguinte composição:

CAPÍTULO IV DA COMPOSIÇÃO

- I - Secretário de Estado do Esporte e Lazer ou um representante da Secretaria;
- II - um representante da Secretaria de Estado da Educação;
- III - um representante da Secretaria de Estado da Segurança Pública;
- IV - um representante da Secretaria de Estado da Saúde;
- V - um representante dos Secretários ou Gestores Municipais de Esporte e Lazer;
- VI - um representante do Conselho Regional de Educação Física;
- VII - um representante do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Maranhão;
- VIII - um representante das Federações Estaduais de Esporte Amador;
- IX - um representante dos Clubes Profissionais do Estado do Maranhão;
- X - um representante das entidades de pessoas com deficiência;
- XI - um representante da imprensa esportiva.

No que diz respeito à composição do CONESP, em que pese a maioria dos conselheiros ser da sociedade civil, alguns seguimentos estão muito atrelados ao governo a exemplo das federações e clubes profissionais que dependem diretamente de recursos da SEDEL, o que impediria uma ação contrária ao governo.

Dessa maneira, há uma grande tendência dos problemas de determinados grupos serem apresentados como problema da maioria sendo colocados como prioridade na agenda política. De acordo Athayde (2014, p. 201) “essas instâncias de participação popular se convertem em espaços de legitimação de decisões previamente deliberadas nos espaços formais da administração pública”. Isso reforça iniciativas governamentais falseadoras da participação

popular na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas.

Embora a estrutura do CONESP esteja bem definida e respaldada em Lei, não obtivemos informações sobre a periodicidade do seu funcionamento, bem como as pautas tratadas nas reuniões. Os documentos oficiais não demonstram ações que destaquem a participação popular na construção e condução da política esportiva. Assim, o espaço que era para ser de transparência para a sociedade acaba tomando uma posição obscura na gestão do esporte no Maranhão. Constatamos, então, que esse canal de participação democrática passou ao largo de se configurar como locus de decisão da política esportiva na gestão Roseana Sarney.

Dessa forma, podemos inferir que não houve incentivo a participação popular no setor esportivo, ao mesmo tempo em que existiu um apadrinhamento da Gestão Roseana Sarney por determinadas cidades e entidades esportivas na descentralização das ações. Herança trazida do cimento ideológico da época do coronelismo e do mandonismo.

No que diz respeito à gestão de Flávio Dino (2015 - 2018), diferentes secretários ocuparam a pasta de esporte e lazer, os dois primeiros anos foram conduzidos pelo professor Márcio Jardim Batalha (PT). Se o PT em âmbito nacional é um partido de grande expressão, no Maranhão ele sempre orbitou de forma coadjuvante no cenário político. Isso lhe trouxe alguns espaços como a vice-governadoria na gestão Roseana Sarney (2011-2014).

O PPA (2016 – 2019) do governo Flávio Dino apontou as seguintes ações estratégicas para a política de esporte, a saber:

- Implantação e desenvolvimento de políticas públicas de formação e valorização profissional voltada para o esporte de alto rendimento;
- Promoção e apoio ao esporte amador visando o incentivo as práticas esportivas de jovens e adultos;
- Promoção e instalação de espaços de Lazer por meio de atividades físicas e recreativas visando a melhoria na qualidade de vida da população. (MARANHÃO, 2016, p.54)

Com Márcio Jardim à frente da Secretaria de esporte algumas ações tiveram destaques como a retomada do Fórum Nacional dos Secretários e Gestores Estaduais do Esporte e Lazer evento realizado em São Luís em 2015,³³ tendo 24 estados participantes.

Outro espaço de organização política foi a criação do I Encontro Estadual dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer do Maranhão, evento que teve a participação de 67 municípios, constituindo o Fórum Estadual de Secretários e Gestores

³³ O Secretário Márcio Jardim foi eleito presidente do Fórum Nacional dos Secretários e Gestores Estaduais do Esporte e Lazer.

Municipais do Esporte e Lazer do Maranhão. Mesmo com 30% das cidades representadas, o Fórum trouxe a esperança de que as decisões da Secretaria Estadual teriam a participação das Secretarias Municipais, bem como os anseios dos municípios seriam ouvidos pela SEDEL. Todavia não encontramos registros de outras reuniões do Fórum, o que nos faz inferir que esses espaços são contraditórios, uma vez que são criados por mera formalidade apenas para legitimar decisões tomadas pelo alto.

Outra ação do governo Flávio Dino no campo do controle democrático foi a Medida Provisória (MP) de nº 263, de 18 de dezembro de 2017 que altera a Lei nº 9.878, de 18 de julho de 2013, que cria o Conselho Estadual de Esporte. A principal mudança na MP é a redução na composição do número dos membros do Conselho, anteriormente eram 11 conselheiros com a maioria representando a sociedade civil, com a nova medida o número cai para 7 conselheiros não deixando claro a obrigatoriedade do predomínio da sociedade civil, conforme o Art 4º.

Art. 4º O CONESP será integrado por sete membros e igual número de suplentes, nomeados pelo Governador do Estado, obedecida a seguinte composição:

- I - Secretário de Estado do Esporte e Lazer;
- II - um representante da Secretaria de Estado da Educação;
- III - um representante da Secretaria de Estado da Saúde;
- IV - um representante dos Secretários ou Gestores Municipais;
- V - um representante das Federações Estaduais de Esporte do Maranhão;
- VI - um representante do Conselho Regional de Educação Física;
- VII - um representante dos atletas do Estado do Maranhão.

Se a legislação não deixou claro a prevalência e ao olhar para a composição do Conselho podemos inferir que a alteração mais concreta se deu no tamanho e na forma do Conselho. Essa mudança expressou o tom da política, sobretudo a partir da desidratação dos espaços de controle democrático, pois a modificação da estrutura do CONESP não ampliou a participação da sociedade no processo decisório no setor esportivo, pelo contrário, retirou a possibilidade da transparência na sua gestão. Isso é ratificado pela Escala Brasil Transparente – metodologia de avaliação da transparência pública adotada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em que o Estado do Maranhão no ano de 2018 atingiu a nota 7.74, o que lhe confere a décima sétima (17ª) colocação.

O ano de 2016 foi marcado por mudanças significativas no cenário nacional, mudança no Governo Federal, aumento da crise política, econômica e financeira, que impactaram consideravelmente a administração dos governos estaduais. Mesmo com esse cenário adverso, a gestão Flávio Dino conseguiu se aproximar de setores tradicionalmente excluídos de políticas públicas, a exemplo os indígenas e os quilombolas, ainda que de forma pontual como

a viabilização dos Jogos Mundiais dos Povos Indígenas pela tribo Kanelas e o planejamento para o I Jogos dos Povos Maranhenses, além da doação de material esportivo e premiação para as comunidades quilombolas.

Quanto ao quadro de servidores houve aumento nos anos de 2017 e 2018 para 208 e 220 respectivamente. No que tange a política de capacitação de servidores da Secretaria, a gestão ofereceu curso de Licitações Públicas para 32 servidores e a Escola de Governo do Maranhão (EGMA) capacitou mais 20 servidores. 19 servidores da SEDEL fizeram capacitação fora do Estado na Escola de Administração e Treinamento - ESAFI (CE). A SEDEL por meio de parceria com algumas Federações realizou cursos de arbitragens nas modalidades de atletismo e handebol para a comunidade externa.

No ano de 2017, o Governador Flávio Dino buscando ampliar o apoio para as eleições estaduais de 2018 fez uma mudança na SEDEL, substituiu o comando do PT pelo PP (Partido Progressista), representado pelo contador Heverton Carlos Rodrigues Pereira.

Mudou-se o partido à frente da Secretaria, contudo a agenda para a pasta seguiu a mesma orientação. A SEDEL continuou apoiando as Federações e Ligas por meio da realização de competições, premiações e transportes.

No que tange aos convênios, o governo Flávio Dino reduziu as parcerias com prefeituras e federações/ligas, e ampliou com associações onde muitas delas eram ligadas a parlamentares da Alema (Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão), a exemplo a Associação dos Amigos e Torcedores do Sampaio Correa (ATASC) e a Associação Social Bacabalense de Amigos e Colegas (ASBAC).

No que se refere à Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), 137 projetos foram captados na gestão Flávio Dino, desses 58 projetos foram captados nos anos de 2017 e 2018³⁴ e nesse período houve 41 projetos contemplados representantes do alto rendimento. Sendo assim, essa dimensão do esporte foi mais uma vez priorizada no financiamento na política esportiva do Maranhão e as outras dimensões secundarizadas na agenda pública do setor.

No que concerne o esporte educacional, a gestão Flavio Dino atribuiu o mesmo grau de importância aos JEMs que a Gestão Roseana Sarney, durante os 4 anos do PCDOB à frente do Estado do Maranhão obteve crescentes números conforme quadro abaixo:

³⁴ Os Relatórios de Gestão não detalharam as dimensões do esporte nos anos de 2017 e 2018.

Quadros 9 – Quantitativos de alunos, escolas e municípios atendidos pelos JEMs (2015-2018)

JEMs	Alunos	Escolas	Municípios
2015	70.000	1.600	96
2016	75.000	1.600	84
2017	78.000	1.610	114
2018	90.000	1.612	104
TOTAL	313.000	6.422	398

Fonte: Autor (2023)

Em suma, as duas gestões demarcaram um período de acentuada destinação de recursos por meio da LIE para o esporte de rendimento, apresentando uma concepção de esporte em que apenas uma dimensão do esporte é priorizada. Assim, parece não haver diferenças sobre o conceito de esporte entre gestões de orientações ideológicas distintas.

No Maranhão a alternância de governos de diferentes ideologias não causou rompimento nas políticas que vinham sendo implementadas. Não houve vontade política por parte dos governos Roseana Sarney e Flávio Dino no que refere à ampliação de mecanismos de participação social e controle democrático. A ausência de uma cultura censitária dificulta a produção de dados, fazendo com que não se tenha um diagnóstico da real situação do setor esportivo no Estado. Dessa maneira, sem um sistema estadual, o esporte continua sendo uma questão de governos com mudanças epidérmicas a depender de quem ocupa o cargo.

Os JEMs perpassam as duas gestões como a principal política esportiva do Estado assumindo uma condição híbrida, pois de um lado representa o esporte educacional, por outro lado está afinado com o arquétipo piramidal da lógica do alto rendimento, o que se traduz em uma relevante capacidade para mobilizar capital político.

No próximo tópico trataremos sobre a abrangência e espaços e equipamentos de esporte no cenário esportivo maranhense.

4.5 Abrangência e infraestrutura

Essa dimensão visou apanhar as condições de acesso ao esporte, bem como a infraestrutura destinada por meio de espaços e equipamentos para a prática do esporte, buscando compreender se o direito ao esporte é ofertado de maneira universal ou focalizado em determinados grupos sociais, além de identificar as condições de uso, manutenção e formas de alcance das políticas. (ATHAYDE *et al.*, 2022)

Em âmbito nacional, de acordo com o Diagnóstico Nacional do Esporte –

DIESPORTE (2015) 45,9% da população brasileira não pratica algum tipo de atividade física ou esporte no seu tempo livre, ou seja, 67 milhões de pessoas estão em condições sedentárias. Desse total, 50,4% são do sexo feminino e 41,2% são do sexo masculino.

Numa análise comparada com outros países que adotam o conceito de sedentários e inativos proposto pela OMS, a taxa de sedentarismo brasileira (45,9%) é bem menor que a de países como Argentina (68,3%) e Portugal (53%). É ligeiramente menor que a da Itália (48%) e maior que a dos Estados Unidos (40%). Já na Espanha (35%), no Uruguai (34,1%), no Canadá (33,9%), na França (22%) e na Inglaterra (17%) os sedentários são bem menos numerosos. Comparando com o bloco conhecido como BRICS³⁵, formado por países em patamar de desenvolvimento semelhante, o sedentarismo no Brasil é muito superior à Rússia, Índia e China, e 6,5 pontos percentuais menor que o sedentarismo registrado na África do Sul. (DIESPORTE, 2015)

No Brasil, a faixa mais expressiva de brasileiros que praticavam esportes ou atividades físicas, mas os abandonaram se dá entre jovens de 16 a 24 anos — em que 45% dos entrevistados declararam o abandono. Isso é o mesmo que dizer que quase 90% dos brasileiros abandonam a prática esportiva até os 34 anos. (DIESPORTE, 2015)

Dentre as causas, a falta de tempo por motivos de estudo, trabalho ou família foi apontada por 69,8% dos brasileiros como a razão pela qual abandonaram a prática de esportes ou de atividades físicas.

