



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e

Documentação

Programa de Pós-Graduação em Administração

**Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o
caso do Conselho Nacional do Esporte**

Marina Carvalho De Lorenzo

Brasília – DF

2008

Marina Carvalho De Lorenzo

Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Leonor Moreira Câmara

Brasília – DF

2008

Marina Carvalho De Lorenzo

Análise das práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovada por:

Profa. Dra. Leonor Moreira Câmara

Universidade de Brasília – UnB

Orientadora

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Universidade de Brasília – UnB

Examinador Interno

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Examinador Externo

Brasília, 18 de setembro de 2008.

Dedico este trabalho a minha família, minha referência na vida e na qual desejo estar sempre presente.

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, à professora Leonor Moreira Câmara, pela paciência, competência e incentivo com que me orientou durante toda a realização deste trabalho. Pelos caros ensinamentos, pela abertura e confiança que me possibilitaram desenvolver com liberdade o tema escolhido. Agradeço pelo seu rigor e por exigir de mim sempre o melhor.

Agradeço ao professor Antonio Sérgio Araújo Fernandes pela amizade, pelas valiosas contribuições a este trabalho e pelo estímulo à vida acadêmica. Agradeço ao professor Paulo Calmon por dispor de seu tempo para participar da avaliação deste trabalho, pelas críticas e contribuições.

Agradeço aos meus pais, Helena e José Eduardo, por todo o apoio emocional, intelectual e financeiro! E às minhas irmãs, Iara, Irene e Isabel, por compartilharem a vida comigo.

Agradeço aos colegas do curso de mestrado, especialmente Adalmir, Cassiana, Marcelo e Maria Angélica, pelos momentos de convivência, reflexão e descontração! Agradeço também aos professores do Programa de Pós Graduação em Administração da Universidade de Brasília, em especial ao professor Tomás de Aquino Guimarães, pelos ensinamentos e pelo apoio durante todo o curso.

Agradeço aos entrevistados que dispuseram de seu valioso tempo para participar da pesquisa. Agradeço às funcionárias do Ministério do Esporte que me ajudaram na obtenção de dados e contatos, especialmente Cássia Damiani, Maristela Gonçalves e Luciana Cecco.

Agradeço profundamente a todos que contribuíram de alguma forma na execução e conclusão deste trabalho.

Resumo

A partir da década de 1990, em consequência do processo de redemocratização do Brasil, muitos conselhos de políticas setoriais surgiram no país como possibilidades de avanço na gestão, de participação da sociedade na definição de agendas e nas decisões da administração pública. No entanto, a realização dessa participação, entendida como as diferentes formas e graus de envolvimento dos atores no espaço deliberativo, depende de como os conselhos se estruturam e funcionam. Este estudo analisou a experiência de participação no Conselho Nacional do Esporte, por meio da investigação das estruturas institucionais e dos modos de ação e interação dos atores envolvidos. A análise empreendida considerou que a participação no espaço deliberativo se caracteriza tanto pelas regras e oportunidades, ou seja, pelas estruturas definidas institucionalmente, quanto pelos interesses, recursos, ação e comportamento dos atores no contexto em que atuam. O referencial teórico abordou a teoria da estruturação, de Giddens (2003), apresentou também as principais linhas sobre relações entre Estado e sociedade, políticas públicas, democracia e participação, conselhos de políticas, a abordagem de redes de políticas e a análise de redes sociais. A metodologia empregada foi qualitativa, desenhada como estudo de caso único do Conselho Nacional do Esporte. Foram utilizadas diversas fontes de dados, coletados a partir de entrevistas semi-estruturadas, observação e documentação. Os resultados foram obtidos por meio de análise de conteúdo e metodologia de análise de redes sociais (ARS). Constatou-se que o CNE está apoiado em um desenho pouco institucionalizado, sendo que o regulamento não define com clareza a seleção e os papéis dos conselheiros. A agenda e as temáticas pautadas caracterizam uma baixa capacidade de discussões aprofundada dos temas e de incorporação de novas demandas. A estrutura da rede formada pelos conselheiros indicou alta densidade nas relações, diferentes graus de centralidade dos atores e a existência de três subgrupos. Enfim, o estudo das interações entre os atores associado aos aspectos estruturais e organizacionais do Conselho caracterizou uma participação tímida, dependente da iniciativa estatal e mais voltada para segmentos específicos do esporte. Conclui-se que o Conselho Nacional do Esporte tem uma contribuição pequena enquanto espaço de ampliação da participação da sociedade, de incorporação de demandas na política de esporte e de controle social sobre essa política.

Palavras-chave: participação, conselhos de política, redes de políticas e redes sociais, Conselho Nacional do Esporte.

Abstract

Since 1990, many kinds of public policy councils have been created in Brazil, meaning further possibility of social participation in the agenda setting, public management and decisions of the public administration. However, the accomplishment of this participation, understood as the different forms and degrees of the actor's engagement in the deliberative space, depends on how the councils are organized and how they effectively work. This study analyzed the case of the participation in the Brazilian National Sports Council, through the exam of institutional structures and patterns of action and interaction among the relevant actors. The analysis considered that the participation in the deliberative space is defined by the rules and chances – meaning the institutional structures - and also by the actors' interests, resources, action and behavior within their environment. The theoretical framework of the study was based on Giddens' theory of structuration (2003), and also presented the main theoretical lines of the State-society relations, democracy and participation, policy councils, the policy network approach and the social networks analysis. A qualitative method was used, designed as a case study of the National Sports Council. Many sources of data were collected, based on interviews, observation and documental research. The results were gathered from the content analysis and the methodology of social networks analysis. The study showed that the National Sports Council is supported by a design with a low level of institutionalization. Its regulatory rules do not define with clarity the election and the role of the council members. Its agenda reveals a low capacity to address the main subjects and to accept new issues. The structure of the social network composed of the council members indicated high density in the relations, different degrees of centrality among the actors and the existence of three small groups. The study of the relationship among the actors associated to the structural and organizational aspects of the Council put in evidence their low level of participation, still dependent of the state initiative, and directed towards specific segments of the sport.

Keywords: social participation, public policy councils, policy networks, social networks, Brazilian National Sport Council.

Lista de Figuras

Figura 1: Convergência de várias fontes de evidências (caso único).....	63
Figura 2: Troca de posições ocorridas no CNE.....	73
Figura 3: Alteração na composição do CNE	78
Figura 4: Rede de vínculos pessoais	97
Figura 5: Rede de vínculos de negócios	98
Figura 6: Centralidade de grau na rede do CNE	99
Figura 7: Grau de centralidade e subgrupos na rede do CNE	101
Figura 8: Posição relativa dos atores na rede do CNE.....	103

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Freqüência dos temas pautados em relação ao total de reuniões do CNE	82
Gráfico 2: Percentual dos tipos de vínculos na rede do CNE.....	95
Gráfico 3: Distribuição dos tipos de vínculos nas relações de cada ator do CNE	96

Lista de Quadros

Quadro 1: Enfoques de análise de políticas.....	46
Quadro 2: Tipos de redes de políticas: características da comunidade política e da rede difusa.....	51
Quadro 3: Blocos, dimensões e categorias utilizadas na análise de conteúdo	67
Quadro 4: Composição do CNE	72
Quadro 5: Reuniões realizadas no CNE	86

Lista de Tabelas

Tabela 1: Composição do Conselho Nacional do Esporte	72
Tabela 2: Presença dos conselheiros em relação ao total de reuniões do CNE	88

Sumário

1	Introdução	18
1.1	Objetivo Geral	22
1.1.1	Objetivos específicos.....	22
1.2	Justificativa	22
2	Referencial Teórico	24
2.1	Interação entre estrutura e ação na teoria social	24
2.2	Estado, esfera pública e políticas	26
2.3	Democracia, participação e conselhos.....	28
2.3.1	Participação.....	30
2.3.2	Conselhos de Políticas	33
2.3.3	Especificidades do Conselho Nacional do Esporte	36
2.4	Dinâmica política e as relações entre Estado e sociedade	40
2.5	Instituições e contexto institucional.....	42
2.6	Análise de políticas: da escolha racional a abordagem de redes	44
2.7	Redes.....	47
2.7.1	Redes de políticas	48
2.7.2	Análise de redes sociais.....	53
2.8	Construção do conceito de Esporte	58
3	Método	62
3.1	Tipo e desenho da pesquisa	62
3.2	Coleta de dados	63
3.3	Análise dos dados.....	65
3.3.1	Análise da rede.....	65
3.3.2	Análise de conteúdo	66
3.4	Limitações da pesquisa.....	68
4	Apresentação e discussão dos resultados	70
4.1	Atribuições do Conselho	70

4.2	Composição do Conselho	71
4.2.1	Seleção e perfil dos atores	71
4.2.2	Representatividade.....	79
4.3	Agenda.....	80
4.3.1	Definição da pauta.....	80
4.3.2	Temas	81
4.4	Organização do Conselho.....	85
4.4.1	Forma e frequência das reuniões	86
4.4.2	Distribuição de informações	90
4.5	Dinâmica do Conselho	91
4.5.1	Processo deliberativo	91
4.5.2	Configuração da rede	94
5	Conclusões	105
	Referências	109
	Apêndice 1 – Carta de apresentação da pesquisa.....	117
	Apêndice 2 – Roteiro para entrevista semi-estruturada	118

1 Introdução

A presença crescente do esporte na vida social contemporânea vem inspirando o interesse das ciências sociais no estudo desse fenômeno a partir diferentes óticas e objetos de estudo. Assim, tem-se a produção de conhecimento científico relacionado aos esportes nos campos da economia, ciência política, estudos organizacionais, entre outros. Mas afinal, o que entender por esporte? O esporte, de maneira simplificada, diz respeito a um jogo ou prova baseada em exercícios físico-intelectuais (MANHÃES, 2002), e pode ser entendido como um fenômeno social que abrange as várias manifestações nas quais o movimento humano e a cultura corporal estão presentes, ainda que com objetivos diversos, relacionados à prática lúdica e de recreação ou à prática profissional e competitiva.

A difusão e expansão do esporte pelo mundo, a partir início do século XX, fez com que ele passasse a ser objeto da ação e regulação dos Estados nacionais (LINHALES, 1996; HOULIHAN, 2005), o que ocorreu inclusive no Brasil. Contudo, a prática esportiva passou a ser considerada como objeto de políticas públicas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1998, quando foi incluída como matéria constitucional, no artigo 217, sob o título “Da ordem social”, como direito de todos os cidadãos (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 marcou um momento importante pois o resgate da democracia e de diversos direitos - sociais, civis, políticos e econômicos - produziu uma série de expectativas na sociedade brasileira, das quais o setor esportivo também compartilhou (VERONEZ, 2005). O esporte foi especificamente inserido na agenda governamental, no sentido de fomentar e garantir o acesso às práticas esportivas, por meio da implementação de programas e políticas públicas com foco na educação, participação e competição (LINHALES, 1996; VERONEZ, 2005).

A partir da década de 1990, em consequência do processo de redemocratização do país, a difusão e implementação de políticas públicas refletiram novos valores na cultura política, relativos à publicização das decisões, à noção da esfera pública e à interação entre o governo e a sociedade (MELO, 1999). No âmbito dessas interações entre Estado e a sociedade incluem-se, entre outras formas de organização, os conselhos de políticas.

Os conselhos surgiram num movimento de consolidação da participação social no período pós-redemocratização do Brasil (CÂMARA, 2003) e podem ser

entendidos como uma forma colegiada de expressão da participação sociopolítica, isto é, a participação da sociedade nas decisões do poder político por meio da institucionalização de espaços públicos de articulação entre atores sociais (PATEMAN, 1992 apud CÂMARA, 2003). Por meio dos conselhos, a sociedade neles representada poderia potencialmente exercer um papel mais efetivo nos canais de decisão política, assim como imprimir uma lógica mais democrática na gestão dos recursos e políticas públicas (TATAGIBA, 2002).

Atualmente, vários conselhos de políticas setoriais estão formalmente inseridos na organização da administração pública e possuem diferentes configurações organizacionais e qualidades de poder decisório. Esses conselhos são em geral previstos em legislação e são considerados parte integrante do sistema nacional da política a qual são ligados, com atribuições legalmente estabelecidas na respectiva esfera governamental em que atuam (TATAGIBA, 2002).

Segundo Peres (2004), a organização desses espaços deliberativos coletivos na administração pública expressa uma visão de administração associada a processos decisórios caracterizados pela participação de determinados grupos, e sua existência está ligada à democratização e ampliação da participação nas decisões estatais.

Contudo, pesquisas recentes sobre o tema conselhos de políticas, como a de Tatagiba (2002; 2005) e Fuks e Perissinotto (2006), apontam a escassez de investigações empíricas sobre aqueles inseridos na administração pública federal e apresentam questões fundamentais relacionadas ao exercício da participação e da democracia que ainda precisam ser compreendidas, como os processos deliberativos, os padrões de interação entre os atores e sua capacidade efetiva de participar das decisões governamentais.

A problemática central que se impõe para o estudo de conselhos é relativa à qualidade da participação e efetividade poder decisório exercido nesses espaços (DRAIBE, 1998; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; TATAGIBA, 2002; 2005; DAGNINO, 2002). Essas questões tornam-se relevantes tendo em vista a intenção declarada, no plano constitucional, de que os conselhos sirvam para a ampliação da participação e para a melhoria da democracia no país (BRASIL, 1988; FUKS; PERISSINOTTO, 2006).

Entretanto, não basta a existência de conselhos para que democracia e a participação efetivamente ocorram (DRAIBE, 1998; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; TATAGIBA, 2002; 2005; DAGNINO, 2002). É necessário que os participantes consigam de fato exercer poder, interferindo nos processos decisórios e na formação das agendas dos conselhos e, por outro lado, que a administração pública seja capaz de assimilar e implementar as decisões tomadas nesses espaços (FUKS; PERISSINOTTO, 2006; TATAGIBA, 2002). Diante disto, as perspectivas da qualidade da representação e do exercício do poder decisório ganham dimensões estratégicas para que o espaço deliberativo seja analisado naquilo que, em tese, se propõe a ser: espaço de participação da sociedade nas decisões da administração pública.

De acordo com Fuks e Perissinotto (2006), para compreender a qualidade da participação dos atores em espaços decisórios coletivos inseridos na administração pública é necessário levar em consideração as dimensões estruturais observáveis nos conselhos (processos deliberativos, qualificação e recursos possuídos pelos atores) e as interações entre os atores, que segundo os autores configuram o contexto e inserem as circunstâncias reais em que as decisões se estruturam e se desdobram. A necessidade de aprofundamento do conhecimento sobre a participação nas decisões da administração pública abre espaço para o desenvolvimento de formas de investigação que sejam capazes de compreender a dinâmica de interações que ocorre nos conselhos deliberativos e sua inserção no contexto que os cerca. Nesse sentido, estudos baseados na abordagem de redes são promissores, justamente por possibilitarem a investigação sistemática de atores, sua dinâmica de interação e sua capacidade de influenciar nas decisões estatais (MARQUES, 2006; SOUZA, 2003).

As posições dos atores e a estrutura de uma rede de interações têm conseqüências em comportamentos, percepções e atitudes tanto dos indivíduos quanto da rede como todo (KNOKE; KUKLINSKI, 1991). Moldam suas ações, ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo e dão acesso aos recursos de poder que são veiculados na rede (desde status e prestígio até recursos mensuráveis, como dinheiro e informação) (MARQUES, 1999). Seu estudo é importante porque permite investigar detalhadamente os padrões de relacionamentos entre os atores, incorporando o contexto e as dinâmicas sociais, apresentado novas formas de interpretação das relações entre o Estado e a

sociedade em canais de articulação entre a administração pública e atores sociais específicos na formulação de políticas públicas (MARQUES 1999; 2006).

A existência de um conselho para o setor esportivo, o Conselho Nacional do Esporte (CNE) sinaliza a hipótese de participação de atores específicos ligados ao esporte nos debates e decisões sobre as políticas e a organização do setor. Criado pela administração pública federal, ligado diretamente ao Ministério do Esporte e integrante do Sistema Brasileiro Esportivo, o CNE constitui-se como espaço de deliberação e normatização das questões relativas à organização do esporte nacional e à formulação de políticas públicas (BRASIL, 1998).

Apesar de apresentar-se como ator fundamental no cenário esportivo brasileiro, conforme aponta a literatura relacionada (TUBINO, 1992; 1996; 2002; LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002; VERONEZ, 2005), o CNE nunca foi estudado. Não se conhece suas práticas internas e tampouco como essas práticas moldam seu funcionamento e sua capacidade de se efetivar enquanto espaço de participação da sociedade ligada ao esporte na formulação e decisão das políticas e organização do setor. Diante disso, o estudo do Conselho apresenta-se como importante para a compreensão da formulação das políticas de esporte e da participação dos atores nesse processo.

Sob a perspectiva oferecida pela abordagem de redes, as relações estabelecidas no CNE podem ser apreendidas enquanto rede, ou seja, um campo no qual estão imersos os atores sociais e políticos considerados relevantes pela administração pública, estruturado por vínculos de interação entre indivíduos, grupos e organizações, construídos ao longo do tempo. Essa abordagem permite a visualização das relações, a atuação de seus sujeitos nos processos de deliberação e a descrição detalhada das práticas de participação no âmbito do Conselho.

Analisar relações concretas entre atores no contexto deliberativo coletivo do CNE é importante, pois elas expressam a participação, ou seja, permitem visualizar como os sujeitos atuam nos processos de deliberação e decisão da administração pública. As relações entre os atores e contexto institucional do Conselho moldam as práticas de participação, fundamentais para a compreensão das especificidades da formulação de políticas no setor esportivo.

1.1 Objetivo Geral

Caracterizar a participação a partir das práticas de interação no contexto de deliberação coletiva do Conselho Nacional do Esporte.

1.1.1 Objetivos específicos

- Caracterizar os atores que compõem o CNE;
- Descrever o contexto organizacional e institucional no qual o Conselho está inserido;
- Identificar as interações entre os atores e associá-las aos aspectos estruturais da rede e aos aspectos organizacionais do Conselho.

1.2 Justificativa

O campo de estudos sobre o esporte é constituído principalmente por estudos sociológicos, estudos culturais e perspectivas econômicas, mas a argumenta-se aqui que os resultados dessas perspectivas seriam realçados e complementados com um conhecimento científico da produção de políticas, por meio da compreensão da construção das decisões estatais a partir das interações dos atores envolvidos. No caso das políticas de esporte foram realizados poucos estudos sobre as características dessas políticas, como os de Linhales (1996), Veronez (2005) e insuficientes para se ter clareza de como são formuladas, implementadas e avaliadas.

O estudo sobre o tema conselhos apresenta-se relevante nos dias atuais. Os conselhos são parte da instituição democrática recente, que aposta na abertura de canais públicos e plurais de diálogo entre governo e sociedade, mas também refletem contradições presentes na nossa experiência democrática (TATAGIBA, 2005). Tatagiba (2005, p. 209) aponta que avaliar essas experiências é tarefa necessária e desafiadora, principalmente num contexto como o brasileiro “atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário participacionista”.

Além disso, a literatura (DRAIBE, 1998; DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002, 2005) apresenta vários pontos que ainda carecem de investigação, como estudos empíricos sobre os conselhos de políticas federais; as dinâmicas que organizam a ação dos conselhos (processos de deliberação, participação, negociação); além de sua conexão mais ampla (o significado da participação em conselhos, as estratégias da sociedade para conseguir representação, etc).

Apesar das experiências dos conselhos de políticas serem relativamente recentes e isso conseqüentemente não permitir pesquisas com generalizações conclusivas, o estudo da participação e das ações realizadas nesses espaços expressa processos e abre caminho sobre resultados e possíveis impactos de sua atuação e, principalmente, sobre seus limites e possibilidades enquanto mecanismos de consolidação da democracia (DAGNINO, 2002).

De acordo com Marques (2006) as políticas públicas e o Estado brasileiro têm sido objeto de análise ao longo as últimas décadas sob diversos ângulos, entretanto há escassez de pesquisa a respeito do funcionamento interno de organizações estatais, como por exemplo os conselhos, em especial dos processos que moldam a heterogeneidade e as dinâmicas internas das organizações estatais. Para superar essa falha, o autor (MARQUES, 2006, p. 17) sugere que a tarefa do pesquisador está na “construção de pontes entre os modelos de interpretação do Estado e a análise concreta de políticas específicas”. Nessa direção, pesquisas que utilizem a perspectiva de redes podem contribuir para a compreensão das dinâmicas internas ao Estado e as relações entre ele e a sociedade mais ampla, apresentado formas analíticas inovadoras que avançam no entendimento das situações sociais que cercam a produção das políticas públicas (MARQUES, 2006).

A pesquisa justifica-se também por sua viabilidade, constituída a partir do acesso às fontes de dados e aos atores importantes para obtenção de informações, assim como o interesse que tem sido demonstrado pelas organizações envolvidas com o esporte, em diversos aspectos, em aumentar o conhecimento teórico existente a respeito desse campo. Pretende-se, com esta pesquisa, contribuir para o aprofundamento da reflexão e do debate teórico sobre o tema.

2 Referencial Teórico

Este capítulo apresenta o quadro teórico de referência utilizado neste estudo. Apresenta-se como quadro teórico mais geral a teoria da estruturação, de Giddens (2003). Em seguida são discutidas principais linhas teóricas sobre as relações entre o Estado e a sociedade – a teoria das elites e o pluralismo, e as contribuições da perspectiva neo-institucionalista para o estudo de dinâmicas políticas. Aborda-se também o tema da participação, e é apresentada uma revisão dos principais estudos sobre conselhos de políticas no Brasil. A perspectiva de redes é mostrada em suas diversas formas, especialmente as redes de políticas e a análise de redes sociais (ARS). Por fim, o capítulo traz uma breve discussão sobre o conceito de esporte e sua associação nas políticas públicas.

2.1 Interação entre estrutura e ação na teoria social

Estudos científicos procuram saber como o mundo é ordenado e a teoria social tem como tarefa fornecer concepções sobre processos da vida social, ou seja, explicações da atividade social humana que possam ser utilizadas no trabalho empírico. Segundo Alexander (1987), a teoria social passou por vários momentos e encontra-se em uma fase específica. Após o domínio do pensamento funcionalista no período pós-guerra, surgiram tendências opostas ao funcionalismo, que seguiram basicamente duas grandes linhas: uma focada na microteorização, no caráter contingente da ordem social e na centralidade do individualismo e da ação, e outra voltada para macroteorizações, enfatizando o papel de estruturas na determinação dos comportamentos individual e coletivos. Alexander (1987) aponta, no entanto, que ambas as linhas de teorização são insatisfatórias, pois mantêm a dicotomia tradicional entre estrutura e ação, entre a ordem coletiva e a ação individual. Na mesma linha de argumentação, Cohen (1999) aponta que atribuir prioridade à estrutura ou a ação não é adequado, pois as propriedades das coletividades e os procedimentos de ação se pressupõem, estão sempre entrelaçados na vida social. Alexander (1987) destaca que a teoria social hoje deve buscar sínteses que articulem esses elementos para explicar a complexidade do comportamento social e da atividade humana. No entanto, ambos os autores (ALEXANDER, 1987; COHEN, 1999) reconhecem a dificuldade de síntese entre

esses elementos na teoria social, mas consideram a teoria da estruturação, formulada por Giddens (2003), uma das produções mais férteis nesse caminho.

A teoria da estruturação procura fazer uma articulação entre indivíduo e sociedade, sintetizar estrutura e ação numa só teoria. A teoria da estruturação visa a analisar a produção e reprodução dos sistemas sociais e, por meio desse processo, compreender como são mantidas ou modificadas as estruturas sociais (TAKAHASHI; CUNHA, 2005), sendo fundamentada em três conceitos: estrutura, sistemas e dualidade de estrutura. A estrutura refere-se às regras, elementos normativos e recursos envolvidos na reprodução de sistemas sociais. A estrutura está ligada aos aspectos duradouros dos sistemas sociais, como as instituições, e deve ser compreendida como processual, como a disposição ordenada de interações no tempo e espaço. O conceito de sistema consiste no conjunto de relações sociais construídas ao longo do tempo-espaço, reproduzidas entre os atores sociais e percebidas como práticas sociais regulares. O terceiro conceito é o de dualidade de estrutura, em que as regras e recursos envolvidos na produção e reprodução do ambiente são também, ao mesmo tempo, os meios de reprodução do sistema (TAKAHASHI; CUNHA, 2005).

Sob o ponto de vista da estruturação, o comportamento humano em organizações pode ser definido a partir de um processo de construção social que ocorre ao longo do tempo e do espaço, constituindo-se num conjunto de práticas complexas que depende, entre outros fatores, da maneira como cada ator apreende seu papel, da relação com outras pessoas, bem como dos contextos culturais e institucionais nos quais estão inseridos (TAKAHASHI; CUNHA, 2005). Essa visão tem como pressuposto que a ação é resultado de práticas sociais e deve ser compreendida a partir de relações histórico-sociais em dada sociedade, isto é, vinculando-se ação e estrutura, por meio de processo dinâmico de construção e reconstrução da vida social, caracterizado pela dualidade da estrutura. O conceito de dualidade da estrutura permite, por um lado, o estudo das ações desenvolvidas por atores individuais e, por outro lado, a análise da estrutura sobre os agentes, considerando que as estruturas tanto restringem como facilitam a ação, possibilitando que os atores possam alterar comportamentos, tornando-se plausível um processo contínuo de mudança social (TAKAHASHI; CUNHA, 2005).

Segundo Giddens (2003, p.30), analisar a estruturação de sistemas sociais significa “estudar os modos como tais sistemas, fundamentados nas atividades

cognoscitivas de atores que se apóiam em regras e recursos e na diversidade de contextos de ação, são produzidos e reproduzidos em interação”. Cohen (1999) afirma que Giddens conseguiu trazer o processo de produção e reprodução da vida social para o foco central da teoria social, enfatizando aspectos relacionados à prática social.

A partir dos pressupostos gerais destacados pela teoria da estruturação serão apresentados, a seguir, os demais conceitos e teorias de médio alcance que sustentam a compreensão do objeto deste estudo.

2.2 Estado, esfera pública e políticas

A noção de esfera pública, elemento fundamental no desenvolvimento do tema deste trabalho, é encontrada na concepção do Estado moderno de direito. Segundo Subirats (1992), o Estado de direito busca justiça social; e é um estado que não se limita a um sistema auto-regulado, mas que é o regulador ativo e decisivo do sistema social, assumindo a responsabilidade de mudá-lo através de medidas diretas ou indiretas. Esse Estado, investido de um governo, tem o papel de estabelecer políticas públicas para atender às demandas sociais. Nessa perspectiva, o governo é entendido como “as várias formas possíveis de organização da esfera pública” (ARENDDT, 2000, p. 212).

Resgatando na filosofia política, a esfera pública pode ser entendida como o “espaço no qual a ação e o discurso de cada um podem ganhar efetividade na construção de um mundo comum”, segundo o pensamento de Arendt (2000, p.212). Nessa perspectiva, há a identificação entre a política e a esfera pública ou o mundo comum, formando o espaço de ligação entre a demanda social por direitos e a realização de políticas. Já Aguilar (2000) apresenta o conceito de forma mais pragmática, no qual a esfera pública cumpre a função de mediar o Estado e a sociedade e, através da palavra, do diálogo, da argumentação, da oferta de informações, da retórica, etc, e mediante acordos e negociações, os indivíduos e suas organizações buscam transformar seus interesses particulares em interesses de utilidade a todo o conjunto do Estado. Compreende-se que a esfera pública é o espaço em que as demandas são apresentadas, discutidas e ganham legitimidade para serem transformadas em políticas.

