

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA

LIA POLEGATO CASTELAN

**As Conferências Nacionais do Esporte na
Configuração da Política Esportiva e de Lazer no
Governo Lula (2003-2010)**

EDUCAÇÃO FÍSICA E SOCIEDADE
ORIENTADOR: LINO CASTELLANI FILHO
CAMPINAS 2010

LIA POLEGATO CASTELAN

**AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO
ESPORTE NA CONFIGURAÇÃO DA
POLÍTICA ESPORTIVA E DE LAZER DO
GOVERNO LULA (2003-2010)**

Dissertação de Mestrado apresentada à Pós-Graduação da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas para a obtenção do título de Mestre em Educação Física na Área de Concentração Educação Física e Sociedade.

Orientador: Lino Castellani Filho

Campinas, 2011

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA
PELA BIBLIOTECA FEF - UNICAMP

Castelan, Lia Polegato.

C275c As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010) / Lia Polegato Castelan. - Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Lino Castellani Filho
Dissertação (mestrado) – Faculdade de Educação Física,
Universidade Estadual de Campinas.

1. Políticas públicas. 2. Esporte. 3. Lazer. 4. Participação popular. I. Castellani Filho, Lino. II. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. III. Título.

(asm/fef)

Título em inglês: The role of the Annual Sports National Conferences on the definition of Public Policies in Sports and Entertainment during the period of Lula's Administration.

Palavras-chaves em inglês (Keywords): Public policies. Sports and leisure. Public participation.

Área de Concentração: Educação Física e Sociedade

Titulação: Mestrado em Educação Física.

Banca Examinadora: Lino Castellani Filho. Fernando Mascarenhas. Reinaldo Tadeu Boscolo Peixoto

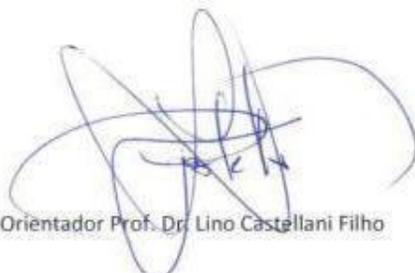
Data da defesa: 25/02/2011.

Programa de Pós-Graduação: Educação Física.

LIA POLEGATO CASTELAN

**AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO
ESPORTE NA CONFIGURAÇÃO DA
POLÍTICA ESPORTIVA E DE LAZER DO
GOVERNO LULA (2003-2010)**

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado de Lia Polegato Castelan, e aprovada pela comissão julgadora em 25/02/2011.



Orientador Prof. Dr. Lino Castellani Filho

Campinas, 2011

COMISSÃO JULGADORA



Orientador Prof. Dr. Lino Castellani Filho



Prof. Dr. Reinaldo Tadeu Boscolo Pacheco



Prof. Dr. Fernando Mascarenhas

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às minhas filhas, Victória e Elis, que a cada dia me ensinam a viver.

Muito obrigada, meninas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao *Lino*, meu orientador, pela oportunidade de convivência, pela confiança, pelos ensinamentos. Sua coerência me inspira, muito obrigada por tudo!

Agradeço a minhas irmãs *Thais* e *Florence* pelo carinho, pelo amor, por acreditarem em mim e me apoiarem sempre. O apoio de vocês foi determinante para a conclusão deste trabalho.

Agradeço minha mãe *Nanci* pelo apoio e pela paciência, e aos meus sogros *Eunice* e *Dircélio* pelo apoio recebido.

Agradeço os funcionários e professores da FEF Unicamp na figura da *Marli* e da *Dulce*, duas pessoas muito especiais e solícitas.

Agradeço a companhia e o apoio dos colegas de mestrado que de alguma forma contribuíram com este trabalho, principalmente ao *Alexandre*, à *Ana Paula*, à *Olívia*, ao *Wilson Lino* e à *Juliane*.

Agradeço às pessoas cuja disposição em ajudar foi decisiva para este trabalho: *José Cruz*, *Maurício Matos*, *Eduardo d'Albergaria*, *Gil Castelo Branco* e ao querido *Ervilha*.

Agradeço meus amigos por me apoiarem sempre. Entre tantos destaco a *Gislaine*, o *Marcelo*, meu primo *Julio*, *Larissa*, *Jefferson*, *Jaqueline*, *Conrado*, *Cecília*, *PJ*, *Denis*, *Elaine*, *Chris*, *Deusdete* (que cuidou da minha casa e das minhas filhas com enorme carinho)...

Agradeço aos professores *Fernando Mascarenhas* e *Reinaldo Pacheco* por terem aceitado contribuir com este trabalho na qualificação e na versão final. Também agradeço muito aos professores *Sergio Stucchi* e *Heloisa Reis* pelas contribuições todas, desde a graduação até o final deste trabalho.

Ao meu querido *Mateus*, pelo amor, pela vida que dividimos, pelos sonhos e pelo empurrão que você me deu para que eu fizesse este trabalho, que também é seu. Muito obrigada, meu amor.

RESUMO

O Governo Democrático e Popular que assume a gestão do Estado brasileiro a partir de 2003 afirma que os espaços de participação popular são os lugares privilegiados de formulação das Políticas Sociais. No caso do Esporte e Lazer temos a criação das Conferências Nacionais do Esporte (CNE). Porém, observamos que as propostas aprovadas nas Conferências não têm sido implementadas e a pauta prioritária do Governo Federal são os Megaeventos esportivos, que não foram deliberados em nenhum espaço de participação popular. Este trabalho traz elementos de reflexão sobre o alcance das Conferências Nacionais do Esporte como espaço de formulação de política pública da área e em que medida isso se dá. Para tanto analisamos no período de 2003 a 2010 documentos, leis, outros dispositivos políticos e normativos da área de esporte e lazer, entrevistas, questionários, matérias jornalísticas e o Orçamento Federal. Percebemos que as deliberações aprovadas nas Conferências estão presentes em algumas leis, documentos e no texto da Política Nacional do Esporte, porém não estão expressas nos gastos governamentais.

Palavras-chave: Política Pública, Lazer, Educação Física.

ABSTRACT

THE ROLE OF THE ANNUAL SPORTS NATIONAL CONFERENCES ON THE DEFINITION OF PUBLIC POLICIES IN SPORTS AND ENTERTAINMENT DURING THE PERIOD OF LULA'S ADMINISTRATION

From 2003, the Democratic and Popular Government, who takes over the management of the Brazilian State, says that the spaces of popular participation are the privileged places for the formulation of social policies. In the case of Sports and Leisure, we create the “*Conferência Nacional do Esporte*” -CNE- (National Conference of Sports). But, we found that the proposals approved at the Conferences have not been implemented and the priority Agenda of the Federal Government is the mega-events, which were not deliberate on any public participation space. This work brings elements of reflection about the scope of the National Conference of Sports as a space for formulating of Public Policy in this field and the extent to which this occurs. To achieve this purpose, we analyzed, during the period from 2003 to 2010, documents, laws, political, journals and magazines, the Federal Budget and regulatory devices in the area of sport and leisure. We also made some interviews and fill up some questionnaires. We realize that the decisions adopted at the Conference are present in some laws, documents and in the text of the National Sport Policy, however, they are not expressed in government spending.

Key word: Public Policy, Physical Education, Leisure.

LISTA DE FIGURAS

GRAFICO 1	68
GRAFICO 1	69
GRAFICO 3	70
GRAFICO 4	73
GRAFICO 5	74
GRAFICO 6	127
GRAFICO 7	128
GRAFICO 8	128
GRAFICO 9	131
GRAFICO 10	136
GRAFICO 11	194
FIGURA 1	171

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	33
TABELA 2	35
TABELA 3	56
TABELA 4	70
TABELA 5	126
TABELA 6	129
TABELA 7	130
TABELA 8	133
TABELA 9	133
TABELA 10	133
TABELA 11	134
TABELA 12	135
TABELA 13	136
TABELA 14	138
TABELA 15	196
TABELA 16	198

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Colégio Brasileiro Ciências do Esporte CBCE

Comitê Olímpico Brasileiro COB

Comitê Olímpico Internacional COI

Comitê Paralímpico Brasileiro CPB

Confederação Brasileira de Desporto Estudantil CBDE

Confederação Brasileira de Desporto Universitário CBDU

Confederação Brasileira de Futebol CBF

Conferência Nacional do Esporte CNE

Conselho Federal de Educação Física CONFEF

Educação Física EF

Esporte de Alto Rendimento EAR

Federação Internacional de Futebol FIFA

Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO

Lei de Incentivo ao Esporte LIE

Lei Orçamentária Anual LOA

Medida Provisória MP

Ministério do Esporte ME

Organizações Não Governamentais ONGs

Partido Comunista do Brasil PCdoB

Partido da Social Democracia Brasileira PSDB

Partido dos Trabalhadores PT

Plano de Desenvolvimento da Educação PDE

Plano Plurianual PPA

Política Nacional do Esporte PNE

Programa de Aceleração do Crescimento PAC

Programa Esporte e Lazer da Cidade PELC

Programa Segundo Tempo PST

Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer SNDEL

Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento SNEAR

Secretaria Nacional de Esporte Educacional SNEE

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	23
COM O SE ORGANIZA O CAMPO ESPORTIVO E A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL?	27
O CAMPO	28
AS LEIS E OS DISPOSITIVOS NORMATIVOS	36
AS POLÍTICAS DE 2003 A 2010	37
OS MEGA EVENTOS CONSTRUEM UM QUADRO NORMATIVO DE AÇÕES	75
AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ESPORTE E LAZER	81
I CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE E LAZER: ESPORTE, LAZER E DESENVOLVIMENTO HUMANO	82
I CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA I CNE	85
II CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE E LAZER: CONSTRUINDO O SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE E LAZER	90
II CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA II CNE	100
III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE: POR UM TIME CHAMADO BRASIL - PLANO DECENAL DO ESPORTE E LAZER – 10 PONTOS EM 10 ANOS PARA PROJETAR O BRASIL ENTRE OS 10 MAIS	101
III CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA III CNE	108
AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E OS DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL	111
DADOS DE 2005, 2006 E 2007	120
DADOS DE 2008 E 2009	124
CONCLUSÃO	129
BIBLIOGRAFIA	135
APÊNDICE	141
ANEXOS RELATIVOS AO ORÇAMENTO FEDERAL EXECUTADO ENTRE 2004 E 2009	143
TEXTOS E DADOS RELATIVOS À LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE	155
TEXTOS E DADOS RELATIVOS AO PERFIL DOS PARTICIPANTES DA III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE	161
CÓPIA DO QUESTIONÁRIO APLICADO	163
ARTIGO: PERFIL DOS PARTICIPANTES DA III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE	179

INTRODUÇÃO

Este trabalho de pesquisa constitui-se numa pesquisa qualitativa sobre o papel das Conferências Nacionais do Esporte na formação da agenda das políticas públicas nacionais de esporte e lazer durante os anos de 2003 a 2010, sendo o último ano não completo pela indisponibilidade dos dados no momento de fechamento deste trabalho.

A definição do foco da pesquisa partiu da somatória de duas vivências sobre o tema. A minha visão de militante apaixonada por política, com experiências diversas em movimentos sociais, e com uma breve experiência no sistema eleitoral, no qual fui coordenadora de campanha de uma vereadora eleita em Campinas (2004) e, posteriormente, assessora parlamentar responsável pela articulação política do mandato popular por nós conquistado, durante o ano de 2005. Neste período vi algumas possibilidades e muitos limites para a ação popular, mesmo se tratando de movimentos organizados, na definição das políticas públicas em suas diferentes fases. Portanto, não é recente minha inquietação sobre a questão da participação e do controle democrático das políticas públicas.

Há ainda a visão de Lino Castellani Filho, que como orientador teve papel fundamental na definição do melhor foco da análise. Pesquisador relevante da área, e com participações como gestor de políticas públicas, Lino estava saindo de uma importante experiência no Ministério do Esporte, onde atuou na transição dos governos Fernando Henrique Cardoso - Lula, em 2002, e como Secretário Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, de 2003 até 2006. Ele traz na bagagem percepções e impressões sobre o tema que conhece tão bem, colaborando significativamente para o bom andamento deste trabalho.

A partir das experiências e dos sujeitos envolvidos decidimos avançar na compreensão das Conferências Nacionais do Esporte como espaço de participação popular na formulação das políticas públicas de esporte e lazer dos oito anos do governo Democrático e Popular liderado pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Observamos ter sido este um governo que perseguiu a meta da participação popular na formulação das políticas públicas de todas as áreas, e no campo

do esporte e lazer não é diferente: temos as Conferências Nacionais e Fóruns Setoriais. Documentos e pronunciamentos oficiais são claros ao afirmar que as decisões tomadas nesses fóruns devem servir para a orientação das ações do Ministério, a agenda política da área, como podemos ver, por exemplo, neste trecho do documento preparatório da I CNE (2004):

“A Conferência Nacional do Esporte, convocada pelo Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, configura-se com um espaço de debate, formulação e deliberação das Políticas Públicas de Esporte e Lazer para o país” (Brasil, 2010a).

Entendemos os espaços de participação popular como conquista e avanço de uma fração do campo de esporte e lazer intitulada progressista. Essa fração, sobre a qual discorreremos à frente, foi por nós assim alcunhada por ter suas idéias a respeito de esporte e lazer coerentes com a busca pela superação da ordem econômica vigente. Mas percebemos também a necessidade de um estudo que se proponha a identificar os seus limites para a proposição de novas formas de intervenção.

Não é necessário um grande estudo para constatar que há uma enorme diferença entre a agenda política proposta pelas Conferências e a cumprida pelo Ministério do Esporte. Isso pode ser conferido numa simples consulta à página do Ministério do Esporte na internet, onde estão disponíveis as resoluções das Conferências e as notícias sobre a agenda política da pasta.

O descompasso entre a formulação e a efetividade das ações governamentais foi nosso fio condutor e elemento ao qual buscamos dar comprovação e visibilidade. Interessa-nos compreender todas as fases do processo de distanciamento entre as proposições das Conferências e a agenda executada na área para que esta relação (Conferências – Agenda Política) seja remontada por todos que temos interesse em mudar o atual sistema esportivo.

Levantar pontos para a reflexão sobre os avanços e limites da participação popular em nosso campo é uma tarefa que se justifica pelos poucos estudos na área e pela enorme importância que reconhecemos ter os espaços onde a sociedade e o governo se encontram para debater assuntos de interesse nacional e deliberar sobre políticas públicas. Conhecer as Conferências Nacionais do Esporte, entender as forças que usam o espaço para disputa de projeto político, analisar a implementação das

políticas nacionais de esporte e lazer e propor metodologia de análise da destinação dos recursos financeiros da área é de extrema relevância para que se busquem mudanças no atual sistema e que elas se traduzam em novos objetivos políticos para a área.