O futebol surge como a modalidade mais abandonada por aqueles que deixaram de praticar esporte ou atividade física (49,8%), em seguida vem o vôlei (21,4%), logo depois vem a academia (4,5%) e por último a corrida (3,8%). Curiosamente, mesmo quando a modalidade praticada no abandono é identificado segundo o gênero, o futebol (21,8%) é o segundo colocado entre as mulheres, atrás apenas do vôlei (38,1%) e muito à frente do terceiro colocado, a academia (6,8%). (DIEPORTE, 2015).

Sobre os praticantes de esportes ou atividades físicas no Brasil, declaram praticantes de esportes 25,6% da população, enquanto outros 28,5% se declaram praticantes de atividades físicas. Os homens (35,9% dos entrevistados) declararam praticar mais esportes. Já as mulheres (34% dos entrevistados) declararam praticar mais atividades físicas. Os dados de prática segundo a idade revelam que somente 5,1% dos idosos entre 65-74 anos praticam esportes. (DIEPORTE, 2015).

No que tange o primeiro contato com o esporte ou atividade física, 48% começa na

³⁵ BRICS é o agrupamento de países de mercado emergente formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

escola, com orientação de um professor entre os 06 a 10 anos de idade para meninos (37,9%) e entre 11 a 14 anos para as meninas (31,5%). Como esperado, o futebol é o primeiro esporte praticado por 59,8% dos brasileiros, seguido do vôlei (9,7%), da natação (4,9%) e do futsal (3,3%).(DIEPORTE, 2015).

Ao analisar os praticantes de atividades físicas por gênero, observa-se que as mulheres são mais envolvidas nas atividades de academias, incluindo danças (7,9%). Outro dado importante é que com o aumento da idade, as atividades “caminhada”, “andar de bicicleta” e “ginástica” ganham maior relevância. Há uma ênfase também na constatação de que quase 80% dos idosos fazem só caminhadas. Entre os jovens, a distribuição é mais uniforme, considerando várias modalidades. (DIEPORTE, 2015).

Quanto ao acesso ao esporte, a pesquisa do DIESPORTE (2015) revela que quase um terço (32,0%) dos brasileiros que praticam esportes o fazem em instalações esportivas pagas, como clubes, ginásios e academias. Ao passo que 29,5% praticam em instalações públicas (ginásios e academias) de forma gratuita, 19,0% em espaços públicos abertos com estrutura, 14,3% em espaços públicos ou privados sem estrutura e só 5,1% praticam na própria casa ou no condomínio. No que tange a prática de atividade física ou esporte com a orientação de um profissional da área, 90,3% dos entrevistados indicam que, na realização das atividades esportivas, não recebem a orientação.

No que diz respeito ao nível de organização da prática esportiva ou de atividade física, (88%) dos praticantes de esportes ou atividades físicas declara não participar de competições, sejam homens ou mulheres. O percentual de brasileiros que praticam esportes vinculados a uma instituição é de apenas 7,6%. Já os brasileiros que praticam esportes sem vínculo a essas instituições representam 92,4% do total.

Ao tabular os dados por região, a pesquisa constatou que a região Sudeste ocupa a primeira colocação no que diz respeito ao sedentarismo (54,4%). A região com menos sedentários é o Norte, com 37,4%, seguida do Nordeste, com 38,5%, e do Sul, com 39,3%. O Centro-Oeste tem 45,1% de sedentários.

No que se refere à inserção no esporte, no recorte regional, nota-se que a maioria dos esportistas começa a prática entre os 06 e 10 anos de idade. No Nordeste, a iniciação às atividades nessa faixa etária chega a quase 60%, percentual muito acima da média nacional. Nesse mesmo sentido, a maioria dos brasileiros inicia a prática na escola, com instrução do professor – na Região Sul são quase 70%, índice bem superior à média nacional.

Quanto às modalidades preferidas em cada região, o futebol mantém sua preponderância de forma geral, mas com índices maiores no Sul (67,7% dos praticantes).

Comparativamente às demais regiões, o futsal é mais praticado no Norte (8,8%) e a natação, no Centro-Oeste (8,7%)

Outro instrumento de avaliação do nível de atividade física no Brasil é o VIGITEL - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico. Esse documento é organizado pelo Ministério da Saúde e tem como objetivo avaliar as atividades físicas praticadas em quatro domínios (no tempo livre ou lazer, na atividade ocupacional, no deslocamento e no âmbito das atividades domésticas), o que permite a construção de múltiplos indicadores do padrão de atividade física.

No que concerne à prática de atividades físicas no tempo livre, A frequência de adultos que se exercitam no tempo livre equivalente a pelo menos 150 minutos de atividade física moderada por semana variou entre 29,9% em São Paulo e 49,6% no Distrito Federal. Entre homens, as maiores frequências foram encontradas em Macapá (57,1%), São Luís (54,1%) e Distrito Federal (53,8%) e as menores, em São Paulo (36,0%), João Pessoa (39,5%) e Fortaleza (42,1%). Entre mulheres, as maiores frequências foram observadas no Distrito Federal (45,9%), Palmas (41,9%) e Curitiba (37,7%). Os menores foram em São Paulo (24,8%), Porto Alegre (26,7%) e Recife (28,1%).

Feito esse panorama inicial sobre o acesso ao esporte/atividade física no Brasil adentraremos a realidade específica do Maranhão para entender como o poder público estadual tem conduzido a política de esporte, mais precisamente sobre o alcance, o acesso e os equipamentos ³⁶de esporte.

De acordo com o Regimento Interno da SEDEL, o setor de Supervisão de Administração e Conservação de Praças Esportivas é responsável pelos espaços e equipamentos esportivos e têm as seguintes atribuições:

Supervisão de Administração e Conservação de Praças Esportivas

Art.25º – A Supervisão de Administração e Conservação de Praças Esportivas tem por finalidade administrar e manter em funcionamento e estado de conservação as praças esportivas da SEDEL

Do Serviço de Administração de Praças Esportivas

Art.26º – O Serviço de Administração de Praças Esportivas tem por finalidade :

- I - orientar e acompanhar a execução de serviços de manutenção e reparos realizados nas praças esportivas da SEDEL;
- II - providenciar a recuperação dos bens móveis danificados, a redistribuição dos ociosos e o recolhimento dos inservíveis;
- III - adotar as medidas preventivas e corretivas pertinentes e dar o suporte necessário para a realização de eventos;
- IV - fiscalizar a execução das atividades de limpeza, conservação, portaria e

³⁶ Marcellino *et al.* (2007, p. 15-16) entendem que o “Espaço é entendido como o suporte para os equipamentos. E os equipamentos são compreendidos como os objetos que organizam o espaço em função de determinada atividade”

vigilância nas praças esportivas ;
 V - controlar e acompanhar o calendário de eventos realizados na unidade;
 VI- realizar outras atividades relativas à sua área de atuação.

Do Serviço de Conservação de Praças Esportivas

Art.27º – O Serviço de Administração de Praças Esportivas tem por finalidade :

- I - manter em condições de uso as quadras internas das praças esportivas;
- II - zelar pela guarda, manutenção, utilização, limpeza e conservação dos móveis, equipamentos e instalações das praças esportivas;
- III – realizar vistoria da qualidade da água das piscinas que compõem o Complexo Esportivo do Castelinho
- IV- realizar outras atividades relativas à sua área de atuação.

Sobre o alcance da política esportiva por meio de programas e projetos na gestão Roseana Sarney, o quadro abaixo resume a abrangência dessa gestão.

Quadro 10 – Alcance dos programas/projetos da gestão Roseana Sarney (2011-2014)

Ano	Programa/Projeto	Município	Beneficiários
2011-2014	JEMs	212	150.750
2011-2014	Atividade de esporte recreativo e de lazer	31	61.900
2011-2014	Verão Litorânea/Maranhão Litorânea	01	4.500
2011-2014	Resgatando a Cidadania	01	3.800
2011-2014	Melhor vida na melhor idade	01	904
2011-2014	Doações de materiais	90	44.000
TOTAL	06	336	265.854

Fonte: SEDEL (2014)

Ao compararmos os municípios do Estado do Maranhão (217) com o total de cidades atendidas pelos programas/projetos (336) aparentemente poderíamos concluir que todos os municípios do Estado foram contemplados de alguma forma pelas ações da SEDEL, contudo ao analisarmos minuciosamente constatamos que as atividades tiveram uma contabilidade atípica onde o mesmo município por receber ações em dias diferentes entrou na contagem final como se fosse outra cidade, elevando assim o número de municípios atendidos. Dessa forma, a contagem real diverge em muito do que foi apresentado no Relatório de Gestão.

Sendo assim, o número real de municípios atendidos na gestão Roseana Sarney foi de 52 localidades diferentes, representando 23,9 % das cidades do Estado, muito longe de garantir o direito ao esporte para todo o Estado.

Quanto ao número de beneficiados dos programas/projetos deduzimos que a SEDEL utilizou da mesma estratégia para contabilizar o quantitativo de pessoas atendidas que foi de 265.854. Mesmo que fosse um atendimento por pessoa, levando em consideração que a população do Estado de acordo com o IBGE (2010) era 6.574.789 habitantes, o total dos

beneficiados representaria 4% da população, o que nos faz inferir que há um quantitativo considerável de maranhenses que praticam esporte por fora da ação estatal pelo associativismo e por ligas amadoras.

Ao destacamos os JEMs por ser a principal política de esporte do Estado, atendendo 150.750 alunos no período de 2011 a 2014, comparando esse quantitativo com o numero de estudantes matriculados na rede estadual de ensino fundamental e médio conforme IBGE (2010) que é de 1.391.849, dessa forma os Jogos Escolares Maranhenses atende apenas 10,8% do seu público alvo, limitando a democratização do acesso ao esporte, nesse caso específico, o esporte educacional.

No que tange aos espaços e equipamentos de esporte no Maranhão, constatamos que todas as praças esportivas de responsabilidade da SEDEL estão localizadas na cidade de São Luís, o que reforça a desigualdade na distribuição de equipamentos no Maranhão. Abaixo segue a lista de espaços e equipamentos de esporte de responsabilidade da SEDEL de acordo com o Relatório de Gestão (2014):

Tabela 3 – Espaços e equipamentos esportivos da Gestão Roseana Sarney

Nome do espaço e equipamento	Cidade	Zona	Bairro	Tamanho ³⁷
Estádio João Castelo – Castelão.	São Luís	Urbana	Jordoa	Grande
Ginásio Paulo Leite.	São Luís	Urbana	Outeiro da Cruz	Grande
Ginásio Manuel Trajano	São Luís	Urbana	Jordoa	Grande
Pista de Kart João Salem.	São Luís	Urbana	Jordoa	Grande
Pista de Atletismo Prof. Furtado.	São Luís	Urbana	Barreto	Grande
Ginásio Georgiana Pfluenger – (Castelinho)	São Luís	Urbana	Jordoa	Grande
Ginásio Guioberto Alves.	São Luís	Urbana	Bairro de Fátima	Grande
Ginásio Rubem Goulart.	São Luís	Urbana	Bairro de Fátima	Médio
Ginásio Costa Rodrigues;	São Luís	Urbana	Centro	Grande
Arena Beach Soccer Domingos Leal	São Luís	Urbana	Ponta D`areia.	Grande
Campo de Futebol Waldernilson Pena (Aterro do Bacanga);	São Luís	Urbana	Aterro do Bacanga.	Grande
Quadra de Esportes da Lagoa da Jansen;	São Luís	Urbana	Ponta D`areia.	Médio

Fonte: Autor (2023)

³⁷ O critério de tamanho teve como referencia o estudo de Furquim Júnior et al intitulado (2014) “ Diagnóstico dos espaços e equipamentos destinados à prática de esportes e lazer na região da 25 Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina”. Estabeleceu-se como Grande > 1200 m2; Médio entre 500 a 1200 m2; Pequeno < 500 m2.