A existência da esfera pública tem sido consolidada e ampliada, no contexto da sociedade latino-americana, principalmente desde as décadas de 1980 e 1990,

marcadas por grandes transformações em diversas dimensões da vida social. A expansão das liberdades políticas e econômicas, somada ao aumento dos problemas de injustiça social fizeram com que algumas questões se tornassem importantes na forma de governar. Esse contexto político plural, com processos democráticos e de cidadania, e com graves problemas sociais estimulou o fortalecimento da noção de esfera pública e ampliou a atuação do Estado para diversas áreas da vida social (AGUILAR, 2000).

Sociedades democráticas, segundo Rua (1998a), têm como característica marcante a diversidade social, onde cada pessoa, além atributos individuais, possui interesses, valores e aspirações diferentes. Para resolver os conflitos decorrentes dessa diversidade, ou pelo menos mantê-los dentro de limites administráveis, o Estado possui as alternativas da coerção ou da política. Segundo a autora, o problema da coerção é que, quanto mais ela é utilizada, menor é o seu impacto e maior o seu custo (RUA, 1998a). Por outro lado, Schmitter (1979) aponta que uma política consiste num conjunto de procedimentos formais e informais que expressam as relações de poder e que se destinam a promover a resolução pacífica dos conflitos na esfera pública, e é utilizada como alternativa estratégica do Estado, pois apesar de envolver a coerção, não se limita a ela.

As políticas públicas são resultados da atividade política que compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores (RUA, 1998a). A idéia de políticas públicas implica na noção de que as decisões de governo incorporam a opinião, a participação e a co-responsabilidade dos cidadãos (AGUILAR, 2000). A expressão política pública, na visão de Melo (1999), pode ser entendida como decorrente desses processos de democratização. Resgatando o pensamento de Lowy (1994, p. 8, apud Melo, 1999), a noção de política pública reflete a “interpenetração entre governo e a sociedade”, apontando a existência de uma flexibilidade e reciprocidade maiores do que outros termos como leis e estatutos, permitem entender. Melo (1999, p. 65) corrobora que a expressão política pública “reflete os novos valores na cultura política relativos à publicização de decisões e à noção da esfera pública como distinta da esfera estatal”.

A ampliação dos direitos de cidadania, a diversificação de interesses e a constituição de sociedades plurais fazem com que a participação direta e a demanda por participação se ampliem. A complexidade e diversidade presentes na sociedade fazem com que a participação na esfera pública seja exercida de forma

direta ao invés de apenas representativa, conseqüência de um quadro em que grande número de grupos, vontades e interesses disputam a cena pública e buscam participar nas esferas onde são tomadas as decisões, abrindo caminhos e inventando novas formas políticas (NOGUEIRA, 2004).

2.3 Democracia, participação e conselhos

Os conselhos de políticas aparecem como possibilidades de avanço na gestão pública, articulando mecanismos de participação e controle social, que marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade civil e (CÂMARA, 2003; CARNEIRO, 2006). Os conselhos abrem possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, e apresentam um caráter híbrido, sendo simultaneamente parte da sociedade e parte do Estado (CÂMARA, 2003). Sob uma perspectiva conceitual, os conselhos possuem uma dimensão jurídica e têm poder de tornar legítimos as questões, os valores e os dilemas vivenciados pela sociedade mais ampla. São canais de participação, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação institucionalizada e de publicização das ações do governo (CARNEIRO, 2006).

Os conselhos de políticas ganharam importância no campo de conhecimento das ciências sociais principalmente a partir do início dos anos 1990, associando-se ao estudo da democracia, de políticas públicas, aos temas da participação e cidadania ou ainda a área da governança democrática. Essa importância decorre da busca pela consolidação de novos paradigmas de gestão pública centrados na construção de espaços de participação (CÂMARA, 2003) voltados à garantia da democracia.

A democracia, sob uma perspectiva conceitual, tem como objetivo tornar viável o governo da sociedade, a partir de regras procedimentais e de arranjos institucionais que facilitem a liberdade política e a participação ampliada nos processos de tomada de decisão (NOGUEIRA, 2004).

A política democrática dispõe-se a criar condições – institucionais, políticas e associativas – para que os cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cobrem responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno de como viver, como governar e como conviver (NOGUEIRA, 2004, p. 90).

Um dos principais problemas teoria democracia é capacidade de encontrar condições para sua realização, fazer com que pressupostos teóricos e filosóficos traduzam-se em estruturas e instituições práticas e efetivas (BOBBIO, 2000). Os conselhos são canais que potencialmente podem possibilitar a participação da sociedade e democratização das discussões e decisões públicas.

Há na literatura diferentes modelos teóricos de política democrática. A democracia representativa, modelo que tem sido largamente adotado, fundamenta-se na idéia de que as decisões são derivadas de instâncias formadas por representantes escolhidos por meio do sufrágio universal, e então, a participação da sociedade se dá por meio do processo eleitoral (LÜNCHMANN, 2007). É uma forma de democracia indireta, na qual os cidadãos não exercem o poder diretamente, mas elegendo representantes. Lünchmann (2007) destaca, no entanto, que a disseminação de instituições participativas, como conselhos de políticas, vem estimulando o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia, que incorporam outros os atores e ampliam os espaços de decisão política. De acordo com a autora, democracia participativa e democracia deliberativa têm sido as principais linhas teóricas para análise das experiências dos conselhos e espaços coletivos de decisão, pois compartilham um conjunto de críticas ao modelo da democracia representativa, enfatizando o princípio participação (LÜNCHMANN, 2007).

Nesse contexto, buscando o aprimoramento da democracia representativa, a teoria da democracia participativa incorpora, segundo Lünchmann (2007), pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos mais variados setores no debate político, ao exercício direto do poder e à dimensão pedagógica da política.

Por sua vez, a proposta de democracia deliberativa, segundo Boomam (2000, apud LÜNCHMANN, 2007), dá centralidade à questão da participação mas sustenta que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum. Deliberação, em sentido simplificado, é a etapa de discussão do processo decisório democrático. De acordo com Cohen (1996, apud ARAÚJO, 2004), a deliberação trata-se de uma discussão que tem por objetivo justificar a decisão com razões que “todos poderiam aceitar”. Nesse sentido, dá-se

ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos que participam do processo deliberativo, e acredita-se nos resultados como sendo democraticamente legítimos apenas quando objeto de um acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais (ARAÚJO, 2004).

Young (2000 apud PINTO, 2004) discute a democracia, partindo da premissa de que ela é um meio de promover justiça e inclusão, mas para isso é preciso viabilizar processos de participação e representação eficazes. A autora sustenta argumentos em favor de uma proposta de democracia deliberativa, na qual:

No entendimento deliberativo da prática democrática, democracia não é somente um meio pelo qual cidadãos podem promover seus interesses e colocar o poder dos governantes em xeque. Ela também significa um meio de resolver os problemas coletivamente, e depende para sua legitimação e bom andamento da crítica de opiniões diversas de todos os setores da sociedade (YOUNG, 2000, p. 6; apud PINTO, 2004).

Portanto, diferente da perspectiva da representação, na qual o poder deve organizar-se em instituições que mediam as relações entre os diversos interesses existentes na sociedade, a perspectiva da participação sustenta que o poder deve organizar-se em instituições construídas coletivamente, por meio de discussões, para a formação das decisões a serem implementadas pela administração estatal (LÜNCHMANN, 2007). Segundo Young (2000; apud PINTO, 2004), as propostas de democracia que enfatizam um aumento da participação não estão se referindo ao número de vezes que os cidadãos participam, mas às formas como participam e, mais especificamente, em nome de quê e de quem participam. O conceito de participação é aprofundado a seguir.

2.3.1 Participação

O tema da participação comporta diferentes definições. De forma abrangente, a noção de participação está relacionada ao envolvimento de indivíduos em fóruns participativos (CÔRTEZ, 2005). Um aspecto básico, porém, é que quem participa “deseja ser parte ou tomar parte de algo” (TEIXEIRA, 2002, p. 27), procura projetar-se como sujeito que possui valores, interesses e direitos. A participação orienta-se por algum tipo de relação política, isto é, de relação com o poder: tanto com o poder dos outros atores quanto com o de determinados grupos organizacionais e decisórios (NOGUEIRA, 2004).

Mais adequada à proposta deste trabalho é a compreensão da participação como sinônimo de diferentes tipos de envolvimento dos participantes no processo de decisão política. Nessa perspectiva, de acordo com Côttes (2005), a participação pode assumir muitas formas e a pesquisa empírica sobre a participação em espaços públicos de decisão coletiva deve ter como foco a especificidade dos diferentes graus e formas de envolvimento dos atores, ou seja, deve-se buscar qualificar a participação, de acordo com a forma como ela ocorre em cada contexto específico.

Nogueira (2004) destaca algumas formas de participação, que expressam determinadas situações históricas, graus de atuação política e organização dos grupos sociais: participação assistencialista (baseada na solidariedade e presente em fases antecedentes à afirmação de direitos), participação corporativa (dedicada a interesses específicos de determinados grupos, característica do sindicalismo), participação eleitoral (visa não apenas interesses particulares pois tem efeitos na coletividade, caracterizada pelo direito político) e a participação política propriamente, que visa a organização da vida social, consolida a democracia e dinamiza a cidadania.

Por intermédio da participação política, indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum, organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado (NOGUEIRA, 2004, p. 133).

A participação política é, segundo Nogueira (2004) orientada principalmente para mudar as relações de poder, visando inserir novos atores e interesses.

Nogueira (2004, p. 142) sugere ainda uma nova forma de participação, a participação gerencial, orientada por uma idéia de política como troca entre governantes e governados: “quanto mais interações cooperativas, melhor o sucesso eleitoral e a legitimação dos governantes, melhor para os grupos sociais envolvidos que têm atendidos seus interesses”. Esse autor sustenta que a abertura de espaços de participação pode fortalecer a cidadania e democratizar a tomada de decisão, mas não se pode ignorar que eles também podem ser aproveitados por quem os administre, impedindo que a participação seja de fato exercida (NOGUEIRA, 2004). Nessa participação gerencial, as pessoas participam sem interferir significativamente nas escolhas essenciais, permanecendo subalternas a deliberações técnicas ou políticas definidas à priori pela administração.

Participação está ligada à noção de governança, que na visão de Côtés (2005) pressupõe a ênfase sobre como se realizam as interações entre público e privado, as articulações de interesses sociais junto a governos em contextos democráticos. Espaços participativos têm papéis diferenciados nos contextos institucionais e políticos em que se inserem e potencialidades muito diversas em termos do impacto sobre a formulação ou implementação de políticas públicas, o que depende de seus desenhos institucionais ou setor em que se inserem. Côtés (2005) identificou as tendências da literatura que trata dos espaços participativos e suas contribuições nas decisões públicas. A autora aponta que essa literatura pode ser dividida em dois grandes grupos: um cético, e outro otimista.

A literatura otimista é numerosa e ressalta a democratização na gestão pública trazida pelos espaços de participação. Os autores desse grupo, de acordo com Côtés (2005), acreditam que os espaços participativos possibilitam que os interesses tradicionalmente excluídos passam a se considerados, e as decisões de políticas públicas incorporam de alguma forma parte desses interesses.

A literatura cética, segundo Côtés (2005), é menos volumosa e, apesar da maioria dos estudos ter sido feita com base no contexto norte-americano, as questões que formulam são relevantes também para a análise de espaços de participação no Brasil. Essa literatura se apóia fundamentalmente em dois argumentos centrais: o problema da legitimidade dos participantes e o questionamento sobre a forma como ocorrem os processos deliberativos. A legitimidade dos atores participantes é problematizada porque, na visão dos autores desse grupo (SCKOCPOL, 1999; FIORINA, 1999; PINTO, 2004 apud CÔRTEZ, 2005), apenas têm acesso à participação atores sociais que possuem mais recursos econômicos e de poder, e porque os desenhos institucionais dos espaços não garantem e nem sempre favorecem a participação.

Interesses que são representados, o modo de escolha dos participantes e a natureza das relações entre participantes e grupos sociais supostamente representados são algumas das questões abordadas por Pinto (2004), que analisa a discussão sobre democracias participativas promovidas por Young (2000 apud PINTO, 2004). Para essa autora, os defensores das diversas formas de democracia participativa não resolvem a questão de como seria o desenho institucional capaz de assegurar o processo participativo. Não existem arcabouços institucionais capazes

de evitar distorções na participação, como sobre participação de algum grupo ou hipertrofia da presença do Estado.

Segundo Côrtes (2005), a literatura aponta que a relação estabelecida em espaços participativos não resulta necessariamente em partilha de poder político, embora seja possível que ela ocorra. Além disso, o processo de deliberação e decisão pode ser formado apenas por questões não problemáticas. Na visão de Jacobi (2002), um arranjo institucional participativo se consolida na medida em que viabiliza a participação e influência dos grupos de interesse, direta ou indiretamente, as decisões da administração.

2.3.2 Conselhos de Políticas

Apesar da própria existência de conselhos de políticas indicar estímulo ao processo de democratização, autores (CARNEIRO, 2006; CÔRTEZ, 2005; DAGNINO, 2002; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; TATAGIBA, 2002; NOGUEIRA, 2004) apontam que tem sido muito difícil seu funcionamento concreto, que exige mudanças na cultura política dos cidadãos e principalmente na lógica de funcionamento do Estado. A compreensão dos conselhos de políticas passa por questões específicas, pois tão relevante quanto sua existência, como possíveis canais formais de participação nas decisões do Estado, é o modo como eles funcionam, como são constituídos, como são debatidos os temas, como organizam as agendas, como os atores interagem, entre outros.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 definiu alguns princípios relativos à criação de conselhos e a sua implementação. Um desses princípios diz respeito à obrigatoriedade de paridade na composição, ou seja, o Estado e a sociedade deveriam ter igual número de conselheiros (TATAGIBA, 2002). Para além da dimensão numérica, a importância na composição paritária dos conselhos deve ser dada à existência de uma relação de poder simétrica entre a sociedade e o Estado, que garanta o equilíbrio no processo decisório. De acordo com Tatagiba (2002), a heterogeneidade entre os participantes de conselhos é uma das barreiras ao equilíbrio da representação. Um dos motivos de desequilíbrios é a própria função dos conselheiros que, para os representantes do Estado, a participação em conselhos é parte de suas atribuições profissionais remuneradas, já para os representantes da sociedade a participação possui um custo, que em geral precisa ser compatibilizado com outras demandas pessoais (CARNEIRO, 2006; FUKS;

PERISSINOTO, 2006). Essas diferenças podem tornar a participação desequilibrada.

Na dinâmica de funcionamento dos conselhos, os motivos do desequilíbrio devem-se, principalmente à dificuldade dos atores lidarem com a pluralidade de participantes e interesses; a relação entre conselheiro e entidade, e a qualificação para o exercício das funções (TATAGIBA, 2002).

A composição dos conselhos é uma questão de destaque e também delicada. Entre os conselhos existentes há diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes (LÜCHMANN, 2007). Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos, outros estão de antemão previstos pela legislação, ou seja, os mecanismos de escolha oscilam de caso a caso. Tatagiba (2002) aponta que, se por um lado os conselhos devem ser plurais, por outro lado isso pode resultar na inserção de grupos particularistas, que fazem de sua participação condição para a manutenção de privilégios na negociação com o Estado. No entanto, se ficam excluídos grupos importantes e representativos da sociedade, limita-se o processo de democratização que esses espaços potencialmente exerceriam.

A efetividade dos conselhos enquanto, em tese, canais de representação e decisão coletiva aparece profundamente associada ao vínculo estabelecido entre os conselheiros e suas entidades. De acordo com Tatagiba (2002), quanto mais intensa a relação conselheiro-entidade, maior a possibilidade de que diferentes interesses possam ser representados nos conselhos. A maioria dos estudos aponta uma fragilidade dessa relação, tanto nos membros governamentais quanto nos representantes da sociedade (DRAIBE, 1998; TATAGIBA, 2002; CARNEIRO, 2006). Por outro lado, Draibe (1998) destaca a situação de paralisia no processo de decisão em nome da consulta à opinião das entidades de origem, principalmente quando as entidades representadas são bastante ativas e eficazes em seus segmentos.

Outra questão central é a qualificação para atuação nos conselhos. A literatura (DRAIBE, 1998; TATAGIBA, 2002; CARNEIRO, 2006) reconhece como unânime a falta de preparação para uma intervenção mais ativa no interior dos conselhos. Nesse ponto se reconhece a assimetria de informações entre representantes governamentais e da sociedade como um dos principais entraves à

preparação para discussão (CANEIRO, 2006). Conselheiros governamentais, em geral, têm vantagem no acesso às informações e no conhecimento do funcionamento da administração pública e, conseqüentemente, maior influência nos processos deliberativos. Ainda, a desigualdade de conhecimento e experiência quanto ao funcionamento e o papel dos conselheiros, e a falta de formação técnica ou assessoria sobre objetos específicos dificulta os processos participativos nas discussões (TATAGIBA, 2002).

Além da qualificação técnica, há necessidade de qualificação política da representação, que envolve um aprendizado para a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos (DAGNINO, 2002). Nogueira (2004) destaca a importância de a comunidade ter cultura ético-política, dependente da educação para a cidadania, pela qual se dissemina a valorização de instituições políticas e a consciência da participação.

A concepção dos conselhos de políticas como canais plurais, portanto legítimos da expressão e conflito de interesses, passa por uma série de problemas em sua realização (TATAGIBA, 2002). Os pontos principais associam-se a definição da agenda dos conselhos e a dificuldade do Estado partilhar o poder de decisão: eficácia dos conselhos está relacionada, em grande parte, às oportunidades abertas pelo Estado. Segundo Carneiro (2006, p. 161):

Para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e controle social, é necessário que o Estado considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas públicas as demandas sociais canalizadas a partir da participação dos diversos atores da sociedade civil.

Contudo, são muitas as dificuldades para viabilizar essas condições. Conselhos que não conseguem se legitimar como instâncias de participação acabam funcionando apenas como legitimadores das decisões do Estado, constituindo pouco ou nenhum efeito democratizante, na visão de Tatagiba (2002). Decorrem dessa institucionalização incompleta dos conselhos outros problemas, especialmente a dificuldade de perceber até onde suas deliberações têm ação efetiva. Isto porque muitas decisões precisam passar por outras instâncias, como a legislativa, o que coloca para os conselhos o desafio de atuar além dos de suas fronteiras. De acordo com Tatagiba (2002), a questão da interface dos conselhos

com as demais organizações está ainda em aberto e carece de definições legais e, principalmente, de disposição política para efetivar suas decisões nos demais órgãos da administração pública e legislativos, construindo legitimidade e reconhecimento.

Dagnino (2002) discute as perspectivas sob as quais as experiências de relação entre o Estado e a sociedade – como os conselhos – são criticadas. A visão dos espaços de participação como única saída para a resolução de várias questões (como a transformação do Estado, a construção da cidadania, a eliminação de desigualdades sociais) leva fatalmente a avaliação de seu fracasso. Segundo a autora, uma perspectiva mais produtiva seria a compreensão dos processos que ocorrem nesses espaços e a multiplicidade de relações e diversidades existentes. Outra visão geralmente negativa (DAGNINO, 2002) aponta que os novos espaços de participação resultam em ações fragmentadas, paliativas e limitadas a temáticas e grupos específicos, não alcançando a diminuição de desigualdades e formação de políticas públicas universais.

2.3.3 Especificidades do Conselho Nacional do Esporte

Os estudos que tratam da organização do esporte brasileiro e suas relações com o Estado (TUBINO, 1992; 1996; 2002; LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002; VERONEZ, 2005) enfatizam a importância da atuação do conselho nacional, desde sua criação, nas discussões e decisões relativas ao setor. Entretanto, tal literatura não tem como foco principal a análise das práticas organizacionais do conselho e seus atores, e apóia-se eminentemente em análises legislativas, considerando as exclusivamente normas como evidências das ações, e desprezando outras possibilidades de compreensão do conselho e da ação dos atores envolvidos. Destaca-se com isso a importância de uma abordagem que seja capaz de compreender, a partir das interações concretas dos atores no conselho, sua efetividade enquanto canal de participação na administração pública.

Segundo Draibe (1998, p. 1), o surgimento da forma conselhos a partir dos anos 1990 não foi inédito; nos anos 1930 já se viam alguns. Esse pode ser considerado o caso da área do esporte. O primeiro conselho nacional de esporte foi criado, em sua primeira versão, em 1941 a partir da ação do Estado no setor esportivo, e sua trajetória acompanha e, em alguns aspectos, molda a história do desenvolvimento do esporte no Brasil.

A origem da prática esportiva no Brasil foi marcada pela iniciativa de entidades privadas, tradicionalmente voltadas para o esporte de competição (LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002). A organização das atividades esportivas foi caracterizada pela livre associação de indivíduos em entidades de direito privado, como clubes, centros de esporte, ligas, federações, etc, sem qualquer relação ou interferência do Estado. O elevado desenvolvimento das atividades esportivas no âmbito das relações privadas e a necessidade de mediação de conflitos entre grupos esportivamente organizados, especialmente em torno do futebol, motivaram o Estado brasileiro a legislar desde os anos 1940 sobre as atividades e a organização do esporte no país (LINHALES, 1996; MANHÃES, 2002).

Em 1941 foi criada a primeira legislação esportiva do país, que organizou o funcionamento do setor e instituiu o Conselho Nacional de Desportos (CND). Com isso, o esporte brasileiro foi regulamentado durante o período chamado de Estado Novo e recebeu os contornos presentes na época. Segundo Manhães (2002, p. 31), a característica mais marcante desse período que se difundiu a organização esportiva foi o caráter “corporativizador da ordem social”, entendido pelo autor como:

A intervenção do Estado na dinâmica e no funcionamento das organizações civis, superpondo o público ao privado em nome da harmonia social, cuja base é a ilegitimidade do conflito como forma de convivência (MANHÃES, 2002, p. 31).

Com essa perspectiva de intervenção estatal nas atividades esportivas, o CND, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, tinha como atribuições “orientar, fiscalizar e incentivar a prática de desportos no país” (MANHÃES, 2002, p. 42). Manhães (2002) aponta que o CND recebeu plenos poderes deliberativos, ficando responsável pela disciplina da organização esportiva, podendo intervir diretamente, controlar e arbitrar conflitos das entidades esportivas (privadas), ficando sobreposto a todas as formas organizativas de esporte existentes no país. Sua composição era determinada pelo presidente da república, e segundo Manhães (2002, p 38) ficaram ausentes representantes de entidades esportivas, refletiu caráter autoritário e antidemocrático do CND.

A forma de organização do setor esportivo criada no Estado Novo perdurou, segundo Linhales (1996, p. 177) por quase 50 anos, resistindo às diferentes variações ocorridas no período democrático pós-45 e na ditadura militar, além de

também adentrar na Nova República. Todas as iniciativas estatais subseqüentes alteraram em pouco ou quase nada a ordem criada, caracterizada pela intervenção e controle do Estado, por meio do CND, a toda a organização esportiva nacional.

A organização esportiva do país só foi revista com a Carta Constitucional de 1988, que inovou a atenção dada ao tema e trouxe pela primeira vez um item específico sobre esporte, constitucionalizando-o como direito social de cada cidadão e dever do Estado brasileiro fomentar e garantir o acesso às práticas esportivas. Apesar da constitucionalização do direito ao esporte e da revogação das leis existentes até então, o setor permaneceu por alguns anos sem modificações legais e organizacionais. Em 1993 foi produzida a chamada Lei Zico, que substituiu o CND pelo Conselho Superior de Desportos (CSD), órgão colegiado de caráter consultivo e normativo, deixando a função deliberativa, mas a composição desse CSD não foi substantivamente alterada. A literatura aponta que novamente muitos interesses ficaram excluídos da participação no conselho, e estiveram representados apenas os interesses esportivos voltados ao alto rendimento e à dimensão econômica do esporte (LINHALES, 1996).

Em 1998, a Lei Zico foi substituída pela Lei Pelé, que criou o Conselho do Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDDB), órgão de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Gabinete do Ministro do Esporte e Turismo (BOUDENS, 2000), tendo funcionado até 2002. O atual Conselho Nacional do Esporte (CNE) foi instituído por decreto no ano de 2002, paralelamente à criação do Ministério do Esporte e Turismo. Em 2003 esse Ministério foi desmembrado, tornando-se exclusivamente Ministério do Esporte, o que provocou algumas mudanças na organização do Conselho, que estão em vigor até hoje.

O atual CNE é um órgão colegiado diretamente vinculado ao ministro do esporte, com funções de deliberação, normatização e assessoramento (BRASIL, 1998). De acordo com decreto de sua criação, o CNE tem por objetivo:

Buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional (BRASIL, 2002, Art. 1º).

Dessa definição legal pode-se compreender que o CNE possui dois objetivos mais abrangentes: o desenvolvimento de políticas públicas de prática esportiva e a gerência do sistema nacional do desporto. A legislação vigente considera como

sistema nacional do desporto o modelo de organização das entidades de administração do esporte de alto rendimento, que é voltado à competição e obtenção de resultados profissionais (BRASIL, 1998). O modelo do sistema desportivo é organizado de forma hierárquica, na qual os comitês olímpico e paraolímpico estão no topo, seguidos pelas entidades nacionais de administração do esporte (confederações) e pelas as entidades regionais (federações).

De acordo com o regimento interno do Conselho, as competências legais do CNE são:

- I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998;
- II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Esporte e do Lazer e contribuir para a implementação de suas diretrizes e estratégias;
- III - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inserção social dos menos favorecidos à prática desportiva;
- IV - formular a política de integração entre o esporte e o turismo visando o aumento da oferta de emprego;
- V - emitir resoluções, atos normativos, pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;
- VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações;
- VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva;
- VIII - estudar ações visando coibir a prática abusiva na gestão do desporto nacional;
- IX - dar apoio a projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e práticas desportivas;
- X - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos públicos destinados ao fomento do desporto;
- XI - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas às questões de natureza desportiva (BRASIL, 2003, Título VIII, Art. 1º).

O Conselho Nacional do Esporte se insere na organização estatal; integra a estrutura institucional da administração pública, diretamente ligado ao ministro do esporte. Assim como outros conselhos que se integram à estrutura orgânica da administração pública, o CNE não possui personalidade jurídica, e não goza de autonomia gerencial, administrativa ou financeira. O Ministério do Esporte é o responsável por dotar o CNE dos meios necessários para a realização de suas atividades, assim como dar encaminhamento às suas decisões por meio de resoluções, atos normativos e recomendações, publicados no Diário Oficial da União.

Conseqüência de sua posição institucional decorre ainda que o Conselho subordina-se à hierarquia da organização público-administrativa; suas decisões estão sujeitas ao controle e à rejeição por autoridades superiores (BRASIL, 2002; PEREZ, 2004). Nesse sentido, as decisões tomadas no CNE continuam dependendo da aprovação pela administração e pelos órgãos superiores, e, corroborando com Perez (2004), a participação da sociedade no conselho não destitui o poder próprio da organização estatal.