Tivemos como preocupação não fazer do atual trabalho um estudo de caso e nem focalizá-lo em um único aspecto da política, tal como a maioria dos estudos de políticas públicas publicadas no Brasil (Souza, 2003). Também não nos centramos apenas na forma de participação democrática e na Conferência, área em que, segundo Souza (2003), abunda trabalhos acadêmicos, mas buscamos entender e desvendar também a burocracia e o financiamento da área, como limite e como expressão política, foco ainda pouco explorado na área de políticas públicas e que carece de estudos e metodologia adequados (Souza, 2003).

O objetivo deste trabalho é apresentar as Conferências Nacionais do Esporte dentro de uma perspectiva múltipla, que desvende as conexões e funcionalidades desta política, e a sua relação com diversas manifestações e dimensões postas e formadas ao longo do tempo estudado (Boschetti, 2006).

Para dar conta da tarefa buscamos elaborar uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica, análise de documentos e dispositivos normativos, análise de peças orçamentárias, matérias jornalísticas, discursos de Ministros e do Presidente, entrevistas e a aplicação de um questionário. As diversas fontes foram analisadas buscando compreender como se dá e qual o tamanho do descompasso entre a agenda política prevista pelas Conferências Nacionais do Esporte e executada na área de esporte e lazer nos últimos oito anos.

No primeiro capítulo fizemos um levantamento do campo esportivo brasileiro e de todos os dispositivos políticos legais e normativos do Governo Federal para o esporte e lazer do período estudado. Esta tarefa é necessária para compreender o momento político do campo esportivo em que as Conferências Nacionais do Esporte são propostas.

Para compreensão do campo de esporte e lazer nacional usamos a teoria de Campo do sociólogo francês Pierre Bourdieu. Entendemos que o modelo proposto por ele, segundo Marchi Junior (2002), aborda instituições e agentes sociais

em relação dinâmica de interesses e posicionamentos, ajudando-nos na compreensão tanto das entidades quanto dos sujeitos que compõe o campo a ser estudado.

O outro elemento que visa à aproximação da área de políticas públicas de lazer do governo Lula foi a compreensão da hierarquia e do nível burocrático que os documentos e dispositivos legais apresentam. Buscamos em cada um deles sua relação com as Conferências Nacionais do Esporte. O diálogo com os documentos, dispositivos e discursos oficiais se deu num movimento dialético e sempre a partir da perspectiva das Conferências. Deu-se uma visão geral das ações do Estado para área e as suas relações com as Conferências.

No segundo capítulo cada uma das três Conferências foi cuidadosamente analisada. Interessou-nos neste momento apenas compreender as disputas e o teor das deliberações aprovadas nas CNEs, ainda que os dispositivos correlatos ao tema apareçam na análise de forma secundária. Neste momento confeccionamos um texto linear, que narra de forma temporal as Conferências e suas deliberações.

No terceiro capítulo avaliaremos a execução orçamentária da União para a função “Desporto e Lazer¹”, buscando na análise elementos de aproximação e distanciamento das resoluções das Conferências Nacionais do Esporte.

A análise das peças orçamentárias exigiu a organização dos dados, que embora públicos, são de difícil compreensão e acesso. Portanto a organização dos dados exigiu que desenvolvêssemos uma nova metodologia de análise dos dados orçamentários descrita no último capítulo deste trabalho.

No último capítulo trazemos a conclusão deste trabalho. Para isso retomamos as análises feitas anteriormente, cotejando-as à execução orçamentária da União e os dispositivos políticos editados após a I CNE até o ano de 2010.

¹ É na função “Desporto e Lazer” que se concentra todos os gastos diretos e transferências de recursos do Governo Federal, a partir de seus diferentes Ministérios e Órgãos, para a área.

COMO SE ORGANIZA O CAMPO ESPORTIVO E A POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER NO BRASIL?

“As condições dadas são, fundamentalmente, o solo sobre o qual a intervenção humana se realiza. Isto se chama política” (Dias, 2003, p. 10)

Para compreender o papel da Conferência Nacional do Esporte (CNE) é necessário analisar o solo sobre o qual ela foi plantada. Quais eram as condições dadas no período político por nós delimitado (2003/2010)?

Dividimos a análise das condições dadas em dois momentos, mas temos certo que eles formam um único solo.

Num primeiro momento veremos como o Campo Esportivo está organizado através da análise de agentes sociais e instituições que se ocupam do tema e possuem relevância na política esportiva nacional. Esta análise dará conta de uma dimensão da ação pública que não deve ser ignorada, a chamada “competição política”², que é a disputa entre atores políticos com interesses diferentes e por vezes antagônicos, que se colocam na disputa política e estão sempre presentes na ação pública final.

No segundo momento deste mesmo capítulo veremos as Leis e os dispositivos normativos e legais do Governo Federal para a área de esporte e lazer, sempre buscando relações e conexões destes com as Conferências Nacionais do Esporte. É este conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política, segundo Muller e Surell (1998).

² Muller e Surell, 1998.

O CAMPO

Para melhor compreender a configuração do Ministério do Esporte e de suas escolhas ao longo dos oito anos que são foco do estudo é necessário compreender como o campo do esporte e lazer estava organizado. É no interior deste campo que acontece a competição política, que será expressa na substância visível das políticas de esporte e lazer.

Quando falamos de “campo esportivo” estamos nos aproximando da teoria de campo de Pierre Bourdieu, sociólogo francês. Este modelo foi elaborado originalmente para identificar os mecanismos sociais que determinam e prescrevem “leis de reprodução social” (Marchi Junior, 2002). Este modelo de análise envolve agentes sociais, estruturas e disposições num constante processo de interação e que considera os processos de mediação entre agentes sociais e a sociedade. Segundo Marchi Junior (2002), Bourdieu reconhece em sua proposta de análise que as estruturas objetivas não são autônomas e sofrem influência da vontade e da consciência dos agentes sociais envolvidos. Dialeticamente, pessoas e agentes sociais também se influenciam pela estrutura à qual estão envolvidas (Marchi Junior, 2002). Desta forma, o autor propõe um modelo rico e dinâmico para a compreensão de um campo de estudo. Neste trabalho traremos apenas alguns elementos desta complexa teoria para nos ajudar a entender o campo esportivo brasileiro, que não é o foco do trabalho, mas que nos auxiliará sobremaneira a compreender melhor as políticas esportivas atuais.

Os agentes sociais e entidades que formam o campo esportivo brasileiro não são homogêneos. Diferentes pessoas e entidades, com interesses por vezes antagônicos, confrontam-se ou aliam-se de forma dinâmica em um campo de disputa política que mistura desde interesses pessoais até disputas ideológicas relativas à compreensão do papel do Estado e das políticas sociais. Todas as disputas e heterogeneidades do campo estão expressas nos dispositivos políticos, nas resoluções de Conferências, nos documentos de Fóruns, na análise das peças orçamentárias, nos discursos oficiais, enfim, em todas as ações do Estado relativas ao esporte e lazer. Portanto, a compreensão do campo pode definir o entendimento do papel das CNEs.

Primeiro cabe entender como o Ministério do Esporte foi montado após a eleição de Lula. Quais são os atores presentes na estrutura governamental criada para gerenciar as questões nacionais relativas ao esporte e ao lazer³.

Para manter as condições de governabilidade, Lula encabeça um governo que não é do PT, mas liderado pelo PT e tem que partilhar poder com outros partidos que lhe dão a base de sustentação no Congresso Nacional. Um destes partidos é o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Aliado do PT em diversas prefeituras e Governos Estaduais, o PCdoB, assim como o PT, tem uma história ligada à esquerda brasileira, e é um aliado de primeira hora do Partido dos Trabalhadores também em muitos movimentos sociais e sindicatos.

E é para o PCdo B que Lula entrega o recém criado Ministério do Esporte, em 1º de Janeiro de 2003. Na época o PCdoB não tinha nenhum quadro expressivo na área de Esporte e Lazer e não possuía nenhuma formulação partidária conhecida sobre o tema. Mesmo assim o partido assume o Ministério e duas de suas três secretarias, quais sejam: Secretaria Nacional de Alto Rendimento (SNEAR) e Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE).

A terceira Secretaria que compunha o Ministério, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL) é ocupada por quadros petistas de legitimidade na área, pois além de contar com pessoas vindas da academia (da área da Educação Física e do Lazer) e de outras experiências com gestão de políticas de esporte e lazer, o PT possuía à época um setorial nacional de Esporte e Lazer, fundado em 1998. Antes mesmo de possuir um Setorial de Esporte e Lazer, o Partido dos Trabalhadores já tinha alguma formulação sistematizada sobre o tema, pelo menos desde 1992, quando o partido publica o caderno “O Modo Petista de Governar” (Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, 1992), com um capítulo intitulado “Direito ao ócio”.

Da criação do ME até o início de 2006, a SNDEL permaneceu nas mãos de intelectuais do Partido dos Trabalhadores, membros do Setorial Nacional de Esporte e Lazer do PT, e pessoas com trajetória reconhecida no esporte e lazer,

³ Embora o Ministério do Esporte tenha esta função, outros Ministérios e órgãos federais investiram em esporte e lazer, ainda que não de forma prioritária, e na ampla maioria das vezes em programas geridos pelo ME ou em parceria com ele.

membros de Universidades Públicas. Era um grupo com experiência e formulação progressistas, mas que ficou isolado em uma única secretaria, num Ministério que foi oferecido à um partido político aliado (PCdoB), em troca de apoio a um governo majoritariamente, mas não hegemonicamente, petista.

Para se manter nas estruturas do ministério, e se opôr ao grupo que poderia lhe ofuscar, o PCdo B acabou tendo que contar com a “ajuda” dos setores mais conservadores do esporte nacional, tal como Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e Comitê Olímpico Brasileiro (COB), entre outros (Castellani Filho, 2009).

O grupo petista que compunha a SNDEL até início de 2006 foi o setor do ME que teve condições de fazer disputa clara de concepção, expressa nos documentos da época⁴. Era o grupo reconhecidamente com maior propriedade dentro do ME para debater e propôr políticas públicas contra-hegemônicas de esporte e lazer. O grupo sai da Secretaria no início de 2006, sendo substituído por outros quadros petistas com menos legitimidade interna no partido do que o grupo anterior, apesar de contar com intelectuais da área de esporte e lazer e pessoas com experiência em gestão na área.

A mudança ocorrida dentro da SNDEL se reflete nos documentos da área que não apresentam mais tensionamentos ou debates aprofundados. A fração contra-hegemônica perde força nas estruturas internas do ME com a alteração dos quadros desta secretaria.

Cada uma destas três secretarias possuía pelo menos um programa inscrito no Plano Plurianual 2004-2007. Os principais programas de cada secretaria (em volume de recursos públicos aplicados) são:

- Brasil no Esporte de Alto Rendimento e Rumo ao Pan 2007 (Secretaria de Alto Rendimento);
- Segundo Tempo (Secretaria de Esporte Educacional);
- Programa Esporte e Lazer da Cidade (Secretaria de Desenvolvimento de Esporte e Lazer).

⁴ Os documentos serão analisados mais a frente, neste capítulo.

Cada um destes programas, como veremos ao longo deste estudo, possui uma concepção de esporte e lazer e por vezes uma visão do papel de estado diferentes, revelando as diferenças entre seus gestores.

Não é só o Ministério do Esporte, suas secretarias, a história política e formação de seus agentes que formam o campo esportivo nacional. Outras instituições e agentes com diferentes expectativas também o compõem.

No Brasil é impossível falar de campo esportivo sem falar dos Clubes, Federações e Confederações. Com imenso poder e prestígio desde o início da institucionalização do esporte nacional, estas estruturas detém muito poder e formam a base do esporte nacional de alto rendimento, do esporte espetáculo, que move a paixão de milhões de pessoas e um volume altíssimo de dinheiro público e privado. São entidades que organizam e mantêm as estruturas do esporte nacional, recebem dinheiro público, subsídios fiscais, receita fixa em loterias federais, possuem a maioria dos assentos do Conselho Nacional do Esporte, estabelecem interlocução com dirigentes do Estado, possuem bancada no Congresso Nacional e que ampliaram poder após a escolha do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Apesar de receber tantas benesses do Estado são entidades de direito privado e reconhecidas pela falta de democracia interna e de transparência na gestão. Sobre a falta de gestão democrática nestas entidades, os jornalistas Bruno Doro e Felipe Munhoz publicaram, em abril de 2010, um quadro com o tempo que cada dirigente de Confederação Esportiva permanece nos seus respectivos cargos. Neste quadro fica patente a necessidade de modificar a forma como o esporte vem sendo gerido no país, principalmente se considerado que muitos recursos públicos são colocados nestas entidades. Segundo a reportagem alguns dirigentes estão há mais de 20 anos à frente de suas entidades, um cargo praticamente vitalício. Os casos mais notáveis são os da Confederação Brasileira de Atletismo, de Desportos Aquáticos, de Futebol e de Handebol, que somados passam dos 108 anos no poder, conforme verificamos no quadro abaixo⁵:

⁵ Conforme apurado em reportagem intitulada “Com quinteto de 108 anos, dirigentes ficam ao menos dois ciclos no Brasil Olímpico”, publicada no site “UOL Esporte”, no dia 27/04/2010, de autoria dos Repórteres Bruno Doro e Felipe Munhoz.

Entidade	Nome do dirigente	Tempo de atuação⁶
Confederação Brasileira de Atletismo	Roberto Gesta	23 anos (+2 anos)
Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos	Coaracy Nunes	22anos (+3 anos)
Confederação Brasileira de Futebol	Ricardo Teixeira	21 anos (+5 anos)
Confederação Brasileira de Handebol	Manoel Luiz Oliveira	21 anos (+3 anos)
Confederação Brasileira de Canoagem	João Tomasini	21 anos (+2 anos)
Confederação Brasileira de Vôlei	Ary da Graça Filho	12 anos (+ 4 anos)
Confederação Brasileira de Tênis de Mesa	Alaor Azevedo	13 anos (+3 anos)
Confederação Brasileira de Tiro com Arco	Vicente Fernando Blumenschein	11 anos (+1 ano)
Confederação Brasileira de Triatlon	Carlos Fróes	11 anos (+3 anos)

Tabela 1

Entre as estruturas e os agentes sociais ligados ao esporte podemos afirmar que os dirigentes de Clubes, Federações e Confederações formam a parcela mais conservadora do campo, e a mais poderosa também. Com os benefícios e vantagens que lhes são concedidos na estrutura esportiva vigente, não resta dúvida que os dirigentes esportivos não possuem nenhuma pretensão de alterar o *status quo* da área.

O Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) é uma entidade científica da área da educação física, esporte e lazer, fundada em 1978, e que foi ao longo da sua história permeada pelos acontecimentos sociais e políticos

⁶ Em parêntese o número de anos que falta para a próxima eleição de Presidente da Entidade. O número de anos em que os dirigentes encontram-se à frente das entidades somado ao número entre parêntese nos permite uma noção do tempo total que este dirigente deve permanecer em seu cargo atual.

nacionais. A entidade possui uma dinâmica interna democrática e transparente, que permite a congregação de pessoas das mais diferentes matizes políticas. O CBCE esteve presente nos espaços de decisão do ME durante o período estudado. Pela primeira vez a entidade ocupa um assento no Conselho Nacional do Esporte e é chamada a colaborar com a construção das CNEs. A participação do CBCE é um reforço aos que lutam por interesses contra-hegemônicos na área, e a entidade e seus membros dirigentes compõem o setor progressista do campo esportivo neste momento (Castellani Filho, 2007).

O Conselho Nacional do Esporte é um órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento vinculado diretamente ao Ministério do Esporte e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto. Criado pelo Decreto 4.201 de 2002, o Conselho tem a função de assessorar o Ministro do Esporte no desenvolvimento de políticas esportivas. O Conselho Nacional do Esporte é anterior ao Ministério do Esporte, estava ligado ao Ministério do Esporte e Turismo antes da criação do ME. Foi durante o período do Governo Lula que o Conselho Nacional do Esporte realizou 26 de suas 30 reuniões ordinárias. No período anterior a criação do Ministério do Esporte, durante o Governo FHC, o Conselho efetuou apenas quatro reuniões. Atualmente é constituído de 22 membros conforme tabela abaixo, extraída da página eletrônica do Ministério do Esporte⁷:

⁷ Extraída do site: www.esporte.gov.br/conselhoEsporte/membros.jsp consultada dia 10 de janeiro de 2011.

Nº	Entidade	REPRESENTANTE	
		Titular – Sucessor	Suplente
1	Ministro de Estado do Esporte	Orlando Silva de Jesus Júnior	
2	Secretário - Executivo do Ministério do Esporte	Waldemar Manoel Silva de Souza	
3	Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento	Ricardo Leyser Gonçalves	
4	Secretário Nacional de Esporte Educacional	Fábio Roberto Hansen	
5	Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer	Rejane Penna Rodrigues	Cláudia Bonalume
6	Representante do Comitê Olímpico Brasileiro – COB	Marcus Vinícius Simões Freire	Agberto Guimarães
7	Representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB	Andrews Parsons	Mizael Conrado de Oliveira
8	Representante da Comissão Nacional de Atletas – CNA	Cyro Marques Delgado	Danilo Glasser
9	Representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Esporte e Lazer	George Braga	Rogério Romero
10	Representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer	Em andamento	Luiz Carlos Orro
11	Representante dos Clubes Sociais	Edson Garcia	José Wilson de Souza
12	Representante do Conselho Federal de Educação Física – CONFEF	João Batista A. G. Tojal	Sérgio Kudsi Sartori
13	Representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte – CBCE	Leonardo Tartaruga	Edson Marcelo Húngaro
14	Representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira – CDMB	Contra-Almirante Bernardo José Pierantoni Gambôa	Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos Pinheiro Serrano
15	Representante da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes de Desporto – ONED	Paulo Rogério O. Sabioni	Mauzler Paulinetti
16	Representante da Confederação Brasileira de Futebol – CBF	Weber Magalhães	Em andamento
17	Representante do Desporto Nacional	Em andamento	Francisco Radler de Aquino Neto
18	Representante do Desporto Nacional	José de Assis Aragão	Em andamento
19	Representante do Desporto Nacional	Ana Beatriz Moser	Em andamento
20	Representante do Desporto Nacional	Hortência de Fátima Marcari	Em andamento
21	Representante do Desporto Nacional	Antônio Moreno Neto	Em andamento
22	Representante do Desporto Nacional	Em andamento	Em andamento

Tabela 2

O caráter conservador do Conselho Nacional do Esporte fica evidente quando se analisa as entidades e sujeitos que o compõe. A grande maioria de seus membros representa diretamente interesses do esporte de alto rendimento, dos clubes sociais e Confederações e do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF). São entidades que possuem muitos privilégios, incentivos e subsídios fiscais, receitas de loterias, interlocução com o governo, por isso são setores que não possuem interesse em uma grande mudança no sistema esportivo vigente. Portanto o Conselho Nacional do Esporte, com sua atual composição, representa uma força conservadora dentro do campo esportivo nacional.

O Conselho Federal de Educação Física (CONFEF) foi o primeiro conselho profissional criado como entidade privada (Lei 9696, de primeiro de setembro de 1998). No momento de sua aprovação, a Lei de Regulamentação da Profissão, que possuía apenas 6 artigos, deixava muitas dúvidas, não era clara com relação a sua estrutura, funcionamento, organização etc.

Ao analisarmos o estatuto do CONFEF⁸, verificamos que se trata de órgão cuja democracia interna é questionável. Em seu artigo 27, que trata da organização, temos que na eleição dos membros do Conselho os votantes são o presidente de cada CREF e o último ex-presidente que tenha cumprido integralmente o mandato. O ex-presidente do CONFEF continua tendo direito a voz e voto no Conselho, permanecendo no plenário, com os mesmos direitos e deveres, durante o mandato seguinte ao exercido. O plenário do CONFEF, maior instância decisória da entidade, é a plenária dos membros do Conselho. Não há prevista uma assembléia geral dos filiados ou eleição direta de sua diretoria.

Não apenas a estrutura e organização do CONFEF, muito parecida com a estrutura e organização dos clubes e entidades esportivas, o fazem permanecer entre os conservadores do campo. As posições tomadas pela entidade em diferentes momentos também a enquadra entre os que se opõe aos setores contra-hegemônicos e pode ser conferida ao longo deste trabalho em pelo menos dois momentos que discorreremos a seguir: com relação ao conceito de saúde expresso por este órgão e por

⁸ Disponível em www.confef.org.br consultado em 14 de abril de 2011.

suas posições no Conselho Nacional do Esporte⁹. Pelas características listadas avaliamos que o Conselho Federal de Educação Física e seus membros dirigentes pertencem ao setor conservador do campo da Educação Física, do Esporte e do Lazer¹⁰.

Estas entidades e agentes apresentados formam o campo heterogêneo e dinâmico que protagoniza as disputas internas da área de esporte e lazer, cujo resultado pode ser observado pelas fontes estudadas e está impresso neste trabalho, ao longo de suas análises, interpretações e conclusões.

AS LEIS E OS DISPOSITIVOS NORMATIVOS

É preciso ter certo que as Conferências não são os únicos espaços legítimos de formulação de políticas no Brasil. Outros dispositivos políticos e administrativos também devem ser levados em conta durante a formulação da agenda política do campo, por impor uma normatização da qual as ações propostas em Conferência não podem se sobrepor, pois guardam certo grau de hierarquia¹¹. Da mesma maneira as deliberações das Conferências deveriam normatizar, balizar alguns dispositivos criados após 2004, e uma aproximação mais cuidadosa destes documentos pode nos apontar se isso está ocorrendo e em que medida.

A pergunta que se coloca neste momento para uma análise mais radical do papel da Conferência enquanto espaço de formulação de políticas de esporte e lazer é:

⁹ Veremos as posições adotadas pelo CONFEF e por seus dirigentes ao analisarmos os documentos a seguir.

¹⁰ Na academia, é comum verificar uma oposição entre o CONFEF, que representaria o campo conservador da Educação Física e o CBCE, dito representante dos setores progressistas e humanistas da área. Esta oposição permanece quando aplicada ao meio político, porém as duas entidades têm pesos políticos muito restritos nesta arena, ficando o protagonismo por conta dos clubes, federações e confederações esportivas.

¹¹ As deliberações das Conferências não poderiam se sobrepor ao Plano Plurianual que estivesse em exercício, apesar de poder intervir na LOA e na LDO, caso não contrariasse o PPA. Por outro lado a Conferência por ser um espaço deliberativo tem como objetivo nortear a Política Nacional do Esporte, e ambas (Política Nacional do Esporte e deliberações das Conferências) balizariam o PPA seguinte.

Quais são as leis e os dispositivos que podem potencialmente pautar a agenda do Ministério do Esporte?

Como estes dispositivos se relacionam e qual a hierarquia que eles guardam entre si?

Preocupa-nos neste momento discutir quais são os dispositivos político-administrativos coordenados pelo Ministério do Esporte para ação do governo federal no campo esportivo. Para isso, (a) verificaremos quais são os dispositivos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas nacionais de esporte e lazer; e (b) situaremos as Conferências Nacionais do Esporte, nosso objeto de estudo, dentre os dispositivos de formulação de ações públicas no campo.

AS POLÍTICAS DE 2003 A 2010

Logo no primeiro ano de governo Lula um dispositivo regulamentar afeta diretamente as políticas públicas nacionais de esporte e lazer: a criação do Ministério do Esporte (ME), através da medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, seção II, artigo 27, que separou os Ministérios do Esporte e do Turismo, que antes ocupavam a mesma pasta, mantendo a estrutura para o Turismo e criando uma nova estrutura para o Ministério do Esporte. Segundo o texto da lei, os assuntos que constituem a competência do ME são:

“a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;

b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;

c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas;

d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte" (Brasil, 2003)".

Desde a sua criação o ME teve dois ministros nomeados: Agnelo Queiroz, então deputado federal, que assumiu em janeiro de 2003. Em 31 de março de 2006, Queiroz deixou o cargo para candidatar-se ao Senado. Quem assumiu interinamente foi o então secretário-Executivo, Orlando Silva Junior, o mais jovem ministro do Brasil, então com 34 anos, foi confirmado como ministro do Esporte no ano de 2007. Antes de ocupar a pasta, Silva Junior exerceu o cargo de Secretário Nacional de Esporte (durante a configuração do ME), e Secretário Nacional de Esporte Educacional.

A criação do Ministério do Esporte é considerada por setores que compõem a pasta como “fortalecimento institucional” da área, que “imprime, claramente, novos rumos para o setor” (Damiani, 2008). Cássia Damiani é um quadro político do PC do B e professora de Educação Física, que chega ao Ministério em 2005, para, segundo Castellani Filho¹²:

¹² Entrevista feita com o Professor Lino Castellani Filho, doutor em Educação, professor da Faculdade de Educação Física da Unicamp e Secretário Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (2003-2006), em 08 de agosto de 2010.

“(…) exercer o papel de intelectual daquele Partido naquele reduto, se contrapondo aos intelectuais petistas lá presentes..., assumindo o papel de ghost letter do ministro Agnello – até então desenvolvido pelo assessor especial Jaime Sautchuk – além de intervir na gestão do “Segundo Tempo”. Com Orlando ministro, continua exercendo o papel de ghost letter e de intelectual do Partido, já sem a concorrência dos intelectuais petistas, postos pra fora da estrutura, além de assumir a coordenação da organização da II e III Conferências.¹³”

Outro dispositivo extremamente relevante por ser normativo de todas as políticas públicas nacionais é o Plano Plurianual (PPA). Este plano - que foi instituído pela Constituição Federal de 1988, no artigo 165 parágrafo 1º, e elaborado pela primeira vez em 1994 -, é um instrumento de planejamento nacional que deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública pelo período de quatro anos a contar do segundo ano de governo, estendendo-se até o primeiro ano do governo seguinte.

O executivo deve enviar ao legislativo o plano até o final de agosto do primeiro ano de mandato e o congresso tem até o fim do mesmo ano para debater, modificar e aprovar o plano, que deverá vigorar no ano seguinte à sua aprovação até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

O primeiro PPA do governo Lula, de 2004 até 2007, estava vigente durante as duas primeiras edições das Conferências Nacionais do Esporte, sendo intitulado: “Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social”. Este foi o primeiro Plano Plurianual a contar com participação popular durante a sua elaboração, segundo dados oficiais, que ocorreu através de *link* na *internet* e por fóruns presenciais nos 26 estados da federação e no Distrito Federal, somando o total de 27 fóruns consultivos presenciais. Além disso, o documento final afirma que foram instituídos seminários nacionais sobre grandes temas que o governo chamou de “temas de caráter geral” como política industrial, política de infra-estrutura e política científica e tecnológica.

Também os ministérios tiveram a tarefa de organizar fóruns temáticos junto com organizações dos setores para recolher contribuições ao PPA.

¹³ Estes intelectuais estavam circunscritos à SNDEL até o início do ano de 2006.

Governadores, Assembleias Legislativas e Prefeitos também foram interlocutores durante a elaboração do Plano através de reuniões regionais convocadas pelo Governo Federal. Um total de 2.170 organizações participaram da formulação do PPA, segundo dados oficiais.

Na área de Esporte não tivemos fóruns setoriais. Castellani Filho, então Secretário Nacional do Desenvolvimento do Esporte e Lazer, e um dos responsáveis por elaborar o referido PPA, chama a atenção para este fato. Segundo ele, a falta de fóruns para a construção do Plano Plurianual pode ser

“um dado relevante para demonstrar o caráter conservador do campo esportivo”.

Dentro de um projeto de desenvolvimento proposto pelo governo, o PPA tem a função de pensar as ações estratégicas e os investimentos que devem ser priorizados, pois ele é responsável pela orientação orçamentária da União pelos próximos quatro anos, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Veronez (s.d.):

“A LDO define as metas e as prioridades da administração pública federal e inclui as despesas de capital para o exercício subsequente. É ela que orienta a LOA, propõe mudanças na legislação tributária e define a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”

Ainda segundo Veronez (s.d.), a LOA compreende:

I – O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, retenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

Em suma, o primeiro PPA elaborado sob a égide do Governo Lula é dividido em quatro blocos, quais sejam: “A estratégia de longo prazo, o cenário para 2004 – 2007 e o modelo de

planejamento”; “Os grandes números e uma seleção de metas prioritárias”; “Megaobjetivos, desafios, programas e ações”; e uma parte destinada aos anexos. Os três megaobjetivos do plano são: “Inclusão social e redução das desigualdades sociais”; “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades sociais”; “promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”.

Nas questões setoriais do planejamento coube aos ministérios elaborar as Orientações Estratégicas Setoriais, fundamentadas nas Orientações Estratégicas de Governo. Desta forma o Ministério do Esporte elaborou suas orientações estratégicas que serviram de base para a construção do PPA de esporte e lazer.

Ao analisarmos a lista de programas do PPA 2004/2007 por órgão, vemos que o Ministério do Esporte participou do plano com os seguintes programas (com os objetivos resumidos, conforme consta no texto do PPA):

Brasil no Esporte de Alto Rendimento

Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do País no exterior.