O Estádio Governador João Castelo, inaugurado em 1982, localizado na zona urbana da cidade de São Luís, no bairro da Jorda - localizado na periferia - integra o Complexo Canhotoeiro. Esse espaço é predominantemente utilizado para a prática de futebol na sua dimensão do alto rendimento



Figura 8 – Imagem do Estádio Governador João Castelo, o “Castelão”.

Fonte: SEDEL

O Ginásio Paulo Leite, localizado no bairro do Outeiro da Cruz, pertencente à zona urbana da capital - integra o Complexo Canhotoeiro . Equipamento destinado a competições de lutas atendendo a dimensão do esporte educacional e do alto rendimento.



Figura 9 – Imagem do Ginásio Paulo Leite.

Fonte: SEDEL

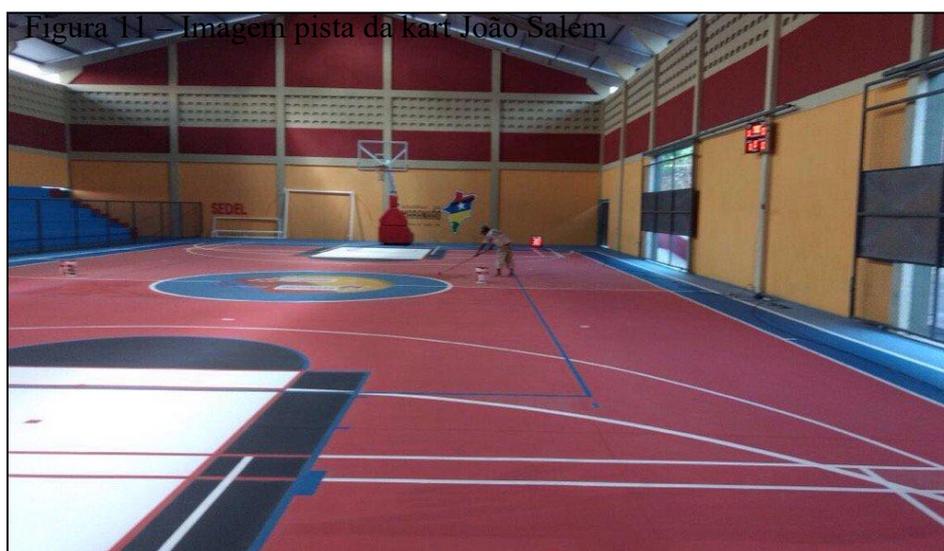
O Ginásio Manuel Trajano, localizado no bairro Jordoa compõe a região urbana de São Luís - integra o Complexo Canhoteiro - é um equipamento voltado predominantemente para a prática do basquete amador e competições esportivas.

Figura 10 – Imagem do Ginásio Manuel Trajano.



Fonte: SEDEL

A pista da kart João Salem, é localizado no bairro Jordoa, integra o Complexo Canhoteiro local destinado para competições de alto rendimento.



Fonte: Jornal Pequeno

A Pista de Atletismo Prof. Furtado, localizado no bairro Barreto, região carente de São Luís, também integra o Complexo Canhotoeiro, é um equipamento destinado a prática de atletismo na dimensão do esporte participação, educacional e o alto rendimento.



Figura 12 – Imagem da Atletismo Prof. Furtado

Fonte: Sistema Mirante de Comunicação.

O Ginásio Georgiana Pfluenger, o “Castelinho”, integra o complexo canhotoeiro, atendeu predominantemente, na maior parte o ano ao esporte de alto rendimento, sediando treinamentos e jogos do Maranhão Basquete e Maranhão Vôlei.



Figura 13 – Imagem do Ginásio Georgiana Pfluenger

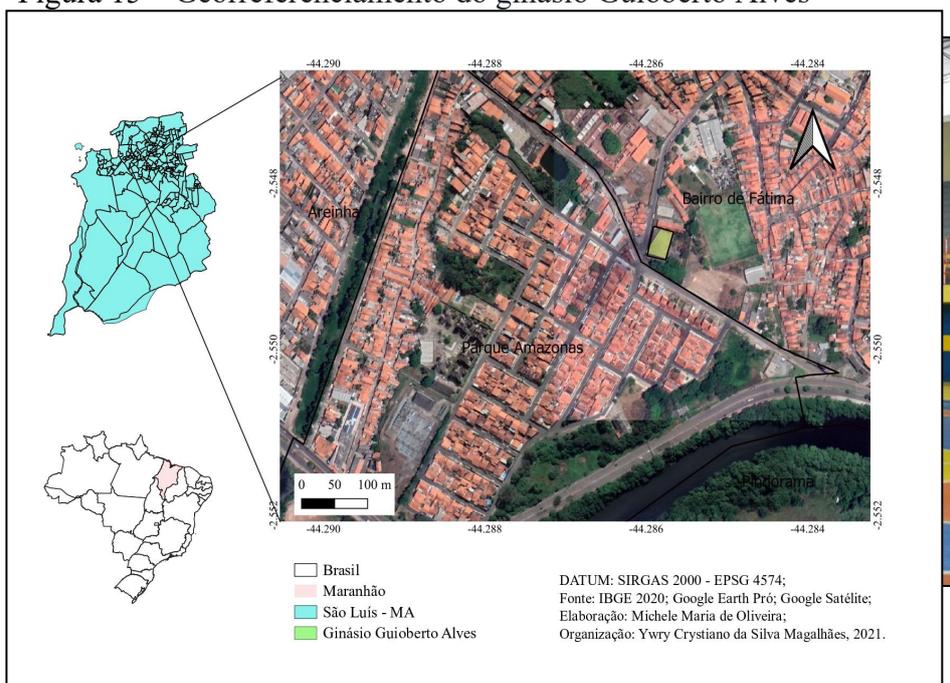
Fonte: SEDEL

O Ginásio Guioberto Alves, localizado no Bairro de Fátima, sede da Federação Maranhense de Futsal, é um equipamento destinado á prática do futsal na dimensão educacional, participação e do alto rendimento.

Figura 14 – Imagem do Ginásio Guioberto Alves

Fonte: SEDEL

Figura 15 – Georreferenciamento do ginásio Guioberto Alves



Fonte: SEDEL

Figura 16 - Mapa Complexo Canhotoeiro

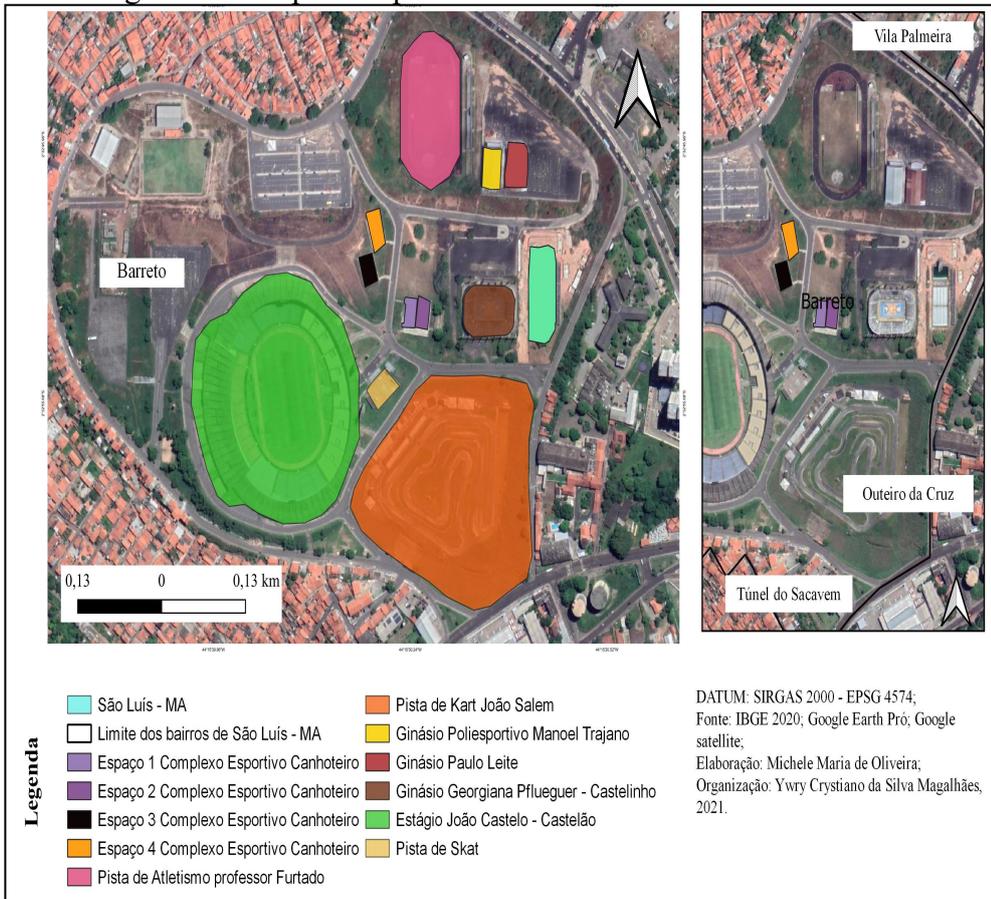
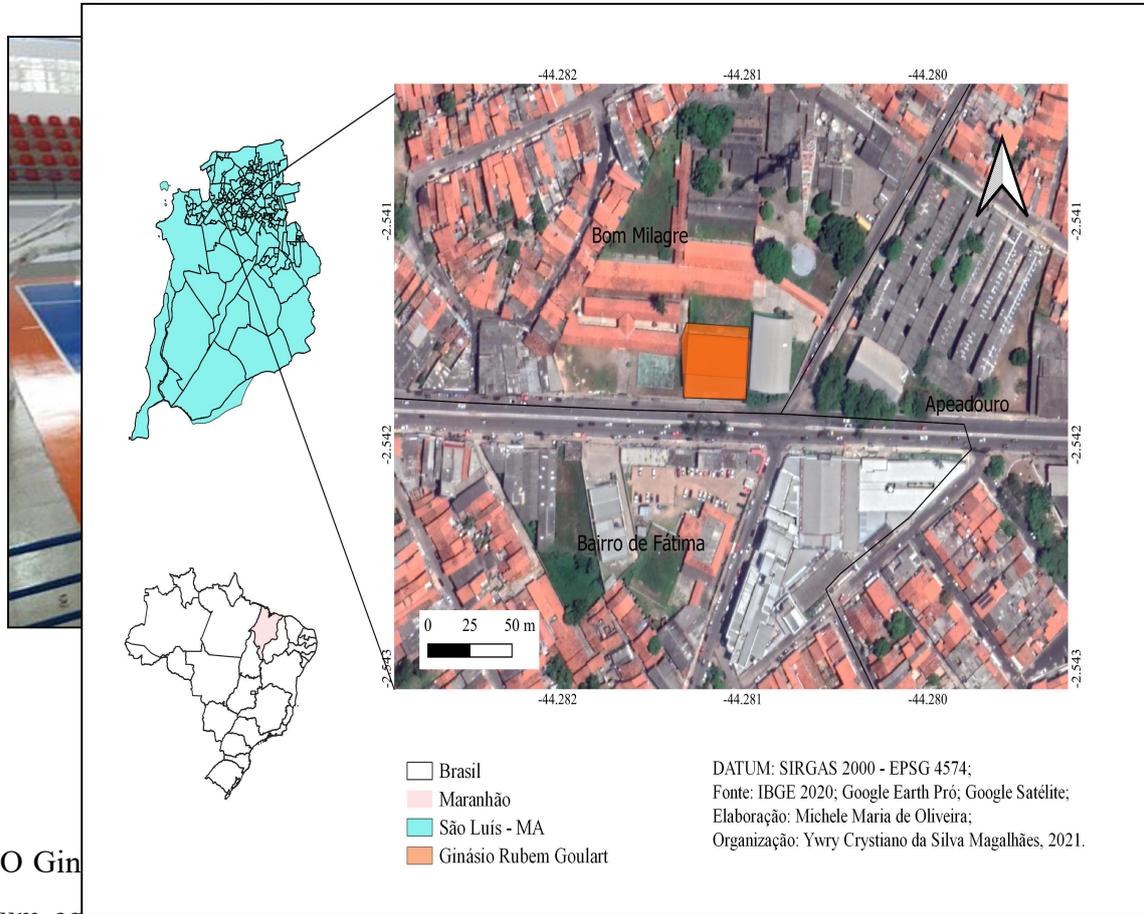


Figura 17 – Imagem do O Ginásio Rubem Goulart

Fonte: SEDEL

O Ginásio Rubem Goulart, localizado no Bairro de Fátima, é um equipamento destinado à prática exclusivamente das ginásticas – artística e rítmica – na dimensão educacional.