Apesar dessas limitações decorrentes de sua inserção institucional, o Conselho Nacional do Esporte pode caracterizar uma concepção de estrutura aberta do processo de construção das decisões, o que segundo na visão de Perez (2004) possibilita aos cidadãos exercitar de forma direta, por meio dos espaços participativos, os poderes delegados constitucionalmente à administração pública.

2.4 Dinâmica política e as relações entre Estado e sociedade

A ciência política desenvolveu algumas linhas principais para compreensão das dinâmicas políticas e forma como ocorre a ligação entre o Estado e os interesses de grupos da sociedade, e entre elas, duas são destacadas: a teoria das elites e o pluralismo. Para apresentar essas linhas, utiliza-se aqui, como base, as análises feitas por Marques (2003; 2006), que mostra sinteticamente os pontos dessas abordagens que auxiliam na compreensão da dinâmica das relações entre atores estatais e a sociedade em espaços de decisão coletiva, como conselhos de políticas.

A teoria das elites se consolidou nos anos 1950, marcada pelo estudo da estrutura do poder de decisão nas políticas públicas (MARQUES, 2003). Na abordagem elitista, essa estrutura de poder é composta por uma pirâmide, tendo no seu topo uma elite de lideranças privadas e indivíduos de destaque político. Nessa perspectiva, o poder político deve ser exercido por um grupo restrito de atores capaz de impor seus interesses nas decisões estatais. Os atores políticos vencedores são quase sempre os mesmos, e a política seria marcada por grandes desproporções de poder oriundas das desigualdades de riqueza, conhecimento e status presentes na própria sociedade e que regulam a entrada na estrutura elitista. O monopólio dos recursos e posições de poder por uma elite unificada controlaria o governo de maneira coerente e duradoura (MARQUES, 2003).

Para a teoria das elites, as políticas públicas seguiriam os interesses das elites que ocupam as principais posições de poder. Essas elites dominariam as questões políticas e conseguiriam que seus interesses fossem incorporados pelo Estado e, por sua vez, o Estado reforçaria esse processo sendo responsável pela continuidade do poder da elite (MARQUES, 2003). Essa desproporção de poder permaneceria nas instituições estatais, levando à perenização dos interesses da elite, mesmo que de forma indireta e implícita (MARQUES, 2003).

Na análise de Marques (2003), a teoria das elites possui duas dificuldades explicativas principais. A primeira é a dificuldade de incorporar a mudança e a contingência como parte dos processos políticos, considerando sempre a estabilidade do poder com a elite; e a segunda é que a teoria não considera a importância potencial de atores estatais, não apenas como transmissores dos interesses das elites, mas como atores capazes de influenciar as decisões.

Por sua vez, a corrente norte-americana do pluralismo se desenvolveu também nos anos 1950, em contraposição com a forma de interpretação das relações políticas, adotada pela teoria das elites. Segundo Marques (2003) um dos autores de maior destaque dessa corrente é Robert Dahl, com estudo sobre o poder local nos Estados Unidos (*Who governs? Democracy and Power in a American city*, de 1961). Para o pluralismo, nenhum grupo na sociedade democrática conseguiria controlar as várias questões de política por longo período de tempo, conforme a teoria das elites propõe. Pelo contrário, segundo os pluralistas, a sociedade seria composta por uma série de grupos, cada qual com seus interesses temáticos e instrumentos de poder específicos. Cada temática formaria uma arena política específica, onde ocorreriam disputas entre os grupos mais interessados e mobilizados, e as políticas públicas seriam resultados das disputas entre essa pluralidade de grupos.

Novamente, Marques (2003) aponta algumas das falhas dessa corrente teórica. Na visão desse autor, o pluralismo, assim como os elitistas, não considera os atores estatais como capazes de influenciar efetivamente nos interesses, vendo o Estado como um espaço a ser totalmente ocupado pelos grupos de interesses. Por outro lado, a corrente pluralista trata com dificuldade a possibilidade de estabilidade e continuidade dos grupos que controlam o poder público, considerando sempre a contingência das disputas entre a pluralidade de grupos.

Na análise de Marques (2003), a integração teórica dessas abordagens é difícil, pois suas premissas sobre a origem do poder e da ação social são divergentes. Mas o autor (MARQUES, 2003, p.42) considera que “é possível construir articulações de natureza analítica, desde que devidamente explicitadas e cuidadosamente elaboradas”. Apoiando-se em autores que procuraram essas articulações, Marques (2003) sintetiza que o debate entre as duas correntes, elitista e pluralista, e se concentra na discussão entre estrutura e ação, entre determinação *versus* contingência, estabilidade *versus* dinâmica, principais elementos das teorias apresentadas. Marques (2003) mostra que os autores da teoria das elites destacam certos elementos presentes na estrutura da sociedade para explicar a dinâmica do mundo político, e “ao fazê-lo, por vezes, perdem a dinâmica social e não deixam espaço para a contingência” (MARQUES, 2003, p. 44). Já o pluralismo enfatiza atores, estratégias e dinâmica de ação, mas não considera o contexto e os constrangimentos como fatores que influenciam na continuidade e estabilidade do poder.

2.5 Instituições e contexto institucional

A partir do pressuposto segundo o qual as instituições afetam resultados sociais e políticos (HALL, TAYLOR, 2003) ou, de forma simplificada, que as instituições afetam o comportamento dos atores sociais (ANDREWS, 2005), a análise institucional ressurgiu nas pesquisas das ciências sociais, mais especificamente na Ciência Política, sob o nome de novo-institucionalismo. Essa linha teoria modificou significativamente os estudos sobre dinâmicas políticas e a formação de políticas estatais, a partir do final dos anos 1970.

De acordo do Therét (2003), o institucionalismo distingue-se, de maneira geral, de outros paradigmas teóricos ao apontar que, para compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, é necessário considerar as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, que são precisamente as instituições. É dentro de instituições que os indivíduos tomam decisões, desenham organizações e definem alternativas de comportamento. E nesse sentido, é importante que se leve em consideração que as preferências dos indivíduos tenham sido construídas em determinados contextos institucionais (VERGARA, 1993).

De acordo com Klijn (2001, p. 136), as instituições podem ser descritas como “processos que são adotados na produção e reprodução das relações”. O pressuposto é o de que essas instituições estruturam significados e criam representações cognitivas através dos quais a realidade é enxergada. São aprendidas durante a participação dos atores nos processos sociais e, simultaneamente, oferecem e delimitam o escopo das suas ações. O comportamento guiado pelas regras institucionais significa que os atores têm um conhecimento implícito sobre como agir em determinadas situações (KLIJN, 2001).

A questão central que se coloca é como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos (HALL; TAYLOR, 2003; THERÉT, 2003). Segundo Hall e Taylor (2003), o novo-institucionalismo, de forma geral, apresenta duas perspectivas para responder a essa questão: a perspectiva calculista e a perspectiva cultural. A perspectiva calculista enfatiza aspectos do comportamento que são instrumentais e orientados ao cálculo estratégico. Nessa ótica, as instituições afetam o comportamento, pois oferecem aos atores uma certeza de como será o comportamento dos outros atores em determinadas situações. Já a perspectiva cultural enfatiza que os atores não agem inteiramente baseados em cálculos estratégicos, mas limitados pela visão do mundo própria do indivíduo e sua interpretação da situação. Desse ponto de vista, as instituições, além de subsídios para o cálculo estratégico fornecem modelos culturais e cognitivos que moldam a interpretação e a ação (HALL; TAYLOR, 2003).

Estudos institucionais enfatizam também as relações de poder, especificamente como as instituições causam assimetrias de poder entre grupos. Sugerem um contexto no qual as instituições conferem a certos grupos de interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão (HALL; TAYLOR, 2003). Outra característica do institucionalismo é a concepção sobre o desenvolvimento histórico, como uma causalidade social dependente da trajetória percorrida. Segundo Hall e Taylor (2003), os institucionalistas tentam explicar como uma determinada trajetória e certas “políticas herdadas” estruturam e condicionam as decisões ulteriores.

O processo de institucionalização, no qual regras são construídas e alteradas, é um processo contínuo (BERGER; LUCKMAN, 1974). As regras precisam ter seguidores, ou seja, elas só continuam existindo se forem continuamente afirmadas, reafirmadas ou modificadas por atores sociais. Segundo Klijn (2001), a continuidade das instituições é consequência da ação de atores que as usam como modelos

interpretativos para suas ações. Os atores situam-se em contextos institucionais específicos compostos por regras de funcionamento estabelecidas em normas informais, normas legais de direito e em formatos organizacionais específicos.

No desenvolvimento de políticas, a importância das normas legais e dos formatos institucionais e organizacionais é fundamental, pois compõem o contexto institucional em que ocorre determinada dinâmica política (SKOCPOL, 1992 apud MARQUES, 2006). As instituições são parte importante do ambiente em que se dão as dinâmicas políticas pois, ao especificar o que é ou não é possível, assim como quais os atores que participam das decisões, alteram estratégias e preferências, influenciando seus resultados (MARQUES, 2003).

Para a perspectiva neo-institucionalista, além de analisar a história da formação das instituições e os atores estatais, é necessário analisar “sua posição (política e de poder) em relação aos ambientes socioeconômicos e políticos constituídos de atores portadores de interesses e recursos” (MARQUES, 1997, p. 81). Marques chama a atenção para o privilégio que a perspectiva neo-institucionalista tem dado às relações e interpenetrações entre o Estado e a sociedade, na correlação entre recursos e posições de atores estatais e não estatais na formulação das políticas.

2.6 Análise de políticas: da escolha racional a abordagem de redes

O campo da pesquisa de análise de políticas públicas visa reconstruir os produtos da ação estatal e relacioná-los com um mundo de ações cada vez mais complexo, de interações entre atores sociais e instituições públicas, ao mesmo tempo em que permite um controle científico rigoroso das investigações empíricas realizadas (SUBIRATS, 1992). Genericamente, a análise de políticas públicas pode ser entendida como o estudo do Estado em ação (SOUZA, 2003), mas não se limita apenas a aumentar o conhecimento sobre as ações desenvolvidas e implementadas. Mais do que isso, a pesquisa em políticas públicas enfatiza a investigação dos aspectos dinâmicos do processo de produção das políticas, o contexto e os diversos fatores e atores envolvidos (FREY, 2000; FARIA, 2003).

O desenvolvimento do campo da análise de políticas ocorreu paralelamente e em diálogo com as várias teorias do Estado (MARQUES, 2006) e desde as primeiras formulações, a produção das políticas foi interpretada como composta por etapas subseqüentes de um ciclo. Embora essas etapas tenham variações em cada

enfoque, a formulação mais conhecida descreve o ciclo como: a percepção de problemas, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a decisão, a implementação, a avaliação, e a finalização ou a retroalimentação das políticas (MARQUES, 2006).

A análise de políticas públicas, como subárea derivada inicialmente da ciência política, se concentrou por muito tempo no estudo da etapa da decisão, nos processos decisórios (FARIA, 2003), baseando-se no modelo econômico do comportamento racional, no qual o ator (racional) é capaz de tomar uma decisão baseado na hierarquização clara e completa de suas preferências (KLIJN, 1998). O modelo do ator racional tem como pressuposto que todos os processos das políticas ocorrem em fases, e que outro pressuposto o tomador de decisões possui todas as informações necessárias para analisar o problema e as alternativas e assim chegar racionalmente à melhor decisão.

O enfoque da escolha racional foi criticado nos anos 1940 e 1950, quando surgiu a teoria da racionalidade limitada, de Hebert Simon, na qual a decisão racional é limitada pela informação (limitada) disponível ao indivíduo e pela sua capacidade (limitada) de processamento dessa informação (FREDERICKSON; SMITH, 2003). Assim, a análise da situação não é completa e a decisão é limitada ao processamento e às informações disponíveis. Klijn (1998) argumenta que apesar do movimento crítico à teoria da escolha racional, o modelo da racionalidade limitada não rompeu com o pressuposto básico da escolha racional, que considera que os processos de políticas podem ser produzidos ou influenciados por um único ator, não considerando a diversidade e complexidade da tomada de decisão.

Nos anos 1970 surgiram novos enfoques de análise de políticas num movimento de ruptura com a abordagem tradicional dada pela teoria da escolha racional, apresentado as políticas como processos complexos: o modelo da política governamental de Allison e Zelikow (1999), as teorias de construção da agenda de autores como Cobb e Elder (1983, apud Klijn, 1998), Cohen, March e Olsen (1972) e Kingdon (2003), entre outros. Em todas essas abordagens, a produção da política pública é vista como resultado da interação entre vários atores, num processo complexo devido a grande quantidade de fatores presentes (diferentes atores, diferentes percepções, diferentes preferências, diferentes formas de interagir, entre outros). Os diferentes enfoques de análise de políticas são apresentados de forma sintética no Quadro 1, a seguir.

Dimensões	Ator Racional	Racionalidade Limitada	Políticas como Processo
Atores	Tomador de decisão central	Tomador de decisão central num contexto de incerteza	Variedade de atores
Processos	Fases (formulação, decisão, implementação)	Incremental. Enfrentar a incerteza	Conflito de Interesses. Altamente dinâmico e imprescindível
Decisões	Escolha da melhor alternativa (minimizando custos, maximizando benefícios)	Escolha de alternativa factível	Escolha de alternativa que recebe maior apoio
Poder	Centralizado	Centralizado porém limitado pela incerteza	Dividido
Informação/valores	Informação disponível, valores dados	Informação incompleta, valores nem sempre claros	Informação dispersa, valores conflitantes e nem sempre claros

Quadro 1: Enfoques de análise de políticas

Fonte: Klijn, 1998, p. 9.

Comparadas ao enfoque da escolha racional, percebe-se que as abordagens das políticas como processos elaboraram alternativas de análise diferentes, além de problematizarem vários elementos presentes no enfoque tradicional da escolha racional. As novas abordagens enfatizam a dinâmica, considerando a existência de uma diversidade de fatores envolvida na produção de políticas. Segundo Marques (2006) essas abordagens destacam a importância do aspecto político dos processos envolvidos na produção das políticas.

Nessa perspectiva, com o objetivo de contextualizar a dinâmica que compõe os processos de políticas surge a abordagem de redes para análise de políticas públicas, (KLIJN, 1998). A importância do contexto e da interação dos agentes, não apenas na formulação, mas também na implementação de políticas só começou a ser tratada quando o campo de análise de políticas incorporou a ideia de redes sociais (HECLO, 1978, apud MARQUES, 2006). Segundo Klijn (1998) os fatores diversos que compõem o processo das políticas (problemas, atores, interações, etc) não são derivados do acaso mas estão conectados à rede de organizações e indivíduos na qual este processo ocorre. Mizruchi (2006), exemplificando a utilização da abordagem de redes, sugere ser necessário, para explicar o desenvolvimento de políticas governamentais, compreender as relações entre os agentes dentro e fora das agências estatais. Na visão do autor, o governo não é uma instituição única e fixa, mas uma série de subunidades operando, muitas

vezes, em oposição umas às outras, cujos membros desenvolvem coalizões e disputas não apenas dentro das agências e entre elas, mas também com diversos agentes externos ao Estado (MIZRUCHI, 2006). A análise de redes se apresenta como referencial capaz de englobar e compreender as mais diversas interações (tanto individuais como organizacionais) e possibilita a identificação das causas e consequência dessas formas de relacionamento (MARTES et al., 2006).

A abordagem de redes de políticas públicas é fortemente influenciada pela teoria organizacional, especificamente pela literatura sobre relações interorganizacionais, além de possuir traços da ciência política e do próprio campo de análise de políticas públicas. A seguir serão detalhados os conceitos de redes e redes de políticas públicas assim como seus elementos constitutivos fundamentais.

2.7 Redes

As idéias, os conceitos e as aplicações de redes não são novos; vêm sendo estudados há décadas por diversas áreas do conhecimento que se propuseram a analisá-los a partir de suas próprias óticas, dando-lhes assim diversos enfoques. No sentido etimológico, o termo rede deriva do latim e significa "entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames, com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido" (MARTELETO; SILVA, 2004). Desde os estudos clássicos até os mais recentes, nota-se que não há uma teoria de redes e que o conceito aparece ligado a outras diversas teorias sociais (MARTELETO, 2001).

Alguns autores que estudam redes (BÖRZEL, 1997; THOMPSON; PFORR, 2005) propõem a definição de duas dimensões, a abordagem teórica e aplicação prática, na tentativa de apresentar de maneira clara a variedade de entendimentos e formas de aplicação das redes. Neste trabalho são apresentadas a abordagem de redes de política, enquanto perspectiva teórica, e a análise de redes sociais, como ferramenta de análise.

Na análise de redes no contexto de políticas e da administração pública predominam duas correntes distintas, porém não excludentes: a escola de intermediação de interesses e a escola da governança (BÖRZEL, 1997; THOMPSON; PFORR, 2005). Como método, abordagem de redes estuda a estrutura social, descrevendo a relação entre os atores em medidas de coesão, densidade, centralidade, entre outras, utilizando principalmente métodos de representação espacial. Essa abordagem é mais conhecida como análise de redes

sociais (ARS), conforme Scott (2000) e Wasserman e Faust (1994), e será apresentada detalhadamente mais adiante. Importante destacar que essas duas formas de utilização da idéia de redes – de políticas e redes sociais - não são excludentes, mas complementares, e usadas conjuntamente possibilitam investigações empíricas mais eficientes (BÖRZEL, 1997; KLIJN, 1998, 2001; MASSARDIER, 2006; THOMPSON; PFFOR, 2005). Este estudo propõe-se a seguir essa linha, que integra a perspectiva teórica e metodológica, utilizando elementos analíticos da análise das redes sociais e elementos explicativos das redes de políticas.

2.7.1 Redes de políticas

A distinção entre as duas correntes teóricas nas redes de políticas públicas não é clara, tampouco mutuamente excludente, mas há características que as diferem. Em termos gerais, a escola de intermediação de interesses concebe as redes de políticas como um conceito amplo aplicável a todos os tipos de relação entre atores públicos e privados. Já a escola da governança caracteriza as redes de políticas como uma forma específica de interação, baseada na coordenação não hierárquica (BÖRZEL, 1997). Apesar dessa variedade apontada, destaca-se que, na essência, a pesquisa apoiada na abordagem de redes de políticas públicas considera que o processo de produção das políticas é complexo, difuso e não-racional, constituído por vários atores em arranjos muitas vezes informais (THOMPSON; PFFOR, 2005).

A perspectiva de redes em políticas públicas como intermediação de interesses surge de questionamentos às correntes pluralistas e neocorporativistas, concentrando-se em torno da crítica ao pluralismo, que deixa espaço excessivo para a idéia de que qualquer um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, e ao neocorporativismo que, ao contrário, fecha as possibilidades desse acesso (MASSARDIER, 2006). Nesse sentido, abordagem

das redes apresenta-se como uma alternativa aos modelos pluralistas e neocorporativistas, como um conceito genérico para diferentes tipos de relação entre o Estado e a sociedade (BÖRZEL, 1997). Nessa linha, o conceito de redes, de acordo com Börzel (1997, p. 1) corresponde a:

Um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e com atores ligados de forma interdependente que compartilham interesses sobre uma determinada política, que

trocam recursos para perseguir esses interesses, admitindo a cooperação como melhor maneira de alcançar os objetivos comuns.

Essa perspectiva de redes como intermediação de interesses tem sido aplicada como ferramenta analítica, assumindo o pressuposto de que a existência de redes de políticas, que reflete o status ou poder relativo de grupos de interesses numa determinada área, influencia (mas não determina) os resultados das políticas (BÖRZEL, 1997). Alguns autores ainda adicionam valores explicativos aos diferentes tipos de redes, assumindo que a estrutura das redes tem maior influência sobre a lógica das interações entre seus atores do que afeta a produção e os resultados das políticas. No entanto, Börzel (1997) destaca que essas hipóteses ainda não foram sistematicamente testadas.

A corrente que compreende as redes de políticas como forma de governança aponta que as redes podem ser úteis para compreender como as relações entre grupos e as agências de governo variam de um domínio a outro, sendo um modelo teórico de porte médio, que permite a análise dos modos de governança das sociedades, em setores, subsetores ou formas organizacionais mais complexas (PAULILLO, 2000). Apesar da vasta bibliografia sobre o tema da governança, há entendimento comum dela como a implementação de um novo estilo de governo, caracterizado pelo maior grau de interação e cooperação entre o Estado e diversos atores da sociedade no interior de redes mistas entre o público e o privado (NATERA, 2004). Na mesma linha, Thompson e Pforr (2005) colocam a governança como um estilo de governar ligado a um Estado mais democrático do que intervencionista, no qual atores estatais e não-estatais participam de redes de políticas. Nesse contexto, uma rede de políticas pode ser descrita:

Por seus atores, as ligações entre eles, e suas fronteiras. Inclui um conjunto relativamente estável de atores públicos e privados. As ligações entre os atores formam canais de comunicação e troca de informação, expertise, confiança e outros recursos. As fronteiras de uma rede de políticas não é determinada por instituições formais mas resultado de um processo de reconhecimento mútuo dependente da relevância funcional ou imersão estrutural (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 41-42 apud THOMPSON; PFORR, 2005, p. 3).

Ou seja, nessa abordagem as redes de políticas podem ultrapassar arranjos institucionais formais e conferem importância a relações participativas nos processos de tomada de decisão e produção de políticas públicas. Já para Natera (2004, p. 6)

a governança se refere “às estruturas e processos mediante os quais atores políticos e sociais levam a cabo práticas de intercâmbio, coordenação, controle e tomada de decisão em sistemas democráticos”. As redes de políticas são então consideradas como uma forma particular de governança em sistemas políticos modernos, caracterizados pela diferenciação social e pela crescente setorialização das políticas (BÖRZEL, 1997). Thompson e Pforr (2005) apontam que a relação mais clara existente entre as definições de redes de políticas e de governança é o fato de ambas minimizarem a dicotomia Estado–sociedade.

Estudos e pesquisas que utilizam o enfoque de redes necessitam desenvolver metodologias específicas para estabelecer as fronteiras analíticas dessas redes, bem como identificar as variáveis relevantes e suas interações. Paulillo (2000), revisando os principais estudos na área, destaca os trabalhos de Marsh e Rhodes (1990) e Dowding (1995). Os primeiros autores (MARSH; RHODES, 1990, apud PAULILLO, 2000) identificam quatro dimensões nas quais as redes variam: interesses, número e natureza dos membros, interdependência e recursos de poder. Já Dowding (1995 apud PAULILLO, 2000) destaca as características dos membros (informação, legitimidade, reputação e habilidades) e das conexões (grau de envolvimento dos atores, regras de interação, centralidade e intensidade das relações). Segundo Paulillo (2000), as redes apresentariam um *continuum* entre uma rede difusa e a comunidade política. Entre esses tipos existem diferenças quanto ao grau de abertura, de institucionalização, de integração e de estabilidade, conforme apresentado no quadro abaixo.

Dimensão	Comunidade política	Rede difusa
Membros		
Número de participantes	Muito limitado, alguns grupos conscientes excluídos	Amplo
Tipo de interesses	Econômico e/ou profissional	Vários
Integração		
Frequência	Frequente, alta qualidade, interação dos grupos incluídos na rede sobre as matérias relacionadas com as políticas	Contatos flutuantes em frequência e intensidade
Continuidade	Avaliações persistentes ao longo do tempo. Efeitos também persistentes	Flutuação significativa
Consenso	Todos os participantes avaliam os resultados e legitimam-nos	Alguns acordos existem, mas o conflito está sempre presente
Recursos		
Distribuição de recursos	Todos os participantes apresentam recursos e utilizam-nos no processo de interação	É possível que alguns participantes tenham recursos, mas eles são limitados
Distribuição interna	Hierárquica, líderes podem transferir ou deliberar membros	Variada, inclusive a capacidade para regular os membros
Poder	É possível um grupo dominar, mas o resultado de soma não zero persiste na comunidade	Poder desigual refletido pelos recursos desiguais. Resultado de soma zero

Quadro 2: Tipos de redes de políticas: características da comunidade política e da rede difusa

Fonte: Marsh e Rhodes (1992, p. 251 apud PAULILLO, 2000)

Paulillo (2000), resgatando as idéias de Rhodes (1990), aponta que redes difusas seriam aquelas em que os laços institucionais são mais frouxos, as redes são mais abertas e pouco integradas. São redes ainda em formação, não apresentam representações coletivas definidas, caracterizadas por instabilidade e falta de continuidade nas relações. Por outro lado, as redes que envolvem áreas subgovernamentais ou intermediárias entre o Estado e o mercado são formadas por laços institucionais mais amadurecidos. A estabilidade, a continuidade das relações e a restrição à participação de certos grupos são as principais características (RHODES, 1990 apud PAULILLO, 2000).

De acordo com levantamento feito por Börzel (1997), as principais dimensões de caracterização de redes seriam: (a) o número e tipo de atores envolvidos, (b) a função principal da rede e (c) a distribuição de poder. Já Natera (2004) detalha sete dimensões básicas para a caracterização de redes de políticas: (a) o número de atores políticos e sociais participantes (densidade da rede), natureza deles (grau de heterogeneidade da rede) e a intensidade de suas relações (intensidade relacional);

(b) a institucionalização da rede (grau de estabilidade); (c) a função principal (rede de problemas, rede de profissionais, rede intergovernamental, etc); (d) as relações de poder, isto é, as diferentes capacidades de influência dos atores (fontes e desigualdade de poder) e tipo de recursos que manejam para exercer influência (materiais, simbólicos, etc); (f) jogo de repartição de interesses e valores (acordo ou conflito) e também a presença de atitudes voltadas a negociação; (g) as relações da rede com seu entorno imediato de problemas e atores (grau de abertura ou permeabilidade, reatividade ou próatividade, etc).

Também fundamental para a análise de redes de políticas é a definição dos tipos de relação existente entre os atores. Natera (2004) propõe que, considerando atores governamentais exerçam função diferenciada na rede, podem ser observados sete tipos de relação entre atores: relações formais (de autoridade); relações coercitivas; relações utilitárias; relações clientelares; relações articuladas em torno de uma coalizão; relações baseadas em cooptação e relações baseadas em vínculos pessoais. Segundo Natera (2004), numa rede de políticas podem ser observados todos ou apenas alguns dos tipos de relações. É necessário um estudo sistemático para verificar que tipos de relação predominam em cada caso e que combinações são mais eficientes para a consolidação da rede. No entanto, acredita-se que a rede será mais forte e menos instável quanto mais tipos de relações forem estabelecidos (NATERA, 2004).

Outro ponto fundamental no estudo de redes de políticas é, na visão de Klijn (1998), o foco nos padrões de relação entre atores e suas interdependências. Para este autor:

Las redes de políticas públicas son padrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma em torno de problemas y/o programas políticos (KLIJN, 1998, p. 34).

Klijn (1998) aponta que as principais características das redes de políticas são: (a) a interdependência entre os atores, (b) a diversidade de atores e objetivos e (c) os padrões de relação entre os atores. As interdependências geram interações entre os atores que criam e sustentam padrões de relacionamentos. Klijn (1998) sustenta que um ator é dependente de outro se sua relação com este se caracteriza por baixa possibilidade de substituição e grande importância. As redes de políticas enfatizam a interação estratégica e processos complexos e imprevisíveis de

negociação entre diversos atores, os quais têm diferentes objetivos que podem se alterar ao longo das interações. Os atores nunca sabem antecipadamente quais serão os resultados e só percebem isso durante os processos de negociação. A questão dos padrões de relação entre os atores cerca o tema das instituições, pois criam regras que regulam seu comportamento e a divisão de recursos que influenciam em suas opções estratégicas (KLIJN, 1998).