Esporte e Lazer da Cidade

Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer.

Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural

Incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, possibilitando a difusão e o conhecimento da sua história.

Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer

Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte.

Inserção Social pela Produção de Material Esportivo

Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social.

Rumo ao Pan 2007

Realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro.

Segundo Tempo

Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior.

Ainda no ano em que o primeiro PPA do governo Lula inicia seu período de ação acontece a I Conferência Nacional do Esporte, instituída por um decreto presidencial de 21 de janeiro de 2004. O objetivo da Conferência pode ser visto no documento base organizado pelo Ministério do Esporte (Brasil, 2004):

“Sua finalidade central é democratizar a elaboração da Política Nacional de Esporte e Lazer e os Planos Nacionais subsequentes, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes”

“Seu objetivo é produzir respostas à sociedade, por meio da proposição de políticas e projetos e a indicação de ações práticas”

No texto básico da I Conferência verificamos que a proposta do Ministério era articular as proposições que seriam aprovadas segundo Princípios, Diretrizes e Objetivos determinados pelo executivo.

A própria participação popular é encontrada entre os princípios, diretrizes e objetivos fixados. Dentre os princípios destacamos a “gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos”. Com relação às diretrizes destacamos: (1) “descentralização da política esportiva e de lazer”; (2) “gestão participativa” e (3) “Controle social da gestão pública”.

A participação popular passa a ser um dos objetivos que devem ser respeitados durante a elaboração das próximas políticas de lazer, conforme citado num dos objetivos: “descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer” (Brasil, 2004).

Este debate aponta para a importância e o cuidado que o executivo demonstra com a participação popular. Resta saber se o executivo respeita as decisões tomadas pelas Conferências, como espaço de participação popular.

Dos diversos debates que aconteceram nesta conferência o que tem maior destaque e peso político por parte do governo federal é o que aponta para a construção da Política Nacional do Esporte e para a Lei de Incentivo ao Esporte. Isso pode ser verificado nos documentos e textos base da I Conferência, como também nas falas do Ministro Agnelo Queiroz e no discurso do presidente Lula durante o evento. Porém, contrariando os interesses do governo, a principal deliberação da I Conferência aponta para a construção de um Sistema Nacional do Esporte, em um documento final que se divide em 3 partes: 1) Carta de Brasília, 2) Resolução da criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e, por fim, 3) Proposta de ação aprovadas na plenária final.

Em julho do mesmo ano foi criada a Bolsa Atleta, através da Lei nº10.891 de 9 de Julho de 2004. Esta lei institui uma bolsa para atletas praticantes de modalidades de alto rendimento olímpicas e paraolímpicas, nas categorias Atleta Estudantil, Atleta Nacional, Atleta Internacional e Atleta Olímpico e Paraolímpico. A decisão da criação desta bolsa não partiu da Conferência, nem do PPA vigente na época, que não considerava a concessão de bolsa, o que nos leva a afirmar que foi tomada em outra instância.

O conjunto de deliberações da I conferência tem como uma das principais funções balizar a Política Nacional do Esporte (PNE), que será aprovada pelo Conselho Nacional do Esporte em Junho de 2005.

Em sua estrutura, a PNE é formada por um preâmbulo grande em relação ao tamanho do documento, pois ocupa 24 do total de 42 páginas. Nesta sessão há uma justificativa da importância do esporte e um histórico do papel do Estado na democratização do esporte no Brasil. Por fim, o texto descreve programas e ações implementados a partir de 2003 na área de esporte e lazer.

O documento ainda conta com uma parte de objetivos, princípios, diretrizes e ações estratégicas, além de trazer a bibliografia e a legislação consultada. Os objetivos são apenas cinco, todos bastante amplos, como por exemplo: “Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira” (Brasil, 2005).

Os princípios também são poucos, apenas quatro, e todos têm relação com a garantia do “esporte e lazer como direito de cada um e dever do Estado” (Brasil, 2005). Esses princípios articulados com os objetivos se desdobrarão em oito diretrizes e dezoito ações estratégicas.

Em suma, podemos dizer, pela análise do documento, que se trata de um plano amplo, abarcando muitos interesses e que está em consonância com a constituição de 1988 no tocante a garantir a democratização das práticas esportivas e contemplar a diversidade das práticas esportivas. Se aproxima de um setor mais ligado à área progressista da Educação Física por não se restringir ao futebol e outras modalidades esportivas de maior inserção na mídia e por ter como estratégico a preservação da documentação esportiva e a democratização da informação do âmbito esportivo, além de reiterar a necessidade da criação do Sistema Nacional do Esporte, conforme as frases abaixo, extraídas das ações estratégicas da Política Nacional de Esporte (Brasil, 2005):

“Estruturação do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer no País, compreendendo as esferas de atuação pública e privada, consolidando uma rede de gestores federais, estaduais e municipais, as entidades de prática e de administração esportivas, entidades representativas do esporte em geral, escolas públicas e privadas, universidades, prestadores de serviço e profissionais, técnicos, atletas e a população atendida”.

“Ampliação e modernização da infra-estrutura esportiva, contemplando a diversidade das práticas”.

“Criação de um sistema integrado de diagnóstico, avaliação e documentação esportiva, amplo e aprofundado”.

“Garantia da democratização da informação do âmbito esportivo”.

Além disso, o documento usa o conceito de saúde ampliado, respaldado pelo Sistema Único de Saúde, que define o processo saúde-doença como um processo social, caracterizado pela relação do ser humano com o seu ambiente e com outros seres humanos, num determinado espaço geográfico e num determinado tempo histórico¹⁴ – o que aponta para uma intersetorialidade do tema, e vai de encontro ao conceito de saúde usado por entidades e programas governamentais da área da Educação Física e do esporte que apontam a saúde como algo a ser conquistado, através de um esforço individual e específico para se ver livre de doença (ex. Confef, Celafiscs e o programa “Agita São Paulo”).

De forma geral, podemos perceber que as ações descritas no Política Nacional do Esporte são coincidentes com as resoluções da I Conferência Nacional do Esporte, que os documentos guardam coerência entre si. Num primeiro momento podemos dizer que o objetivo da I Conferência Nacional do Esporte, que é balizar as políticas de lazer subsequentes, foi cumprido no que se refere à Política Nacional do Esporte. Resta ver em que medida o documento foi implementado.

A Política Nacional do Esporte legitima como espaço de controle e avaliação de suas ações a Conferência, e aponta este espaço como o responsável por “direcionar e redirecionar seu processo de planejamento” (Brasil, 2005).

¹⁴ Segre, M. e Ferraz, F. C, 1997.

Castellani Filho, afirma em seu depoimento que Cássia Damiani, como pessoa de confiança do Ministro Agnello, teve papel decisivo na construção de um texto progressista para a Política Nacional do Esporte, com discussões avançadas que apontam para um panorama de democratização do esporte em suas diferentes manifestações. Segundo o ex-Secretário Nacional,

“Cássia assumiu como dela muitas das teses por nós defendida e que, se por nós encaminhadas não teriam guarida no documento.”

Desta forma, podemos entender que as disputas colocadas no Ministério não eram ideológicas, ou por um determinado modelo esportivo; era uma disputa pela pequena política, visto que uma tese incoerente com a prática do grupo hegemônico presente no Ministério podia ser aprovada, desde que uma pessoa de confiança daquele grupo a defendesse.

Em 2006 temos a II Conferência Nacional do Esporte, que deveria “abrigar uma discussão aprofundada e uma reflexão avaliativa da implementação da Política de Esporte no Brasil, visando a (re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer” (Brasil, 2006). Percebemos que de fato o objetivo declarado da Conferência está de acordo com os documentos anteriores produzidos pelo Ministério do Esporte, pronunciamentos presidenciais, documento da conferência anterior e Política Nacional do Esporte, já descritos neste trabalho, além de um documento produzido pelo I Fórum do Sistema Nacional do Esporte e Lazer, que aconteceu em 2005.

Neste fórum foram discutidos alguns temas relacionadas à estruturação do Sistema Nacional do Esporte, como a “relação entre esporte e lazer, entre esporte e educação e entre público e privado” (Brasil, 2006). Além disso apontou a necessidade de aprofundamento dos estudos do Sistema já vigente e do Projeto de Lei do Estatuto do Esporte¹⁵, que já estava na época em tramitação no congresso nacional.

¹⁵ O Projeto de Lei 4874 apresentado em 19 de junho de 2001, de autoria do Deputado Silvio Torres (PSDB), sofre 123 emendas e continua aguardando aprovação na plenária. Foi colocado em pauta pela última vez em 18/09/2007, mas ainda não foi apreciado. É um projeto de lei cujo teor é considerado mais

O documento produzido pela metodologia de trabalho em grupos no I Fórum possui uma visão bastante progressista da área da Educação Física. Esta visão fica clara quando, por exemplo, o documento propõe a ruptura com a teoria da pirâmide esportiva, que subordina as diversidades de práticas esportivas ao esporte de alto rendimento, propõe a criação de ambientes em que os sujeitos esportivos não sejam meros consumidores da indústria cultural esportiva de massa e que os ambientes para a prática esportiva sejam ambientes apropriados para a prática criativa. Também propõe que as Conferências Nacionais tenham a função de debater, avaliar e propor políticas de esporte e lazer.

Pela análise dos documentos finais deste Fórum podemos perceber que ele foi o documento mais progressista produzido pelo ME desde sua fundação. Neste documento fica claro o posicionamento político e o conhecimento acadêmico da área que era expresso por uma secretaria específica do ME à época: a Secretaria Nacional do Desenvolvimento do Esporte e Lazer (SNDEL).

Também é certo que as discussões deste fórum incomodaram membros conservadores do campo esportivo, como podemos perceber na transcrição da ata da 15ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Esporte (11 de Junho de 2007), quando a síntese das discussões do I Fórum do Sistema Nacional do Esporte e Lazer foi levada ao conhecimento dos Conselheiros:

conservador, segundo Isunza Vera (s.d.), por, entre outros motivos, não permitir a participação cidadã como parte do Sistema Esportivo Nacional. Este projeto de lei também apresenta uma visão do Estado como mero regulador das práticas sociais, conforme bem expresso no Título II – Do Papel do Estado na Promoção do Desporto, especificamente no artigo 7º, que delimita os objetivos da ação do Estado na área. A parte do Estatuto que rege sobre o Sistema Nacional do Esporte foi longamente debatido no texto “Considerações sobre o Sistema Nacional do Esporte proposto pelo Estatuto do Esporte” (Brasil, 2006).

“O Conselheiro Jorge Steinhilber¹⁶ comentou que o texto do documento sob apreciação¹⁷, dá a impressão que é um Ministério do Esporte e do Lazer, sem maiores justificativas ou definições do que é este "Lazer". E assim declarou: "Estamos na fase de legitimação do Sistema Nacional do Esporte e me preocupa a inclusão de uma área tão extensa como o lazer quando nem o do Esporte está definido". Continuou explicando que não está expresso "Esporte de Lazer" e sim "o Esporte e o Lazer", esta conotação, no entender do Conselheiro pode causar alguma confusão” (Conselho Nacional do Esporte, 2007).

Segundo depoimento de Lino Castellani Filho, que estava à frente da SNDEL desde de sua criação até início 2006, o Fórum foi muito importante para o afastamento do grupo da SNDEL, que foi retirado do ME poucos meses depois:

“Esse Fórum foi determinante da posição do futuro Ministro – Orlando Silva – de afastar o grupo da SNDEL da estrutura ministerial. Isso porque a SNDEL articulou a presença no Fórum de setores comprometidos com o Lazer, os quais – dada a ausência de articulação do setor conservador, que não deu a devida importância àquele evento – fizeram prevalecer a tese de vincular a construção do sistema nacional de esporte ao tema lazer, tese não defendida pelo então Secretário Executivo.”

Tendo em vista as influências sofridas, a II Conferência Nacional do Esporte acontece em 2006 e contém quatro eixos de debates, todos acerca do Sistema Nacional do Esporte e de Lazer, com texto base de cada eixo, seguido de questões colocadas em forma de perguntas, que são chamadas “Questões relevantes sobre o tema” (Brasil, 2006).

O primeiro eixo é “Estrutura: organização, agentes e competências”; o segundo eixo é “Recursos humanos e formação”; o terceiro, “Gestão e controle social”; e, por fim, o eixo “Financiamento”.

16 Presidente do Conselho Federal de Educação Física (CONFED).

17 Síntese do relatório final do I Fórum do Sistema Nacional do Esporte e Lazer.

Diferente das deliberações das outras Conferências, o texto final da II Conferência é definido por eixo e se constitui de um texto que é uma síntese da discussão ocorrida, e não é formado apenas por metas e ações pontuais, como nas outras Conferências. São deliberações que tentam normatizar o sistema esportivo, discorrendo sobre suas atribuições, as relações com entidades públicas e privadas, a política de formação etc.

Neste momento o conceito de Lazer presente nos documentos do Fórum foi modificado. A categoria lazer, em oposição ao tempo de trabalho, que foi debatido e aprovado no Fórum foi alterado para o termo “esporte de lazer” e “esporte recreativo”. Além disso, a idéia do Lazer dentro do Sistema Nacional do Esporte foi reduzida à uma faceta do esporte recreativo e de participação.

Desta forma, não apenas o Lazer é excluído do sistema nacional, como o próprio sistema se propõe a formular apenas sobre o esporte recreativo/participação, e não ao lazer como um campo próprio que se relaciona com o esporte. Perde espaço o lazer. Em depoimento, Castellani Filho afirma:

“Nesta II Conferência o grupo conservador – já sem a presença do grupo pioneiro da Sndel – reverte a presença do lazer no sistema nacional de esporte reduzindo-o apenas à faceta do lazer esportivo ou esporte recreativo/esporte participação, colocando por terra o alcançado no Fórum”.

Temos descrito no documento final que o Sistema Nacional do Esporte tem como objetivo “consolidar a Política Nacional do Esporte, bem como criar mecanismos que garantam a execução e acessibilidade da mesma em todas as esferas da federação” (Brasil, 2006), com ênfase à municipalização.

O documento delibera sobre a construção de um encontro nacional próprio para debater e definir os conceitos que serão usados com relação à concepção de esporte que se pretende construir, e mantém em suas deliberações a necessidade de instâncias que permitam a participação popular, quais sejam: Conselhos, Conferências,

Fóruns e Câmaras Setoriais, entre outros, mantendo a linha que vinha se seguindo ao propor a participação popular como co-responsáveis por todas as etapas da política.