Figura 18 - Mapa Ginásio Rubem Goulart



O Ginásio Rubem Goulart, é um equipamento que oferece várias modalidades esportivas, dentre elas o Futsal, o basquete, tanto rítmica quanto artística, visando o desenvolvimento físico, intelectual e no alto rendimento.

Fonte: SEDEL

Figura 19 – Imagem do Ginásio Costa Rodrigues

Fonte: SEDEL

Figura 20 - Mapa Ginásio Costa Rodrigues



Fonte: SEDEL

A Arena Beach Soccer Domingos Leal, localizado valorizada região da Lagoa da Jansen, no Bairro da Ponta D'areia. A arena reúne as práticas beach soccer na dimensão do esporte de alto rendimento, educacional e participação.

Figura 21 – Imagem da Arena Beach Soccer Domingos Leal

Fonte: SEDEL

As quadras de esporte da Lagoa da Jansen, localizadas no bairro da Ponta D'Areia, são usadas para a prática de esporte na dimensão participação.

Figura 22 – Imagem da quadra da Lagoa da Jansen

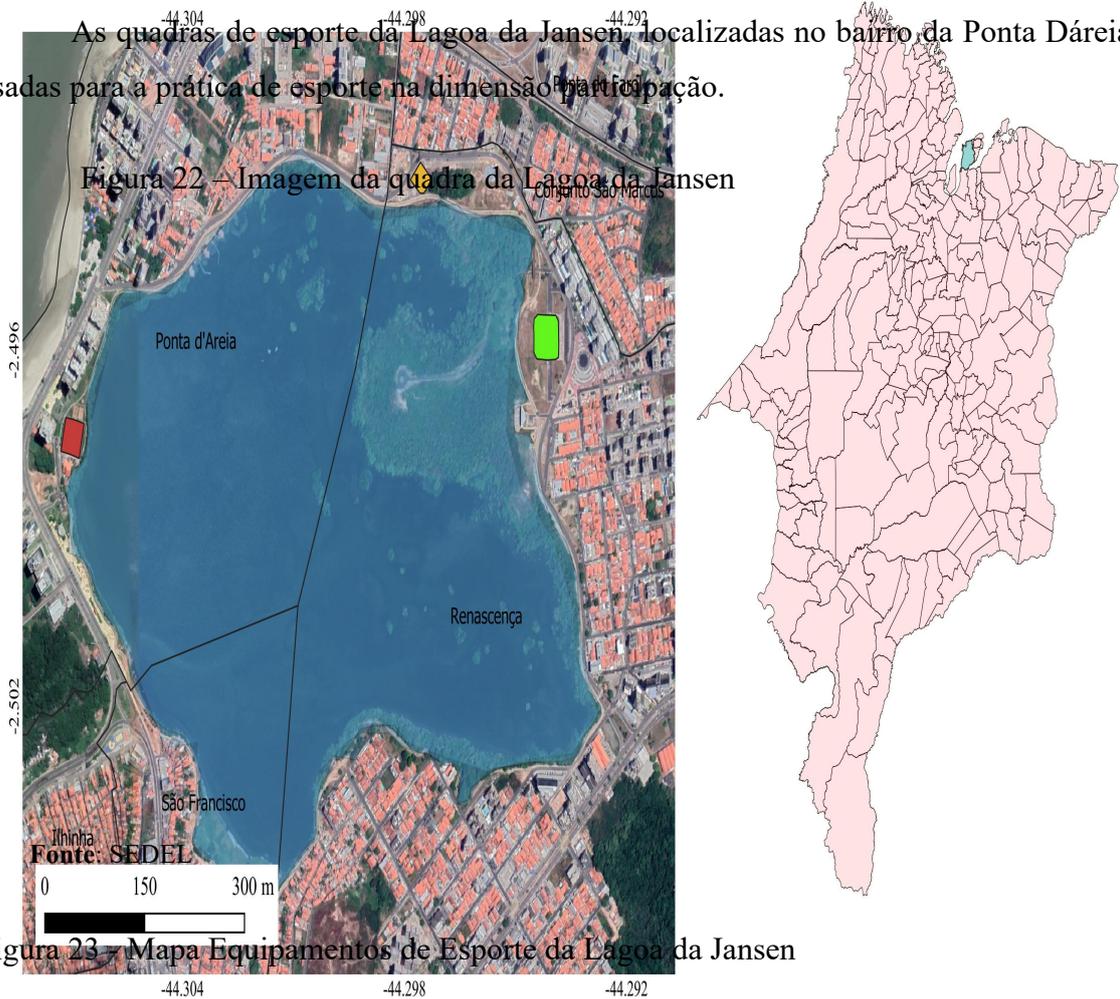


Figura 23 – Mapa Equipamentos de Esporte da Lagoa da Jansen

- Maranhão
- Lagoa da Jansen
- Limite dos municípios do Maranhão
- Arena Beache Soccer Domingos Leal
- São Luís - MA
- Quadra de esporte da Lagoa da Jansen
- Limite dos bairros de São Luís - MA
- Quadra de tênis da Lagoa da Jansen

DATUM SIRGAS 2000 - EPSG 4574;
 Fonte: IBGE 2020; Google Earth Pró; Google satélite;
 Elaboração: Michele Maria de Oliveira;
 Organização: Ywry Crystiano da Silva Magalhães, 2021.

Fonte: SEDEL

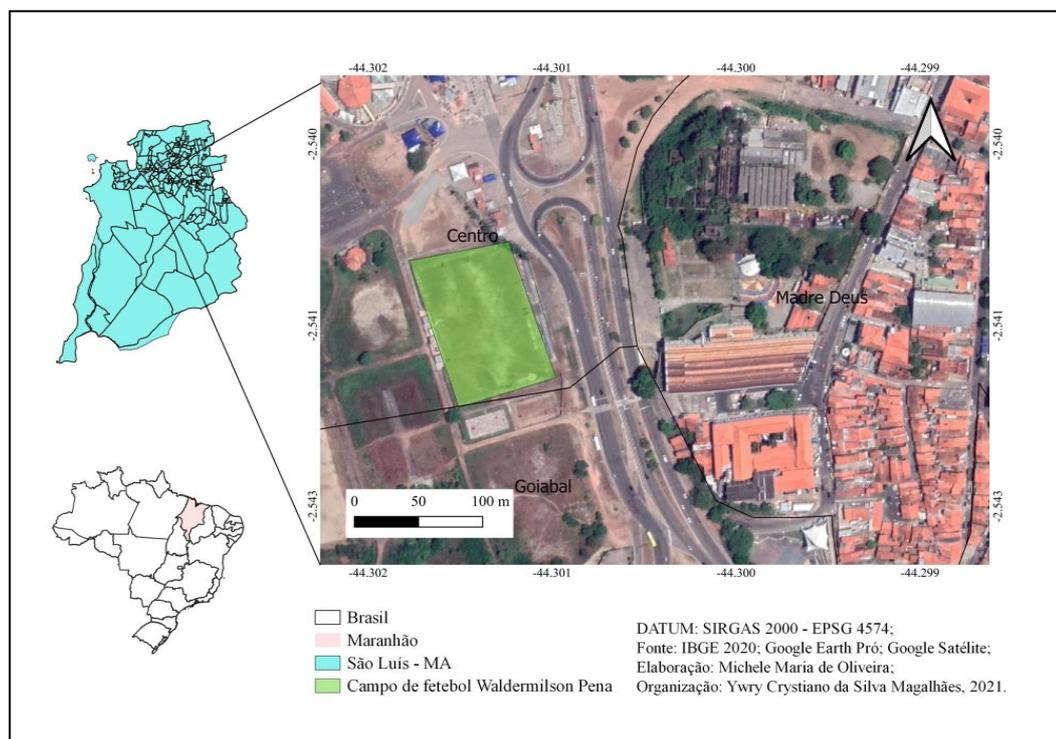
Campo de Futebol Waldernilson Pena, localizado na região central de São Luís, no bairro do Aterro do Bacanga, é utilizado para a prática do futebol amador e escolinhas da mesma modalidade.

Figura 24 - Campo Waldernilson Pena (bacanga)



Fonte: SEDEL

Figura 25 - Campo de Futebol Waldernilson Pena



Fonte: SEDEL

Os equipamentos, em sua maioria, estão em bom estado de conservação, são atendidos pela rede de transporte público, estão localizados em bairros periféricos da zona urbana da capital do Estado, isso não quer dizer que os moradores têm livre acesso, a SEDEL emite autorizações para uso, durante a gestão Roseana Sarney foram concedidas 1.339 autorizações para a comunidade, instituições estaduais, municipais, federais, federações, associações e igrejas.

Nos anos de 2011, 2012 e 2013 umas das metas da SEDEL era a ampliação dos espaços e equipamentos de esporte, a meta não foi atendida e muito menos houve a descentralização desses equipamentos no sentido de distribuir para o maior número de municípios, o que limita uma prática esportiva de qualidade.

Sobre qualidade na prática de esporte, Mascarenhas (2008) entende que devido ao poder do discurso mistificador, a população em geral tem dificuldade em mensurar o que seria um esporte de qualidade. Além disso, o não reconhecimento do esporte como direito permite que determinada política seja percebida como um benefício, por vezes assumindo a forma clientelista.

No que concerne à gestão Flávio Dino, os programas/projetos da política esportiva alcançaram os seguintes resultados conforme o quadro abaixo.

Quadro 11 – Alcance dos programas/projetos da gestão Flávio Dino (2015-2018)

Ano	Programa/Projeto	Municípios	Beneficiários
2015-2018	JEMs	398	313.000
2015-2018	Torcida da cidadania	01	1.710
2015 - 2018	Projeto Mais Lazer para Todos	59	62.632
2015 - 2018	Projeto a Longa Vida	01	500
2015 - 2018	LIE ³⁸	320	3.053.397
TOTAL	05	779	3.431.239

Fonte: SEDEL (2014)

Na gestão Flávio Dino, o número de municípios atendidos foi 56% a mais do que a gestão Roseana Sarney, mesmo o Relatório de Gestão não apresentando de forma clara a metodologia da contagem. Quanto ao quantitativo de beneficiários o Governo Flávio Dino supera a sua antecessora em 92% de pessoas atendidas, o que representaria 52% da população contemplada com alguma ação da SEDEL, além disso, o número de autorizações para uso dos equipamentos aumentou em 33%.

Ao cotejamos as informações do JEMs na gestão Dino com os dados do IBGE (2010) sobre o número de estudantes do ensino médio e fundamental, constatamos que 22% dos estudantes foram beneficiados com o esporte educacional.

Nesse sentido, o governo Flávio Dino ampliou o alcance das políticas de esporte no Estado, houve um maior estreitamento com o Governo Federal (2015/2016), sobretudo com o Ministério do Esporte na garantia do recurso para as reformas das praças esportivas.

Se por um lado a gestão Dino expandiu o alcance dos projetos esportivos no Estado, por outro lado a construção de novos espaços e equipamentos esportivos ficou somente no papel, segundo o Relatório Anual da SEDEL (2015/2016/2017) apontou que o governo do Maranhão tinha com meta a construção de 23 ginásios poliesportivos nos municípios maranhenses, financiados com recursos do BNDES e mais dois ginásios multiusos em Região Sul do Estado, isso pode ser explicado pela política de austeridade fiscal implantada no Governo Temer (2016-2018).