O conceito de redes de políticas públicas considera a natureza altamente interativa dos processos políticos e destaca o contexto institucional nos quais esses processos ocorrem. Segundo Klijn (1998), os contextos institucionais se caracterizam por vínculos relativamente estáveis entre organizações e se sustentam por um fluxo contínuo de recursos entre elas. O autor destaca a importância das instituições na abordagem de redes pois:

Os acordos organizacionais são necessários para coordenar as interações complexas entre vários atores no processo político. Se os acordos não são possíveis, fica difícil unir os pontos de vista e as interações entre os atores (KLIJN, 1998, p. 39).

Como já foi discutido em seção anterior, o contexto institucional estabelece regras a partir das quais se organizam comportamentos dos atores, de maneira a produzir resultados políticos e sociais. A abordagem de redes compõe uma linha da teoria institucional que trata a organização como espaço de disputa de interesses e valores conflitantes. É uma análise organizacional que enfatiza o caráter relacional, a partir de recursos ou capacidades distribuídas de forma diferenciada e que produz relações estruturadas de autonomia e dependência.

2.7.2 Análise de redes sociais

Estudos de redes são muito antigos e não há consenso sobre suas origens exatas. Mizruchi (2006) sugere que os estudos de redes têm como origem a sociologia estrutural, uma abordagem segundo a qual as estruturas sociais afetam mais o comportamento humano do que as normas culturais ou outras condições subjetivas. Scott (2000) aponta que três vertentes de conhecimento fundamentaram a atual perspectiva de redes sociais: (a) os analistas sociométricos, que em 1930 trabalharam em pequenos grupos e produziram muitos avanços técnicos com métodos da teoria dos grafos; (b) os pesquisadores de Harvard, que também na década de 30, exploraram padrões de relações interpessoais informais e a formação de subgrupos; e, (c) os antropólogos de Manchester, que usaram os conceitos das

duas primeiras vertentes para investigar a estrutura de relações comunitárias em sociedades tribais e pequenas vilas. Essas três correntes foram reunidas novamente nas décadas de 1960 e 1970, quando foram criadas as bases da atual análise de redes sociais (SCOTT, 2000).

Uma rede diz respeito a um conjunto de pessoas e organizações ligadas através de um conjunto de relações sociais de um tipo específico. Para Nohria (1992 apud CÂNDIDO; ABREU, 2001) a estrutura de qualquer organização pode ser circunscrita e analisada em termos de redes múltiplas de relações tanto internas quanto externas. A partir dessa visão, todas as organizações são redes, o ambiente organizacional pode ser caracterizado como um conjunto de unidades interligadas e em constante interação, e as ações, atitudes e comportamentos dos atores nas organizações podem ser mais bem explicados em termos de relacionamentos (NOHRIA, 1992 apud CÂNDIDO; ABREU, 2001).

A análise de redes não é um fim em si mesmo. Ela constitui um meio para realizar uma análise cujo objetivo é mostrar em que forma a rede é explicativa dos fenômenos analisados. Com a ênfase que dá às relações sociais concretas, a análise de redes apresenta uma perspectiva dinâmica da ação social e pode ser aplicada nos estudos de diferentes fenômenos e questões sociais.

Existem muitas formas de utilização de redes nas ciências sociais, como já foi dito, desde tomá-la como uma metáfora que orienta a visão de que organizações e indivíduos estão de alguma forma conectados, passando pelo seu uso normativo, que determina certas configurações, e mais recentemente como método de análise propriamente (MARTELETO; SILVA, 2004). Nesse uso teórico-metodológico mais recente, considera-se a rede não apenas como metáfora da estruturação das organizações na sociedade, mas também como método para a descrição e a análise dos padrões de relações nelas presentes (MARQUES, 1999).

A partir da década de 1980, uma literatura crescente vem mostrando que os vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais, influenciando o fluxo de bens materiais, idéias, informação e poder (SCOTT, 1992; FREEMAN, 2002, apud MARQUES, 2006). Na visão de Marques (1999, p.47), essa perspectiva:

Parte do estudo de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos

vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes.

O fator de destaque na análise das relações é a possibilidade de construção de estudos precisos em termos descritivos sem a imposição de uma estrutura a priori à realidade e aos atores. Segundo Marques (2006), esse tipo de análise permite investigações detalhadas sobre os padrões de relação entre indivíduos e grupos, possibilitando a aproximação com os “microfundamentos ação social sem a perda de visão da estrutura” (MARQUES, 1999, p. 47). Entretanto, a perspectiva relacional aberta pelas redes não substitui e deve ser complementada com a análise tradicional dos atributos e das estruturas formais. De acordo com Knoke e Kuklinski (1991), os atributos são características intrínsecas das pessoas, objetos ou eventos, como sexo, idade, ocupação, etc. Já as relações são características observáveis apenas sobre, no mínimo dois atores, são características que não existem nas partes isoladas.

Com o objetivo de fornecer alguma unidade à perspectiva de redes sociais, Katz et al. (2004) propõem a observação de cinco características fundamentais no estudo das redes: (a) o comportamento de um ator pode ser mais bem explicado pela rede de relacionamentos na qual ele se encontra imerso, do que por seus atributos ou valores; (b) o foco de análise deve ser o relacionamento entre as unidades de uma rede e não os atores em separado; (c) a interdependência entre os atores de uma rede deve ser assumida de antemão; (d) o fluxo de informação e recurso entre dois atores não depende simplesmente do relacionamento entre eles, mas sim do relacionamento entre todos os outros atores da rede; (e) as fronteiras entre as redes não são claras.

De acordo com Wasserman e Faust (1994), existem quatro elementos fundamentais na análise de redes: os nós, as posições, as ligações, e os fluxos. Os nós são definidos como os pontos ou atores que compõem a rede. As posições definem as localizações dos pontos no interior de uma rede. As ligações ou conexões determinam o grau de densidade ou de difusão relativo aos atores da rede. Por fim, os fluxos indicam a troca de recursos, informações, bens, serviços e contatos em uma rede (WASSERMAN; FAUST, 1994).

Qualquer tipo de rede encerra uma estrutura de determinadas relações entre os atores. Esses padrões observáveis no ambiente onde os atores transacionam

bens e serviços podem ser expressos por meio de regularidades nas relações de interação, indicando aspectos na rede associados com poder, confiança, controle social, alinhamento de interesses, formas de negociação, formas de seleção, entre outros (WASSERMAN; FAUST, 1994). Os dados são obtidos sobre díades ou par de atores, mas as hipóteses podem ser formuladas tanto sobre o nível da díade, quanto sobre os níveis do ator e da rede, pois os níveis micro e macro nos estudos de rede podem ser muito parecidos teórica e metodologicamente (BORGATTI; FOSTER, 2003). As relações em uma rede são entendidas entre pares de atores, diferentemente da estrutura e do posicionamento, onde todos os atores são levados em consideração.

De acordo com Wasserman e Faust (1994) as aplicações do conceito de redes podem ser organizadas da seguinte forma: (a) aspectos estruturais, como as medidas de centralidade, densidade, transitividade, e coesão; (b) aspectos posicionais, como a análise de equivalência estrutural, regular, de clusters e de blockmodels; e (c) aspectos relacionais, utilizada com o objetivo de testar proposições teóricas acerca das propriedades relacionais. Os padrões que emergem dos relacionamentos entre todos os atores de uma rede enfatizam os aspectos estruturais e posicionais, e o tipo de relacionamento existente entre dois atores de uma rede é enfatizado nos aspectos relacionais (GRANOVETTER, 1985; WASSERMAN; FAUST, 1994). Existem diferentes maneiras para identificar os padrões que descrevem a estrutura, a posição, a centralidade e as relações entre as organizações que compõem uma rede, neste estudo serão pesquisadas apenas aspectos estruturais, tamanho e densidade, e um aspecto posicional, a centralidade.

O tamanho da rede é o total de ligações efetivas (relações reais) ou de ligações potenciais (relações latentes) existentes num determinado grupo de atores sociais. Segundo Scott (2000), o tamanho é um critério fundamental na identificação dos padrões da rede, seja ela total ou parcial, pois todos os demais critérios são calculados a partir deste indicador.

A densidade de uma rede, segundo Granovetter (1985), é o quociente das ligações efetivamente existentes entre seus atores pelo total de ligações possíveis entre eles. Pode-se dizer que a densidade é um índice do potencial de comunicação entre as partes da rede, possibilitando sugerir inicialmente a quantidade e os tipos de recursos e informação que podem ser trocados. A densidade é uma propriedade

estrutural da rede e está associada ao grau de interconexão entre os atores; quanto maior a interconexão, maior a densidade (GRANOVETTER, 1985).

Gnyawali e Madhavan (2001) destacam três características das redes densas: facilitam o fluxo de recursos, principalmente informação; funcionam como sistemas fechados de confiança, gerando mais facilmente comportamentos similares; facilitam a atribuição de sanções. Ao contrário das redes densas, as redes difusas se caracterizam por um baixo nível de interconexão dos atores. As redes difusas estão associadas ao acesso de novas informações, principalmente pelo caráter não redundante das relações que ela encerra (GNYAWALI; MADHAVAN, 2001).

Outra tendência apontada pela literatura em relação às redes densas é a tendência a comportamentos de compromisso e esquivança. De acordo com Oliver (1991), o compromisso com as fontes institucionais requer certo grau de coordenação e negociação entre as organizações da rede, características típicas das redes densas. Por outro lado, requer o estabelecimento de mecanismos envolvendo a perda de controle e a autonomia individual. Assim, ao tentarem minimizar a perda de autonomia em função de seus relacionamentos, organizações disfarçam, afrouxam suas ligações institucionais, e até mesmo, em casos mais extremos, mudam de objetivo ou de domínio (OLIVER, 1991).

Por sua vez, a centralidade, em termos gerais, pode ser considerada a posição de um ator na rede em relação aos demais, considerando-se como medida a quantidade de elos que se colocam entre eles. Ou seja, a centralidade diz respeito ao grau em que um ator está envolvido em todas as relações da rede e o quão acessível ele se apresenta. Os atores de uma rede podem ser classificados em proeminentes e periféricos, de acordo com o nível de centralidade que eles apresentam. Galaskiewicz e Burt (1991) apontam que proeminentes são os atores que ocupam o centro da rede, envolvem-se em relações mais importantes, possuem mais controle sobre os recursos disponíveis, e por estarem estrategicamente posicionados, são mais visíveis. Por outro lado, os periféricos possuem poucas relações e geralmente não se mostram aos outros, embora apresentem a vantagem relativa de um grau maior de autonomia (GALASKIEWICZ; BURT, 1991).

Mizruchi (2006) afirma que é de especial importância na análise de redes a relação entre a centralidade de um ator e a sua influência sobre os demais atores. Segundo o autor, apesar de diversos estudos terem demonstrado uma associação positiva entre a centralidade e o poder, a relação entre esses fatores é mais

complexa do que se imagina. Em determinados tipos de estruturas, atores com elevada centralidade local podem ser mais poderosos do que atores com elevada centralidade global. E mesmo em algumas situações, a elevada centralidade pode até representar um empecilho na consecução dos objetivos, presumivelmente porque em uma posição central a organização torne-se mais visível e mais vulnerável ao controle externo (SCOTT, 2000; MIZRUCHI, 2006). Apesar da variedade de conclusões sobre a relação entre centralidade e poder, Mizruchi (2006) argumenta que a maioria dos estudos, ao revelarem algumas associações significativas entre as duas variáveis, confirma o princípio básico da teoria das redes, segundo o qual a posição de um ator numa estrutura social tem impacto significativo sobre o seu comportamento.

As perspectivas de redes apresentadas até aqui – a abordagem de redes de políticas e a análise de redes sociais – são úteis para o estudo aqui proposto. A abordagem de redes de políticas é um conceito que trata a formulação das políticas como processos complexos, composto por diversos atores em arranjos não formais. A análise de redes sociais enxerga que as organizações ou conjuntos de pessoas ligadas através de vínculos formam redes e que os comportamentos podem ser mais bem explicados por meio da configuração dos relacionamentos entre os atores. Essas formas de utilização da idéia de redes não são divergentes, mas sim complementares, à medida que uma rede de política também pode ser estudada como uma rede social, e apresentam-se como úteis para análise do objeto de estudo desta pesquisa.

Existem atualmente muitos softwares disponíveis para a análise de redes, sendo que os mais utilizados são o UCINET, o PAJEK, o NETDRAW e o NETMINER. Nesta pesquisa foram utilizados o programa UCINET 6 (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002) e o programa de visualização NETDRAW.

2.8 Construção do conceito de Esporte

O esporte, enquanto objeto de estudo científico, é dotado de especificidades e deve ser entendido nas suas peculiaridades. Os pesquisadores têm utilizado perspectivas teóricas variadas e praticamente todo o repertório de metodologias de investigação existentes para estudar o esporte, o que conduziu a um desenvolvimento de diversas concepções acerca de seu significado nas sociedades contemporâneas (FERRANDO; BARATA; OTERO, 2002).

Os esportes modernos foram desenvolvidos principalmente a partir século XVIII, com o processo de formação dos Estados modernos, das sociedades industriais e da economia capitalista (BRACHT, 2005; TUBINO, 1992; 2002), incorporando características como a instituição de normas e regulamentos, a organização racional e burocrática, a quantificação de resultados e o recorde. O surgimento do esporte moderno está associado ao campo das atividades físicas constituídas por jogos e competições nas quais a busca por melhores resultados era foco privilegiado.

As características assumidas pelo esporte moderno, principalmente a instituição de sistemas de normas e regulamentos específicos, possibilitou sua difusão para além das fronteiras dos Estados nacionais (GEBARA, 2002), expandindo-se rapidamente da cultura europeia para outros países. A construção de grandes espaços esportivos, como os estádios de futebol, e o desenvolvimento de veículos de comunicação em massa contribuíram para a difusão do esporte pelo mundo e, inclusive, para o Brasil. O processo de expansão da prática do esporte na sociedade provocou necessidade de ampliação de seu conceito e inúmeras têm sido as tentativas de captar e traduzir esse processo.

Neste ponto, é importante destacar a visão de Manoel Tubino (1992; 2002), pois o autor esteve presente no cenário esportivo nacional e inclusive no antigo Conselho Nacional do Desporto (CND) e suas idéias subsidiaram a formulação do entendimento do esporte por parte do Estado brasileiro. Na perspectiva desse autor, o conceito ampliado de esporte parte das formas sob as quais ele pode ser encontrado na realidade social, e suas manifestações básicas são: (a) o esporte educacional, que pode ser oferecido no sistema educacional ou não, porém possui conteúdo educativo, podendo ser a base para o desenvolvimento de atletas de rendimento; (b) o esporte de participação ou esporte popular, que é realizado de forma lúdica, não comprometida com regras, espaço e tempo formais, com finalidade de proporcionar lazer e bem estar a seus praticantes; e (c) o esporte de alto rendimento, voltado para a competição e a obtenção de resultados (TUBINO, 1992; 2002). Nas palavras do autor:

Retornando aos usuários-praticantes, percebemos que a prática esportiva pode ser dividida em práticas de aprendizagem, de treino, de competição, de prática regular, de recreio e tantas outras identificadas na abrangência das dimensões sociais do esporte, isto é, do esporte-educação, do esporte-participação e do esporte-performance (TUBINO, 1992, p. 20).

A ampliação do significado a partir das práticas de esporte como um fenômeno social plural abrange as várias manifestações nas quais o movimento humano e a cultura corporal estão presentes com objetivos diversos, rompendo com a visão singular do esporte como uma prática fechada e restrita aos espaços especializados e a pessoas com aptidão física especiais.

Para Alves e Pieranti (2007), amplia-se não só a visão de esporte como também surgem “vários esportes, conceitos e manifestações, provenientes de campos diversos – fruto do desenvolvimento tecnológico, da atividade profissional, do comércio e negócio, do consumo, da indústria de entretenimento, da saúde, da educação”. Os autores (ALVEZ; PIERANTI, 2007) sugerem que o esporte favorece a socialização, o desenvolvimento da consciência e da ação coletiva, a identidade e a representação simbólica da nação, além dos ganhos para a saúde e qualidade de vida. A partir da consolidação dessa nova perspectiva e do reconhecimento como fundamental ao desenvolvimento humano, o esporte passa a se incorporar cada vez mais na vida das sociedades e dos indivíduos e também passa a ser objeto da ação do Estado, da administração e das políticas públicas.

Outra noção de esporte é trazida por Bourdieu (2004), que o entende como um conjunto de práticas e consumos esportivos oferecidos por instituições a agentes sociais para suprir uma demanda social, constituindo o que o autor denomina de campo esportivo. Pilatti (1999), aproveitando a visão de Bourdieu, aponta que o campo esportivo é composto por instituições públicas e privadas que passaram a defender e a representar esportistas, a elaborar e aplicar normas que regem estas práticas por produtores e vendedores de bens e serviços necessários à prática de determinado esporte e produtores e vendedores de espetáculos e bens esportivos associados, direta ou indiretamente ligados ao esporte.

Nessa perspectiva, o esporte surge a partir do momento em que se constitui um campo de concorrência, no qual o esporte apareceu enquanto objeto de disputa, onde se defrontam agentes com interesses específicos, ligados às posições que ocupam (PILATTI, 1999). O campo esportivo decorre de uma ruptura (progressiva ou não) das atividades ancestrais (lúdicas ou competitivas), até se constituir num campo de práticas específicas com lutas próprias, onde se coloca e investe toda uma cultura ou uma competência específica.

Bourdieu (2004) lembra que há todo um programa de pesquisa implicado na idéia de que um campo de profissionais da produção de bens e serviços esportivos está se constituindo progressivamente (entre os quais, por exemplo, os espetáculos esportivos), no interior do qual se desenvolvem interesses específicos, ligados à concorrência, relações de força específica, etc. Menciona também que uma das conseqüências da constituição desse campo esportivo é “o contínuo aumento da ruptura entre profissionais e amadores, que acompanha o desenvolvimento de um esporte-espetáculo totalmente separado do esporte comum” (BOURDIEU, 2004, p. 217). Segundo o autor, a constituição de um campo reservado aos profissionais é acompanhada de uma “desposseção dos leigos, pouco a pouco reduzidos ao papel de expectadores”, e a partir disso, a evolução do esporte depende cada vez mais da lógica interna do campo de profissionais, “sendo os não-profissionais relegados à categoria de público cada vez menos capaz da compreensão dada pela prática” (BOURDIEU, 2004, p. 218).

Diante das diferentes visões dos autores apresentados nesta seção, nota-se que a noção de esporte possui dimensões variadas. Para Tubino (1992; 2002), as dimensões do esporte diferem-se a partir do objetivo da prática, ou seja, educação, participação, ou rendimento. Já na visão de Bourdieu (2004), a diferenciação está na existência de um campo profissional, que envolve o espetáculo e a lógica econômica, e no esporte amador, que envolve a prática comum, e que tem perdido espaço de forma que os praticantes amadores tornam-se apenas expectadores dos espetáculos esportivos. A perspectiva de Tubino é importante pois fundamenta a noção de esporte presente na legislação brasileira e também utilizada para a formulação das políticas no âmbito federal e do CNE. Já Bourdieu confere uma visão mais crítica e aprofundada do esporte, relacionando-o com a lógica do consumo e da economia. Em síntese, as visões dos dois autores citados têm focos de análise diferentes mas não opostos, e que contribuem para a compreensão das práticas de formulação de políticas no âmbito do Conselho Nacional do Esporte.

3 Método

Neste capítulo é apresentado o método utilizado para a realização desta pesquisa. A descrição do método é fundamental, pois de acordo com Vieira (2005), é a partir dele que os tópicos gerais de cientificidade - validade, confiabilidade e aplicação - poderão ser evidentemente demonstrados. Os procedimentos metodológicos utilizados numa pesquisa estão sempre relacionados aos pressupostos teóricos que orientam a compreensão ao defrontar-se com o problema de pesquisa (ZANELLI, 2002). As escolhas teórico-metodológicas foram feitas de forma que a compreensão da pesquisadora, o referencial teórico utilizado e modo de coleta e análise dos dados formassem um arranjo cientificamente lógico e consistente.

3.1 Tipo e desenho da pesquisa

A pesquisa realizada tem caráter essencialmente qualitativo, apesar de utilizar evidências tanto qualitativas como quantitativas. Considerando que se conhecia pouco ou quase nada a respeito do objeto em estudo, a pesquisa caracterizou-se como exploratória. É também uma pesquisa descritiva, pois pretendeu descrever por meio de ampla variedade de evidências o objeto estudado.

A estratégia utilizada foi o estudo de caso, que investiga fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto real, quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005). É uma estratégia adequada quando o pesquisador entende que as condições contextuais são pertinentes ao objeto em estudo. Seguindo a definição proposta por Yin (2005), esta pesquisa escolheu o estudo descritivo do caso único do Conselho Nacional do Esporte por ser um caso revelador, pois não havia sido colocado à investigação científica anteriormente, e a informação descritiva por si só releva as características do objeto pesquisado.

O nível de análise da pesquisa teve como foco as interações entre os conselheiros no contexto do Conselho Nacional do Esporte. Para tanto, a unidade de observação foram as informações coletadas a partir dos conselheiros que compõem o Conselho Nacional do Esporte, buscando as relações estabelecidas entre eles no contexto da organização e, especificamente, seu modo de operação. O universo de

pesquisa foi definido pelos vinte e dois membros que participam atualmente do Conselho Nacional do Esporte.

O corte de realização da pesquisa foi transversal com perspectiva longitudinal, isto é, a coleta de dados, que foi feita num determinado momento, buscou informações de momentos passados, quando estas foram relevantes para explicar a configuração atual do objeto pesquisado (VIEIRA, 2005, p. 21). O período estudado corresponde a cinco anos, ou seja, desde o ano de 2003, quando foi instituído o Conselho Nacional do Esporte, até o momento atual, em 2008. Durante esse período foram realizadas quatorze reuniões.

3.2 Coleta de dados

O estudo de caso foi realizado com a utilização de dados coletados por métodos e fontes múltiplas de evidências, primárias e secundárias: documentação, observação, levantamento e entrevistas individuais. De acordo com Yin (2005), uma das vantagens da estratégia de estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de dados. Segundo o autor (YIN, 2005), o uso de várias fontes de evidência permite o desenvolvimento de linhas de investigação convergentes, em um processo de triangulação de dados, no qual as conclusões do estudo tornam-se consistentes, pois se baseiam em fontes distintas de informação.

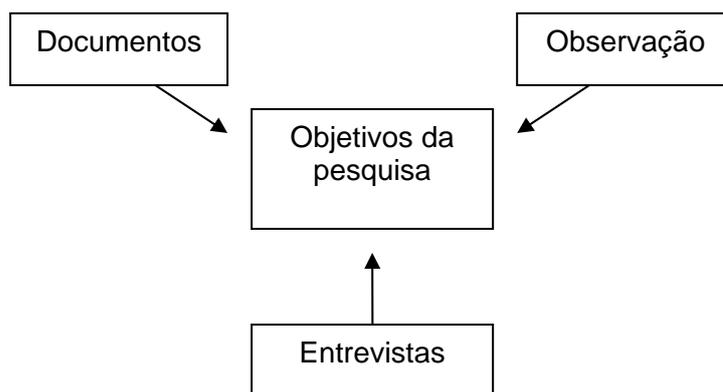


Figura 1: Convergência de várias fontes de evidências (caso único).
Fonte: Adaptado de Yin (2005).

A pesquisa documental teve como fontes as atas de reunião do Conselho, o regimento interno do Conselho, as legislações pertinentes, e as resoluções do Conselho publicadas no Diário Oficial da União; todos documentos de acesso

público. Além disso, foram utilizadas como apoio à pesquisa informações das organizações participantes do Conselho disponíveis em sites de internet, como regimentos, normas, relatórios, entre outros.

A documentação coletada foi sistematizada a partir da técnica de análise documental, que consiste em uma operação visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, com o objetivo de facilitar, num momento posterior, a sua consulta e referência (BARDIN, 1977).

Entrevistas individuais semi-estruturadas foram utilizadas como ferramenta de coleta de dados aprofundados, conforme Creswell (2003), possibilitando uma conversação no sentido de se obter informações detalhadas e úteis para a análise qualitativa. O roteiro utilizado para as entrevistas está apresentado integralmente no Apêndice 1. No momento da entrevista, foram também coletados os dados relacionais para a análise da rede. Para tanto, elaborou-se um quadro contendo os nomes dos participantes do CNE, para que cada entrevistado informasse as relações mantidas com os demais, servindo como fonte de evidência para a construção de matrizes e sociogramas, utilizados para descrição da rede pesquisada. Onze entrevistas foram realizadas pessoalmente pela pesquisadora, com duração média aproximada de quarenta minutos cada. Outros cinco roteiros foram encaminhados pela internet, com respostas escritas que foram, em alguns casos, confirmadas por telefone. Participaram da pesquisa, ao todo, dezesseis conselheiros.

A observação possibilitou um contato estreito entre o pesquisador e o objeto estudado. De acordo com Ludke e André (1986), a observação é um método eficiente no estudo de fenômenos contemporâneos, que se encontram disponíveis para serem observados (YIN, 2005). A observação é um método vantajoso pois independe da capacidade de descrição ou disposição do sujeito estudado, ou seja, exige menos cooperação ativa das pessoas pesquisadas, sendo útil principalmente em situações onde não há disposição ou interesse em participar de entrevistas (SELLTIZ et al., 1975).

Segundo a definição de Selltiz et al. (1975), foi utilizada nesta pesquisa a observação sistemática, feita em uma reunião do Conselho Nacional do Esporte, que ocorreu dentro do período de coleta de dados e depois da realização da maioria das entrevistas. A observação foi planejada e sistematizada de acordo com os objetivos da pesquisa, e seu conteúdo registrado por meio de anotações. Além

disso, utilizou-se a observação também durante a realização das entrevistas individuais, sendo importante para a compreensão de elementos contextuais e comportamentos dos entrevistados, que auxiliaram na interpretação dos resultados.

3.3 Análise dos dados

3.3.1 Análise da rede

Este trabalho objetivou descrever a experiência de participação no Conselho Nacional do Esporte, utilizando como um dos meios a abordagem de redes. Conforme discutido no capítulo anterior, a abordagem de redes busca as relações entre atores, compreendendo comportamentos e processos por meio da análise das interações. Para identificar como o comportamento ou opiniões dos indivíduos dependem das estruturas nas quais eles se inserem, a unidade de análise não se restringe apenas aos atributos dos atores (como idade, gênero, profissão), que apesar de importantes dizem respeito a características individuais e não explicam propriamente o comportamento social, mas também a partir de dinâmicas e processos ocorridos em vínculos e relações que os indivíduos estabelecem através de suas interações uns com os outros. Essa estrutura é apreendida concretamente como uma rede de relações que pesa sobre as escolhas, orientações, comportamentos e opiniões dos indivíduos (MARTELETO, 2001).