Com o objetivo de lançar linhas para a construção de um Sistema Nacional do Esporte e Lazer a II Conferência nomeia e divide atribuições a cada agente formador do Sistema, quais sejam: órgãos gestores estaduais e municipais, conselhos de Esporte e Lazer, conselhos profissionais das profissões envolvidas, Ministério do Esporte, COB, CBP, CBDE, CBDU, confederações e federações esportivas, clubes esportivos e sociais, ligas, associações esportivas, entidades científicas e profissionais da área. Os agentes podem ter caráter público, privado e do terceiro setor, organizados entre gestores, usuários e trabalhadores.

A proposta do Sistema Nacional do Esporte apresentada no relatório final da II Conferência Nacional do Esporte entende as diversas manifestações esportivas, o esporte educacional, de participação e de alto rendimento, “não excludentes entre si, articulados de forma equânime, em uma estrutura aberta, democrática e descentralizada”, (que assim como a Política Nacional do Esporte aponta para a quebra do sistema esportivo piramidal, excludente e que serve apenas aos interesses do esporte de alto-rendimento e das equipes de representação nacional). O documento também prevê a criação de pastas específicas para o esporte e lazer em estados e municípios.

O eixo “Recursos Humanos e Formação” trata da formação multidisciplinar e multiprofissional, em níveis que vão do ensino básico à pós-graduação de:

“todas as pessoas que atuam na pesquisa, no planejamento, organização, coordenação, fomento, incentivo, mobilização, dinamização, promoção, divulgação, implementação e animação das atividades físicas, esportivas e de lazer, inclusa as oferecidas pelos esportes de aventura no chamado turismo de aventura, respeitando-se as características específicas de cada área de atuação e as diferenças regionais”.

E é na síntese deste eixo que encontramos a divisão das competências dos *profissionais da Educação Física* e dos *agentes comunitários do esporte e lazer*. Segundo a proposta, cabem as atividades mais complexas, como dirigir,

organizar, supervisionar, auditar, prescrever, avaliar etc. ao professor ou profissional da Educação Física. E

“aos agentes comunitários cabe ser elemento “mobilizador, aglutinador, organizador, animador, mediador, motivador e arregimentador das atividades físicas, esportivas e de lazer junto à comunidade, devendo estar qualificado para interagir com as demais áreas sociais e profissionais e com a cultura local”.

No eixo “gestão e controle social” mais uma vez a participação cidadã em todas as fases das políticas de esportes e lazer é colocada, bem como a transparência na gestão e nos gastos aparecem de forma recorrente. Há inclusive a indicação de que a gestão de entidades de administração e prática esportiva (clubes, confederações, federações, ligas e associações), sejam transparentes e democráticas, com eleição direta de seus dirigentes, com tempo de gestão definido, e prestação de contas anuais, com auditoria das verbas públicas recebidas. Isso representa um avanço muito grande com relação à forma como estas entidades vêm se portando, sobretudo com relação ao uso do dinheiro público e das inúmeras concessões de benefícios fiscais por parte do Estado sem um controle firme das contas e do uso destas verbas.

Outra indicação aprovada diz respeito à frequência das Conferências Nacionais, apontando que elas sejam feitas em anos ímpares, bienalmente. Mas a III Conferência aconteceu apenas em 2010, desrespeitando uma deliberação instituída no próprio espaço de Conferência. Também houve a deliberação da criação de Fóruns Permanentes, Encontro Seminários e/ou Câmaras Setoriais, “*todas de caráter público e indicativo*”.

O último eixo “Financiamento” tem como principal proposta para a autonomia orçamentária e financeira da área a criação de Emenda Constitucional que garanta a vinculação de receita tributária. Este percentual seria de no mínimo 1% das verbas da União e 1,5% das verbas de Estados e Municípios. Além disso, o documento expressa a necessidade de uma redistribuição de recursos provenientes de loterias, para garantir a equidade das diferentes manifestações esportivas. Aliás, em toda a síntese do eixo fica clara a necessidade de se redistribuir os recursos voltados ao esporte entre as diversas dimensões esportivas – o que pode indicar um descontentamento dos

participantes da plenária com a política de distribuição de recursos historicamente colocada em nosso país que privilegia o esporte de alto-rendimento, e entre eles os Esportes Olímpicos com destaque para o Futebol.

Apesar de um dos centros do debate do eixo “Financiamento” ser a redistribuição das verbas de loterias para diversas dimensões esportivas, na tentativa de evitar a concentração de recursos, logo após a II Conferência, especificamente em 14 de Setembro de 2006, verificamos a publicação da lei 11.345, que dispõe sobre a instituição da Timemania (loteria) destinada ao “*desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol nesse concurso e o parcelamento de débitos tributários e para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*” (Brasil, 2006) – Grifo nosso.

Do total arrecadado com a realização do concurso, 46% é destinado ao valor do prêmio, 22% para a remuneração dos clubes de futebol profissional participantes e apenas 3% ao Ministério do Esporte, os quais terão a seguinte divisão: dois terços para órgãos gestores de esporte nos Estados e Distrito Federal para aplicação exclusiva e integral em projetos de desporto nacional educacional desenvolvido no âmbito da educação básica e superior e um terço para ações dos clubes sociais, de acordo com projetos aprovados pela Confederação Nacional de Clubes. Com a Timemania o poder público buscou regularizar a situação dos clubes de futebol, já que muitos deles estavam inadimplentes, com dívidas com a União (por exemplo, dívidas com o INSS), e desta forma estavam impossibilitados de receber dinheiro público. O Governo então cria uma loteria cuja principal motivação é fazer com que os clubes inadimplentes possam voltar a receber recursos federais.

Atualmente outras loterias federais têm parte de sua arrecadação voltada para o esporte. A Loteca, por exemplo, dá 10% de sua arrecadação ao Ministério do Esporte, 1,70% para o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), 0,30% para o Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), e 10% para “Entidades de Práticas Desportivas”, sem especificar quais são estas entidades. Todas as Loterias Federais contribuem com 2% do valor arrecadado para o COB e CPB, nos percentuais apresentados acima (1,7 para COB e 0,3% para o CPB). Além disso, a Mega Sena, Lotofácil, Lotogol e Dupla Sena contribuem com 4,5% de sua arrecadação diretamente

para o Ministério do Esporte¹⁸. Por exemplo, em 2008, o valor total arrecadado com loterias foi de cerca de 2 bilhões de reais, dos quais o COB e o CPB receberam juntos R\$ 241.100

A própria Lei Piva (também chamada de Lei Agnello/Piva), a Lei 9615/98, já previa a manutenção de uma parte dos prêmios de prognóstico (Loterias) ao Esporte. A primeira Lei a dispor sobre este tema é a Lei n° 594 de 1969, que não foi alterada pela Lei Piva, e que até hoje regulamenta as aplicações feitas pelo concurso de Loteria, com exceção da Timemania.

No final do mesmo ano, em 29 de Dezembro de 2006, temos a publicação em diário oficial da Lei n° 11.438, chamada de Lei de Incentivo ao Esporte, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Esta Lei permite que até 2015 pessoas físicas e jurídicas possam deduzir do imposto de renda devido “valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte”. Os valores são limitados a 1% do valor total devido de pessoas jurídicas¹⁹ e 6% do total devido das pessoas físicas.

A Lei de Incentivo ao Esporte foi o cumprimento de uma deliberação aprovada durante a I Conferência, em 2004²⁰.

Em 2008, a fim de cumprir o que determina a Legislação Federal, o Governo lança uma avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil, 2008). O Caderno 19²¹ desta publicação é de autoria do Ministério do Esporte e lá se encontra a avaliação institucional de todos os programas e projetos do Ministério do Esporte. Este documento é dividido em duas partes. Na primeira há um texto que coloca os avanços e pontos a serem melhorados dentro do Ministério, na parte da gestão e do funcionamento interno do órgão. Depois para cada programa segue uma avaliação individual que descreve qual o gerente responsável pelo programa, os objetivos, público alvo, a

¹⁸ Dados apresentados pela Caixa Econômica Federal, em seu site www.caixa.gov.br

¹⁹ Inicialmente, a Lei 11.438/06 previa a dedução de 4% do imposto devido pela pessoa jurídica, mas o Decreto n° 6.180/07 reduziu este percentual a 1%.

²⁰ Detalhes sobre esta Lei e sua aprovação serão debatidos adiante no texto.

²¹ Ministério do Esporte, Caderno 19 *In*: Brasil. Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: 2008.

execução orçamentária, os indicadores, contextualização do programa, principais resultados, desempenho do programa (principais restrições e providências adotadas), e outros aspectos relevantes. Por fim, há a execução orçamentária completa do programa, com relatório de indicadores e o valor investido em cada atividade. Há ainda um anexo que apresenta as ações em programas multissetoriais, que são ações que contribuem para o alcance dos objetivos de programas sob a responsabilidade de outros órgãos.

A avaliação institucional do Ministério aponta muitos avanços e também alguns obstáculos, formando uma auto-crítica da instituição. Entre os obstáculos apontados encontramos:

Carência de servidores e a falta de sistematização das funções de cada um, que gera a precariedade da alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan);

Dificuldade de obter informações sobre o andamento das ações, sobretudo quando ela é realizada através da descentralização dos recursos e reduzida mobilização e participação dos setores populares envolvidos com o esporte. Esta baixa participação popular apontada pelo documento teria como origem o fato do esporte e lazer não ter uma base com cultura de participação como acontece na Educação e na Saúde.

“Ausência de institucionalidade e participação social em que se verifica uma reduzida mobilização dos segmentos do esporte, por se tratar de uma temática recente no âmbito da elaboração de Políticas Públicas como direito social. Outras Políticas Públicas recebem maior atenção do cidadão como, por exemplo, políticas de educação e saúde, as quais têm, por razões históricas, maior participação e atenção da sociedade” (Brasil, 2008).

De forma geral, os obstáculos encontrados pelo Ministério (com exceção da baixa participação popular) foram de cunho burocrático. Em muitos momentos apontou-se para uma dita característica da área de ter ações mais práticas, e não priorizam as ações de preenchimento de documentos, transferência de informações etc., conforme trechos a seguir, retirados do Caderno 19 do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, organizado pelo Ministério do Planejamento e Investimentos Estratégicos (Brasil, 2008):

“(...) pois os servidores, pela própria natureza das áreas finalísticas, dedicam seus esforços quase que exclusivamente ao trabalho dito operacional, no atendimento direto aos beneficiários dos programas”

“Dificuldades na captação de informações sobre o andamento das ações (...). Acrescente-se a isso a falta de sistematização na coleta de informações e a falta de cultura gerencial para essa finalidade específica”

“Há setores em que não há qualquer rotina preestabelecida de ação na consecução dos serviços, e o trabalho se dá de maneira precária, exemplo do que acontece muitas vezes nas áreas finalísticas”.

Para compreender melhor a distribuição de verbas pelos programas do Ministério do Esporte, e assim verificar as prioridades durante o período em questão (2004-2007), apresentamos a tabela a seguir:

Programa	2004	2005	2006	2007	2004/ 2007
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	4,04%	7,86%	3,10%	4,69%	4,68%
Esporte e Lazer da Cidade	53,28%	55,32%	37,52%	29,52%	37,51%
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	0,22%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Inserção social pela Produção de Material esportivo	5,08%	3,12%	2,69%	1,48%	2,36%
Rumo ao Pan 2007	17,36%	1,61%	37,29%	54,89%	39,16%
Segundo Tempo	19,53%	31,19%	18,36%	8,94%	15,58%

Tabela 3

Neste período, a porcentagem gasta na gestão das políticas de esporte e lazer variou entre 0,5% e 1,05% do valor repassado anualmente ao ME.

Com relação à execução orçamentária o relatório afirma ter tido problemas em liberar orçamento, sobretudo nos programas descentralizados, por motivo de atrasos em prestação de contas de Estados, Municípios e Organizações Não-

Governamentais. Esses atrasos residiram nos órgãos responsáveis por repassar as informações (municípios, ONGs etc.) e também na própria capacidade da Coordenação Geral da sub-secretaria de Planejamento, orçamento e Administração do Ministério em averiguar e liberar as contas apresentadas. Segundo o documento, forças-tarefa foram feitas no sentido de atenuar o grande atraso dos processos, mas foram insuficientes para eliminar totalmente os atrasos.

Sobre a liberação do orçamento, que é apontada como um problema para a efetivação dos recursos previstos na LOA, é indispensável fazermos algumas observações importantes, sem as quais a avaliação da tabela acima ficará prejudicada.

A LDO e a LOA são peças orçamentárias indicativas. O Executivo não tem obrigação de cumpri-las. Desta forma, mesmo tendo previsão de receber certa quantia de dinheiro um programa não pode contar com ele até que seja de fato liberado pelo Governo Federal, o que acaba por acentuar diversos problemas apontados no relatório 19. A forma como o Executivo libera este recurso também merece ser analisada para melhor compreender o que a tabela acima descrita traz de informações.

O recurso orçamentário (verbas de Custeio e de Capital), fica contingenciado, vale dizer, retido pelo Ministério do Planejamento, responsável por sua liberação ao longo do ano de conformidade com os indicadores da macro política econômica.

Por sua vez, as emendas de bancada, de comissão e de parlamentar compõem o orçamento dos distintos ministérios, sendo que a liberação de tais recursos por parte do executivo está diretamente associado aos acordos políticos estabelecidos entre os atores políticos – leia-se executivo e legislativo -, configurando-se de fato em moeda de troca de apoio político às ações de interesse governamental.

Para o orçamento em curso (2010) o valor de emendas por parlamentar²² foi fixado em até R\$10.000.000 (dez milhões de reais), distribuídos em

²² São emendas à LOA, que liberam recursos para um parlamentar “agradar” sua base política. Podem ser emendas de um parlamentar, de bancada ou de comissão. Esta forma de liberação de emendas é o próprio clientelismo político institucionalizado.

até 25 emendas. As condições de apresentação de emendas são iguais para todos os parlamentares. A mesma lógica é seguida para fixação dos valores para Bancadas (sem limite de valor e o total de 15 milhões de reais) e Comissões (sem limite e total de 5 milhões de reais). Apesar de poder apresentar as emendas em um valor fixo, essas emendas não são liberadas de forma homogênea para todos os parlamentares.

Quanto à liberação a questão tem outros contornos. A liberação que cada parlamentar isoladamente consegue efetivar depende de muitos fatores. Um deles diz respeito à capacidade dos possíveis contemplados por emendas (municípios, ONGs) cumprirem os requisitos e as condições para execução das ações relativas àquela atividade para qual a emenda foi apresentada.