Dessa maneira, o desenho da infraestrutura esportiva no Maranhão permaneceu sem ruptura entre os governos Roseana Sarney e Flávio Dino. As distintas perspectivas políticas não obtiveram efeitos práticos direto na construção novos equipamentos que refletissem os atuais anseios da população e muito menos foram aproveitados os espaços naturais do Estado,

³⁸ Na gestão Roseana Sarney não foi informado o número de beneficiários da Lei de Incentivo ao esporte no período (2011-2014).

a exemplo o imenso litoral maranhense, as regiões das dunas, das cachoeiras, dos rios e lagos.

O modelo conservador de quadra/campo limita possibilidade de outras práticas esportivas, e isso se alarga quando todos os equipamentos de esporte do Estado do Maranhão são concentrados na capital do estado, muito deles com pouca capilaridade, cabendo as outras 216 cidades atendimentos pontuais, dessa forma, uma parte significativa da sociedade maranhense é expropriada do direito ao esporte deixando de acessá-lo como patrimônio cultural para obtê-lo na forma comercial.

Esse cenário marcado pela ausência de estudos diagnóstico para saber quem são os usuários, por onde e como os usuários acessam os equipamentos de responsabilidade do poder público, quem mais acesso, sexo dos usuários, faixa-etária, turno mais utilizado, segurança dos espaços, conservação, acessibilidade, critério definidos para a construção de equipamentos e ações intersetoriais parece prejudicar o planejamento sistemático para o setor no sentido do desenvolvimento de ações que favoreçam a manifestação mais democrática - àquela que tenha o lazer na sua centralidade, favorecendo a melhoria das condições de vida da população de modo geral.

No próximo tópico analisaremos a política de financiamento para o esporte nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino, olhando especificamente para a magnitude e o direcionamento do gasto.

4.6 Financiamento

Nesse tópico buscaremos analisar o financiamento na política de esporte no governo do Governo Roseana Sarney (2011-2014) e do Governo Flávio Dino (2015-2018), com ênfase na magnitude e no direcionamento do gasto. Dessa forma, analisaremos os dados quantitativamente e qualitativamente à luz da proposta metodológica de Athayde *et al.* (2022) para demonstramos como se materializou a prioridade do financiamento esportivo no Estado.

Para Carneiro (2022) os estudos sobre financiamento e gasto tornam-se importantes, pois revelam o direcionamento da política, bem como elucidam o planejamento de ações futuras para o setor esportivo. Portanto, é mais do que uma peça técnica do campo econômico, é uma peça política que reflete a disputa dentro do jogo político. (ATHAYDE *et al.*, 2015)

De modo geral, a análise aplicada ao financiamento das políticas esportivas não podem ser mais chamadas de incipientes. Talvez, precisem de mais estudos, porém a incipiência de outrora não reflete a realidade atual. Estudos como o de Veronez (2005), Almeida, (2010), Castelan (2010) e Matias *et al.* (2015), Athayde *et al.* (2015), Mascarenhas

(2016), Carneiro e Mascarenhas (2018), Carneiro (2018), Carneiro *et al.* (2019) e Carneiro *et al.* (2021) ratificam esse dado.

Pereira *et al.* (2020) constatou que há um crescimento de estudos sobre a temática do financiamento, entretanto as publicações se concentraram no âmbito federal, isso reforça a necessidade de estudos nos municípios e estados, nesse caso específico o contexto maranhense.

Salvador (2012) assinala que o orçamento é a parte mais visível do financiamento público, ainda assim entendemos que o financiamento não é uma parte tão visível da política pública, a linguagem orçamentária e as recorrentes manobras fiscais, por vezes fazem com que os cidadãos comuns se afastem do controle democrático.

Nesse sentido, por meio de uma investigação longitudinal da magnitude e do direcionamento do financiamento do esporte no Maranhão buscaremos desvelar e caracterizar as contradições, ruptura e continuidades, destacando os principais beneficiários, dessa forma nos debruçamos a duas etapas do financiamento: o valor planejado (autorizado) e o valor executado (pago)³⁹. Carneiro e Mascarenhas (2018) destacam que as análises longitudinais são importantes por apontarem os diferentes elementos que foram priorizados ao longo do tempo.

Sobre a magnitude do gasto em políticas públicas, autores como Fagnani (2009), Boschetti (2009), Salvador e Teixeira (2014) consideram que a análise deve atender uma perspectiva diacrônica do gasto, verificando sua proporção ao longo dos anos e comparando se os recursos aprovados foram efetivamente executados, avaliando esse gasto em relação a um marco financeiro (orçamento geral, gasto per capita, etc). Dessa forma, analisar a magnitude do gasto significa rastrear o orçamento para entender as prioridades no processo disputa pelo recurso público.

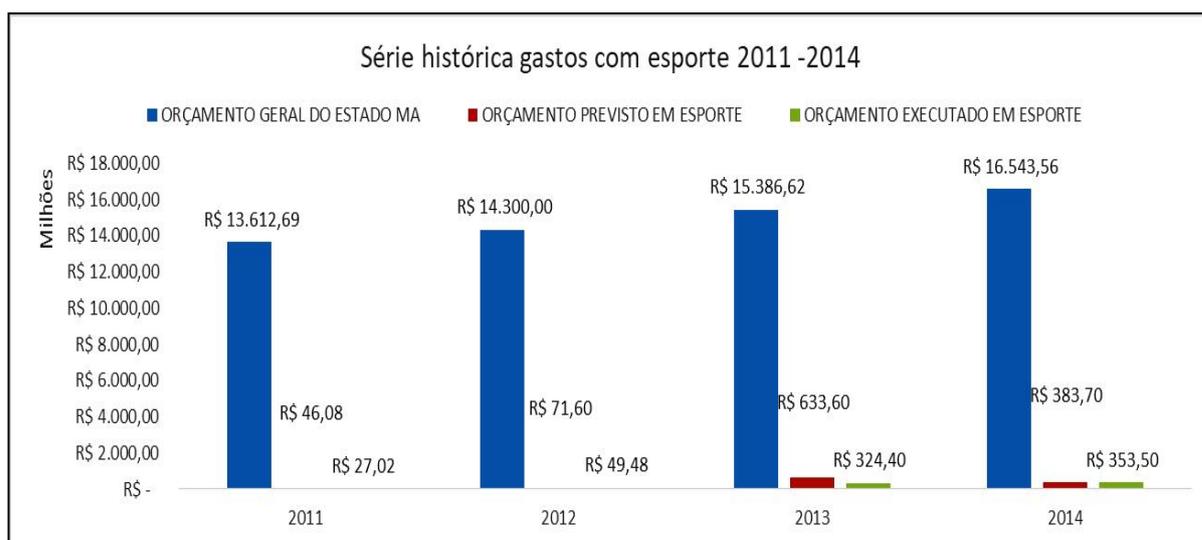
Para analisar o direcionamento do gasto com esporte nos pautaremos nos anos de governos por meio dos Relatórios de Gestão, olhando para os PPAs 2012-2015 e 2016 – 2019 com vista a compreender o que é tido como essencial na política esportiva ao longo do período e o que está sendo tratado como acessório.

No ano de 2011 o recurso planejado para o esporte em comparação com o orçamento geral do Estado representou 0,28% e o valor executado foi de 57%. No ano de 2012 o orçamento destinado ao esporte significou 0,50% do orçamento do Estado e a SEDEL

³⁹ Todos os valores apresentados nesse tópico foram deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 para eliminar os efeitos da inflação, calculados pela Fundação Getúlio Vargas a partir da Calculadora do Cidadão (Banco Central do Brasil, 2018). Os valores em bilhões / milhões de R\$ e %.

conseguiu executar 68,9%. Já em 2013, o esporte configurou 0,41% do orçamento do Estado e a SEDEL aplicou 51% do montante destinado. Em 2014, o orçamento para o esporte representou 0,28% e o valor efetivamente gasto com as políticas para o setor foi de 92%, conforme os gráficos abaixo.

Gráfico 1 – Orçamento geral do estado, valores planejados e executados do esporte no Governo Roseana Sarney – 2011 – 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDEL (2014)

Gráfico 2 – Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2011-2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDEL (2014).

Nos anos de Governo Roseana Sarney houve oscilações no orçamento destinado ao esporte, sobretudo nos anos de menor montante (2011 e 2014) e de maior valor planejado

para o esporte (2012), ainda muito distante do sugerido nas Conferências Nacionais de Esporte. No que diz respeito aos valores executados, o ano de 2013 teve a menor execução orçamentária enquanto o ano de 2014 se aproximou da execução total dos recursos. Quanto à média do montante, a gestão Roseana Sarney atingiu a 0,36% dado que ficou acima da média nacional que é de 0,33%, conforme estudo de Carneiro *et al.* (2021). Sobre a execução per capita, o Estado gastou aproximadamente 22,00 reais por habitantes.

No ano de 2015, primeiro ano do governo Flávio Dino, o valor planejado para as políticas de esporte foi de 0,42% do orçamento geral do Estado e o valor executado 76%. No ano de 2016 o montante para o esporte caiu para 0,25% e o executado foi 50%. Em 2017, o esporte ficou com 0,23% do orçamento e conseguiu executar 62% do valor destinado. Por último, no ano de 2018 o esporte representou 0,19% no orçamento do Estado e o valor executado chegou a 72%, conforme os gráficos abaixo.

Gráfico 3 – Orçamento geral do estado, valores planejados e executados do esporte no Governo Flávio Dino (2015-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDEL (2018)

Gráfico 4 – Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2015-2018



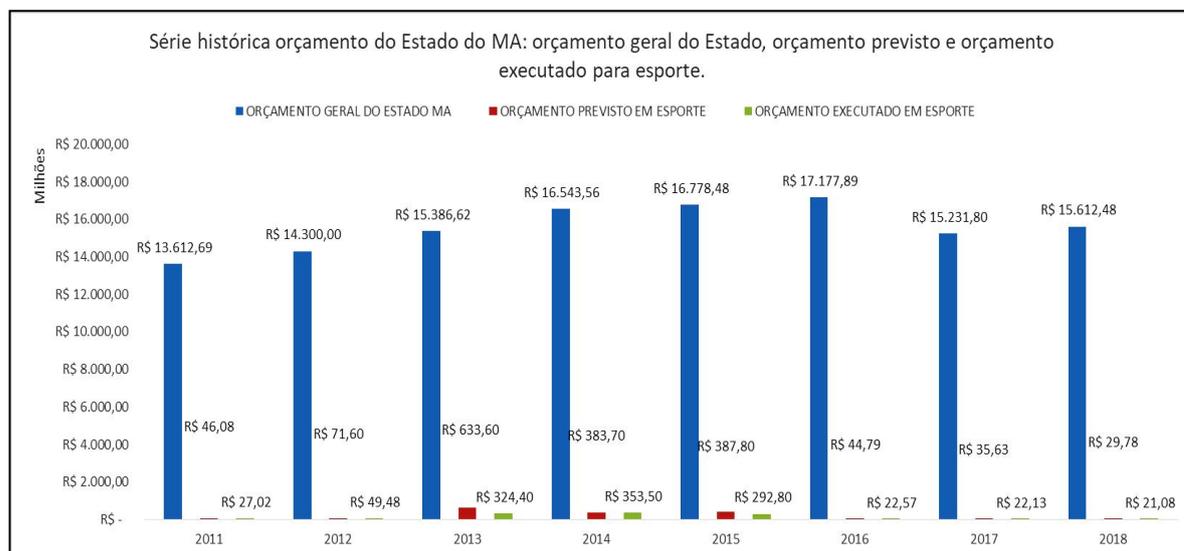
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDEL (2018).

O montante destinado ao esporte no governo Flávio Dino sofreu um declínio significativo tendo o seu melhor ano em 2015 com 0,42% do orçamento do Estado chegando em 2018, o pior ano com 0,19%. No que concerne o gasto efetivo com o esporte, a gestão Dino também oscilou, tendo a sua maior execução no ano de 2015 com 76%, e a menor no ano de 2016 com 50%.

No que tanger a média do montante destinado ao esporte, o governo Dino chegou a 0,27% ficando abaixo da média nacional e muito longe da recomendação das Conferencias Nacionais. Quanto a execução per capita, o Estado gastou aproximadamente 14 reais.