A análise de redes é uma metodologia que utiliza dois tipos de instrumentos para representar os padrões de relacionamentos entre agentes sociais: um tipo de grafo chamado sóciograma e a álgebra matricial (WASSERMAN; FAUST, 1994; SCOTT, 2000). No sóciograma, os pontos representam atores, e os segmentos de linhas correspondem às relações ou vínculos.

Esta pesquisa utilizou o conceito de vínculo, referindo-se a qualquer tipo de ligação existente entre dois atores. Na rede estudada, foram identificados quatro tipos mais freqüentes de vínculos entre os conselheiros: (a) institucional, envolvendo laços estritamente formais e de trabalho; (b) pessoal, incluindo todos os laços pessoais, de amizade e familiares; (c) político, envolvendo desde ligações partidárias até alinhamentos ideológicos mais amplos, e, por fim, vínculos de (d) negócios, referentes a projetos e parcerias envolvendo ligações financeiras. O conceito de relação, por sua vez, refere-se ao conjunto de vínculos existentes entre

cada par de atores. Isto é, uma relação entre dois conselheiros poderia ser composta por até quatro vínculos.

Para a análise de rede proposta foi utilizado o programa Ucinet 6.0 (BORGATTI, EVERETTI e FREEMAN, 2002) que calcula, por meio de diversas funções logarítmicas e álgebras matriciais, variáveis e dimensões que servem para a análise e estruturação das redes de relações do Conselho, como tamanho, densidade e centralidade. O tamanho da rede foi dado pela relação entre a quantidade de ligações efetivas existentes entre os atores. Já a densidade é o quociente das ligações efetivamente existentes pelo total de ligações possíveis entre eles. A centralidade de cada ator foi calculada a partir da quantidade de ligações entre ele e os demais.

A análise realizada utilizou o modelo simétrico, no qual a existência de uma relação entre dois atores somente é considerada quando ambos se referem mutuamente, ou seja, só existe ligação quando os dois lados atestam sua existência. Por um lado, essa escolha diminui as ligações entre os atores da rede ao eliminar inúmeras indicações unilaterais de relacionamento, mas por outro, ela aumenta a confiabilidade das relações indicadas ao considerar apenas as relações duplamente atestadas. Após a elaboração das matrizes, com base nos dados coletados durante as entrevistas, utilizou-se o software UCINET para a identificação dos indicadores básicos para a análise da rede: tamanho, densidade e centralidade. Por fim, utilizou-se o software Net Draw para a representação gráfica da rede.

3.3.2 Análise de conteúdo

O método de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) é um conjunto de técnicas usado para analisar em profundidade mensagens produzidas por um indivíduo ou grupo, buscando obter informações a respeito dos temas abordados, das condições de produção das mensagens e de realidades não explícitas, como visões de mundo, modelos de comportamentos, representações sociais, etc.

Em relação aos procedimentos para realização da análise de conteúdo, Bardin (1977) agrupa-os em três etapas: pré-análise, exploração do material e, tratamento dos resultados e interpretações. Na pré-análise faz-se uma leitura livre dos dados empíricos, para confirmar a adequação dos dados aos objetivos da pesquisa, formular novos objetivos e criar categorias que orientam a organização do material empírico. Na etapa de exploração do material ocorre a classificação dos

dados, ou seja, o processo de categorização. Na etapa de tratamento e interpretação dos dados ocorre a atividade central da análise de conteúdo, quando são feitas as inferências sobre os dados e as situações não expostas no conteúdo analisado.

O método de análise de conteúdo utiliza fundamentalmente a técnica de análise categorial, que tem como objetivo identificar mais claramente informações inseridas nas mensagens a partir da categorização do texto, funcionando através do desmembramento do texto em unidades e, posterior, agrupamento dessas unidades em categorias (BARDIN, 1977).

Classificar elementos em categorias significa agrupá-los pela parte comum existente entre eles. A categorização tem como objetivo fornecer uma representação simplificada dos dados brutos. A análise de conteúdo “assenta implicitamente na crença de que a categorização não introduz desvios no material, mas que dá a conhecer índices invisíveis, ao nível dos dados brutos” (BARDIN, 1977, p. 112-113).

As categorias cumpriram os requisitos de homogeneidade (não misturar critérios de classificação), da exaustividade (classificar a totalidade do texto), da exclusão mútua (um mesmo elemento do conteúdo não pode ser classificado em mais de uma categoria) e da objetividade (codificadores diferentes devem chegar aos mesmos resultados) (BARDIN, 1977). O quadro com os blocos, dimensões e categorias de análise utilizadas neste trabalho está apresentado a seguir.

Blocos	Dimensões	Categorias
Contexto	Função	Histórico
		Inserção institucional
		Atribuições
Quem	Composição	Seleção e perfil dos atores
		Representatividade
O quê	Agenda	Definição de pauta
		Temas
Como	Organização	Forma e frequência das reuniões
		Distribuição de informações
	Dinâmica	Processo deliberativo
		Configuração da rede

Quadro 3: Blocos, dimensões e categorias utilizadas na análise de conteúdo

Fonte: dados da pesquisa

3.4 Limitações da pesquisa

O método empreendido de estudo de caso único pode apresentar limitações nas suas conclusões analíticas por não ser realizado em comparação com outros casos, como nos estudos de caso múltiplos (YIN, 2005). No entanto, o estudo de caso único realizado nesta pesquisa procurou trabalhar com várias fontes evidências empíricas, buscando a compreensão de diversas dimensões que consolidam as descrições e conclusões apresentadas. Ressalta-se, no entanto, que os resultados e conclusões não são generalizáveis a outros casos, sendo específicos do objeto estudado.

Outras limitações decorrem da coleta de dados, que foi marcada pela dificuldade de realização das entrevistas. A maioria dos entrevistados possuía a agenda bastante cheia. Dada esta dificuldade, a pesquisadora optou por diminuir o tempo de duração das entrevistas procurando concentrar as informações e não ter perdas significativas de conteúdo, apoiando-se em fontes documentais. Outra estratégia adotada foi o encaminhamento dos roteiros de entrevista pela internet, para conselheiros que se disponibilizaram a mandar suas respostas por escrito. Mesmo assim, seis conselheiros não mostraram disponibilidade para participar da pesquisa.

A utilização da metodologia de análise de redes também possui limitações. A estrutura de uma rede é sempre mais que a mera soma do total das relações, antes de tudo diz respeito aos mecanismos que combinam as relações entre os atores. Uma das limitações quanto à validade dos dados coletados por meio de entrevista é que os atores podem ter opiniões que mudam de tempo em tempo. Desta forma a rede estudada é relatada de acordo com a condição atual do ator.

A rede do Conselho Nacional do Esporte foi construída com base em dados coletados entre os meses de dezembro e fevereiro de 2007, porém foi relacionada à análise de documentos do CNE produzidos desde o ano de 2003. Aproveitando a argumentação de Marques (2003), de que a redes de relações apresentam dinâmicas fortemente marcadas por dependência da trajetória, acredita-se que a rede pesquisada tende a apresentar uma grande estabilidade na sua estrutura e composição. Essa abordagem se justifica devido aos membros do CNE serem, na maioria, os mesmo desde 2003 até 2007, o que possibilita a premissa de que a rede estudada pouco se alterou nesse período.

Outra limitação está na possibilidade dos atores ocultarem as reais condições das relações. Isto se deve ao fato do Conselho pesquisado ter um tamanho relativamente pequeno, no qual todos os atores se conhecem e sentem algum tipo de constrangimento ao falar de suas relações. Um exemplo disso consiste numa resposta que contenha o mesmo tipo de posicionamento sobre maioria ou todos os relacionamentos estabelecidos com os membros do CNE. As relações aparecem permeadas por constrangimentos, isto é, alguns indivíduos incorporam as representações mais adequadas e consistentes com a posição social e institucional que ocupam. Mesmo que as crenças privadas sejam opostas, os relatos fazem referência aos sentimentos e idéias dominantes no contexto da rede estudada.

4 Apresentação e discussão dos resultados

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados alcançados pela pesquisa com base nas categorias definidas para análise e nas referências teóricas. As evidências são apresentadas por meio de gráficos, tabelas, figuras e trechos de entrevistas mais representativos.

4.1 Atribuições do Conselho

A lei Pelé define três atribuições ao CNE: deliberar, assessorar e normatizar (BRASIL, 1998). Deliberação, conforme foi discutido no referencial teórico, trata-se da tomada de decisão sustentada pela discussão coletiva. A normatização está relacionada ao estabelecimento de normas para determinados assuntos. Já o assessoramento refere-se à função de apoio e assistência ao ministro. A pesquisa apontou que a percepção predominante entre os conselheiros é sobre o papel de assessoramento ao ministro e à política do governo federal.

O CNE referenda as decisões do Ministério (Conselheiro N).

O Conselho tem uma característica de participar o segmento esportivo pra referendar as políticas (Conselheiro T).

O Conselho Nacional do Esporte traz o nome ainda do antigo CND, que era o órgão de normatização, fiscalização do esporte e tudo mais... Mas este conselho que a gente passou a vivenciar tem por característica um papel muito mais de assessoramento e de aval das ações ministeriais e à política governamental de esporte (Conselheiro D).

O Conselho é um espaço de escuta pro o Ministério, no sentido dele avaliar como suas ações vão impactar junto à sociedade civil, mais especificamente junto à sociedade civil organizada no mundo do esporte. Entretanto não percebo o Conselho Nacional do Esporte cumprindo um papel de formulação dessas políticas. Esse papel está colocado para o Ministério. O Conselho, pelo menos na minha percepção, é um órgão muito mais assessor e consultivo (Conselheiro B).

Nota-se que a característica deliberativa do Conselho enquanto um espaço de apresentação e discussão de demandas da sociedade é pouco presente na fala dos conselheiros de forma geral.

A lei Pelé dispõe apenas sobre a existência e os objetivos mais gerais do Conselho, mas seu funcionamento e organização são regulamentados pelo regimento do Ministério do Esporte, isto é, o regimento do Conselho é dos capítulos do regimento do ME. Ele não é definido pelo colegiado, mas sim instituído pelo poder executivo. Esse regimento é mais conhecido entre os representantes governamentais e foram poucos os conselheiros representantes da sociedade que mostraram conhecer essas regras, quando perguntados.

Se existem, não as conheço (Conselheiro Q).

Ainda não foi estabelecido nenhum regimento interno. O regimento interno foi constituído informalmente pra mera formalidade (Conselheiro I).

O Conselho tinha que ter um papel autônomo, na minha visão. E ele não tem. Ele é um conselho nacional esporte que atende à política do governo. O conselho não tem autonomia (Conselheiro D).

4.2 Composição do Conselho

As especificidades da composição do CNE foram analisadas a partir da seleção e perfil dos atores e de sua representatividade, ou seja, seu vínculo com as bases.

4.2.1 Seleção e perfil dos atores

A legislação esportiva vigente, a Lei Pelé, dá ao presidente do Conselho, ministro do esporte, a prerrogativa legal de definir quem participa do colegiado, não havendo regras específicas e claras que determinem o perfil das entidades. A legislação apenas diz que “O CNE será composto por vinte e dois membros indicados pelo Ministro do Esporte, que o presidirá” (BRASIL, 2003, art. 12-A). O ministro, por meio de portaria ministerial, institui a composição do Conselho, ou seja, as entidades que têm representação. A pesquisa mostrou que não existem critérios claros para a definição dessa composição, que está apresentada no Quadro 4, abaixo.

Tipo	Membro
Governo	Ministro do Esporte
	Secretaria Executiva
	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
	Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer
	Fórum de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer
Entidades	Comissão Nacional de Atletas
	Comitê Olímpico Brasileiro
	Comitê Paraolímpico Brasileiro
	Comissão Brasileira Desportiva Militar
	Confederação Brasileira de Futebol
	Confederação Brasileira de Clubes
	Conselho Federal de Educação Física
	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
	Organização Nacional das Entidades do Desporto
Indivíduos	Representante do Esporte 1
	Representante do Esporte 2
	Representante do Esporte 3
	Representante do Esporte 4
	Representante do Esporte 5
	Representante do Esporte 6

Quadro 4: Composição do CNE

Fonte: dados da pesquisa

O CNE tem uma composição singular, pouco vista em outros conselhos de políticas federais. É uma composição que não se caracteriza apenas pela representação social; existem representações de entidades e participação direta de cidadãos não vinculados formalmente a entidades. A Tabela 1, a seguir, descreve a proporção dos diferentes tipos de conselheiros presentes na composição do CNE.

Tabela 1: Composição do Conselho Nacional do Esporte

Tipo de membro	Quantidade	%
Governo	07	32
Entidades	09	41
Indivíduos	06	27
Total	22	100

Fonte: dados da pesquisa

Analisando o caso do CNE, pode-se dizer que a divisão clássica entre Estado e sociedade civil é um recurso conceitual limitado para compreender sua composição e correlações de poder. Isto porque há atores sociais muito influentes que não estão localizados na categoria Estado ou sociedade civil. No CNE ocorre

ainda que alguns atores transitam entre espaços governamentais e societais, exercendo diferentes papéis conforme circunstâncias pessoais e estratégias políticas. Neste mesmo sentido Côrtes (2005) aponta que processos de tomada de decisão ocorrem em contextos de redes de políticas, onde há atores diversos. “Essas redes não respeitam fronteiras entre o Estado e a sociedade, e esses atores se confrontam, articulam e constroem consensos estratégicos para a formulação e implementação de políticas” (CÔRTEZ, 2005, p. 21). A Figura 2, a seguir, representa as mudanças de posições institucionais ocorridas no CNE, desde sua criação.

Tipo	Membro
Governo	Ministro do Esporte
	Secretaria Executiva
	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
	Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer
	Fórum de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer
Entidades	Comissão Nacional de Atletas
	Comitê Olímpico Brasileiro
	Comitê Paraolímpico Brasileiro
	Comissão Brasileira Desportiva Militar
	Confederação Brasileira de Futebol
	Confederação Brasileira de Clubes
	Conselho Federal de Educação Física
	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
	Organização Nacional das Entidades do Desporto
	Representante do Esporte 1
Representante do Esporte 2	
Individuos	Representante do Esporte 3
	Representante do Esporte 4
	Representante do Esporte 5
	Representante do Esporte 6

Tipo	Membro
Governo	Ministro do Esporte
	Secretaria Executiva
	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
	Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
	Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer
	Fórum de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer
Entidades	Comissão Nacional de Atletas
	Comitê Olímpico Brasileiro
	Comitê Paraolímpico Brasileiro
	Comissão Brasileira Desportiva Militar
	Confederação Brasileira de Futebol
	Confederação Brasileira de Clubes
	Conselho Federal de Educação Física
	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
	Organização Nacional das Entidades do Desporto
	Representante do Esporte 1
Representante do Esporte 2	
Individuos	Representante do Esporte 3
	Representante do Esporte 4
	Representante do Esporte 5
	Representante do Esporte 6

Figura 2: Troca de posições ocorridas no CNE.

Fonte: dados da pesquisa

Os conselheiros exercem mandato de dois anos com possibilidade de recondução por mais dois, sem receberem nenhum tipo de remuneração pelas atividades. Cada uma das entidades escolhe o seu representante, sem que haja indicação formal de nomes por parte do ministro. Na maioria dos casos, os representantes são os presidentes, ou o ocupante do cargo máximo na entidade.

A representação governamental é constituída pelo ministro, pelo secretário executivo do Ministério e pelos três os secretários nacionais, de esporte educacional, de lazer e de esporte de alto rendimento, o que significa que a esfera de governo federal tem cinco votos, mais de 20% do colegiado, conforme mostrado na Tabela 1 acima. Houve alterações nos conselheiros governamentais no ano de 2007, em função do período eleitoral. Alterou-se o ocupante do cargo de ministro, e consequentemente, modificaram-se os secretários nacionais. No entanto, essas mudanças não afetaram significativamente a composição do Conselho, foi mais uma troca de posições institucionais, onde o secretário executivo assumiu a posição de

Ministro, e outros dois representantes de entidades assumiram cargos nas secretarias nacionais.

A representação governamental também ocorre nos níveis municipal e estadual, por meio da Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer – Asmel, e do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer. Essas duas organizações ingressaram no Conselho em sua atual composição, desde 2003.

A Comissão Nacional de Atletas é uma instância vinculada ao Ministério do Esporte, formada por 35 esportivas e paradesportistas de destaque internacional, que tem como objetivo representar os interesses da classe junto ao governo federal.

Os comitês Olímpico e Paraolímpico integram o Conselho desde sua antiga formação, o CND, e até hoje suas cadeiras são representadas pelos mesmos indivíduos. Os comitês são organizações ligadas ao esporte de alto rendimento olímpico e para-olímpico.

Na composição do CNE, percebe-se que a única modalidade esportiva especificamente representada é o futebol, por meio de sua confederação brasileira (CBF). A CBF é representada por um de seus vice-presidentes, o que foge à regra observada anteriormente, de que o membro do Conselho é o representante máximo da entidade (presidente). Essa exceção pode ser explicada pelo fato de o futebol ser a modalidade mais difundida e organizada do país; sua estrutura é definida pela própria Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e não recebe recursos financeiros do Ministério do Esporte, ao contrário do que ocorre com os outros segmentos esportivos. A CBF possui um frente política parlamentar bastante consolidada, e tende a procurar a representação de seus interesses diretamente no Congresso Nacional. Este argumento será reforçado mais adiante, quando forem apresentadas as baixas freqüências de temas relativos ao futebol nas pautas e de participação do representante da CBF nas reuniões.

Apenas uma mulher participa entre os vinte e dois membros do Conselho. Ela atualmente é representante do governo pela Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, no entanto, já foi representante de outra entidade, a ASMEL e tem participado do CNE desde a adoção da nova composição, em 2003.

Há no CNE seis vagas que são de livre provimento; indicações de indivíduos feitas diretamente pelo Ministro do Esporte, ou seja, são cadeiras de participação

direta de cidadãos do esporte nacional. Segundo a portaria ministerial, as vagas são para “representantes do esporte nacional, a serem indicados pelo Ministro de Estado do Esporte”. A indicação dos conselheiros para essas seis cadeiras não possui critérios formalizados e não existem registros que permitam perceber o processo de escolha destes representantes. O relato a seguir aponta que:

Essa representação não é discutida no Conselho. Essa representação, ela é de autoridade do Ministro, sua nomeação é feita pelo Ministro (Conselheiro B).

Para além da análise Estado-sociedade discutida anteriormente, a compreensão da composição do CNE deve levar em consideração as especificidades da organização do mundo esportivo. Conforme apresentado no referencial teórico, as entidades e organizações ligadas ao esporte costumam dividir-se entre três diferentes segmentos, de acordo com o tipo de prática esportiva: o esporte educacional, o esporte de participação ou lazer, e o esporte de alto rendimento. Esta é a diferenciação adotada no Brasil, e é possível percebê-la claramente na estrutura da administração pública esportiva, pois há no Ministério do Esporte três secretarias nacionais, uma relacionada a cada um desses tipos de prática esportiva.

A utilização desses diferentes segmentos esportivos como ferramenta analítica foi importante para revelar tendências nos interesses representados no Conselho Nacional do Esporte. A pesquisa mostrou grupos têm maior representação. Isto porque alguns membros individuais acabam sobrepondo algumas representações de entidades, somando votos e dando maior peso a certos segmentos esportivos, como o movimento olímpico, para-olímpico e o futebol, todos ligados ao esporte de alto rendimento. Essa tendência será visualizada mais adiante, na figura que descreve a rede formada pelo Conselho. Percebe-se esta configuração até mesmo na fala do conselheiro:

Deve-se atentar para a diferença no peso da representação. Apesar de todos os segmentos estarem lá, há alguns mais bem representados e com maior capacidade do que outros (Conselheiro N).

Outra questão estudada diz respeito à qualificação técnica e política para o exercício da participação e deliberação. O exercício da função de conselheiro exige o domínio de um saber técnico, conhecimento sobre o funcionamento do Estado e seus processos administrativos (CARNEIRO, 2006; DAGNINO, 2002). A pesquisa apontou que os membros do CNE sentem-se qualificados para o exercício da função, possuem nível de escolaridade alto, tendo a maioria deles cursado pós-graduação mais de uma vez. Apesar de apenas uma parcela dos membros terem experiência profissional na administração pública, os demais consideram ter conhecimento suficiente ou, ainda, terem a assistência necessária do Ministério do Esporte para a compreensão de procedimentos técnicos característicos da administração pública.

A questão da qualificação política também é importante para a atuação no CNE, espaço que exige a convivência entre uma multiplicidade de atores e interesses. Neste aspecto, destaca-se o fato de que a maioria dos conselheiros do segmento governamental tem filiação ao partido político que administra o Ministério do Esporte desde sua criação: além do ministro e de três dos secretários nacionais, os representantes de estados e municípios também são ligados ao partido, o que representa aproximadamente 25% dos membros do Conselho. Corroborando com Fuks e Perissinotto (2006), a existência de uma disponibilidade do indivíduo para o ativismo político, como o engajamento eleitoral, participação em outros espaços de deliberação ou o ativismo político, estão associados à presença de certa motivação para a ação política. Além disso, o ativismo político pode ser uma fonte de experiência e aquisição de habilidades, como recursos de comunicação e argumentação, possibilitando que a participação de certos indivíduos no Conselho seja mais qualificada, ativa e efetiva.

O estudo revelou que apesar de não haver critérios claros para a seleção e acesso ao Conselho, isso não causa questionamentos sobre legitimidade dos seus membros. Os trechos de entrevistas mostrados abaixo evidenciam esta afirmação.

Penso que a composição do CNE é bastante representativa do desporto nacional. Acho que, no geral, todo mundo está representado ali e as decisões no seio do conselho mostram isso, pois são muito abrangentes (Conselheiro H).

A composição do CNE é basicamente política e isso faz com que as questões não sejam aprofundadas e acabem por ficar esvaziadas. Há pessoas que nem sabem o que fazem por lá, estão mais

preocupadas em agradar o Ministro ou algum “figurão” do esporte. Penso que a composição deveria ter como requisito mínimo de conhecimento técnico (comprovado pela participação acadêmica) aliado a um período mínimo de participação efetiva no segmento que representa (Conselheiro R).

O CNE tem uma boa composição. Todo o segmento esportivo está representado. As relações intersetoriais são feitas em outros momentos, não devem ser feitas no Conselho. Mas deve-se atentar para a diferença no peso da representação. Apesar de todos os segmentos estarem lá, há alguns mais bem representados e com maior capacidade do que outros (Conselheiro N).

A partir de sua composição foi observado também que o CNE é um conselho especificamente setorial, ou seja, possui apenas membros diretamente e apenas ligados ao mundo do esporte. Aparentemente o Conselho não atua de forma intersetorial, não abriga representantes de outras áreas e interfaces, como por exemplo, saúde, educação, trabalho, entre outros.

O Conselho tem a característica de ouvir o segmento esportivo pra referendar as políticas. Mas, se é ouvir o segmento esportivo, uma primeira distorção é que não é todo mundo, é só o segmento esportivo. Que outras dimensões estão no conselho de maneira sistêmica? Nenhuma... Não tem saúde, cultura, turismo, não tem os usuários, etc (Conselheiro T).

No entanto, o CNE possui algumas comissões temáticas, que atualmente são seis, e que repercutem, de forma indireta, na composição e participação de segmentos no Conselho. Essas comissões são designadas pelo ministro e funcionam como instâncias de estudo, debate e formulação de propostas, que são apresentadas ao colegiado. Elas não são formadas apenas por conselheiros; possuem membros externos, indicados pelas entidades representadas e que, normalmente, possuem conhecimento notório nas temáticas, que são: (a) Futebol e Marketing Esportivo; (b) Combate ao Doping; (c) Estudos Jurídicos Esportivos; (d) Esporte de Aventura, e (e) Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte. As comissões são instrumentos interessantes, sob o ponto de vista da participação no CNE. Cada uma tem sua formação específica, composta por conselheiros e outros integrantes, muitas vezes de outros segmentos sociais, como educação, cultura, etc. Destaca-se que os indivíduos convidados a integrar as comissões não

participam das reuniões do CNE. As comissões têm como objetivo apenas pesquisar informações sobre os temas e subsidiar as discussões do colegiado.

Com os dados da pesquisa foi possível identificar que os participantes do Conselho são os grupos com maior capacidade organizativa, recursos e status no mundo esportivo, que historicamente fazem parte do esporte de alto rendimento e profissional. A Figura 3, abaixo, mostra a composição do CNE até o ano de 2003 e as mudanças ocorridas a partir de 2003.

Composição Conselho Nacional do Esporte até de 2003		Composição Conselho Nacional do Esporte a partir de 2003	
1	Ministro do Esporte e Turismo	1	Ministro do Esporte
2	Secretário Nacional do Esporte	2	Secretário Executivo
3	Representante do Congresso Nacional - Senado	3	Secretário Nacional de Esporte Educacional
4	Representante do Congresso Nacional - Câmara	4	Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento
5	Representante do Congresso Nacional - Câmara	5	Secretária Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer
6	Comitê Olímpico Brasileiro COB	6	Comitê Olímpico Brasileiro COB
7	Comitê Paraolímpico Brasileiro CPB	7	Comitê Paraolímpico Brasileiro CPB
8	Conselho Federal de Educação Física CONFEF	8	Conselho Federal de Educação Física CONFEF
9	Comissão Nacional de Atletas CIA	9	Comissão Nacional de Atletas CIA
10	Fórum de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	10	Fórum de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer
11	Representante do Ministério das Relações Exteriores	11	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte CBCE
12	Representante do Ministério do Trabalho	12	Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer ASMEL
13	Representante do Ministério da Educação	13	Organização Nacional de Entidades Dirigentes do Desporto ONED
14	Representante do Ministério da Justiça	14	Comissão Desportiva Militar do Brasil CDMB
15	Representante do Desporto	15	Confederação Brasileira de Clubes CBC
16	Representante do Desporto	16	Confederação Brasileira de Futebol CBF
17	Representante do Desporto	17	Representante do Desporto
		18	Representante do Desporto
		19	Representante do Desporto
		20	Representante do Desporto
		21	Representante do Desporto
		22	Representante do Desporto

Figura 3: Alteração na composição do CNE

Fonte: dados da pesquisa

Nota-se que cinco entidades se mantiveram no Conselho, além. Sabe-se também que, dessas cinco entidades, três delas, o COB, o CPB e o CONFEF mantêm, inclusive, os mesmos representantes.

O conselho tem poder, ele que avalia uma série de medidas, e as pessoas conhecem esse poder e, muitas vezes elas não abrem mão e ficam sempre as mesmas representando as instituições e, sempre as mesmas vão detendo esse poder. Eu noto é que, historicamente, os membros do conselho são sempre os mesmos (Conselheiro U).

Pode-se concluir que o processo de escolha dos conselheiros segue uma tendência apontada por Coelho (2004), atrelada a grupos mais organizados e com maiores recursos, ainda que a composição do Conselho a partir de 2003 tenha aumentado o número de conselheiros. Houve, no entanto, uma mudança significativa no perfil dessa composição, que anteriormente abrigava representantes de outros ministérios, como educação, trabalho, relações exteriores e representantes também do congresso nacional, e passou a ser específica de segmentos esportivos, como futebol, clubes sociais, municípios e pesquisadores.