Outro fator é relativo à *relação política estabelecida entre o parlamentar e o Executivo*. Oficialmente, o Planalto nega que a liberação de emendas sirva como moeda de troca para apoio e votações em propostas do executivo. Porém, a oposição ao Governo, Organizações Não-Governamentais e pesquisadores de diferentes institutos afirmam que a relação entre o Executivo e o Legislativo é construída com base na troca de favores, materializada principalmente na liberação de emendas para deputados “amigos”. Maurício Matos Mendes, advogado e assessor parlamentar resume o problema²³:

“Em termos claros: se da base de apoio ao governo, um tratamento, se da oposição outro tratamento, ainda que todo representante de Executivo negue tal diferenciação.”

Pedro d’Albergaria, assessor parlamentar e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental defende posição parecida²⁴:

“Os parlamentares para terem sua emenda liberada precisam se reunir com a Casa Civil e pedir, de pires na mão, a aprovação dos projetos. E o que o Governo pede em contrapartida? Isso mesmo, votações em projetos do governo.”

Os gastos desta natureza muitas vezes não vão ao encontro das necessidades dos programas, mas constam na prestação de contas dentro de um

²³ Entrevista concedida em 31/08/2010 por email.

²⁴ Entrevista concedida em 26/08/2010 por email.

programa. Esta forma de liberação de emendas descompromissada com o funcionamento do programa para o qual ela foi destinada “no papel” pode ser comparada a uma barriga de aluguel, onde a prestação de contas aparece em um programa, porém a ação é totalmente desvinculada dele.

Desta forma, apesar do programa do ME que mais recebeu verbas do governo federal no ano de 2004, por exemplo, ter sido o “Esporte e Lazer da Cidade”, ao analisar os dados disponíveis na tabela e na prestação de contas da “Transparência Brasil”, não há como afirmar que de fato este dinheiro liberado foi para o programa em si, ou se foi para construção de equipamentos esportivos em determinadas regiões de interesse de alguns deputados (que votaram na proposta do executivo!), sem nenhum vínculo com o programa. Segundo Pedro d’Albergaria²⁵:

“Os parlamentares/bancadas costumam vincular essa emenda para uma ONG ou prefeitura específica. Sob qual critério? 90% dos casos para "alimentar" uma base eleitoral. E o sistema está todo montado para isso... O Estado brasileiro institucionalizou esse clientelismo político.”

Em uma reportagem sobre corrupção publicada na revista *Desafios*²⁶, especialistas debatem o tema das emendas parlamentares à LOA e apontam que estas emendas são pontos vulneráveis à corrupção e favorecem “posturas incorretas” por parte do poder público. Cláudio Weber Abramo, diretor executivo da Organização Não-Governamental “Transparência Brasil”, ouvido nesta reportagem aponta que²⁷:

“Para diminuir a corrupção é necessário fazer reformas institucionais, como a aprovação de uma emenda constitucional para que o cumprimento do Orçamento Federal seja obrigatório”

²⁵ Idem.

²⁶ Reportagem de Clarissa Furtado intitulada “Praga Mundial”, Revista *Desafios do Desenvolvimento*, Julho de 2005, ano 2, número 12. Uma publicação do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA), órgão oficial.

²⁷ Idem.

José Antonio Morani, do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (Inesc), também ouvido pela reportagem acima, é enfático e acrescenta que:

“O Orçamento Federal virou um meio de barganha entre Executivo e Legislativo. As emendas parlamentares, por exemplo, acabam sendo um instrumento de pressão sobre o Executivo. As constantes mudanças no Orçamento reduzem a transparência dos dados e do controle pela sociedade”.

Desta forma, a leitura dos dados da aplicação orçamentária por programas carece de cuidado e rigor. Para não se chegar a conclusões equivocadas é necessário antes de qualquer coisa verificar em cada programa quanto foi aplicado efetivamente, verba que realmente passou pelos seus gestores, e quanto foi verba de emendas parlamentares que não são geridas pelo programa, mas que podem inflar a prestação de contas oficial, dando a entender que um programa recebeu muito mais verba do que de fato foi de uso de seus gestores²⁸.

No ano de 2007, especificamente, a execução orçamentária foi pautada pelos jogos Pan-Americanos que aconteceram no Rio de Janeiro. O Ministério reconhece que houve prioridade para ações relacionadas ao Pan, em detrimento de outros programas que vinham acontecendo em anos anteriores:

“A execução [orçamentária] sofreu impacto, particularmente em 2007, pois além dos contingenciamentos rotineiros, foi dada compreensível prioridade aos Jogos Panamericanos, prejudicando, assim, outros programas” (Brasil, 2008).

Segunda as prestações de contas apresentadas, as ações para a concretização do Pan no Rio de Janeiro foram as que mais receberam verbas do Ministério do Esporte durante os quatro anos analisados no documento. A prioridade foi dada por setores do campo do esporte e lazer que têm interesse em políticas de mega-eventos relacionadas ao esporte. E se confirma com a posterior candidatura do Rio de

²⁸ Uma análise do Orçamento Federal Executado que indique de fato quanto foi gasto do programa e quanto foi gasto no programa sem relação com ele, será apresentada no terceiro Capítulo deste trabalho.

Janeiro a cidade sede das Olimpíadas de 2016 e depois a candidatura do Brasil à sede da Copa do Mundo em 2014.

Na segunda parte do documento de avaliação do PPA temos a avaliação de cada programa, a execução do orçamento para ele e quanto cada programa se aproximou de seus próprios critérios de avaliação.

O programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” teve execução de 64,7 milhões durante os quatro anos avaliados, a serem aplicados para diminuir “*as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, melhorando o desempenho do atleta de rendimento em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do País no exterior*” (Brasil, 2008).

Não se leva em conta a formação de base, a divulgação da modalidade, a parceria com centros de pesquisa, a formação de profissionais de educação física com especialização em determinadas modalidades ou outros parâmetros que possam influenciar o quadro de medalhas das próximas competições internacionais. No item de avaliação onde se aponta “*as principais restrições e as providências adotadas*”, aparecem problemas como falta de recursos humanos, falta de formação e subsequente profissionalização dos executores, e que “*muitas equipes executoras não têm recursos humanos suficientes e preparados para gerenciar projetos*” (Brasil, 2008). Porém isso tudo não é avaliado nos indicadores propostos, que se baseia em número de medalhas obtidas.

Quanto à questão de financiamento do programa, a avaliação é direta: “Os recursos orçamentários foram suficientes” (grifo nosso), houve um contratempo orçamentário, descrito nesta frase: “o fluxo de recursos sofre descontinuidade, mas não prejudicou decisivamente a execução programada”. Diante disso, entendemos que no “Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento” não houve problema de ordem orçamentária.

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi o programa que mais recebeu verba do Ministério do Esporte durante os anos de 2004, 2005 e 2006. Em 2007 o programa recebeu 29% da verba do ministério, mas foi superado pelo Programa Rumo ao Pan, que consumiu praticamente 55% de todos os recursos. Nos dois primeiros

anos de avaliados no documento, o Programa Esporte e Lazer da Cidade recebeu mais de 50% da verba do Ministério.

Em sua contextualização o PELC mostrou ter o desenho de uma política de abrangência maior e mais democrática, ainda que não seja de caráter universalista, pois define um público alvo específico. Ao contrário, o programa anteriormente analisado (Programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento), tinha como público alvo apenas atletas ligados ao esporte de representação nacional. A diferença fica evidente no documento analisado, que cita que o PELC decorre da “*constatação da necessidade de lazer, frente à expressão da condição de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social, à qual estão submetidas significativas parcelas da população brasileira*” (Brasil, 2008). (Grifo nosso).

Com relação ao orçamento previsto e executado do PELC, há que se considerar dois fatores: o primeiro, a presença da verba de emendas de deputados, que traz a falsa impressão de que as ações do programa receberam mais recursos do que de fato recebido. No texto de avaliação do PPA, ficou evidente que há um descompasso entre a verba prevista na LOA, os recursos de fato liberados para execução orçamentária, e a execução orçamentária realizada. E o segundo fator a ser ponderado é a própria capacidade de uso dos recursos orçamentários por parte do ME e dos parceiros.

As justificativas apontadas são:

- “a) implantação de chamadas públicas para a seleção de pleitos, as quais, por terem sido feitas pela primeira vez, atrasaram os processos;
- b) dificuldade das entidades para organizar os projetos e documentos, de acordo com as exigências legais;
- c) dificuldades do setor de convênios do Ministério para dar conta da demanda que ficou acumulada ao final do exercício;
- d) demora na liberação do limite financeiro necessário para a execução do Programa²⁹.” (Brasil, 2008)

²⁹ Isso nos remete à forma como os recursos previstos em orçamento são liberados no Brasil, já anteriormente citado no texto.

Os Programas descentralizados têm uma dependência grande dos executores, que não pertencem à esfera federal, o que pode gerar atrasos e até a ineficiência do Programa. Por outro lado a descentralização pode abrir caminhos para ajustes regionais, que não desconfigurem o desenho da ação. No caso da descentralização de recursos para pesquisa e organização de informações na área de esporte e lazer a avaliação é especialmente boa.

Além disso, o fluxo de liberação dos recursos foi descontínuo, e prejudicou a execução programada. Ao final da avaliação com relação aos recursos temos que “*o montante de recursos gastos foi insuficiente para cobrir os custos administrativos do Programa*”. Ressalta-se ainda que parceiros não-governamentais tenham, por muitas vezes, assumido o papel que seria do Poder Público local, nas ações descentralizadas.

O Programa “Inserção Social pela Produção de Material Esportivo” é bem focado em um público alvo específico: detentos cumprindo pena no sistema penitenciário, adolescentes e jovens em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social. Divide-se em duas ações, a *Pintando a Liberdade*, que abrange a população do sistema penitenciário, e a *Pintando a Cidadania*, destinado a geração de emprego e renda entre a população de vulnerabilidade social.

Há uma avaliação de falta de recursos humanos preparados para gerenciar o projeto. Porém, com relação aos recursos liberados, a avaliação foi extremamente positiva, conforme parágrafo abaixo:

“Os recursos orçamentários foram suficientes. Em relação à dotação autorizada, a execução orçamentária em Lei foi considerada suficiente para que o programa pudesse atingir seus objetivos. Os recursos foram liberados ao longo do exercício, em fluxo compatível com a programação, de acordo com o planejado pela Área Técnica do Programa.” (Brasil, 2008).

Apesar de demonstrar um contentamento com relação à verba recebida, o Programa “Inserção Social pela Produção de Material Esportivo” não tem

indicadores que apontem a relação entre a população atendida e a população que é o alvo das ações, para mensurar se de fato as ações foram suficientes.

O Programa “Rumo ao Pan 2007”, teve como objetivo realizar os Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro, e diz que seu maior legado, a exemplo da Sydney 2000, seria a melhora da imagem do Rio e do Brasil, internamente e no exterior. Um legado imaterial para o Programa que foi de fato o maior gasto do Governo Federal com o Esporte nos quatro anos pesquisados.

Com relação aos recursos orçamentários não houve reclamação dos gestores do Programa “Rumo ao Pan 2007”, conforme citado: “*os recursos orçamentários foram suficientes. Os recursos foram liberados ao longo do exercício, em fluxo compatível com a programação*”. Mas reclamam das instalações e infraestrutura da equipe que trabalhou no Rio durante a preparação do evento:

“a infra-estrutura disponibilizada não era compatível em qualidade de instalações (serviços internos, velocidade de Internet, privacidade, espaço para reuniões e apresentações, estacionamento, etc), com o perfil dos trabalhos executados pelo Governo Federal, em comparação aos outros entes, no mesmo nível (GERJ, PCRJ, Comitê Olímpico Brasileiro e CO-RIO)”.

E conclui: “fica o aprendizado de que, para um eventual próximo programa desta magnitude que venha a executar, o ME disponibilize instalações e recursos compatíveis com as necessidades”.

O Programa “Segundo Tempo” declara o objetivo de:

“democratizar o acesso à prática à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como meio de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida” (Brasil, 2008).

Apesar de anunciar um caráter democratizante, este Programa tem um público-alvo restrito de estudantes do ensino fundamental e médio. O orçamento destinado para o “*principal programa do ME*” foi insuficiente para o atendimento de todas as demandas e a avaliação do Programa ressalta que a meta física foi prejudicada

devido à priorização de recursos financeiros para a realização dos jogos Pan-americanos e Parapan-americanos, que causaram atraso na liberação da primeira e segunda parcelas dos convênios firmados em 2007. Também no Programa Segundo Tempo, assim como no Programa Esporte e Lazer da Cidade, houve problemas em firmar acordos com parceiros que possuíam processo em situação de contas e à limitação de pessoal do próprio ME para a análise e aprovação dos possíveis parceiros. E mais uma vez a descentralização das ações aparece com pontos positivos e negativos na avaliação, ressaltando o fato de que alguns parceiros demonstraram dificuldades na execução das ações. Porém, para alguns setores, ficou a impressão que os programas chegaram em seus municípios. Na pesquisa realizada na III Conferência Nacional, 65% dos participantes³⁰ acreditam que as políticas públicas de seus Municípios, Estados ou Nacional foram alteradas após 2004 (quando da realização da I Conferência Nacional do Esporte).

O segundo Plano Plurianual construído pelo governo do PT entra em vigor em 2008 e delimita os programas e recursos do governo até 2011. O plano é denominado de “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007). Esse PPA foi formulado pelo executivo e aprovado pelo parlamento após as duas primeiras Conferências Nacionais do Esporte, por isso é de se esperar que nele estejam contidas resoluções deliberadas por estes fóruns de participação popular. Na mensagem presidencial, Lula lembra que a construção do Plano contou com a participação de segmentos participativos da sociedade organizados em 40 Conferências, e promete aprofundar ainda mais o controle social já estabelecido. Mas teriam mesmo contribuições substanciais das Conferências do Esporte no PPA 2008-2011?

O PPA em questão tem 2 focos: Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Estes dois programas são parte principal da estratégia de desenvolvimento do PPA para o período.

³⁰ Para melhor compreensão deste dado, um perfil completo dos participantes da III Conferência Nacional do Esporte segue anexo.

No setor esportivo e de lazer os programas finalísticos que estão contemplados no PPA 2008-2011 são quatro programas que já estavam presentes no PPA 2004-2007, são eles: “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”; “Esporte e Lazer da Cidade”; “Inclusão pelo Esporte”; “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo”.

Não há programas novos, nem mesmo um programa específico para a Copa de 2014 ou para as Olimpíadas de 2016, como aconteceu no PPA 2004-2007 com relação aos jogos Pan-Americanos. Isso porque as decisões do Brasil sediar a Copa e os Jogos Olímpicos foram tomadas após a data de aprovação do PPA.