A compararmos o efetivo gasto dos governos, constatamos que o governo Roseana Sarney gastou 144, 2 milhões com o esporte enquanto a gestão Dino executou 95,0 milhões.

Gráfico 5 – Orçamento geral, orçamento planejado e gasto total de 2011 – 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEDEL (2018).

No que diz respeito ao direcionamento do gasto, os dados nos revelaram que os valores foram destinados para os seguintes eixos: a) Infraestrutura- corresponde ao recursos destinados a manutenção, modernização, construção e reforma dos espaços e equipamentos esportivos; b) EAR (Esporte de Alto Rendimento) – relacionada a destinação de recursos para Federações, Ligas, eventos esportivos, premiações, transportes aéreos e terrestres; c) ED (Esporte Educacional) – guarda correspondência às vivências esportivas no forma do esporte educacional; d) EP (Esporte Participação) – se refere às ações que têm na sua centralidade a perspectiva do lazer; e) Gestão – concerne as ações da SEDEL para o desenvolvimento dos programas e projetos, abrangendo os recursos humanos que atuam nas atividades meio e fim. Esses eixos foram transformados em categorias que conduzirá a nossa análise.

No governo Roseana Sarney, o maior direcionamento do gasto em todos os anos foi para a infraestrutura esportiva, tendência essa apontada por Mascarenhas (2016) quando o autor assinala que um percentual significativo de recursos orçamentários em âmbito nacional foram canalizados para a construção, ampliação ou modernização de equipamentos esportivos. No Maranhão esse recurso significou 41,6% de toda a execução orçamentária na gestão sarneyzista. Esse dado nos causa estranheza, pois volume considerado de recurso foi executado apenas em reformas de equipamentos, uma vez que não houve a construção de novos equipamentos durante essa gestão.

Em que pese o maior direcionamento do gasto ser para a infraestrutura esportiva, esse investimento não foi imune à oscilações variando entre 8,1 a 21,1 milhões. O segundo maior direcionamento foi para o EAR 14,5%, superando o gasto com a ED que foi de 12,5% ocupando a terceira posição. Isso demonstra que a gestão Roseana Sarney desrespeitou o preceito constitucional que estabelece a prioridade de financiamento para o esporte educacional. Notamos que o direcionamento do gasto para o esporte educacional foi sendo reduzido a cada ano, iniciando com 5,0 milhões em 2011, passando para 4,9 em 2012, seguindo para 4,1 em 2013, chegando a 3,8 em 2014.

Quanto ao esporte a categoria EP e Gestão, ambas tiveram direcionamento abaixo de 1% demonstrando que o esporte participação, àquele sintonizado com a dimensão do lazer, esteve longe de ser reconhecido e potencializado nessa gestão. No que tange o direcionamento para a Gestão, isso pode ser explicado pelo quadro de reduzido de servidores efetivos e a

contratação de forma precarizada que acarreta na alta rotatividade de servidor.

Tabela 4 – Direcionamento do gasto na gestão Roseana Sarney (2011-2014) Valores em milhão.

Ano	2011	2011	2011	2011	2011
Categoria	Infraestrutura	EAR	ED	EP	Gestão
Valor	8,1	3,2	5,0	-	-
Ano	2012	2012	2012	2012	2012
Valor	26,1	6,8	4,9		0,20
Ano	2013	2013	2013	2013	2013
Valor	10,3	7,0	4,1	-	-
Ano	2014	2014	2014	2014	2014
Valor	16,3	4,2	3,8	0,18	-
Total	60,9	21,4	18,0	0,18	0,20
Total em % diante do valor executado	41,6%	14,5%	12,5%	0,130%	0,138%

Fonte: Elaboração própria com base na SEDEL (2014)

Com referência ao direcionamento dos recursos na gestão Flávio Dino, a infraestrutura continuou sendo o maior gasto com 25,2%, porém no ano de 2015 essa categoria foi superada pelo Esporte Educacional. Nos anos de 2016, 2017 e 2018, os gastos com a Gestão foram maior do que a infraestrutura. Esse gasto acompanhou a capilaridade que alguns projetos atingiram no interior do Estado, recrutando um elevado número de recursos humanos e materiais.

O esporte educacional, dentre as dimensões do esporte foi a que recebeu o maior gasto, isso pode ser explicado pelo alcance que o JEMs obtiveram nesse período nas diversas cidades do Estado. Mesmo sendo a dimensão com maior gasto, o ED teve os seus recursos reduzidos ao longo do período de forma sistemática nos três primeiros anos da gestão Dino, em 2015 o gasto foi de 8,3 milhões, seguido de 4,8 em 2016, caindo para 2,8 em 2017, e tendo um leve aumento sobre o ano anterior de 2,9 em 2018.

Quanto ao EAR, o gasto ficou na quarta colocação, o que nos faz inferir que o financiamento para esse setor foi realizado indiretamente, a exemplo pela Lei de Incentivo ao Esporte. Sobre o esporte participação, continuou sendo a dimensão que menos recebeu

recursos o que demonstra o seu lugar periférico na gestão Dino.

Tabela 5 – Direcionamento do gasto na gestão Flávio Dino (2015-2018) Valores em milhão.

Ano	2015	2015	2015	2015	2015
Categoria	Infraestrutura	EAR	ED	EP	Gestão
Valor	6,6	2,2	8,3	-	-
Ano	2016	2016	2016	2016	2016
Valor	5,6	0,56	4,8	0,11	11,3
Ano	2017	2017	2017	2017	2017
Valor	6,3	0,57	2,8	2,1	10,7
Ano	2018	2018	2018	2018	2018
Valor	5,3	0,62	2,9	0,66	11,5
Total	24,0	3,9	19,0	2,9	22,2
Total em % diante do valor executado	25,2%	3,1%	20%	2,1%	23,1%

Fonte: Elaboração própria com base na SEDEL (2018)

Quanto a Lei de Incentivo ao esporte, o governo Roseana Sarney ⁴⁰drenou 15,3 milhões, enquanto que no governo Flávio Dino 63,5 milhões foram captados. Dos montantes, a gestão Roseana Sarney direcionou 80% pra o EAR. A gestão Dino reservou 26%⁴¹ para o EAR. A dimensão do esporte educacional juntamente com o esporte participação tiveram destinação bem abaixo do EAR, oscilando entre 6,3 a 3,9%. Esse dado, corrobora com Castro e Mazadri (2019) ao analisarem que a LIE tem se concentrado no esporte de alto rendimento, em determinadas modalidades e com ausência de percentuais mínimos de investimentos, o que desequilibra a possibilidade de acesso ao esporte. Dessa maneira, os dados orçamentários indicam uma grande concentração de recursos para o EAR não contribuindo para democratização do acesso ao esporte.

Tabela 6 – Captação de recursos da LIE no governo Roseana Sarney (2011-2014) Valores em milhão

Ano	2012	2012	2012	2012
------------	------	------	------	------

⁴⁰ Os anos de 2011 e 2012 não foram informados os valores captados pela LIE na gestão de Roseana Sarney.

⁴¹ Os dados de 2017 e 2018 não foram contabilizados.

Dimensões do esporte	EAR	ED	EP	Outros ⁴²
Nº de projetos	08	-	02	01
Valor	-	-	-	-
Ano	2013	2013	2013	2013
Nº de projetos	09	-	-	01
Valor	7,9	-	-	0,69
Ano	2014	2014	2014	2014
Nº de projetos	10	02	03	01
Valor	4,2	0,59	0,57	0,59
Total de projetos	27	02	05	03
Valor total	12,1	0,59	0,57	1,2

Fonte: Elaboração própria com base na SEDEL (2014)

Tabela 7 – Captação de recursos da LIE no governo Flávio Dino (2015-2018) valores milhão

Ano	2015	2015	2015	2015
Dimensões do esporte	EAR	ED	EP	Outros
Nº de projetos	24	01	07	01
Valor	10,2	2,5	1,9	0,50
Ano	2016	2016	2016	2016
Nº de projetos	17	04	02	02
Valor	7,2	2,2	0,68	1,1
Ano	2017	2017	2017	2017
Nº de projetos⁴³		-	-	-

⁴² A categoria Outros representa projetos que não se inserem nas três dimensões do esporte, a exemplo de construções e reformas de quadras, eventos científicos ...

⁴³ No ano de 2017, a SEDEL não disponibilizou o detalhamento das dimensões esportivas dos projetos, totalizando 39.

Valor ⁴⁴	-	-	-	-
Ano	2018	2018	2018	2018
Nº de projetos ⁴⁵	-	-	-	-
Valor ⁴⁶	-	-	-	-
Total de projetos				
Valor total	17,5 ⁴⁷	4,8	2,6	1,6

Fonte: Elaboração própria com base na SEDEL (2018).

A configuração do recurso destinado ao esporte revelou que o maior valor planejado no governo Roseana Sarney chegou a 0,50% do orçamento do estado, enquanto o maior valor planejado no governo Flávio Dino atingiu 0,42%. A maior execução da gestão Roseana Sarney conseguiu executar 92% do montante, já a melhor execução da gestão Dino alcançou apenas 76%. A média da execução orçamentária do governo Roseana Sarney foi de 0,36% superando a média nacional de 0,33%, o governo Dino não conseguiu atingir a média nacional chegando apenas 0,27%. O gasto per capita do Roseana Sarney com o esporte também foi maior do que governo Flávio Dino, 22 reais e 14 reais, respectivamente.

Em relação ao direcionamento do gasto, a infraestrutura recebeu o maior investimento em ambos os governos chegando 41,6% do total dos gastos no governo Roseana Sarney, enquanto no governo Flávio Dino foi de 25,2%.

No que tange os gastos com as dimensões, o EAR teve prioridade dos gastos na gestão Roseana Sarney recebendo 14,5% dos recursos. Já a gestão Flávio Dino priorizou o gasto com o esporte educacional destinando 20%.

Sobre a LIE, o EAR teve o maior investimento nas duas gestões, assumindo assim o padrão de financiamento no Estado no campo esportivo, sendo que no governo Roseana Sarney o valor destinado foi de 33% e no governo Flávio Dino alcançou 26%. De maneira geral, os vultosos recursos destinados ao EAR atende apenas a um restrito setor do esporte formado por atletas profissionais, semiprofissionais, dirigentes e corpo técnico, deixando de garantir o direito ao esporte para a maior parte da população. Nesse sentido, a LIE continuou servindo a dimensão esportiva que historicamente é privilegiada pelo Estado em âmbito

⁴⁴ No ano de 2017 só tivemos acesso ao valor total dos projetos captados que foi de 16.039.939,79.

⁴⁵ No ano de 2018, a SEDEL não disponibilizou o detalhamento das dimensões esportivas dos projetos, totalizando 40.

⁴⁶ No ano de 2017 só tivemos acesso ao valor total dos projetos captados que foi de 15.000.000,00.

⁴⁷ Esse total não foi somado com os valores dos na de 2017 e 2018, pois não tivemos acesso aos dados discriminados por dimensão do esporte.

nacional.

Em síntese, o governo Roseana Sarney gastou mais com o esporte do que o governo Flávio Dino. A gestão Roseana priorizou o gasto com esporte de rendimento, enquanto a gestão Dino favoreceu o esporte educacional. O maior gasto das duas gestões foi com a infraestrutura esportiva. A Lei de Incentivo ao esporte atendeu predominante o esporte de alto rendimento nas duas gestões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, nos propusemos analisar as políticas públicas de esporte implementadas no estado do Maranhão pelos governos Roseana Sarney e Flávio Dino, no período de 2011 a 2018. Tivemos como desafio buscar as contradições no modo de governar das duas gestões atentos aos aspectos de continuidade e descontinuidade acerca da política de esporte.

A chegada de um governo mais afinado com as pautas populares não se traduziu numa mudança do ordenamento societário maranhense no que se refere à garantia dos direitos. Constatamos que o governo Flávio Dino preservou as assimetrias tão presentes no Maranhão, sobretudo no setor esportivo na perspectiva do direito a cidadania. A gestão Flávio Dino não causou rupturas drásticas com o passado como diria Florestan Fernandes.