4.2.2 Representatividade

Outra questão pesquisada e considerada fundamental para o funcionamento de espaços de participação é o vínculo estabelecido entre conselheiro e entidade, ou seja, a dimensão da representação no interior do espaço de participação. Quanto mais intensa essa relação, maior a possibilidade de que diferentes interesses sejam representados no Conselho (TATAGIBA, 2002). Pela composição observada no CNE, a possibilidade de existência dessa relação aparece limitada ao conjunto de atores representantes de entidades da sociedade civil. A representação governamental não tem essa lógica, assim como os seis conselheiros representantes individuais do esporte nacional não tem ligação formal com entidades.

Dos nove conselheiros representantes de entidades que foram entrevistados, apenas cinco informaram haver mecanismos sistemáticos de comunicação no interior de suas entidades. Tais mecanismos, como reuniões de diretoria, plenárias, e grupos de discussão virtual foram identificados como canais que possibilitam tanto a definição de temas de interesse das entidades a serem levados ao Conselho, quanto a discussão e formação de posição sobre as pautas apresentadas no colegiado.

Apesar de alguns conselheiros terem informado a existência desses mecanismos de comunicação e formação de opinião em suas entidades de origem, os dados da pesquisa identificaram que a representação, ou seja, o ato dos conselheiros representarem os interesses de suas bases, entendida aqui como a apresentação de demandas vindas das entidades ao colegiado e a discussão das propostas do Conselho com as bases representadas para a tomada de posicionamento, é fracamente percebida. Mais adiante serão mostradas evidências

sobre a falta de iniciativa dos conselheiros na apresentação de demandas, e também a dificuldade dos conselheiros em levar as propostas do colegiado para serem discutidas no interior de suas entidades.

4.3 Agenda

Para além da análise de como é composto o conselho, é extremamente relevante analisar o que é discutido nele. Os assuntos que vão à discussão e aqueles que não vão, assim como a forma pela qual essas definições são tomadas revelam características importantes do conselho. A pesquisa mostrou que são poucos os debates em torno dos assuntos que devem compor a pauta. Essa limitação pode ser explicada pelo fato de que o regimento interno concede ao presidente do conselho a prerrogativa de definir a pauta das discussões.

4.3.1 Definição da pauta

O regimento interno do Conselho aponta como atribuição do presidente a definição das pautas de assuntos a serem discutidos e votados nas reuniões, assim como a aprovação de assuntos sugeridos extra-pauta.

Os conselheiros, de forma geral, afirmaram que apesar das pautas serem previamente definidas pela equipe do governo federal, há possibilidade de manifestação das demandas vindas das entidades, desde que sejam apresentadas previamente e aceitas pelo colegiado. No entanto, a análise documental das atas das reuniões apontou que a maioria dos conselheiros nunca apresentou demandas ao Conselho.

Por outro lado, percebeu-se que não há, por parte do condutor das reuniões, iniciativa para que seja discutida a agenda de temas, os assuntos relevantes, ou ainda as pautas de reuniões futuras. Sob esse aspecto, concorda-se com Coelho (2004), que argumenta que a capacidade de definição de uma agenda que expresse interesses variados pode ser favorecida pela utilização de metodologias que fomente a manifestação dos participantes que dispõem de menos recursos comunicativos.

[As pautas] São definidas pelo Ministério, pela equipe do Ministério. Eles repassam na convocação da reunião a informação, conforme o interesse da condução da política de esporte (Conselheiro A).

Os conselheiros não participam. Quem elabora a pauta é a assessoria do Ministro. Se quiser algum assunto, é só pedir que eles incluam (Conselheiro H).

Já houve situações em que algum conselheiro pede proposições pela ordem e o ministro sugere o momento para se discutir. Não existe ninguém que seja mais influente na escolha da pauta, há grande unidade em torno das proposições do ministério (Conselheiro T).

Apesar dessa tendência geral, alguns conselheiros relataram a percepção de que existem relações mais fortes no Conselho e a formação das pautas reflete essas relações.

A pauta chega sempre por e-mail e por convocação do Ministro, ele define a pauta. Agora, é claro que essa pauta expressa demandas de algumas entidades. Essa pauta chega aqui com pouca antecedência, dois ou três dias, quando muito (Conselheiro B).

A pauta é elaborada de acordo com interesses do Ministério e dos conselheiros mais próximos, tudo de acordo para legitimar as ações governamentais. Não se discute assuntos de interesse do segmento esportivo como um todo. Eu tenho requerido vários temas que mereceriam uma análise mais aprofundada (Conselheiro R).

4.3.2 Temas

A análise de conteúdo das atas de reuniões do Conselho Nacional do Esporte permitiu verificar os assuntos levados ao colegiado. Percebe-se que os assuntos são questões afeitas aos setores que compõem o Conselho. Contrariamente ao que constataram algumas pesquisas sobre conselhos de políticas (TATAGIBA, 2002, FUKS; PERISSINOTO, 2006), percebe-se não ocorrem, de forma significativa, discussões e debates sobre o funcionamento interno do CNE. Os dados da pesquisa revelaram que, desde o ano de 2003, apenas em duas reuniões apareceram temas relativos ao funcionamento interno do conselho, mas limitaram-se apenas a apresentação de um calendário de reuniões, para apreciação das datas sugeridas pelo presidente.

O Gráfico 1, abaixo, mostra os temas pautados e sua frequência relativa nas quatorze reuniões realizadas no período estudado. Para facilitar a análise, os temas foram divididos entre aqueles que são previstos na legislação como de competência

normativa do Conselho e aqueles que são matéria informativa e deliberativa, não envolvendo necessariamente tomada de decisão.

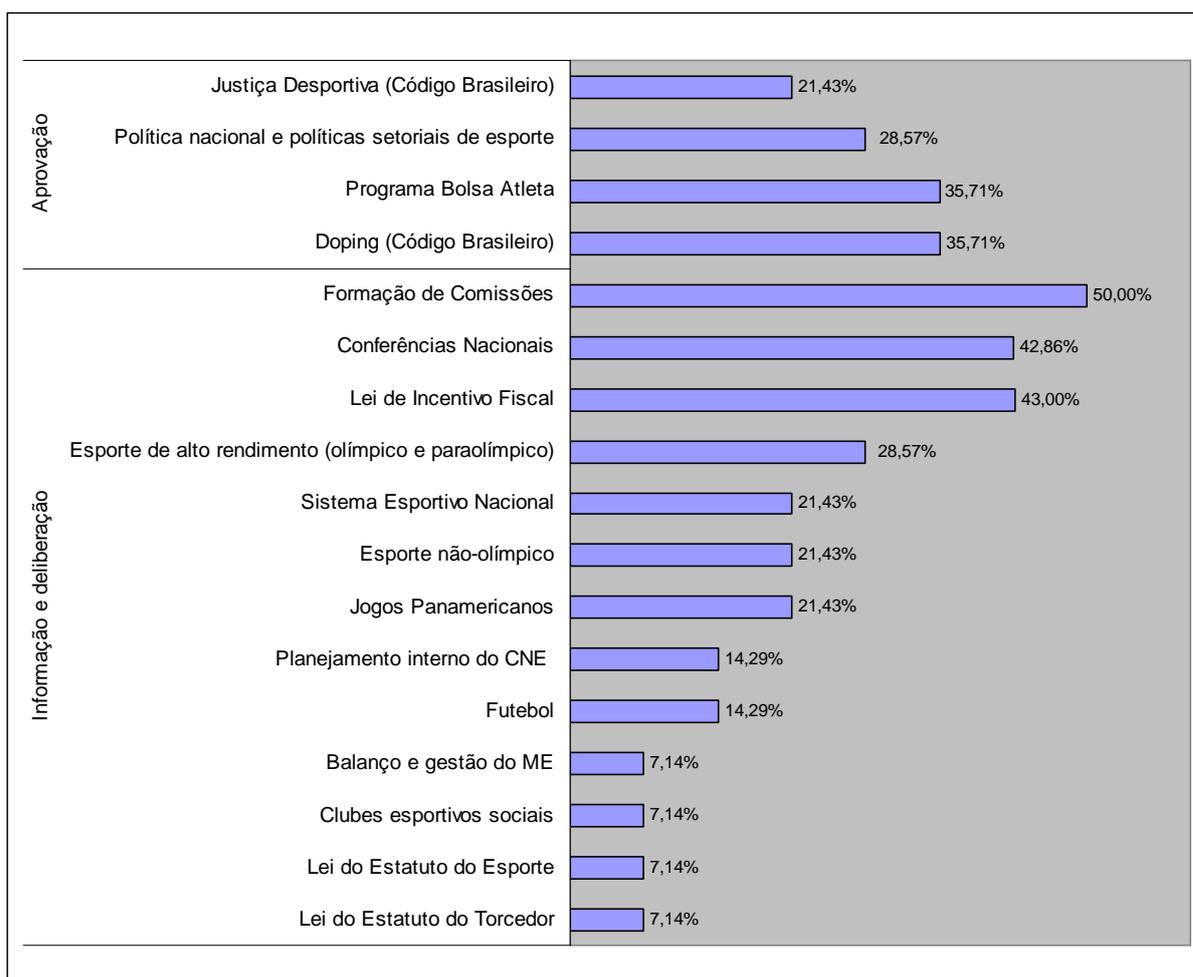


Gráfico 1: Frequência dos temas pautados em relação ao total de reuniões do CNE
Fonte: dados da pesquisa

Entre os temas mais pautados destacam-se o doping, o programa Bolsa Atleta do governo federal, ambos são pautados em 35,71% das reuniões; a política nacional do esporte e as conferências nacionais, presentes em 28,57% e 42,86% das reuniões; a lei de incentivo fiscal ao esporte; e, a formação de comissões, tema presente em 50% das reuniões realizadas.

A temática do doping está diretamente relacionada com a prática esportiva de alto rendimento, com esporte profissional e competitivo. É apenas nessa dimensão esportiva em que o controle do uso de substâncias é legalmente exigido. A legislação atribui ao Conselho as competências de formulação e aprovação do Código Brasileiro Antidoping, que dá diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática esportiva no país. Essas diretrizes são elaboradas a

partir das normas internacionais, editadas pela Agência Internacional Antidoping (*WADA - World Anti Dopping Agency*), e que são revistas anualmente. O CNE segue esse padrão, revisando anualmente o Código Brasileiro Antidoping de acordo com as orientações da agência internacional, por meio da comissão temática designada, que debate o tema e formula as propostas. Apesar de ser matéria de caráter deliberativo, percebeu-se, a partir da análise das atas, que o tema do doping não é tratado extensamente nas reuniões do colegiado, referendando-se sempre as propostas elaboradas no âmbito da comissão.

A pesquisa identificou que o programa Bolsa Atleta é o único dos programas oferecidos pelo governo federal que é discutido nas reuniões do CNE. O programa oferece apoio financeiro a atletas de alto rendimento selecionados, que não possuem patrocínios ou fontes de rendimento, visando formar e manter atletas que possam representar o país em competições esportivas. A alta frequência do tema nas reuniões do CNE é explicada pelo fato de que a legislação que regulamenta o programa submete ao CNE a decisão sobre concessão do benefício a atletas de modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas (BRASIL, 2004).

Além do programa Bolsa Atleta, o governo federal possui diversos outros programas, destacadamente: o programa Segundo Tempo, que oferece atividades esportivas e de lazer para crianças e jovens no contra turno escolar em parceria com organizações não governamentais (ONG); o programa Esporte e Lazer da Cidade, que visa oferecer atividades de esporte recreativo a populações em situação de vulnerabilidade social, e, parceria com prefeituras, ONGs e instituições de ensino; e, o programa Pintando a Liberdade, que promove a redução de pena e a profissionalização de internos do sistema penitenciário brasileiro por meio da fabricação de materiais esportivos.

O fato de apenas o programa Bolsa Atleta ser pautado nas reuniões do Conselho chama atenção, pois o objetivo principal do CNE seria “buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada de atividades físicas para toda a população” (BRASIL, 1998). A pesquisa evidencia que não ocorrem discussões sobre políticas públicas de acesso às práticas esportivas para a população, tanto no âmbito da formulação quanto no acompanhamento ou controle. Nas ocasiões em que o programa Bolsa Atleta é pautado, fica claro que o objetivo é cumprir a obrigação formal de seleção dos atletas de esportes não olímpicos beneficiários, certificando-se com a entidade responsável pelo segmento,

a ONED, de que as modalidades estão institucionalizadas e que há competições reconhecidas nacional e internacionalmente.

A alta frequência de debates em torno da formação de comissões parece estar relacionada a dois motivos principais. O primeiro é que, desde instituição do atual CNE, seis comissões foram criadas, e, portanto foram levadas às reuniões. O outro motivo pode estar ligado ao fato de que o espaço efetivo de discussão e elaboração de propostas do Conselho é realizado no âmbito das comissões. À medida que é nas comissões onde se tem maior possibilidade de participação na elaboração de propostas e, conseqüente possibilidade de representação de interesses das organizações e segmentos, as discussões sobre sua formação tornam-se importantes momentos de disputa para acesso a esse espaço. Além disso, as comissões podem ser compostas por indivíduos que não fazem parte do conselho, possibilitando que os conselheiros façam sugestões de composição que podem fortalecer a representação de seus interesses na elaboração das propostas.

A pesquisa também apontou alta frequência de discussões em torno das conferências nacionais do esporte. As conferências nacionais foram instituídas por decreto presidencial no ano de 2004, e sua realização é de responsabilidade do Ministério do Esporte. No entanto, a lei não apresenta nenhuma especificação sobre a organização e periodicidade das conferências, que foram regulamentadas pelo poder executivo por meio de portaria ministerial. Tal regulamentação prevê a realização de conferências a cada dois anos, e já foram realizadas duas edições, no ano de 2004 e 2006 (BRASIL, 2004; 2005).

A análise documental que apoiou a investigação sobre esse tema apontou que, para a realização da conferência, é criada uma comissão organizadora. A edição de 2004 teve uma comissão organizadora bastante ampla, no entanto, contou com a presença de todas as entidades representadas no Conselho Nacional. Já a edição de 2006, a comissão organizadora foi formada apenas por representantes do Ministério e pela Associação de Secretários Municipais de Esporte e Lazer, Fórum de Gestores Estaduais, Confederação Brasileira de Clubes, Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e Conselho Federal de Educação Física. É interessante notar que não participaram dessa comissão da conferência entidades ligadas ao esporte de alto rendimento, mas apenas aquelas ligadas às políticas públicas de esporte e lazer e outras ligadas aos profissionais e professores da educação física e esporte.

Outro tema que a pesquisa revelou ser foco de debates também intensos no CNE é a criação, regulamentação e implementação da lei de incentivo fiscal ao esporte. A lei de incentivo ao esporte, sancionada em dezembro de 2006, permite que patrocínios e doações para a realização de projetos desportivos e paradesportivos sejam descontados do Imposto de Renda devido por pessoas físicas e jurídicas. No entanto, a lei remete a aprovação dos projetos por uma comissão técnica do Ministério do Esporte, e, por decisão do ministro, essa comissão seria formada por membros do CNE. Compreende-se as discussões em torno do tema no CNE, pois a comissão é que terá a responsabilidade de decidir quais projetos serão beneficiados com a insenção fiscal prevista pela lei.

A análise dos temas pautados demonstrou interesses predominantes e evidenciou grupos que têm maior espaço nas discussões do Conselho Nacional do Esporte. O relato abaixo aponta que os próprios conselheiros observam essa tendência.

Não se pode achar que alguns conselheiros querem saber das comunidades carentes, que querem praticar esporte todo dia. Existe uma hierarquia de valores colocada na mídia, colocada na história do esporte, ela ta refletida também em temas debatidos (Conselheiro T).

Os temas doping, justiça desportiva e programa Bolsa Atleta estão diretamente relacionais ao esporte de alto rendimento e também são parte da responsabilidade normativa do Conselho. Já os temas relativos ao seu funcionamento interno, à gestão do Ministério do Esporte, e ao futebol, por exemplo, que aparecem com menos freqüência nas reuniões, são alvo de poucos debates e menor participação dos Conselheiros.

4.4 Organização do Conselho

Conforme afirma Draibe (1998), os conselhos de políticas não se deixam conhecer facilmente. O CNE não é um caso diferente. A falta de clareza legal acerca de suas atribuições e seu funcionamento dificulta sua compreensão como espaço ampliado de discussão, participação e tomada de decisão pública. O CNE possui uma secretaria executiva, localizada na estrutura do gabinete do ministro do esporte, e que é responsável pela organização das atividades, contato com os conselheiros, preparação das reuniões, disponibilização de informações e encaminhamentos

necessários às deliberações e aprovações. No entanto, os relatos dos conselheiros apontaram falta de organização nas atividades do Conselho, com relação ao calendário das reuniões, ao tempo de duração dos encontros, ao envio de informações, conforme as evidências apresentadas a seguir.

4.4.1 Forma e frequência das reuniões

De acordo com o regimento interno, as reuniões ordinárias deveriam ser realizadas a cada mês ou bimestre, por convocação do ministro, ou, ainda, poderiam ser solicitadas por consenso de dois terços dos membros. No entanto, percebe-se que a frequência de reuniões é muito inferior ao regulamentado.

Ordem	Ano	Data	Reunião
01	2003	27 de fevereiro	4ª Reunião Ordinária
02		22 de dezembro	5ª Reunião Ordinária
03	2004	28 de abril	6ª Reunião Ordinária
04		09 de dezembro	7ª Reunião Ordinária
05	2005	29 de abril	8ª Reunião Ordinária
06		14 de junho	9ª Reunião Ordinária
07		11 de novembro	10ª Reunião Ordinária
08	2006	07 de março	11ª Reunião Ordinária
09		04 de maio	12ª Reunião Ordinária
10		19 de setembro	13ª Reunião Ordinária
11	2007	09 e 10 de abril	14ª Reunião Ordinária
12		11 de junho	15ª Reunião Ordinária
13		16 de agosto	16ª Reunião Ordinária
14	2008	29 de fevereiro	17ª Reunião Ordinária

Quadro 5: Reuniões realizadas no CNE

Fonte: pesquisa documental

Apesar de alguns depoimentos de insatisfação sobre a falta de frequência nas reuniões e a ausência de um calendário previamente acordado entre os membros do Conselho, a pesquisa constatou que não ocorreu nenhuma solicitação de reunião por parte do colegiado. Ou seja, não houve movimento de mobilização ou demanda dos conselheiros para realização de mais reuniões, o que é previsto no regulamento. Todas as reuniões realizadas decorreram da convocação do presidente do conselho.

Nesse mesmo sentido, também, a análise dos temas pautados nas reuniões mostrou que há pouquíssima discussão sobre o funcionamento interno e a

organização do CNE. Essa evidência é singular e contraria estudos recentes realizados sobre conselhos de políticas, nos quais se notou que grande parte das atividades se concentra na discussão do detalhamento de seus formatos institucionais e organização (DRAIBE, 1998; TATAGIBA, 2002).

Lá [no CNE] parece que fica muito a critério do interesse e do momento favorável para que aconteçam as reuniões, ao interesse do governo, pois é ele que convoca as reuniões. Seria muito mais interessante se tivéssemos uma coisa definida, delineada, onde nós pudéssemos nos estruturar e nos programar (Conselheiro D).

A frequência de presença dos conselheiros nas reuniões é descrita na tabela abaixo, e foi apreendida a partir da análise das atas das reuniões. É necessário ressaltar que as atas informam apenas se o conselheiro esteve presente em algum momento, mas não detalham seu horário de chegada ou saída da reunião. Portanto, a frequência de participação apresentada na Tabela 2, abaixo, apenas descreve em números absolutos a presença dos conselheiros, mas não qualifica a participação dos conselheiros, o que será discutido adiante, com trechos de entrevistas.

Tabela 2: Presença dos conselheiros em relação ao total de reuniões do CNE

Membros	Frequência absoluta	Frequência relativa
Conselheiro M	12	86%
Conselheiro F	9	64%
Conselheiro K	9	64%
Conselheiro L	9	64%
Conselheiro N	9	64%
Conselheiro V	9	64%
Conselheiro A	8	57%
Conselheiro G	8	57%
Conselheiro J	8	57%
Conselheiro S	8	57%
Conselheiro C	7	50%
Conselheiro D	7	50%
Conselheiro I	7	50%
Conselheiro T	7	50%
Conselheiro U	7	50%
Conselheiro B	6	43%
Conselheiro O	6	43%
Conselheiro E	4	29%
Conselheiro P	4	29%
Conselheiro R	4	29%
Conselheiro H	3	21%
Conselheiro Q	2	14%
Média	16	
Desvio Padrão	2,73	

Fonte: dados da pesquisa

O número médio de conselheiros por reunião é de 16. Nota-se que o Conselheiro M freqüentou 12 das quatorze reuniões ocorridas dentro do período estudado, destacando-se dos demais. Em seguida percebe-se um grupo de 14 conselheiros que freqüentaram pelo menos a metade das reuniões realizadas. Por fim, observa-se a baixa freqüência dos Conselheiros H e Q, presentes em 3 e 2 das reuniões, respectivamente.

O tempo médio de duração das reuniões é de duas horas e meia, o que pode ser considerado como pequeno levando-se em consideração a média de assuntos pautados em cada reunião e também o fato de haver poucos encontros e, portanto, das pautas se acumularem. Os trechos das entrevistas abaixo ilustram a percepção dos conselheiros sobre a duração das reuniões do Conselho.

Não dá pra fazer um trabalho continuado, quase não é possível trabalhar, pois só ocorrem duas ou três reuniões por ano. E por muitas vezes são adiadas. E as pessoas nunca ficam até o final, o que prejudica as discussões. As pautas nunca são esgotadas, pois há um esvaziamento do colegiado. As pessoas estão sempre com pressa e aproveitam a vinda a Brasília para resolver outras questões pessoais. Há muitos atrasos também (Conselheiro N).

Outros conselheiros sugerem que há certo desconforto geral com essa limitação da duração das reuniões.

Que eu saiba não existe uma limitação formal que alguém instituiu [sobre a duração das reuniões]. Eu acho que seja, talvez, uma precipitação pensar que as pessoas não se dispõem a ficar o dia inteiro, ou dois dias ou três dias. É aquela coisa de que “não dá pra fazer uma reunião de dois dias, ou não dá pra fazer uma reunião de um dia inteiro”, o que eu acho relativo, porque o conselho nacional de saúde, uma vez por mês, se reúne durante três dias. Agora, “ah, os nossos dirigentes não viriam três dias”, mas por que não? Então, se não vem o dirigente, indica outro... E em todas as reuniões existem manifestações sobre essa questão, os conselheiros acham que o tempo não é suficiente. Eu acho que tem havido um movimento nesse sentido (Conselheiro T).

Se tivesse uma reunião, por exemplo, de dois em dois meses e os conselheiros tivessem que ir nem que fosse só para se encontrar, possivelmente, cada um de nós, traria uma questão para ser discutida, ou uma questão para ser apresentada, e iríamos debater alguns assuntos (Conselheiro i).

De forma geral, nota-se certa contradição nos relatos dos conselheiros. Se, por um lado há insatisfação com o tempo limitado das discussões, por outro há relatos de esvaziamento das reuniões e falta de participação dos conselheiros. Também não há movimento no sentido de aproveitar as oportunidades previstas no regimento do Conselho, como a solicitação de reuniões por dois terços do colegiado.

4.4.2 Distribuição de informações

O exercício da participação qualificada em espaços de tomada de decisão pública requer preparação e acesso à informação. Nesse aspecto, o Conselho deve ser responsável por criar meios de oferecer aos conselheiros as informações necessárias, como as pautas de reunião, documentos que vão para apreciação e também os encaminhamentos das decisões tomadas. Os dados da pesquisa revelaram, no entanto, que o modo como o CNE disponibiliza informações não é satisfatório, na percepção dos conselheiros, exemplificada nos relatos abaixo.

O que me ressinto no Conselho é a dificuldade de informação antes, a informação antecipada de pauta para uma preparação prévia de quem vai participar da reunião (Conselheiro A).

Eu acho que o Ministério parte do pressuposto de que as entidades têm um certo trânsito no mundo dos esportes e que elas têm ferramenta pra buscar subsídios e se posicionar. Aqueles documentos que vão definitivamente pra pauta, para serem pesquisados... Óbvio que não estão dentro de um tempo que eu julgo adequado; volto a frisar que tem pouca antecedência. Normalmente esses documentos são encaminhados e, o que eu percebo não é nem na vinda... O problema é depois de aprovado, a versão final dada a esses documentos não retornam aos conselheiros. Isso é recorrente; não chega a versão aprovada. Chega, antes, a proposta, mas o que foi aprovado e acordado não retorna (Conselheiro B).

Por outro lado, relatos mostram que são disponibilizadas informações para os conselheiros, mas ressaltam a falta de tempo para preparação e, em alguns casos, sugerem a falta de interesse dos conselheiros na leitura das informações enviadas.

As informações são disponibilizadas, mas o tempo para estudo, pesquisa e discussão é pequeno durante as reuniões (Conselheiro R).

O CNE manda a pauta e o material para as discussões. Mas a maioria dos membros não lê, pois sabe que haverá uma pasta com o material na mesa de reunião. Todos lêem no momento da discussão (Conselheiro N).

As pautas são disponibilizadas e os materiais também, mas eu acho que tem duas limitações. Uma é que... e eu não sei se é um problema de cultura... mas a maioria dos conselheiros não lê o material que recebeu. Mas recebe, imprime e leva. Tem algumas instituições que tratam isso de forma muito séria... A segunda

limitação eu acho que é do tempo de discussão do tema, e isso acho que é muito ruim (Conselheiro T).

4.5 Dinâmica do Conselho

A necessidade de aprofundamento do conhecimento sobre a participação no Conselho Nacional do Esporte sustentada neste trabalho destaca a importância de uma abordagem que seja capaz de compreender a dinâmica organizacional, de funcionamento e de atuação dos conselheiros, a partir das interações concretas dos atores no conselho, para analisar sua efetividade enquanto canal de participação na administração pública. A dinâmica do CNE foi analisada a partir do processo deliberativo ocorrido durante as reuniões e da configuração da rede de relações estabelecidas entre os conselheiros.

4.5.1 Processo deliberativo

Para análise do processo deliberativo no CNE, foram consideradas as fases mais claras deste, que são a apresentação do tema pautado, a discussão e o encaminhamento da decisão, procurando identificar os atores de destaque nesse processo. O processo de deliberação no CNE ocorre por maioria simples (metade mais um dos membros), em votação aberta, com tempo de quinze minutos para apresentação das justificativas de voto de cada membro.

Percebe-se claramente que, embora em minoria, os atores governamentais controlam a iniciativa do debate. Isso ocorre, em grande parte, devido ao papel central que o governo ocupa no colegiado, estando o ministro permanentemente na condição de presidente do Conselho, com a atribuição de apresentar e abrir o debate referente aos assuntos em pauta nas reuniões. Foi possível perceber também o papel dos demais atores governamentais, secretários nacionais, que são freqüentemente designados a apresentar informações a respeito dos temas, assim como dos aspectos técnicos envolvidos nos assuntos de interesse do Conselho.

Os trechos de entrevistas apresentados abaixo ilustram a percepção dos conselheiros sobre o destaque dos atores governamentais na condução dos processos deliberativos no CNE.

[...] Eu estou vendo esse Conselho muito mais sendo conduzido, direcionado para dar suporte, dar sustentação a uma política governamental de esporte (Conselheiro D).