O objetivo de implementar e desenvolver o Sistema Nacional de Esporte e Lazer está presente como programa de governo de apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Mas na verdade, ao avaliar o Programa, cujo nome é “Gestão das Políticas de Esporte e Lazer”, percebemos que se trata de um programa interno do Ministério, que tem como função garantir recursos nas Leis Orçamentárias para que o Ministério funcione. Envolve ações do dia-a-dia do Ministério, como avaliação das Políticas Públicas e de Programas de Esporte e Lazer, capacitação dos gestores e dos servidores, requalificação profissional dos mesmos, remuneração de instituições financeiras públicas pela operacionalização de projetos. Vemos que de fato não está expresso nas ações do programa nenhum indício da construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, antiga reivindicação da área, presente nas deliberações de duas Conferências Nacionais, e que não tem recebido nenhum incentivo do Governo. Este apenas usa a nomenclatura “Sistema Nacional do Esporte e Lazer” para discriminar gastos necessários à própria manutenção do Ministério e de qualificação dos seus funcionários. Isso significa que as agendas dos outros programas serão readequadas de forma a comportar as ações necessárias para a realização dos mega eventos esportivos no Brasil, como já está acontecendo com o V Jogos Mundiais Militares neste ano de 2011.

As ações do Programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” não previam, no ato de sua aprovação, ações voltadas para a realização do V Jogos Mundiais Militares. Porém, em sua última alteração, publicada em 2010, o anexo trazia alterações nas ações, redistribuindo os gastos no sentido de priorizar os Jogos Militares

(Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007).

Interessante notar que nos anexos atualizados em 2010, de acordo com as modificações feitas a partir da avaliação do PPA de 2009, não consta nada sobre as obras relativas aos mega eventos que o Brasil sediará nos próximos anos. Possivelmente com a definição do Brasil como sede desses eventos, o replanejamento anual do PPA fará incluir ações voltadas para estrutura necessária ao Brasil para receber os eventos.

Em 2010 tivemos a III Conferência Nacional do Esporte, cujo tema foi “Plano Nacional de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, que aconteceu em Brasília entre os dias 03 e 06 de Junho, e, segundo a organização, contou com representantes de mais de três mil municípios, de todos os estados brasileiros. A Conferência teve como meta a criação do plano decenal do esporte brasileiro que, nas palavras do Ministro do Esporte, deve “estabelecer ações e metas exequíveis que no intervalo de dez anos deve colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo” (Ministério do Esporte, 2010).

Toda a Conferência e uma parte de suas deliberações foram voltadas para as transformações necessárias para o Brasil sediar os dois mega eventos que já constam em sua agenda política, e para tentar transformar o Brasil em uma potência Olímpica.

Segundo dados oficiais, as etapas estaduais da III CNE contaram com a participação de mais de 220 mil pessoas de todo o Brasil. Foram realizadas 440 etapas municipais, 350 regionais e 650 etapas livres em sete meses de mobilização nos 26 estados e no Distrito Federal. Na etapa nacional os números oficiais dão conta da participação de cerca de 1,5 mil pessoas.

Com o objetivo de nos aproximarmos do perfil dos participantes da III Conferência, aplicamos um questionário objetivo em 182 pessoas durante o evento, buscando extrair traços do perfil pessoal e político das pessoas que se apresentaram voluntariamente em Brasília durante um feriado nacional para participar do espaço de discussão e deliberação acerca de políticas de esporte e lazer.

Para a pesquisa utilizamos amostragem não probabilística por conveniência, ou seja, uma amostragem escolhida aleatoriamente, sendo o único critério de escolha dos participantes a disposição para participação voluntária na pesquisa. Neste caso, todos os membros da população avaliada têm a mesma chance de serem sorteados para a amostra. Entretanto, os critérios de escolha são, pelo menos em parte, fruto do julgamento do pesquisador ou do entrevistado (OLIVEIRA, 2001). Esta metodologia de pesquisa é indicada quando o pesquisador pretende uma aproximação exploratória sobre o tema, como é o caso desse estudo.

Com base nos dados colhidos em questionários pudemos observar que uma quantidade expressiva dos participantes é filiada a um partido político ligado diretamente à base do Governo – dos 75 participantes que declararam filiação partidária apenas 12 disseram ser de partido da oposição e 63 são de partidos ligados à base governista, dos quais 35 só do PT e do PCdoB. Além disso, a maioria dos entrevistados possui participação política ativa em espaços de movimentos sociais e de participação e controle social.

Estas informações são expressas pelos gráficos abaixo:

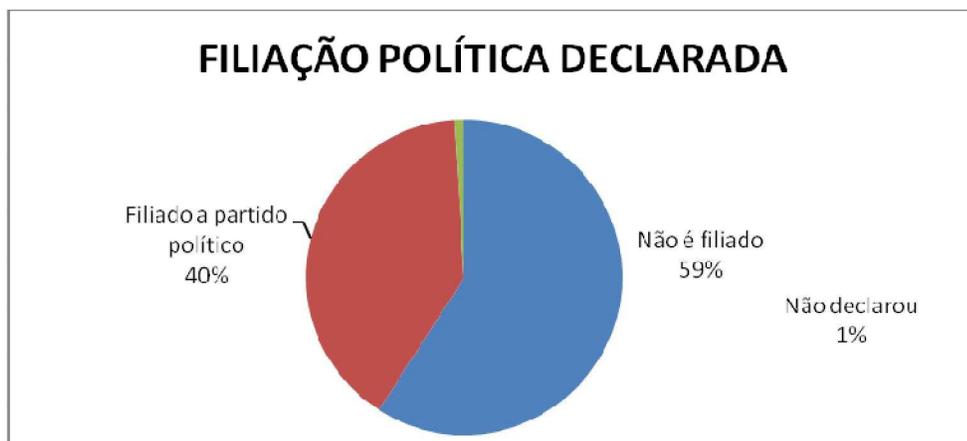


Gráfico 1

Entre os entrevistados filiados a partido político, a distribuição é a seguinte:



Gráfico 2

Com base nos dados colhidos em questionários aplicados na III Conferência podemos observar que a maioria dos entrevistados é filiada a um partido político ligado diretamente à base do Governo – dos quais 49% são filiados ao PT e do PCdoB.

Ainda com relação à participação política dos participantes da etapa nacional da III CNE, verificamos que 30% dos presentes são gestores públicos municipais ou estaduais. Também pudemos perceber que muitos participantes participam de Movimentos Sociais e de outros fóruns de participação popular, conforme informação abaixo:



Gráfico 3

PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS POPULARES	
Participa de conselhos populares	52%
Não participa de conselhos populares	42%
Não declarou	6%

Tabela 4

Com os dados trazidos por esta pesquisa podemos afirmar que os participantes da III CNE, são, em sua maioria, pessoas com histórico de participação política, e em boa medida ligados a partidos políticos pertencentes à base de sustentação do Governo Lula. Isso posto, partimos para a análise de outros dados relevantes que encontramos em nossa pesquisa.

Considerando que 30% dos presentes são gestores públicos (municipais ou estaduais), verificamos a alta porcentagem de pessoas que declararam que as deliberações passadas foram importantes:

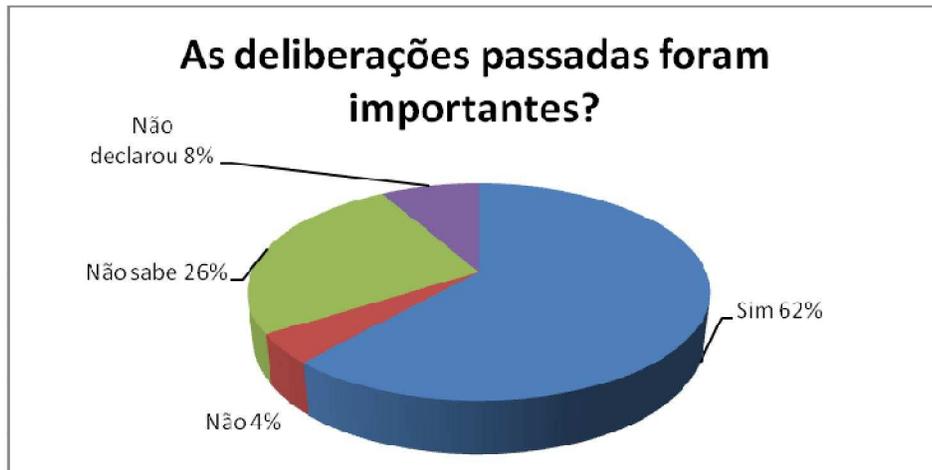


Figura 1

Soma-se isso ao dado que 65% dos presentes considerarem que as deliberações passadas alteraram as Políticas Públicas de suas cidades. Isso pode indicar que houve algum ganho para os Municípios, mesmo que simbólico, a partir das Conferências.

Porém os números mostram que apenas 36% dos entrevistados participaram das conferências anteriores e que o desconhecimento das deliberações passadas é grande, conforme apurado na mesma pesquisa. Um exemplo disso é que apenas 16% dos entrevistados acertaram quando disseram que a política de mega eventos não foi deliberação das conferências anteriores.

A política de megaeventos foi um ponto polêmico, que não teve unanimidade nem mesmo num público tão próximo do governo e do ME. 45% dos entrevistados são favoráveis à principal política brasileira para o setor esportivo, enquanto 50% são contrários à política de mega eventos.

Ao contrário, a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438/06), é unânime entre os presentes, pois nada menos que 95% dos presentes aprovaram esta Lei, e apenas 2% disseram ser contrários a ela.

Como vimos, uma parcela muito expressiva dos participantes são de partidos constituídos enquanto estruturas de esquerda (PT e PCdoB). Nestes partidos

sempre houve um discurso forte de ampliação dos serviços oferecidos pelo Estado, discurso que se encontra presente em grande parte dos documentos analisados neste trabalho. A Lei de Incentivo ao Esporte é uma desvinculação de verbas da União, que deixa de ser arrecadada pelo Estado brasileiro e passa a ser investida diretamente por setores privados nas mãos de parceiros que teoricamente oferecem o serviço no lugar do Estado. Ou seja, apesar da Lei de Incentivo ao Esporte ser uma forma de privatização da política pública de esporte e de boa parte dos participantes serem filiados a partidos que historicamente combatem esta forma de política, quase que a totalidade dos presentes na III CNE aprova a referida lei.

Podemos problematizar este dado para verificar o que pode estar atrás desta estatística curiosa. Se considerarmos que (1) os programas federais de esporte e lazer não têm receita líquida e certa, pois dependem da liberação de verbas e emendas da União, sendo que a maior parte das emendas não vai para ações de execução do programa em si, como vimos anteriormente; e que (2) o dinheiro captado pela Lei de Incentivo ao Esporte aparece de forma mais rápida nos projetos sociais e em algumas prefeituras, temos um bom panorama do que pode estar levando pessoas ligadas a partidos e movimentos historicamente contrários a substituição da ação do Estado pela iniciativa privada a aprovar, com quase unanimidade, a Lei de Incentivo ao Esporte. Porém, um olhar mais cuidadoso aos recursos implementados pela Lei 11.438/06, levamos a perceber que as contradições por trás da ação privada em assunto de responsabilidade estatal não está superada simplesmente pela agilidade com que os recursos chegam aos projetos.

Analisando os dados disponíveis na página eletrônica do ME sobre a Lei de Incentivo ao Esporte percebemos que os recursos captados por este dispositivo foram, em sua maioria, nos estados mais ricos da federação. Ao somarmos todos os recursos captados nos anos de 2007, 2008 e 2009³¹, por Estado da Federação, independente do tipo de dimensão esportiva (Educativa, de rendimento ou participativa), temos números que comprovam a extrema concentração de recursos em apenas 3 estados:

³¹ Os dados disponíveis vão de 2007 a 2009, pois 2007 foi o primeiro ano em que a Lei estava implementada, e os dados de 2010 ainda não estão computados pelo Ministério do Esporte.

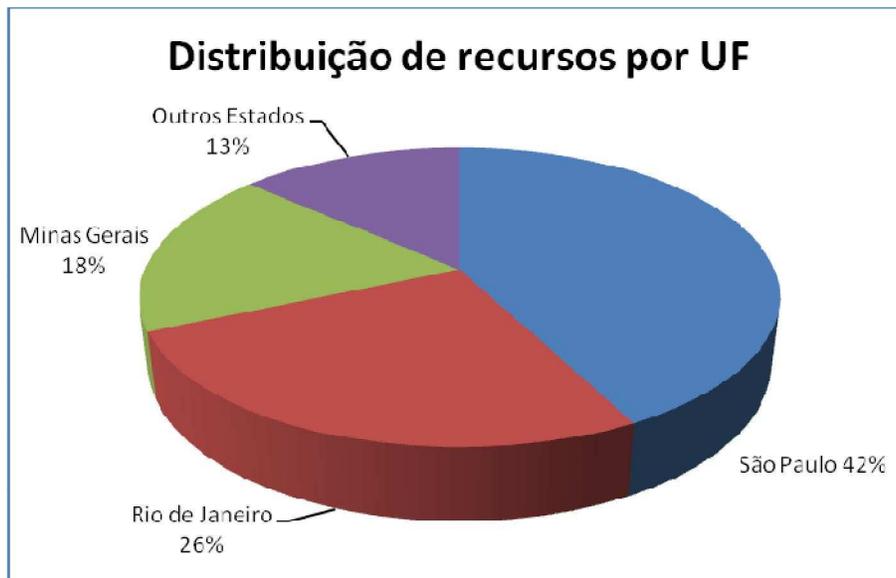


Gráfico 4

Apenas o Estado de São Paulo, o mais rico do Brasil, concentra 42% dos recursos liberados pela Lei de Incentivo nos três últimos anos.

Os dados também comprovam que a concentração de recursos se dá por tipo de dimensão esportiva.



Gráfico 5

Como podemos ver, a divisão dos recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte não se dá pela necessidade da região, ou pelo tipo de dimensão esportiva que melhor se adéque à maioria da população. O critério de escolha da aplicação do dinheiro fica por conta da iniciativa privada, que busca aplicar de forma a contemplar suas próprias necessidades.

Com esta primeira aproximação apenas problematizamos a ampla aceitação da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438 de 2006) por parte de setores ligados a partidos políticos e movimentos sociais cuja trajetória se aproxima da ampliação do papel do Estado em detrimento do modelo que relega a gestão dos recursos para a iniciativa privada. Este tema merece um olhar mais aprofundado, tarefa que este estudo não abarca.

Voltamos à análise das leis e dispositivos que normatizam (ou deveriam normatizar), as ações do Governo Federal para o âmbito do esporte e lazer para compreender como se relacionam com as Conferências Nacionais.