Sendo assim, o dinismo apenas com modificações epidérmicas nas políticas públicas de esporte inibiu a possibilidade da materialização de ruptura de práticas clientelísticas e de mandonismo tão presentes no esporte para então poder consolidar o esporte como elemento de

desenvolvimento humano. Dessa forma, o Maranhão, Estado com profundas desigualdades continua com a sua realidade esportiva com ações pontuais na dimensão do esporte participação e educacional, com predomínio de ações voltadas para o alto rendimento que continua sendo o ápice da estrutura piramidal,

No que diz respeito à configuração política, a legislação sobre o financiamento acompanhou uma tendência nacional já apontada por Athayde et al. (2016) cujo o entendimento é que há uma ampliação na legislação de fontes de financiamento amparadas pelo Estado, sem o necessário acompanhamento por uma distribuição isonômica entre as diferentes dimensões do esportivas. No caso do Maranhão, a Lei de Incentivo ao Esporte tem beneficiado muito mais o esporte de alto rendimento, desconsiderando o preceito constitucional de priorização de investimento no esporte educacional, e, conseqüentemente, secundarizando a regulação sobre o direito ao esporte.

Nesse sentido, inferimos que o ordenamento legal esportivo produzido nos governos Roseana Sarney e Flávio Dino carregam traços fortes de continuidade, com prioridades de políticas focalizadas, o que dificulta a ampliação da consolidação da política de esporte no estado, uma vez que a ausência de legislações que consubstanciem o Direito ao Esporte, Recursos humanos; Gestão e Manutenção regular de espaços e equipamentos debilita o pleno exercício de uma cidadania esportiva.

Sobre os Programas e Projetos, os Programas Excelência no Esporte e Mais Esporte Mais Lazer, atravessaram as gestões com um número maior de ações, mesmo com denominações diferentes entendemos que eles se configuraram uma nítida continuidade, tendo em vista que reuniram ao longo deste período condições objetivas para se prolongarem. Nesse sentido, os programas das gestões tanto de Roseana Sarney quanto de Flávio Dino atenderam as dimensões do esporte disposto tanto na Constituição Nacional e acompanhada pela Constituição Estadual, em alguns momentos de forma específica, e em outros em uma condição híbrida.

Quanto aos Projetos, na gestão Roseana Sarney e Flávio Dino eles orbitaram a mesma concepção, tendo os JEMs como o seu principal expoente, com as seguintes características: Manutenção de espaços e equipamentos de esporte lazer que atendem a esse projeto; Concentração de atividades na capital do estado; Sobreposições de ações; Políticas focalizadas em crianças, jovens e idosos; Eventos isolados e de curta duração no interior do estado, o que denota uma oferta de baixa qualidade do esporte e com um alto rendimento refém da Lei de Incentivo ao Esporte.

No que tange a gestão e o controle democrático, as duas gestões demarcaram um período de acentuada destinação de recursos por meio da LIE para o esporte de rendimento, apresentando uma concepção de esporte em que apenas uma dimensão é priorizada. Assim, parece não haver diferenças sobre o conceito de esporte entre gestões de orientações ideológicas distintas.

No Maranhão a alternância de governos de diferentes ideologias não causou rompimento nas políticas que vinham sendo implementadas. Não houve vontade política por parte dos governos Roseana Sarney e Flávio Dino no que refere à ampliação de mecanismos de participação social e controle democrático. A ausência de uma cultura censitária dificulta a produção de dados, fazendo com que não se tenha um diagnóstico da real situação do setor esportivo no Estado. Dessa maneira, sem um sistema estadual, o esporte continua sendo uma questão de governos com mudanças epidérmicas a depender de quem ocupa o cargo.

Os JEMs perpassaram as duas gestões como a principal política esportiva do Estado assumindo uma condição híbrida, pois de um lado representa o esporte educacional, por outro lado está afinado com o arquétipo piramidal da lógica do alto rendimento, o que se traduz em uma relevante capacidade para mobilizar capital político.

No que concerne à abrangência e infraestrutura, o desenho da infraestrutura esportiva no Maranhão permaneceu sem ruptura ente os governos Roseana Sarney e Flávio Dino. As distintas perspectivas políticas não obtiveram efeitos práticos direto na construção novos equipamentos que refletissem os atuais anseios da população e muito menos foram aproveitados os espaços naturais do Estado, a exemplo o imenso litoral maranhense, as regiões das dunas, das cachoeiras, dos rios e lagos.

O modelo conservador de quadra/campo limita possibilidade de outras práticas esportivas, e isso se alarga quando todos os equipamentos de esporte do Estado do Maranhão são concentrados na capital do estado, muito deles com pouca capilaridade, cabendo as outras 216 cidades atendimentos pontuais, dessa forma, uma parte significativa da sociedade maranhense é expropriada do direito ao esporte deixando de acessá-lo como patrimônio cultural para obtê-lo na forma comercial.

Esse cenário marcado pela ausência de estudos diagnóstico para saber quem são os usuários, por onde e como os usuários acessam os equipamentos de responsabilidade do poder público, quem mais acesso, sexo dos usuários, faixa-etária, turno mais utilizado, segurança dos espaços, conservação, acessibilidade, critério definidos para a construção de equipamentos e ações intersetoriais parece prejudicar o planejamento sistemático para o setor no sentido do desenvolvimento de ações que favoreçam a manifestação mais democrática -

àquela que tenha o lazer na sua centralidade, favorecendo a melhoria das condições de vida da população de modo geral.

No que tange o financiamento, o governo Roseana Sarney gastou mais com o esporte do que o governo Flávio Dino. A gestão Roseana priorizou o gasto com esporte de rendimento, enquanto a gestão Dino favoreceu o esporte educacional. O maior gasto das duas gestões foi com a infraestrutura esportiva. A Lei de Incentivo ao esporte atendeu predominante o esporte de alto rendimento nas duas gestões. Nesse sentido, houve um comportamento descendente entre os governos Roseana e Dino no que diz respeito ao gasto com esporte, ou seja, o irrelevante orçamento limita consolidação da política. A ausência do sistema nacional de esporte contribui para essa lógica.

Sendo assim, o nosso desafio foi demonstrar que as políticas de esporte podem assumir um protagonismo na agenda pública contribuindo na construção de uma cidadania ampliada, para tanto é necessário uma maior equilíbrio no aporte de recursos nas diferentes dimensões do esporte, o fortalecimento dos mecanismos de controle democrático, maior alcance dos programas e projetos no interior do Estado, descentralização de equipamentos esportivos, realização de permanentes diagnóstico para a base de dados do órgão gestor, servidores bem remunerados e qualificados e uma gestão atenta aos anseios da sociedade. Nesse sentido, a política deve ser orientada a partir das experiências dos “de baixo “ e fomentada pelo poder público.

Se a situação concreta gera a realidade concreta, no Maranhão o esporte não se configurou como direito social, reforçando o nosso pressuposto inicial que apontou que o governo Flávio Dino não conseguiu romper com a política de esporte que vinha sendo praticada no governo Roseana Sarney, apresentando muito mais elementos de continuidade do que descontinuidade.

Dessa maneira, essa tese não teve a pretensão de esgotar o imprescindível e necessário debate acerca das políticas de esporte no Estado do Maranhão, a nossa tarefa é de fortalecer as resistências por meio da ciência, ou se, fazer desse trabalho uma força capaz de transformar a nossa realidade. O debate aqui apresentado longe apontar conclusões e definições aos estudos das políticas de esporte, compreende os limites dos seus achados, porém abre caminhos para novas pesquisas, a partir dos seguintes questionamentos: a) O que se fez do esporte no Maranhão quando não se podia praticar esporte? b) Como o Estado organizou as suas políticas no pós-pandemia ? Quais as políticas de esporte para as minorias invisibilizadas? Como tem se dado relação entre a política de esporte e o terceiro setor pós - 2018 ?

Se a Tese é afirmar as conclusões, concluímos que não obstante à intenção de ruptura, o governo Flávio Dino representa muito mais continuidade do que descontinuidade em relação ao governo de Roseana Sarney para o setor esportivo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007, v. 1, p. 13-31. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280948074_ABRUCIO_F_L_FRANZESE_C_Federalismo_e_Politiclas_Publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil_In_Maria_Fatima_Infante_Araujo_Ligia_Beira_Org_Topicos_de_Economia_Paulista_para_Gestores_P. Acesso em: 21 ago. 2022.
- ARAÚJO, S. M. de. **Controle democrático da política esportiva brasileira**: um estudo sobre o Conselho Nacional de Esporte. 2016. Tese. (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

ARAÚJO, S. O esporte como direito social: notas sobre a legislação esportiva no estado do Maranhão. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 8., São Luís, 2017. **Anais [...]**. São Luís: UFMA, 2017.

ARAÚJO, Silvana *et al.* Políticas públicas de esporte e lazer: um balanço crítico da produção científica no GEPPEF/UFMA. **Motrivivência**, (Florianópolis), v. 33, n. 64, p. 01-22, 2021. Universidade Federal de Santa Catarina.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587 - 620, 2010.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 4. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 29-40.

ATHAYDE, P. F. A. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais. 2014. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYDE, P. F. A. *et al.* Análise de políticas esportivas: compartilhando uma proposta teórico-metodológica. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 61, p. 1 – 23, jan./mar. 2020.

ATHAYDE, P. F. A. *et al.* Análise e avaliação de políticas estaduais de esporte: uma proposta metodológica. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, Brasília, v. 30, n. 1, 2022.

ATHAYDE, P. F. A. *et al.* Década perdida do esporte: 10 anos para levar o Brasil ao “não mais”!. **Corpoconsciência**, Cuiabá, v. 25, n. 3, p. 110-130, set./dez. 2021.

ATHAYDE, P. F. A. *et al.* Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. **Revista Motrivivência**, Florianópolis, v. 28, n. 49, p. 38-53, dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2016v28n49p38>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2016v28n49p38>. Acesso em: 14 set. 2022.

ATHAYDE, P. F. A. O “lugar do social” na política de esporte do governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jun. 2011. DOI: https://doi.org/10.26512/ser_social.v13i28.12687. Disponível em: http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/4932/4675. Acesso em: 21 jan. 2023.

ATHAYDE, P. F. A.; SALVADOR, E.; MASCARENHAS, F. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. In:

MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. (org.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília, DF: Thesaurus, 2015. p. 117-139.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BEHRING, E. R. *et al.* (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 44-63.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 2).

BERRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. São Paulo: UNESP, 1995.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS; ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. [Constituição 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Decreto n.º 80.228, de 25 de agosto de 1977. Regulamenta a Lei n.º 6.251, de 08 de outubro de 1975, que institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=80228&ano=1977&ato=9a9gXRU1EerRVT2a8>. Acesso em: 29 out. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 6.251, de 8 de outubro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências. Brasília, DF, 1975. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998. Brasília, DF, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Secretaria-Executiva. Relatório de gestão: exercício 2017. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/38851/8/Relatorio_de_gestao_2017.pdf. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Diesporte: diagnóstico nacional do esporte**. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2015. Caderno 1.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2493/72040100444.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 5 out. 2022.

CANAN, F.; STAREPRAVO, F. O direito constitucional ao esporte em perspectiva comparada. **Constitucional Cuestiones: Revista Mexicana de Derecho Constitucionales**, n. 42, p. 103-135, ene./jun. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2020.42.14338>. Disponível em: <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n42/1405-9193-cconst-42-103.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

CARMO, E. Federalismo e Políticas Públicas Educacionais, **Espaço Público**, v. 3, p. 117-136, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicaspUBLICAS/article/view/240107/31609>. Acesso em: 2 set. 2022.

CARNEIRO, A. M. F. **A centralidade da família no Programa Bolsa Família: análise referenciada no programa em São Luís – MA**. 2010. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2010.

CARNEIRO, F. H. S. A política de esporte e lazer em Goiás: análise do financiamento e gasto de 2003 a 2018. **Revista Pensar a Prática**, v.25, 2022.

CARNEIRO, F. H. S. *et al.* O financiamento da infraestrutura urbana de esporte no Brasil: fontes, magnitude e direcionamento do orçamento federal de 2004 a 2019. **Licere: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, Belo Horizonte, v. 25, n.1, p. 68 – 101, mar. 2022. DOI: <https://doi.org/10.35699/2447-6218.2022.39072>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/39072/30190>. Acesso em: 12 set. 2021.