Ocorrem debates bastante acalorados. Há muita divergência de opiniões, mas tudo é muito bem mediado pelo ministro (Conselheiro H).

Com relação às discussões, os resultados da pesquisa mostraram que não é comum a ocorrência posturas de embate e conflitos acirrados.

Normalmente, busca-se o entendimento, mas, se este não acontecer, há votação (Conselheiro E).

Existem poucos debates ou discussões e acho que os membros do Conselho, inclusive eu, são pouco participativos (Conselheiro Q).

Há certa sensibilidade política por parte das entidades, de contribuir na busca desse consenso. De não se fazer, de não se provocar grandes tensionamentos em torno daquilo que é ponto de divergência. Acho que as entidades têm sempre sensibilidades de perceber qual é a tendência no debate e abrir mão das suas posições diante da tendência que segue o debate. Normalmente as questões não são levadas a voto. Agora, eu acho também, que essa dinâmica é facilitada pela própria composição do conselho, que hegemonicamente, como eu falei, tem interesses mais afetos ao mundo privado do esporte (Conselheiro B).

Todas as propostas encaminhadas durante as reuniões são aprovadas. Pode-se se supor que isto ocorre pelo fato de que a agenda de pautas é formada por temas que estão em sintonia com os interesses predominantes, e que, possivelmente, os temas conflituosos não chegam a ser debatidos. Não houve, portanto, qualquer desaprovação. O trecho a seguir demonstra a percepção do conselheiro sobre as disputas no Conselho.

As pessoas recebem o material antes, elas vêm sabendo a pauta, elas votam a pauta, elas têm um tempo de inscrição, tem o tempo da votação e, se decide. Só que, tem que ver o que é levado para a votação, o que é pauta. Normalmente os interesses maiores são as pautas. São os que já historicamente demandam pauta pessoal, essa é a realidade, a ocupação do espaço de uma política, ela não se dá só por ocupação de uma cadeira no conselho, isso tem um significado imenso, uma história (Conselheiro U).

A pesquisa revelou que por poucas vezes alguns conselheiros manifestaram pedido de adiamento da votação, prerrogativa existente no regimento interno do Conselho, justificada pela falta de tempo para análise da proposta e também para a oportunidade de consulta às bases representadas. Entretanto, na maioria dos

pedidos de adiamento por parte dos conselheiros houve a contra-argumentação do presidente do conselho pela aprovação, justificando a necessidade de rapidez e a possibilidade de alterações posteriores.

Analisando os dados obtidos, observou-se que não há contestação ao controle exercido pelos atores governamentais no processo de reunião. A análise documental confirmou a baixa quantidade de intervenções dos conselheiros no sentido de contestação, ou mesmo de investimento em discussões aprofundadas. O comportamento inverso, a intervenção de apoio à postura governamental, no entanto, é notada muito freqüentemente.

O Conselho não está na sua plenitude de funcionamento, não porque os conselheiros não queiram, não porque o Ministério não queira, não porque as pessoas que lá estão não quisessem levar a frente as discussões. Mas por tratar-se de uma entidade nova, uma entidade embrionária, que vem sendo assessora do que instigadora. Eu diria que ele ainda está no processo da criança que está aguardando o que o pai vai sugerir. Então o Conselho ainda não cresceu nesse sentido, ainda está muito nisso, quer que Ministério traga as coisas (Conselheiro I).

Essas posturas de dificuldade de contestação e excesso de apoio podem estar relacionadas ao próprio mecanismo de composição do Conselho, no qual o ator governamental principal possui um arcabouço institucional que lhe confere o poder e autonomia para selecionar os participantes do colegiado, causando constrangimento e receio, por parte dos conselheiros, ao tomarem posições de discórdia ou contestação. O Estado aparece como ator principal por possuir de forma monopólica um recurso básico: a legitimidade no uso do poder público e dos recursos ligados a ele (PAULILLO, 2000). Seu poder de negociação é refletido na capacidade de condicionar e articular as ações dos outros atores. O argumento de Paulillo (2000) reforça esse aspecto, de que o poder do representante estatal é expresso na capacidade de conceder status público a outros atores, que poderão participar de forma efetiva do processo de tomada de decisão pública num contexto de governança.

Preza-se mais a manutenção das boas relações políticas, em prejuízo de discussões aprofundadas. O comportamento, em geral, que emerge das reuniões, é o de consenso, de aprovação. Posições divergentes não são bem vistas, bem aceitas (Conselheiro N).

Dentro de um conselho, de qualquer forma que seja, a presença de um ministro, quatro ou cinco secretários de um ministério é um peso muito grande, é muito constrangedor. Então, se numa determinada situação você se confronta, não está se confrontando com o Conselho, mas com o governo, com uma autoridade, uma política governamental, e isso é muito complicado (Conselheiro D).

A pesquisa documental revelou que há no CNE o uso freqüente de aprovação de decisões tomadas *ad referendum*. Essas são decisões anteriormente tomadas, mas que precisam da apreciação do colegiado para que sejam consideradas definitivas. Esse tipo de prática, no entanto, pode ser entendida como constrangedora do debate, pois a partir do momento em que foram tomadas pelo ministro e publicadas oficialmente, há certamente dificuldade em modificá-las, perante a autoridade estatal. O trecho abaixo, retirado de uma ata de reunião, exemplifica o problema das decisões *ad referendum* e a posição do conselheiro a respeito.

O Conselheiro "X" disse que em várias reuniões manifestou seu descontentamento por ser chamado para referendar atos aprovados *ad referendum* do CNE e que agora que os Conselheiros foram chamados para propor não gostaria que se omitissem. (Ata da 16ª Reunião Ordinária do CNE)

4.5.2 Configuração da rede

O tamanho da rede é definido pela quantidade de atores e o número potencial de relações que podem existir entre eles. A rede formada pelo Conselho Nacional do Esporte possui 22 atores, formando uma matriz de 22X21, onde seriam possíveis 462 relações. A pesquisa apontou a existência de 336 relações, ou seja, 72,7% das interações possíveis são efetivamente concretizadas, o que caracteriza um índice de densidade bastante alto. A densidade da rede do Conselho mostra um alto grau de interconexão entre os atores, o que facilita o fluxo de recursos e informações e favorece comportamentos de compromisso e confiança. Por outro lado, de acordo com os argumentos de Oliver (1991), a alta densidade está associada à perda de controle e autonomia individual, o que pode levar os atores a afrouxarem ligações institucionais com as bases representadas, e faz com que eles, por vezes mudem de objetivos devido à pressão causada pelos laços da rede.

Apesar de a densidade ser uma medida estrutural que indica características da rede, ela não leva em consideração os diferentes graus de envolvimento entre os atores, isto é, a força de cada uma das relações existentes. Os dados da pesquisa mostraram que a maioria das relações informadas foi qualificada por mais de um tipo de vínculo. O Gráfico 2 a seguir apresenta a distribuição dos tipos de vínculos apontados nas entrevistas com os conselheiros.

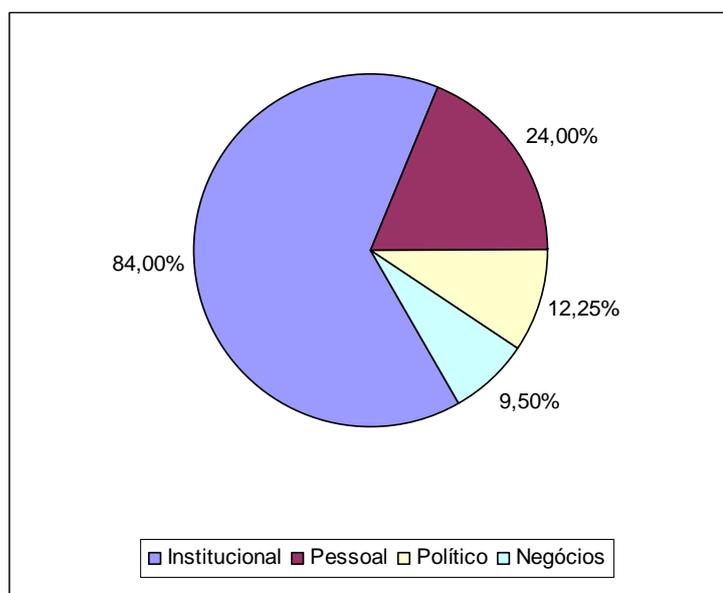


Gráfico 2: Percentual dos tipos de vínculos na rede do CNE
Fonte: dados da pesquisa

Observa-se, no gráfico acima, que vínculos institucionais são os mais presentes nas relações. Isto ocorre devido ao fato serem consideradas ligações meramente formais ou de trabalho e, portanto, mais freqüentes. Os vínculos pessoais, que se referem à amizade ou parentesco, também são bastante freqüentes, representando em 24% do total, seguidos pelos vínculos políticos (12,25%) e os vínculos de negócios, com menor freqüência (9,5%).

De acordo com a literatura estudada, quanto mais tipos de vínculos forem estabelecidos, mais fortes e menos instáveis são as relações (NATERA, 2004). O Gráfico 3 apresenta a distribuição dos tipos de vínculos nas relações de cada conselheiro com os demais. Observa-se que a tabela apresenta somente dados dos conselheiros que responderam as entrevistas e informaram os vínculos e relações com os demais.

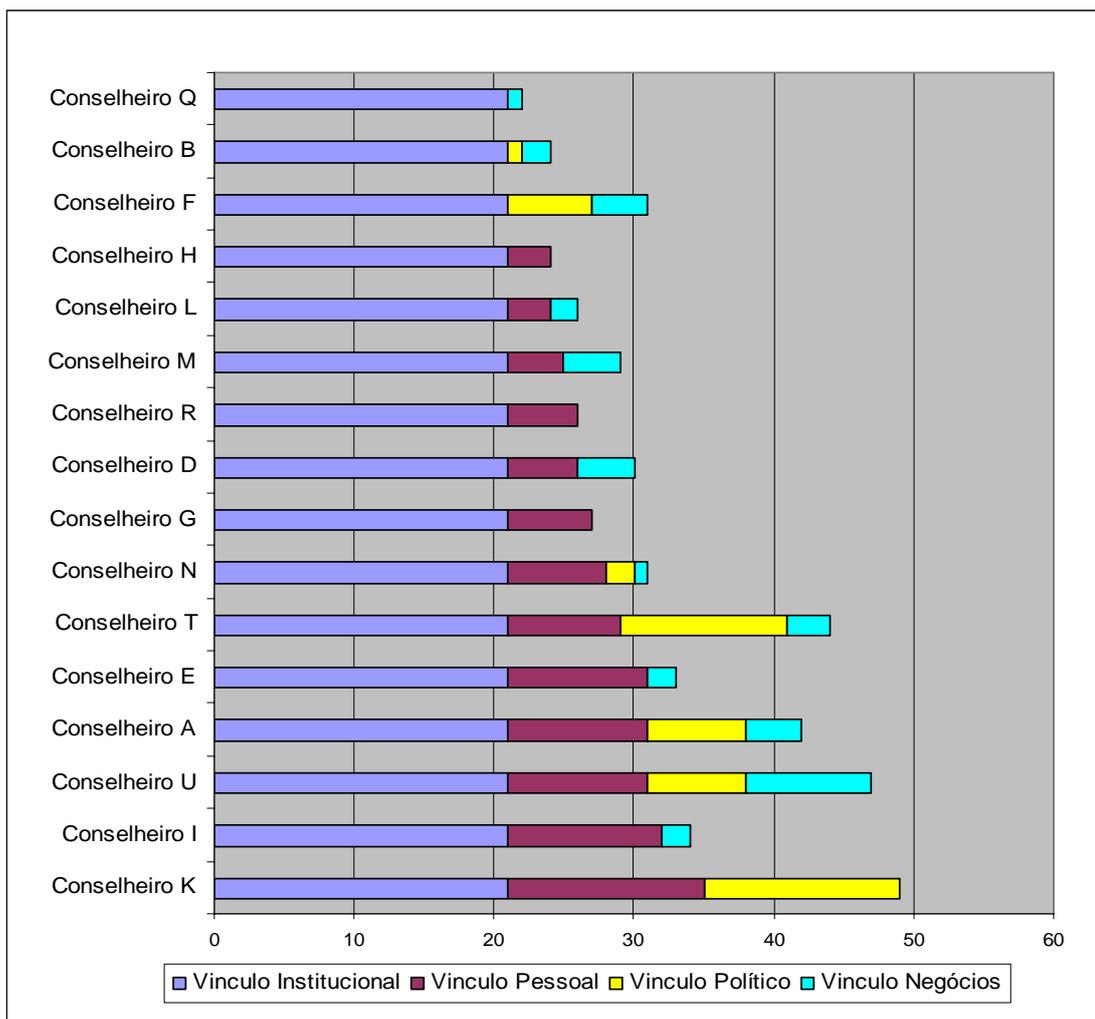


Gráfico 3: Distribuição dos tipos de vínculos nas relações de cada ator do CNE
 Fonte: dados da pesquisa

Observa-se que, com exceção ao vínculo institucional, a distribuição dos vínculos pessoais, políticos e de negócios é bastante irregular nas relações dos conselheiros. Os dados do Gráfico 3 mostram que os vínculos pessoais os mais presentes, o que sugere que eles sejam decisivos para a escolha da composição do Conselho, sendo mais relevantes que vínculos políticos ou de negócios. Com exceção aos Conselheiros Q, B e F, todos os demais informaram possuir ligações pessoais em suas relações no Conselho. Observa-se que apenas os Conselheiros N, T, E, A e U informaram possuir os quatro tipos de vínculos em suas relações com os demais, o que caracteriza relações mais fortalecidas e estáveis. Essas relações desses conselheiros ficarão evidenciadas no sóciograma que representa a rede do Conselho Nacional do Esporte, na Figura 7, adiante.

Os diferentes tipos de vínculos, institucional, pessoal, político e de negócios, configuram redes de relações específicas entre os membros do Conselho. As Figuras 4 e 5, apresentadas a seguir, mostram graficamente a estrutura das relações baseadas em vínculos pessoais e vínculos de negócios, respectivamente. Apesar dos vínculos políticos terem apresentado freqüência relativamente alta, eles não foram representados, pois sua compreensão foi muito diversa entre os entrevistados, constituindo um dado impreciso para a construção de representações gráficas. Já os vínculos do tipo institucional não foram transformados em sóciograma porque estão presentes entre todos os conselheiros e configurariam uma rede homogênea, com todas as ligações possíveis apresentadas.

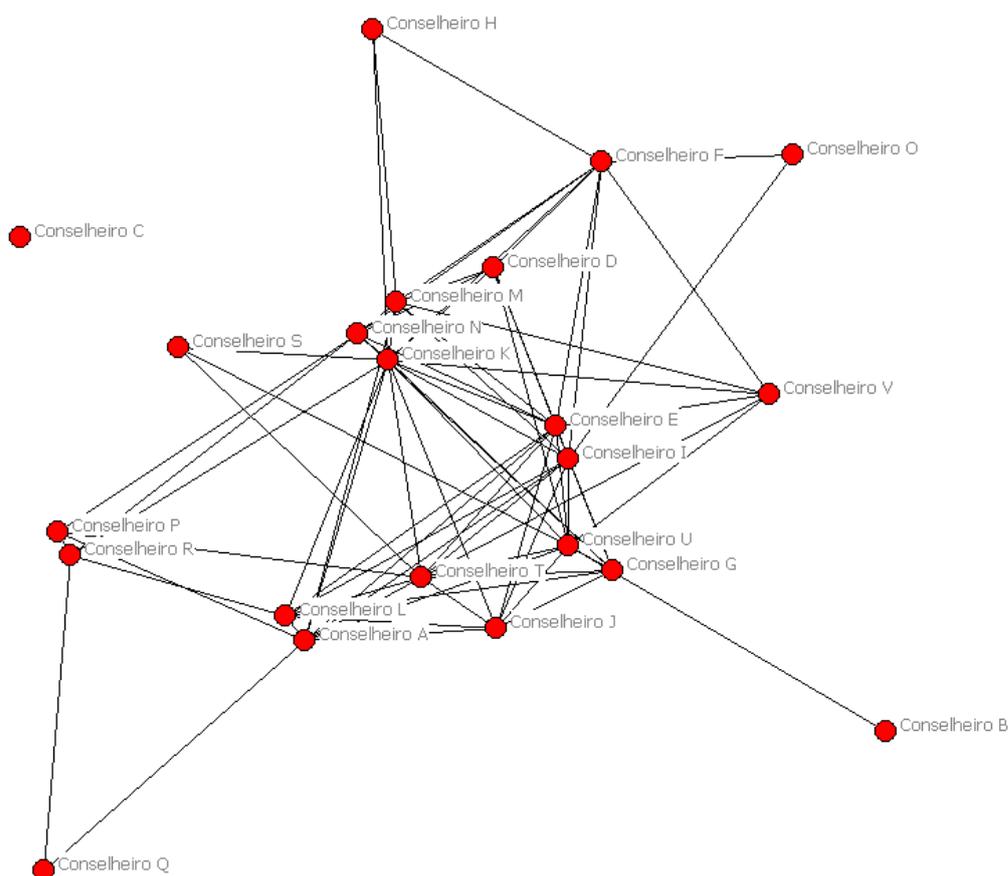


Figura 4: Rede de vínculos pessoais
Fonte: dados da pesquisa

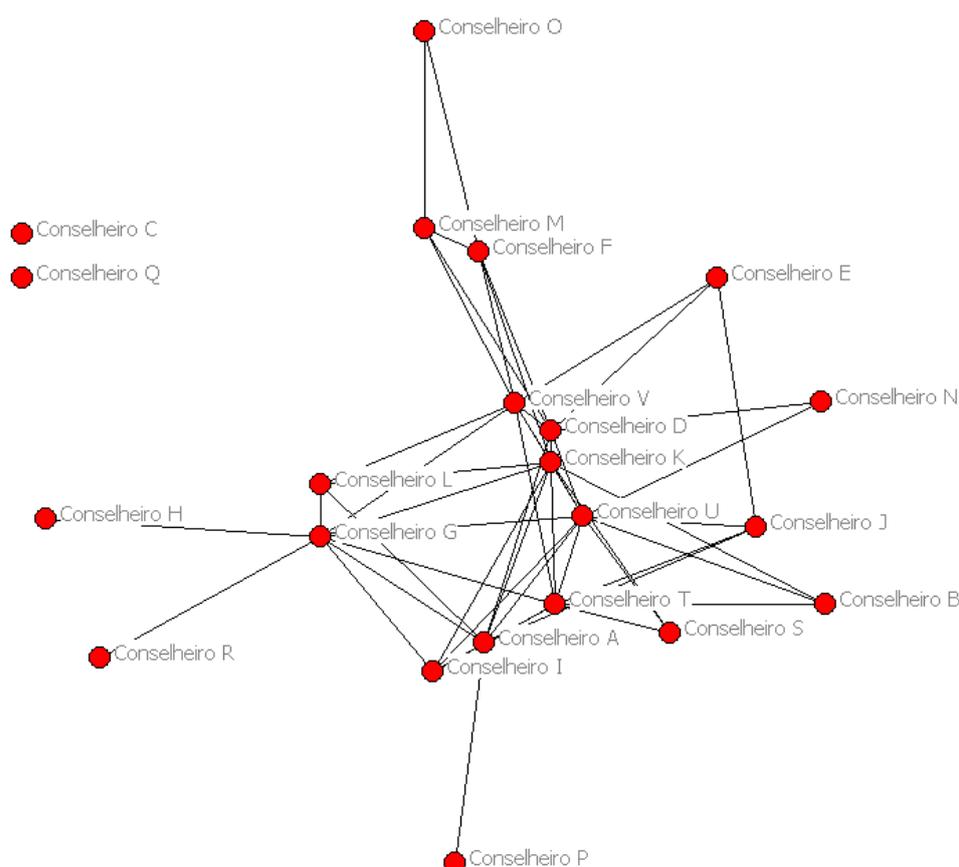


Figura 5: Rede de vínculos de negócios
 Fonte: dados da pesquisa

Observando-se as Figuras 4 e 5 é possível perceber claramente que os vínculos pessoais formam uma rede com maior quantidade de ligações e maior número de atores envolvidos. Nota-se na rede de vínculos pessoais um grande grupo de atores interligados, onde se destacam mais ao centro os conselheiros E, I, K U, e T. Por outro lado, percebe-se a posição periférica dos atores B, Q e O, e, isoladamente o conselheiro C.

Já a rede de vínculos de negócios aparece com menor número de ligações, e possui uma configuração diferente, de forma bastante heterogênea. Destacam-se nessa rede as ligações entre os conselheiros O, M e F, explicada pelo fato de que os três têm ligações profissionais com uma mesma entidade. Os conselheiros K e U aparecem no centro da Figura 5 e são membros governamentais. Interessante notar as diferentes posições ocupadas pelos conselheiros Q, M, R e R nas Figuras 4 e 5, que têm maior quantidade de ligações pessoais do que de negócios. Já o conselheiro B tem mais vínculos de negócios.

Para identificar a posição em que um ator se encontra em relação aos demais na rede foi utilizada a medida de centralidade. A centralidade é apreendida a partir da quantidade de relações existentes entre cada ator, ou seja, diz respeito ao grau em que o ator está envolvido em todas as relações da rede e quão acessível ele se encontra. A Figura 4, abaixo, apresenta o grau de centralidade dos atores, calculado por meio do software UCINET 6.0.

```

FREEMAN'S DEGREE CENTRALITY MEASURES:
-----
Diagonal valid?          NO
Model:                  SYMMETRIC
Input dataset:          C:\Documents

                                Degree
                                -----
11 Conselheiro K          59.000
22 Conselheiro V          35.000
 6 Conselheiro F          35.000
 5 Conselheiro E          31.000
21 Conselheiro U          27.000
20 Conselheiro T          25.000
 1 Conselheiro A          23.000
 7 Conselheiro G          20.000
 4 Conselheiro D          19.000
10 Conselheiro J          18.000
12 Conselheiro L          17.000
13 Conselheiro M          17.000
14 Conselheiro N          16.000
 9 Conselheiro I          16.000
19 Conselheiro S          14.000
15 Conselheiro O          12.000
 2 Conselheiro B          12.000
16 Conselheiro P          11.000
 3 Conselheiro C          10.000
 8 Conselheiro H          10.000
17 Conselheiro Q           8.000
18 Conselheiro R           5.000

```

Figura 6: Centralidade de grau na rede do CNE
 Fonte: dados da pesquisa

Os dados apresentados acima mostram que um ator tem grau de centralidade muito elevado em relação aos demais, destacando-se do conjunto. Embora não se trate de uma posição fixa, a centralidade traz consigo a idéia de poder e prestígio. Esse caso identifica o ator que apresenta claramente a posição mais central, com maior número de relações, e que representa um elo entre os demais atores da rede. Considerando os dados apresentados até aqui, pode-se dizer que esse ator representa o presidente do Conselho, e que sua maior centralidade na rede é

derivada dos amplos recursos institucionais de que dispõe. Apoiando-se nos argumentos de Galaskiewicz e Burt (1991), o ator proeminente tem relações mais importantes, possui maior controle sobre os recursos disponíveis e é mais visível. Em seguida, os dados mostram três conselheiros, V, F e E, com alto grau de centralidade, 35, 35 e 31, respectivamente. Esses três conselheiros, V, F e E, não são parte do segmento governamental; dois são representantes de entidade e o terceiro é membro individual. Destaca-se também a centralidade dos conselheiros U, T e A, com graus 27, 25 e 23.

Por sua vez, os atores que aparecem com menor centralidade estão posicionados na periferia da rede e possuem poucas relações, mas por outro lado, como estão menos imersos na estrutura, possuem maior grau de autonomia, podendo conectar-se mais facilmente com o ambiente externo à rede.

A rede formada pelo Conselho Nacional do Esporte está apresentada no sóciograma da Figura 5, abaixo, no qual os círculos representam os conselheiros e os traços entre eles significam as relações recíprocas. A rede foi construída considerando todos os tipos de vínculos informados pelos conselheiros. Foram destacadas no sóciograma duas análises da rede: o tamanho dos círculos, que representa o grau de centralidade; e as cores, que definem os subgrupos existentes.

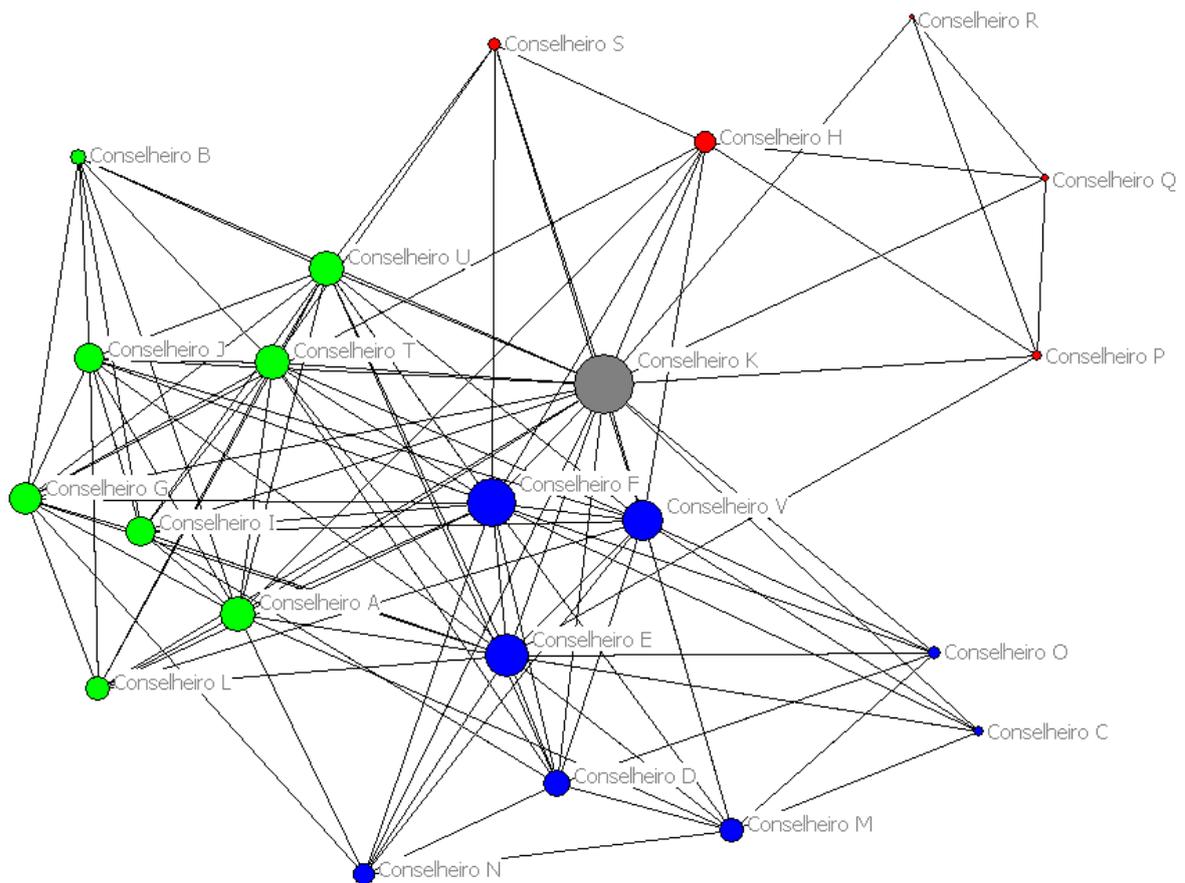


Figura 7: Grau de centralidade e subgrupos na rede do CNE
 Fonte: dados da pesquisa

O grau de centralidade pode ser visualizado pelo tamanho dos círculos, e reafirma a análise apresentada anteriormente, mostrando claramente um ator mais central, o Conselheiro K; seguido pelos atores F, V e E, também com alto grau de centralidade. É possível notar também aqueles conselheiros que têm posições periféricas na rede, como os Conselheiros C, O, P, Q e R.

Observando-se a cores apresentadas na Figura 5 é possível perceber claramente a existência de três subgrupos – em azul, verde e vermelho – e a posição de um ator isolado, apresentado na cor cinza. O ator destacado em cinza, como já foi dito, aparece isolado, pois representa o nó central da rede e mantém relações com os três subgrupos existentes.

O subgrupo destacado em azul é composto por oito atores (C, D, E, F, M, N, O, V), todos ligados ao esporte de alto rendimento olímpico e paraolímpico. É importante destacar também que os três atores que apresentam maior grau de

centralidade na rede, depois do presidente do Conselho, estão inseridos nesse grupo.

O subgrupo vermelho, formado pelos conselheiros S, H, R, Q e P, aparece na periferia do sóciograma, e seus atores têm os menores índices de centralidade da rede. A pesquisa revelou que esse subgrupo é formado por interesses predominantemente ligados ao futebol, e sua posição periférica reafirma algumas evidências já apresentadas neste capítulo, como a baixa frequência do tema futebol nas pautas (de acordo com o Gráfico 1), a presença mínima desses conselheiros nas reuniões realizadas (na Tabela 2).

Já o subgrupo verde, composto também por oito atores (A, B, J, G, I, L T, U), é formado pelas demais entidades representadas no Conselho. As representações desses atores são variadas, mas num esforço de síntese é possível caracterizá-los como ligados de forma predominante ao esporte participativo, ao lazer e às políticas públicas. No interior do subgrupo, destacam-se os conselheiros U, T e A, com grau de centralidade elevado, e relações mais fortes (de acordo com o Gráfico 3).

As posições apresentadas na Figura 5 (acima) são ilustrativas; não expressam a distância real existente entre os atores. A seguir, a Figura 6 ilustra a rede do CNE, por meio de uma escala multidimensional. A escala multidimensional, elaborada no programa UCINET 6.0, tem por objetivo apresentar as relações entre os atores em distâncias reais e proporcionais, e é útil para melhor compreensão das posições e do padrão das interações.

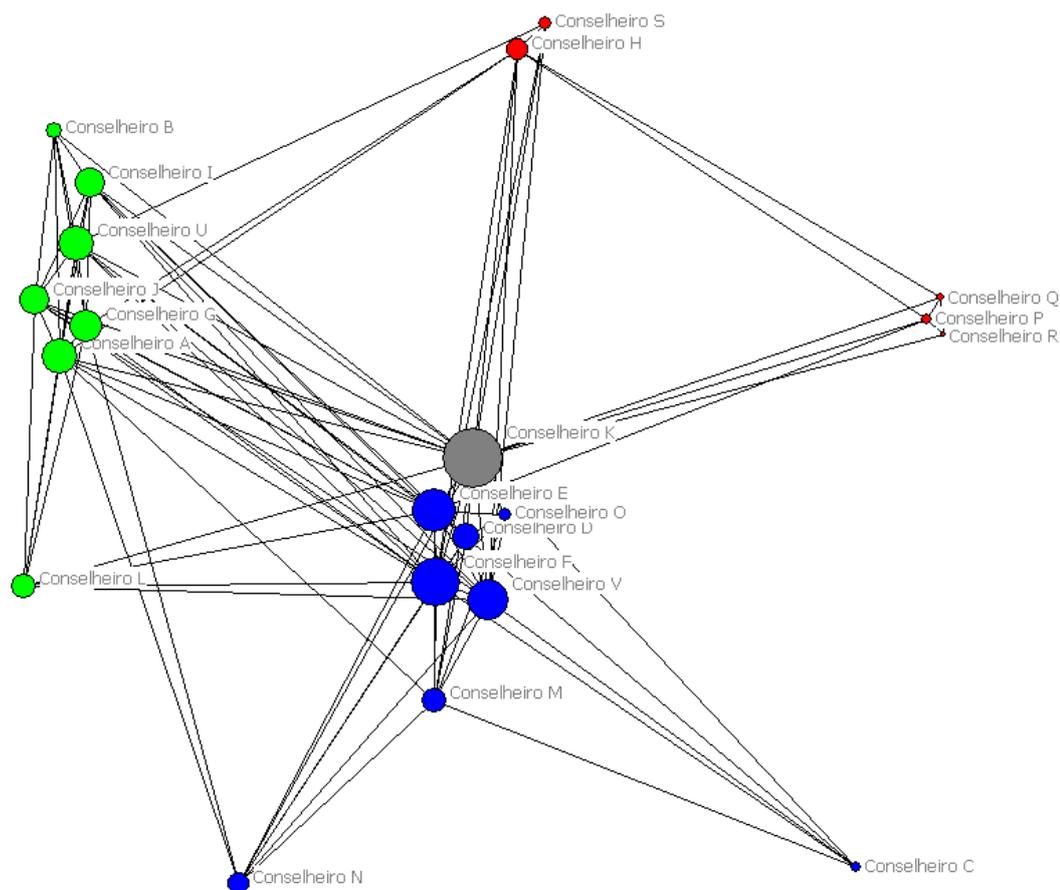


Figura 8: Posição relativa dos atores na rede do CNE
 Fonte: dados da pesquisa

Pela Figura 6 é possível observar a distância existente entre os grupos e o ator central da rede. Nota-se claramente que o subgrupo em azul, ligado ao esporte de alto rendimento, está mais próximo do ator central. No entanto, existem atores desse subgrupo em posições mais distantes, como o conselheiro C, o conselheiro M, e o conselheiro N. No caso do conselheiro N, sabe-se que ele faz parte das cadeiras de participação individual, sem relação formal com qualquer entidade. É interessante observar que, apesar de distante de seu subgrupo de origem, N possui grande conectividade com subgrupo verde, tornando-se o principal elo entre os subgrupos.

Já o subgrupo verde aparece mais distante do ator central, mas nota-se que internamente seus integrantes estão mais próximos. Nesse subgrupo observa-se também a existência de um ator deslocado, o conselheiro L, mas que, de forma similar ao conselheiro N, coloca-se como elo entre os dois subgrupos.

O subgrupo vermelho apresenta uma distância interna maior entre seus integrantes. Os conselheiros S e H mantêm conexões com atores do subgrupo verde. Por sua vez, os conselheiros Q, P e R aparecem bem distantes dos demais. Os dados da pesquisa indicam sua baixa presença nas reuniões (de acordo com a Tabela 2) e sabe-se também que esses conselheiros são aqueles que participam individualmente, sem ter representação formal de qualquer entidade.

A estrutura da configuração dos relacionamentos entre os atores participantes do Conselho Nacional do Esporte pode ser comparada ao que a literatura de redes de política caracteriza como comunidade política (MARSH; RHODES, 1992). Número de participantes restrito, predomínio de interesses econômicos e profissionais, continuidade nas relações, hierarquia e consenso são algumas características da comunidade de política. Segundo Paulillo (2000), comunidade política apresenta relações de poder mais estáveis, e a formulação de políticas é um processo coordenado de forma hierárquica e restrito a participação de determinados grupos. Pode-se dizer que esta descrição da rede do Conselho feita até aqui caracteriza a estrutura de governança presente na formulação de políticas de esporte no âmbito da administração pública federal.

5 Conclusões

Este trabalho objetivou caracterizar a participação no contexto de deliberação coletiva do Conselho Nacional do Esporte, por meio da análise das estruturas institucionais e dos modos de ação e interação dos atores envolvidos. A análise empreendida considerou que a participação de atores no espaço deliberativo se caracteriza tanto pelas regras e oportunidades, ou seja, pelas estruturas definidas institucionalmente, quanto pelos interesses, recursos, ação e comportamento dos atores no contexto em que atuam.

Acredita-se que a principal contribuição deste trabalho foi a investigação da participação a partir da perspectiva de interação entre estruturas e modos de ação. Ou seja, a investigação da participação em conselhos por meio da dinâmica de relações entre atores no contexto em que os cerca mostrou com maior complexidade as interações entre os grupos da sociedade e o Estado no espaço de formulação de políticas públicas.

A pesquisa permitiu identificar o modo de governança da rede formada pelo Conselho Nacional do Esporte e descrever as práticas de participação exercidas pelos atores. O estudo da função do Conselho, obtido por meio da investigação de sua origem, inserção na organização público-administrativa e atribuições, foi reveladora de suas estruturas e limites institucionais, sugerindo que parte das restrições a uma atuação mais participativa dos conselheiros está relacionada às regras e oportunidades. Sob esse aspecto, verificou-se que o CNE está apoiado em um desenho pouco institucionalizado; sua organização e funcionamento não são formalizados claramente, de forma que se consiga enxergá-los e avaliá-los. O fato de a norma legal (Lei Pelé) remeter ao poder executivo a decisão sobre composição e organização do Conselho mostra que as possibilidades de participação são limitadas às regras pré-definidas pelo governo; a participação não se estende às definições de composição e organização. Essa situação dificulta a construção e compreensão do CNE enquanto espaço de ampliação da participação da sociedade nas decisões da administração pública, e reforça o entendimento do Conselho como assessor, enquanto espaço de legitimação das decisões públicas com segmentos específicos, escolhidos pelo governo.

Constatou-se ausência de reuniões sistemáticas, de um cronograma pré-estabelecido, e curto período de tempo para discussões. A agenda e as temáticas

apresentadas nas reuniões do Conselho Nacional do Esporte, considerando a diversidade da composição do Conselho e apesar da alta qualificação de seus membros, indicaram uma fraca capacidade de discussão aprofundada dos temas e de incorporação de novas demandas. A análise do processo deliberativo indicou posição de destaque dos atores governamentais e baixa intervenção dos demais conselheiros nas discussões.

A análise da rede do Conselho, construída a partir dos vínculos institucionais, pessoais, políticos e de negócios existentes entre os conselheiros, concentrou-se nas medidas de densidade, centralidade dos atores e na existência de subgrupos. Os dados revelaram que vínculos pessoais são os mais presentes nas relações, o que sugere que um dos critérios de escolha dos conselheiros seja a ligação pessoal. A análise mostrou também a existência de um ator principal, com alto grau de centralidade, envolvido em maior número de relações e a existência de três subgrupos na rede. O primeiro subgrupo, posicionado mais próximo ao ator central e composto por conselheiros com alto grau de centralidade, refere-se predominantemente aos interesses do esporte de alto rendimento olímpico e paraolímpico. O segundo, com igual número de atores, menor centralidade porém com atores mais fortemente envolvidos, é ligado a interesses variados, como políticas públicas de esporte e lazer, profissionais e pesquisadores da educação física e esportes não-olímpicos. O terceiro grupo, localizado na periferia da rede e com relações fracas entre si e com os demais grupos, está relacionado diretamente com o futebol. A presença desses subgrupos na estrutura da rede descreve a estrutura das relações e sugere os principais jogos de interesse que se desenvolvem no interior do Conselho.

As estruturas institucionais e o desenho organizacional do CNE tanto constroem as ações e estratégias de alguns grupos quanto fortalecem de as de outros. A pouca antecedência das convocações para reuniões, a curta duração das reuniões e a falta de informações prévias dificulta a preparação dos conselheiros. No entanto, a estrutura da rede sugere que o subgrupo mais próximo ao ator central tem maior facilidade na obtenção de informações, na inserção de temas na agenda e maior participação nas decisões.

Analisando-se a existência dos subgrupos e os demais dados, como a presença dos conselheiros nas reuniões, os temas mais pautados, e o processo deliberativo, verifica-se claramente que o foco dos interesses no Conselho está nos

esportes de competição, alto rendimento e olímpicos. Com isso, pode-se dizer que o Conselho Nacional do Esporte abarca apenas parte dos temas relativos ao esporte como política pública.

O estudo mostrou que a participação no Conselho Nacional do Esporte aproxima-se a um tipo assessorio ou gerencial, orientada para interações cooperativas e para a legitimação das decisões da administração pública, onde os atores participam sem interferir significativamente nas escolhas governamentais.

Pode-se dizer que o Conselho Nacional do Esporte tem uma contribuição pequena enquanto espaço de ampliação da participação da sociedade, de incorporação de demandas na política de esporte e de controle social sobre essa política. São poucas evidências de que o Conselho esteja contribuindo efetivamente para a formação de uma agenda de políticas públicas que desenvolva o acesso à prática esportiva de forma massificada para sociedade brasileira, conforme prevê a legislação que o institui.

Reforça-se a constatação presente na literatura de que não basta que o espaço participativo esteja à disposição para que a participação efetivamente ocorra. Os limites institucionais, históricos e políticos funcionam como constrangimento à participação. Por outro lado, percebeu-se que o Conselho incorporou presença de determinados atores do setor esportivo no processo de tomada de decisão da administração pública, mas o comportamento e as ações desses conselheiros aparecem ainda de forma muito tímida, dependente e submissa à iniciativa estatal.

De uma perspectiva otimista, o atual Conselho Nacional do Esporte pode ser entendido como uma transição entre as formas de conselho que o setor esportivo teve anteriormente, muito ligadas às práticas autoritárias, e um modelo que se vislumbra no futuro, com funções de participação e controle social. Resta saber se será possível romper com a lógica institucional que perpassa a organização do esporte brasileiro, na qual as entidades dirigentes do esporte de alto rendimento têm força muito superior do que os próprios praticantes e beneficiários das políticas de esporte.

Com este trabalho procurou-se avançar na construção de um marco analítico que compreendeu a experiência de participação no conselho a partir tanto das regras e oportunidades estruturais quanto dos recursos possuídos, da capacidade de representação de interesses e das interações concreta entre os atores. A estratégia de pesquisa utilizada favoreceu a elaboração de conclusões sólidas a

respeito do caso do Conselho Nacional do Esporte, pois foi desenvolvida sobre um conjunto amplo de informações que consolidaram não só os resultados, mas o próprio modelo analítico proposto. Por essas razões, considera-se promissora a realização de novas investigações apoiadas na abordagem de redes para a compreensão das dinâmicas de interação entre estado e sociedade e os modos de governança específicos de conselhos de políticas. Por fim, acredita-se que o trabalho atingiu seu objetivo, fornecendo uma descrição detalhada do modo de participação dos atores nas deliberações do Conselho Nacional do Esporte.

Referências

AGUILAR, L. F. V. **El estudio de las Políticas Públicas**. México: Miguel Angel Porrúa, 2000.

ALEXANDER, J. C. O novo movimento teórico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 4, n. 2, p. 6-29, jun. 1987.

ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision: explaining the Cuba Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.

ALVES, J. B.; PIERANTI, O. P. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. **RAE-eletrônica**, v. 6 n. 1, jan./jun. 2007.

ANDREWS, C. W. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo – uma abordagem Habermasiana. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, p. 271-299, n.2, 2005.

ARAUJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 157-172.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**. Petrópolis: Vozes, 1974.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BOUDENS, E. **A lei Pelé não existe mais**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2000.

BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BORGATTI, S.; FOSTER, P. The network paradigm in organizational research: a review and typology. **Journal of Management**, n.29, v.6, p.991-1013, 2003.

BORGATTI, S.; EVERETT, M; FREEMAN, L. **Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis**. Harvard: Analytic Technologies, 2002.

BÖRZEL, T. A. What's so special about policy networks? – Na exploration of the concept and its usefulness in studying european governance. **European Integration Online Papers**, v. 1, n. 16, 1997. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte – Uma introdução**. 3ª ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de outubro de 1988. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre o desporto e dá outras providências. Disponível em: www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm

BRASIL. **Decreto n. 4.201, de 18 de abril de 2002**. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Esporte e dá outras providências. Disponível em: www.esporte.gov.br

BRASIL. Ministério do Esporte. **Portaria n. 98, de 29 de julho de 2003**. Indica a composição do Conselho Nacional do Esporte. Disponível em: www.esporte.gov.br

BRASIL. **Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004**. Institui a Bolsa Atleta. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2004/Lei/L10.891compilado.htm

CÂMARA, L. M. Apontamentos teóricos para subsídio à análise das práticas de controle social no âmbito dos Conselhos de Administração das Organizações Sociais. **Revista de Administração Mackenzie**, ano 4, n. 1, p. 73-89, 2003.

CÂNDIDO, G. A.; ABREU, A. F. Os conceitos de redes e as relações interorganizacionais: um estudo exploratório. In: **ENANPAD**, 24, 2000. Florianópolis. Anais... Florianópolis: ANPAD, 2001.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 149 -166.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 225-269.

COHEN, M. D., MARCH, J. G., OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

COHEN, I. J. Teoria da estruturação e práxis social. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. **Teoria social hoje**. São Paulo: Editora UNESP, 1999, p. 393-446.

CÔRTEZ, S. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COELHO, D. B; MELO, M. A. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005, p. 13-32.

CRESWELL, J. **Research Design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Thousand Oaks, Califórnia: Sage, 2003.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-301.

DRAIBE, S. M. **A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos gestores de políticas setoriais**. Campinas: Caderno de Pesquisa 35, NEEP/Unicamp, 1998.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimentos e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n.51, p. 21-29, fev. 2003.

FERRANDO, M. G.; BARATA, N. P.; OTERO, F. L. (orgs.) **Sociología del deporte**. 2ª edição. Madrid: Alianza, 2002.

FREDERICKSON, H. G.; SMITH, K. B. **The Public Administrations Theory Primer**. Boulder: Westview Press, 2003.

FREITAS, H. et al. O método de pesquisa survey. **Revista de Administração**, v. 35, n.3, p. 105-112, jul./set. 2000.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder – conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

GALASKIEWICZ, J.; BURT, S. Interorganization contagion in corporate philanthropy. **Administrative Science Quarterly**, v.36, n.1, p. 88-105, 1991.

GEBARA, A. História do Esporte: novas abordagens. In: PRONI, M.; LUCENA, R. (orgs) **Esporte: história e sociedade**. Campinas: Autores Associados, 2002, p. 5-29.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.

GNYAWALI, D.; MADHAVAN, R. Cooperative networks and competitive dynamics: a structural embeddedness perspective. **Academy of Management Review**, v.26, n.3, p.431-445, 2001.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v.91, p.481-510, 1985.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224, 2003.

HOULIHAN, B. Public Sector Sport Policy: developing a Framework for Analysis. **International Review for the Sociology of Sport**, n 40, v.2, p. 163-185, 2005.

KATZ, N. et al. Network theory and small groups. **Small Group Research**, v.35, n.3, p.307-332, 2004.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman, 2003.

KLIJN, E. H. Redes de Políticas Públicas: una vision general. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F. **Managing Complex Networks**. London: SAGE, 1998.

KLIJN, E. H. Rules as Institutional Context for Decision Making in Networks: the approach to postwar housing districts in two cities. **Administration & Society**, v. 33, n. 133, p. 132-164, mai. 2001.

KNOKE, D.; KUKLINSKI, J. H. Network analysis: basic concepts. In: FRANCES et al. **Markets, hierarquies, and networks – the coordination of social life**. London: SAGE Publications, 1991, p. 173-182.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

LÜNCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, 70, p. 130-170, 2007.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. L. Métodos de coleta de dados: observação, entrevista e análise documental. In: _____. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986, p. 25-44.

MANHÃES, E. D. **Política de Esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, n. 43, p. 67-102, 1º sem. 1997.

MARQUES, E. C. Redes Sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARQUES, E. C. **Redes Sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2003.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizado a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 71-81, jan./abr. 2001.

MARTELETO, R. M., SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez. 2004.

MARTES, A. C.; et al. Fórum de Redes Sociais e Interorganizacionais – Apresentação. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n.3, p. 10-15, jul./set. 2006.

MASSADIER, G. Redes de Política Pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006, p. 167-185.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio. **O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: ANPOCS; Brasília: CAPES, p. 59-99, 1999.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, n. 3, p. 72-86, jul./set. 2006.

NATERA, A. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. **Documentos de Trabajos “Política y gestión”**. Universidad Carlos II de Madrid, n. 2, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVER, C. Strategic responses to institutional processes. **Academy of Management Review**, v.16, n.1, p.145-79, 1991.

PAULILLO, L. F. **Redes de poder e territórios produtivos: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX**. São Carlos: Editora UFSCar, 2000.

PEREZ, M. A. Institutos Participativos de Caráter Deliberativo ou com Força Vinculante. In: _____. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 139-164.

PILATTI, L. A. Reflexões sobre o Esporte Moderno: perspectivas históricas. I **Prêmio Indesp de Literatura Esportiva**. Brasília: Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, 1999, p. 257-288.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da deliberação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.19, n.54, p. 97-114, fev. 2004.

RHODES, R. A. W. Policy Network – A British perspective. **Journal of Theoretical Politics**, v.2, n.3, p. 293-317, 1990.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUA, M. G.; BERNARDES, C. F. Escolha Racional e Novo Institucionalismo: notas introdutórias. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. de. **O estudo da política – tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo, 1998, p. 315-348.

SCHMITTER, P. C. **Reflexões sobre o conceito de política**. In: **Política e ciência política**, Brasília, Ed. UnB, 1979.

SCOTT, J. **Social Network Analysis: a handbook**. 2. ed. London: Sage Publications, 2000.

SELLTIZ, C. et al. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: E.P.U./ Edusp, 1975.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SUBIRATS, J. **Analisis de políticas publicas y eficacia de la administracion**. Madrid: Ministério para las Administraciones publicas, 1992.

TAKAHASHI, A. R. W; CUNHA, C.R. Teoria da estruturação e esquemas interpretativos: contribuições à análise organizacional. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v.3, n.3, p.182-196, set./dez. 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2002.

THERÉT, B. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, n. 58, p. 225-254, 2003.

THOMPSON, G.; PFORR, C. **Policy network and good governance – a discussion**. Curtin University of Technology: Working Paper Series, n.1, 2005.

TUBINO, M. G. **Dimensões sociais do esporte**. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992.

TUBINO, M. G. **O esporte no Brasil, do período colonial aos nossos dias**. São Paulo: IBRASA, 1996.

TUBINO, M. G. **As teorias da Educação Física e do Esporte**. São Paulo: Manole, 2002.

VERGARA, R. Decisiones, Organizaciones y Nuevo-Institucionalismo. **Perfiles Latinoamericanos**, diciembre, n. 003, p. 119-144, 1993.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição de 1988**. Tese (Doutorado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VIEIRA, M. M. F. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D.M. **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, v. 7, número especial, p. 79-88, 2002.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social network analysis: methods and applications**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1994.

Apêndice 1 – Carta de apresentação da pesquisa

Brasília - DF, 01 de novembro de 2007.

Prezado membro do Conselho Nacional do Esporte

Sr.

Gostaria de solicitar sua colaboração para o desenvolvimento da pesquisa que está sendo realizada por mim, aluna do Curso de Mestrado Acadêmico em Administração, do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UnB, cujo objetivo é o estudo da dinâmica de funcionamento de Conselhos Nacionais Gestores de Políticas. Diante da minha afinidade pessoal com a área do esporte, o Conselho escolhido para a pesquisa é o Conselho Nacional do Esporte.

Para tanto, solicito cordialmente que o Senhor disponibilize uma agenda para que seja realizada, pessoalmente por mim, uma entrevista, com duração aproximada de 1 hora.

Cabe ressaltar que os dados obtidos na entrevista serão analisados de forma global, sem a identificação do respondente. Todos os dados terão uso exclusivamente científico e acadêmico. Comprometo-me, ainda, a dispor dos resultados do estudo caso seja de seu interesse. Sua participação é fundamental para o sucesso da pesquisa!

Certa de contar com sua atenção, agradeço antecipadamente.

Marina Carvalho De Lorenzo

Programa de Pós-Graduação em Administração

Universidade de Brasília – UnB

www.unb.br/face/ppga

Apêndice 2 – Roteiro para entrevista semi-estruturada

Nome do Entrevistado: _____

Local: _____ Tempo de duração: _____ Data: __/__/__

INTRODUÇÃO

- Explicação breve sobre os objetivos da pesquisa.
- Ressaltar a utilização dos dados para fins acadêmicos e assegurar o anonimato do entrevistado.
- Solicitar autorização para gravação, devido à grande quantidade de informações e sua importância.

SOBRE A REPRESENTAÇÃO

- Nome da organização:
- Qual é o segmento de atuação? Como a organização atua no setor?
- Como a organização foi indicada para compor o CNE?
- Você leva para a organização as discussões que ocorrem no CNE? De que forma(s)?
- Você leva para o CNE questões que são debatidas na sua organização?
- Existe na organização alguém que decida temas/questões para serem levados ao conselho? Quem?

COMPOSIÇÃO

- O que você/organização acha sobre a composição do CNE? Existem outras entidades importantes que estão fora do CNE? Quais? Por quê?

CONTEXTO INSTITUCIONAL E ATUAÇÃO

- Existem regras de funcionamento interno do CNE? Você as conhece?
- São disponibilizadas pelo Conselho informações que subsidiem as discussões?
- Existem outras fontes de informações para as discussões e decisão além das que são apresentadas pela secretaria do conselho? Cite exemplo.
- Como ocorre a definição da pauta das reuniões? Existe alguém específico que a elabora? Os conselheiros (você) participam da definição da pauta? De que

forma?

- Ocorrem debates e discussões nas reuniões do Conselho? Como você os descreveria?
- Você participa das discussões? De que forma?
- Há conflitos? Como são resolvidos?
- Como ocorrem as deliberações?
- Quais as formas convencimento dos demais conselheiros para que os interesses da sua organização sejam contemplados nas decisões do CNE?
- Você percebe que existem conselheiros de maior importância? Quem são? Por quê?

SOBRE O INDIVÍDUO (variável Composição)

- Identificação do indivíduo (nome pelo qual as pessoas te conhecem):
- Atuação no setor (tempo, locais)
- Teve experiências anteriores de participação em conselhos? Quais?
- Como foi a escolha do representante (você) para atuação no CNE?
- Gostaria de fazer alguma colocação final?

IDENTIFICAÇÃO DA REDE DE RELACIONAMENTOS

	Conselheiros	Relacionamento com membros do CNE Marcar X se há	Motivo/natureza Por quê	Importância	Frequência
			Institucional Pessoal Político Negócios Outro (cite)	Pouca Sem importância Muita	Diária Semanal Mensal Nas reuniões apenas
1	ASMEL				
2	CBCE				
3	CDMB				
4	Com.Paraolímpico Brasileiro				
5	Comissão Nac. de Atletas				
6	Comitê Olímpico Brasileiro				
7	Conf. Brasileira de Clubes				

8	Conf. Brasileira de Futebol				
9	CONFED				
10	Fórum de Gestores				
11	Ministro do Esporte				
12	ONED				
13	Representante do esporte				
14	Representante do esporte				
15	Representante do esporte				
16	Representante do esporte				
17	Representante do esporte				
18	Representante do esporte				
19	Representante do esporte				
20	Sec. Nacional de Esporte Educacional				
21	Sec. Nacional de Esporte e Lazer				
22	Sec. Nacional de Esporte de Rendimento				
23					
24					
25					
26					
27					
28					
29					
30					