CARNEIRO, F. H. S. O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma. 2018. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

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**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 163-186, 2021.

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**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1-22, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS, F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. **E-legis**, Brasília, n. especial, p. 119-140, 2018.

CARNOY, M. Marx, Engels, Lenin e o Estado. *In*: CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 17. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013.

CARVALHO, J. M. de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão. *In*: CASTELLANI FILHO, L. **A educação física no Brasil: a história que não se conta**. Campinas, SP: Papirus, 1988.

CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

CASTELLANI FILHO, L. **A Educação Física no Brasil: a história que não se conta**. Campinas: Papirus, 2011.

CASTELLANI FILHO, L. A política esportiva brasileira: de “política de estado” ao “estado da política”. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1 - 18, out./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.5007/2175-8042.2019e67325>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e67325>. Acesso em: 21 set. 2022.

CASTELLANI FILHO, L. **Educação física, esporte e lazer: reflexões nada aleatórias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

CASTELLANI FILHO, L. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. *In*: CASTELLANI FILHO, L. **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 1-15.

CASTELLANI FILHO, L. O estado brasileiro e os direitos sociais: o esporte. *In*: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

CASTELLANI FILHO, L. **O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo**. Campinas, 2009. Disponível em: <http://observatoriodoesporte.org.br/o-pt-apolitica-esportiva-brasileira-e-a-sindrome-de-estocolmo>. Acesso em: 5 jun. 2022.

CASTRO, S. B. E.; SCARPIN, J. E.; MEZZADRI, F. M. Emendas parlamentares e o orçamento federal para o esporte brasileiro (2004-2015). **Motrivivência**, Florianópolis, v. 32, n. 62, p. 01-17, 2020.

CASTRO, S.; MEZZADRI, F. Panorama das principais fontes de financiamento público para o esporte brasileiro. **The Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport**, v. 10, n. 1, 2019.

CHAUI, M. A Universidade operacional. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 4, n. 3, p. 3 – 8, 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063/1058>. Acesso em: 18 set. 2022.

COSTA, W. C. da. Novo tempo/Maranhão novo: quais os tempos da oligarquia? *In*: MATIAS, M. **Os outros segredos do Maranhão**. São Luís: Estação Gráfica, 2002.

COSTA, W. C. da. O manto de Penélope: a cultura política da libertação em questão. **Jornal Vias de Fato**, ano 1, p. 4, out. 2009.

COUTO, C. A. A. de M. **Estado, mídia e oligarquia: poder público e meios de comunicação como suporte político para o Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2009.

DALMAS, L. C. **Brasília capital desigual!:** políticas públicas e limites para a efetivação do Direito ao esporte no Distrito Federal (2009 a 2019). 2022. Tese (Doutorado em Educação Física) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. *In:* RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

FARIAS, F. P. de. Clientelismo e democracia: elementos para uma abordagem alternativa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 49 – 65, nov. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/Vt3rtCnPQQPbVBRLP3BTPCs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 out. 2022.

FEITOSA, R. M. M. **O processo socioeconômico do Maranhão:** história e desenvolvimento. 1994. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, Belém, 1994.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo:** teoria e história. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FORTES, A. Reflexões sobre o lugar do PT na história da esquerda brasileira. *In:* FORTES, A. **História e perspectiva de esquerda.** São Paulo: Editora Perseu, 2005.

FORTES, M. P. **Sindicato e partido em um estado periférico da formação social brasileira:** o SINPROESEMMA e o PCdoB no governo do Maranhão. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, São Paulo, 2018.

FRIZZO, G. F. E. Crise do capitalismo, política ultraliberal e a extinção do ministério do esporte. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1-15, out./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2019e67108>. Acesso em: 2 nov. 2022.

GONÇALVES, M. de F. da C. **A reinvenção do Maranhão dinástico.** São Luís: UFMA/PROIN-CS, 2000.

GUIRRA, F. J. S.; CASTELLANI FILHO, L. V Jogos Mundiais Militares no Brasil: o esporte militar a serviço da agenda Rio-2016. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 11; CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 5., 2015, Vitória. **Anais [...].** Vitória, ES: 2015. p. 1-16. Disponível em: <http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2015/6conice/paper/download/6831/3438>. Acesso em: 12 jun. 2019.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2003.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedex**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

HUNGARO, E. M. *et al.* Balanço inicial da produção do GTT de políticas públicas do CBCE (1997-2005): avanços, ausências e perspectivas. *In:* HUNGARO, E. M.; SOUSA, W. L. L. de.

(org.). **Cultura, educação, lazer e esporte: fundamentos, balanços e anotações críticas**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2009, v. 1, p. 93-124.

HUNGARO, Edson Marcelo. A educação física e a tentativa de “deixar de mentir”: o projeto de “inteção de ruptura”. In.: MEDINA, João Paulo Subirá Medina. A educação física cuida do corpo... e “mente”. Campinas: Papyrus, 2010. p. 135-159.

HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (org.). Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2018: características gerais da população: resultados da amostra**. Rio de Janeiro: Instituto brasileiro de geografia e estatística, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016. 108p.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

LINHALES, M. A.; VAGO, T. M. Esporte escolar: o direito como fundamento de políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 13., 2003, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: CBCE, 2003.

MANDEL, E. O Estado na fase do capitalismo tardio (cap. 15). In: **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 333-350. (Os economistas).

MALINA, A. *et al.* O Estado da arte no referencial teórico dos trabalhos do GTT Políticas Públicas em Esporte e Lazer do CBCE. In: RECHIA, S. *et al.* (org.). **Dilemas e desafios da pós-graduação em educação física**. Ijuí, RS: Unijuí, 2015, v. 1, p. 517-540.

MANHÃES, E. D. **Política de esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 95-114.

MARX, K. **Crítica da filosofia de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MASCARENHAS, F. *et al.* Lulismo e futebol: os discursos de um torcedor presidente. **Movimento: Revista de Educação Física da UFRGS**, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 495-517, abr./jun. 2014. DOI: 10.22456/1982-8918.41837. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/41837>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MASCARENHAS, F. O estado brasileiro e os direitos sociais: o lazer. In:

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 963 – 980,

oct./dec. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-55092016000400963>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbefe/a/K4VVR7QNfd7ysqkQWKnMtDh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2022.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 51 - 74.

MATIAS, W. B. A política esportiva do governo Lula: o Programa Segundo Tempo. **Licere: Centro de Estudos de Lazer e Recreação**, Belo Horizonte, v. 16, p. 1, 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, jan./mar. 2015.

MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. Jogos Rio 2016: vencedores e perdedores. *In*: MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; MASCARENHAS, F. **Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília, DF: Thesaurus, 2015.

MELO, M. P. de. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

MESQUITA, B. A. de. **Transformação da pecuária bovina no Maranhão sob a ação governamental e as forças de mercado: ritmos e rumos da ação do capital no período de 1970 a 2000**. 2006. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão/Université de La Sorbone Nouvelle Paris III, São Luís/Paris, 2006.

MEZZADRI, F. M. Políticas públicas para o esporte e lazer: teorias e conceitos. *In*: MOTTA, A.; TERRA, R. (Org.). **Esporte, Lazer e políticas públicas na região dos Lagos**. Rio de Janeiro: Ventura, 2011, p. 89-102.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOURA, M. de M. **Cultura política, voto e eleição em São Luís do Maranhão: uma análise do pleito de 2010**. [S. l.; s. n.], 2010.

OLIVEIRA, R. R. M. B. **Política de financiamento do esporte no Maranhão: análise da aplicação orçamentária da Lei nº 9.436/11 nos anos de 2015 a 2017**. 2028. Monografia (Graduação em Educação Física) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

OSORIO, J. **O Estado no centro da mundialização**. Tradução de Fernando Corrêa Prado. São Paulo: Outras Expressões, 2014. p.17-70.

PAULO NETTO, J. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito a cidadania. *In*: BOSCHETTI, I. *et al.* **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Política social: temas & questões**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POULANTZAS, N. **Estado, o poder e o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Movimento é vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas: relatório nacional de desenvolvimento humano nacional 2017**. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2017. 392 p.

RECHIA, S. Atividades físicas e esportivas e as cidades. **Movimento É Vida!** Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento, 2017. Disponível em: <http://movimentoevida.org/wp-content/uploads/2017/09/Atividades-F%C3%ADsicas-e-Esportivas-e-Cidades.pdf>. Acesso em: 3 out. 2022.

REIS FILHO, D. As esquerdas no Brasil: culturas políticas e tradições. *In*: FORTES, A. **História e perspectiva de esquerda**. São Paulo: Editora Perseu, 2005.

REIS, F. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. São Luís: [s. n], 2007.

SALVADOR, E. *et al.* (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-Real. *In*. SALVADOR, E. *et al.* (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANTOS, E. S. *et al.* A estrutura político-administrativa dos governos municipais do Piauí e investimento no esporte e lazer. **Licere: Centro de Estudos de Lazer e Recreação**, Belo Horizonte, v. 21, n. 4, dez. 2018.

SANTOS, E. S. *et al.* Avaliação da política pública de esporte educacional: o caso do Programa Segundo Tempo/ ME na Região Sul da Bahia. **RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 5, n.1, p. 89 – 105, jan./abr. 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/DELL/Downloads/10044-Texto%20do%20Artigo-60694-1-10-20160922.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

SCIMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p.119-149, set./dez. 2018.

SILVA, D.; BORGES, C.; AMARAL, S. Gestão das políticas públicas do Ministério do Brasil. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, n. 1, p. 65 – 79, 2015.

SILVA, G. J. Conceituações teóricas: esquerda e direita. **Revistas Humanidades em Diálogo**, v. 6, p. 149-162, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-7547.hd.2014.106265>. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/humanidades/citationstylelanguage/get/apa?submissionId=106265&publicationId=78908>. Acesso em: 21 out. 2022.

SILVA, L. P. V. **Rupturas e continuidades da assistência social: da benemerência ao direito: uma incursão no Brasil e no Maranhão**. São Luís, 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/776/1/Tese%20Lilia%20Penha.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

SINGER, A. **Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994**. São Paulo: Edusp, 2000.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Revista Novos Estudos**, v. 85, p. 83 – 102, nov. 2009. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/acervo/acervo.asp>. Acesso em: 15 de set. 2020.

SOARES, M. M. **Formas de estado: federalismo**. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013. Manuscrito.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. 112 p.

SOUZA, C. M. de. Federalismo e políticas públicas: diversidade ou uniformidade? *In*: MENICCUCCI, T. M. G.; GONTIJO, J. G. L. **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

SOUZA, C. M. Políticas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STAREPRAVO, F. A. **Esporte, política e ciência: a produção científica sobre políticas públicas de esporte e lazer no Brasil**. Curitiba: CRV, 2013. 120p.

TAFFAREL, C. N. Z.; SANTO JUNIOR, C. L. Política nacional do esporte: as consequências do desmonte. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 31, n. 60, p. 1 - 33, out./dez. 2019. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2175-80422019000400004&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 29 set. 2022.

TEIXEIRA, P. L. **A estrutura organizacional do órgão gestor do estado do Maranhão e dos municípios da grande Ilha de São Luís: os (des) caminhos da política pública**. 2028. Monografia (Graduação em Educação Física) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2018.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 593 - 606, 2018.

TEIXEIRA, M. R.; MATIAS, W. B.; MASCARENHAS, F. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). *In*: MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; MASCARENHAS, F. **Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília, DF: Thesaurus, 2015.

TERRA, R. B.; CRUZ, R. P.V. A política de esporte e lazer no município de Campo Grande/MS: caminhos e possibilidades para a gestão pública. **Licere: Revista do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer**, Belo Horizonte, v. 22, n. 2, p. 570 – 613, jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.35699/2447-6218.2019.13582>. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/licere/article/view/13582>. Acesso em: 2 ago. 2022.

VAZ, L. Atlas do esporte do Maranhão. **Centro Esportivo Virtual**, 2006.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: file:///C:/Users/DELL/Downloads/Veronez_LuizFernandoCamargo_D.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.

VIEIRA, E. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2007. cap. 5 e 6. p. 136-152.