A mais recente normatização esportiva, aprovada logo após a III Conferência Nacional, é uma alteração no Estatuto do Torcedor que transforma em crime tumultos e violência nos estádios, venda de ingresso por cambistas e fraude nos resultados dos jogos causados por árbitros. Ela foi sancionada em 27 de Julho de 2010. Segundo a alteração da Lei, a violência no estádio pode ser punida com reclusão de até dois anos, estabelece critérios de permanência do torcedor no estádio, o monitoramento por meio de gravação em vídeo de torcidas em estádios com capacidade maior que 10 mil torcedores, e define a torcida organizada como pessoa jurídica de direito privado, que pode ser punida em caso de algum membro desrespeitar as novas regras.

E é de fato na alteração do caráter da Torcida Organizada que existe uma mudança substancialmente diferente na alteração proposta. As outras alterações são enrijecimentos de normas já vigentes, ou modificações apenas normativas. Essas regras são parte de um conjunto de ações para preparar o torcedor brasileiro para a Copa de 2014, conforme palavras do Ministro Orlando Silva: “Nós estamos preparando os estádios e o país com um clima de paz, para que em 2014 o Brasil realize a maior Copa do Mundo” (Ministério do Esporte).

A professora Heloisa Reis³², especialista em violência no futebol, pesquisadora do tema, e consultora do Governo Federal (principalmente pelo Ministério do Esporte e da Justiça), em questões ligadas à violência em torcidas, tem uma visão mais abrangente sobre a finalidade desta nova Lei. Ela diz que essa Lei não é apenas para preparar os estádios para receber o público da Copa. Para a pesquisadora, o Ministério do Esporte e da Justiça aproveitaram-se do fato do Brasil vir a sediar uma Copa do Mundo para passar modificações que já estavam a tempos sendo pensadas, sem debater com a sociedade e com as torcidas organizadas. Reis afirma que a violência é multifacetada e por isso uma modificação na Lei, ainda que necessária em alguns pontos, não poderá modificar o quadro de violência nos estádios.

Um ponto positivo desta Lei, segundo Reis, é a criação de um juizado especial dentro dos estádios, que poderá julgar na hora casos de vandalismo e aplicar penas alternativas para que o cidadão envolvido possa se redimir perante a sociedade. Reis afirma que esta agilidade em julgar e a aplicação de penas alternativas pode servir de forma educativa para coibir a violência no estádio. Mas propõe que outras ações devem ser tomadas fora do estádio para que a juventude das torcidas organizadas tenham outras perspectivas de lazer.

Não apenas pela modificação da Lei do Estatuto do Torcedor, mas uma leitura rápida na página do Ministério do Esporte (WWW.ESPORTE.GOV.BR) permite perceber a prioridade absoluta que o Governo Federal vem dando aos Mega Eventos que serão sediados no Brasil. Na seção “notícias” de Julho de 2010, havia cerca de 30 manchetes, sendo pelo menos 12 delas ligadas diretamente à Copa 2014, e as outras relacionadas a todos os outros assuntos ligados ao Ministério do Esporte e vão de chamada para inscrição de bolsa atleta à participação do Ministério no Congresso da Sociedade Brasileira para Progresso da Ciência.

Em seu texto “Qu’est que-ce qu’une Politique Publique?”, Muller e Surel (1998), fazem uma detalhada descrição do que é política pública, trazendo a tona elementos que a caracterizam. Para os autores, uma política pública constrói um quadro normativo de ações, expressa a força pública que é monopólio do Estado e constitui

³² Professora Doutora da Universidade Estadual de Campinas, ouvida em entrevista dia 08 de Setembro de 2010.

uma ordem local (Muller & Surel, 1998). Tendo como base esta definição podemos dizer que sediar Mega Eventos é a política pública mais relevante do Governo Lula para o esporte nacional. Senão vejamos:

OS MEGA EVENTOS CONSTROEM UM QUADRO NORMATIVO DE AÇÕES

Uma política pública é constituída inicialmente por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política” (Muller & Surel, 1998,p.4). A parte dita “visível” é formada pelos recursos financeiros, intelectuais, regulamentares e materiais. Mas, há que se considerar que essas medidas isoladamente não constituem uma política, pois há que se analisar mais de um fator e se esses fatores guardam coerência entre si.

Os elementos considerados pelos autores como “fatores chaves” para verificar se a política pública constrói um quadro normativo de ações são:

-Sistema de ação: identificação de um espaço de trocas finalizado entre agentes, constitutivos de relações de poder, em função dos recursos mobilizados – espaços de troca onde se forma a ação do Estado.

No caso da Copa de 2014, podemos dizer que existiram mais de um espaço de troca entre os constituintes da política. O primeiro espaço foi um espaço pequeno, em que poucos foram chamados a debater, e foi onde se deu de fato a formulação de sediar a Copa como política pública – este espaço aconteceu entre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF), a Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), e poucos atores políticos interessados em realizar a Copa. De forma análoga aconteceu com a decisão de sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

A III Conferência Nacional do Esporte (2010), cujo tema “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, aponta para um modelo esportivo

que interessa principalmente para o esporte de alto-rendimento, destoando visivelmente dos temas das conferências anteriores - muito mais voltadas para a democratização da prática social esportiva. Esse fórum é considerado, dado o tema e pelos debates propostos pelo governo, como mais um espaço de troca para se formar a ação do Estado. É interessante notar que apesar dos documentos oficiais que analisamos neste trabalho apontarem todos para a “participação popular” como espaço de deliberação de políticas públicas, que a decisão de sediar os Mega Eventos foi formulada entre poucos e antigos interlocutores do Estado brasileiro, e somente após decisão tomada e aprovada pela FIFA/COI é que aconteceu o espaço de participação popular.

- Quadro geral de ação – ou programa de ação governamental – “uma combinação específica de leis, de atribuições, de critérios, de administradores e de pessoal dirigidos para a realização de um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos” (Muller e Surel, 1998). Não há dúvida de que os Mega Eventos esportivos vêm mobilizando as ações do Ministério do Esporte e de outros Ministérios (como é o caso do Ministério do Turismo e da Defesa, entre outros). Também assistimos, em Julho de 2010, uma modificação no estatuto do torcedor, a modificação e a criação de leis especificamente para normatizar as consultas em estádios de futebol visando a Copa 2014.

- Estrutura de sentido – é um fator chave para afirmar que uma política existe - declarações e decisões reunidas por um quadro geral de ações que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como elementos de ação particulares com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os agentes públicos e privados. Claramente, pela própria quantidade de declarações do Ministro, notícias na página do Ministério do Esporte, do Ministério do Turismo, Ministério da Justiça, declarações presidenciais, notícias em veículos de comunicação de massa etc. podemos dizer que a Copa e a Olimpíada existem como política pública e mobilizam elementos de valor e de conhecimento.

OS MEGA EVENTOS EXPRESSAM A FORÇA PÚBLICA

Para a pergunta “qual a especificidade do Estado?” Muller & Surel (1998) respondem que é deter o poder de aplicar a violência legítima. Isso transparece quando o uso da força é explícito (segurança pública) ou quando é potencial. É fato que o monopólio do uso da força é uma especificidade do Estado, e para a Copa este monopólio está sendo usado e sua legitimidade está sendo renovada. As modificações do Estatuto do Torcedor, aprovadas neste ano de 2010, não alteram substancialmente nenhuma regra do Estado, mas reforça o papel de força do Estado no tratamento contra pessoas acusadas de tumultuar, incitar a violência, brigar, proferir palavras violentas etc. em estádios de futebol, ou no raio de 5 quilômetros.

Em nome da paz na Copa e nos Jogos Olímpicos, assim como foi nos Jogos Pan-Americanos de 2007, será necessário o uso da força por parte do Estado para manter a segurança dos participantes do evento. As manchetes do mês de Julho presentes no endereço eletrônico do Ministério da Justiça demonstram a preocupação do Estado em usar a força e a inteligência para o “bem” do evento.

Em 2008 a Força de Segurança Nacional Pública sofreu uma regulamentação e previu, entre suas atribuições, a atuação em “eventos públicos de repercussão nacional”, explicitamente, Copa do Mundo de 2014, em situações de “grande perturbação da ordem pública” (Ministério da Justiça, 2008). Essa é apenas uma, entre diversas citações que a Copa de 2014 apresenta no *site* do Ministério da Justiça, sempre no sentido de frisar as ações do Governo sobre o uso de força e inteligência policial durante a Copa.

Outras duas atribuições legítimas do Estado são modificadas para a realização dos Mega Eventos esportivos no Brasil. A tributação é alterada, e o Estado por vezes chega a abrir mão dos impostos para a realização de obras relativas aos Mega Eventos, por exemplo. E o julgamento também é flexibilizado com a criação de Juizados especiais para estádios e locais de grandes eventos esportivos, bem como as leis que regem os eventos e o entorno deles (raio de 5 quilômetros) é alterada.

OS MEGA EVENTOS CONSTITUEM UMA ORDEM LOCAL

Uma política pública não pode ser vista apenas como um conjunto de decisões, isso porque sua análise permanece ligada ao estudo dos indivíduos e/ou grupos de interesses. Uma política pública constitui uma “ordem local”, isto é, um

“constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e que assegura entre eles a articulação e a acomodação de seus interesses e objetivos individuais, da mesma forma que dos interesses e objetivos coletivos”. (apud Friedberg, 1993).

Pelo exposto anteriormente, temos que os Mega Eventos formam um constructo político relativamente autônomo, que envolve entidades públicas e de direito privado, diversos Ministérios e órgãos governamentais, o próprio Presidente da República, mobiliza e tematiza uma Conferência Nacional - onde atinge 85% de aprovação dos participantes -, está presente na mídia e, por fim, mobiliza esforços de diversas esferas do Estado.

Por estes elementos podemos afirmar que os Mega Eventos formam a principal política pública do Governo Lula não apenas para o Esporte, mas uma política que transcende a jurisdição do Ministério do Esporte, atingindo o governo de forma geral e mobilizando a opinião pública brasileira. Pelos critérios avaliados, podemos dizer que sediar os Mega Eventos é uma política de Estado, que neste governo encontra semelhança apenas em outras poucas políticas, como por exemplo, a política de redistribuição de renda (Bolsa Família), e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Existe resistência contra a forma como o Estado tem imposto a política de Mega eventos como política de Estado. A resistência dentro do campo esportivo surge de setores progressistas, que apóiam ou apoiaram o governo Lula, mas mantém uma posição crítica e independente, coerente com suas convicções. As críticas com relação aos Mega Eventos vão todas na direção de chamar a atenção para o baixo retorno que o Estado e a maioria da sociedade terão com os investimentos feitos para receber os eventos. O baixo retorno financeiro e de equipamentos esportivos é o mais visível, mas a reafirmação de um modelo esportivo, o fomento a uma prática excludente tendo em vista alcançar bons resultados no curto prazo, e outros tantos problemas

poderiam ser citados. Mas uma citação pode ajudar a resumir o que de fato é importante com relação à política esportiva brasileira:

“Apoiar a realização da Copa-14 de futebol em nosso país sem rever os parâmetros da relação governo/entidades de administração do esporte – no caso específico, a CBF –, é para se falar o mínimo, extremamente preocupante àqueles que denotam estarem atentos ao interesse público.”³³

Defender que entidades de direito privado e sem democracia interna ditem as regras da política esportiva nacional é extremamente perigoso, e pode levar a absurdos, como o divulgado dia 08 de Setembro de 2010, pelo artigo de Sergio Rangel, no Jornal Folha de São Paulo, com a seguinte manchete: “*Pelo menos quatro dos 12 estádios da Copa do Mundo de 2014 correm risco de virar "elefantes brancos", segundo avaliação do TCU (Tribunal de Contas da União)*”³⁴.

Nos próximos capítulos deste trabalho buscaremos analisar profundamente os documentos relativos a cada uma das três Conferências Nacionais do Esporte e o orçamento relativo ao esporte e lazer executado pelo governo Lula. Objetivamos trazer mais elementos que possam nos esclarecer se as Conferências têm/tiveram relevância na política esportiva nos últimos oito anos.

³³ Entrevista concedida por Castellani Filho ao site “Universidade do Futebol”, em 23 de julho de 2010. Disponível em <http://www.universidadedofutebol.com.br/2010/07/4.10737.LINO+CASTELLANI+FILHO++DOUTOR+E+LIVRE+DOCENTE+DA+UNICAMP.aspx> (consultado em 13 de janeiro de 2010)

³⁴ Apud Blog do José Cruz: <http://blogdocruz.blog.uol.com.br/> consultado dia 08/09/2010.

AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ESPORTE E LAZER

Após entender o lugar das Conferências entre os dispositivos nacionais que compõem o Ministério do Esporte partiremos agora para um estudo detalhado de cada uma das Conferências, buscando compreender como elas se deram, quem eram os participantes, quais forças políticas disputavam o espaço, e quais as principais deliberações de cada uma delas, para que posteriormente possamos verificar se elas se concretizaram em programas e ações.

O processo de construção das três conferências analisadas previa etapas Municipais/Regionais, Estaduais e Nacional. A etapa Municipal/Regional teve a responsabilidade de eleger delegados e propostas para a etapa Estadual. A função da etapa Estadual era de eleger delegados e propostas para a etapa Nacional. Por fim, a etapa Nacional era o espaço consultivo e deliberativo das políticas públicas, onde o debate seria desenvolvido a partir do texto básico e das contribuições das propostas de resolução aprovadas nas etapas Estaduais.

O ME arcou com as despesas de transporte, estadia e alimentação dos delegados Nacionais durante o período da Conferência.

Para ter direito à voz e voto na Conferência era necessário ser delegado. Porém outras pessoas poderiam participar do evento na condição de convidado ou palestrante.

A comissão organizadora dos três eventos foi formada pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (ME), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (ME), Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (ME), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL), Comissão Nacional de Atletas (CNA), Fórum Nacional de Secretários e Gestores do Esporte, Associação Nacional de Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ASMEL), Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), Confederação

Brasileira de Futebol (CBF), Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), dentre outras representatividades nacionais (Terra, Brandão, Flausino, & Mascarenhas, 2008) (BRASIL, 2010a).

I CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE E LAZER: ESPORTE, LAZER E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Aconteceu em Brasília, entre os dias 17 e 20 de Junho de 2004, a ICNE com o tema “Esporte, lazer e desenvolvimento humano”. Nela, segundo dados oficiais, estiveram presentes 861 delegados eleitos em 60 Conferências Municipais e 116 Regionais, que aconteceram em 876 Municípios. Segundo o ME 83 mil pessoas estiveram envolvidas no processo de debate.

Um texto básico sistematizado foi disponibilizado para os participantes (BRASIL, 2004a). O texto, formado por 62 parágrafos, teve a o objetivo de balizar as discussões da Conferência e também apresentar os princípios, diretrizes e objetivos que apontam para a criação da I CNE³⁵.

No texto básico sistematizado a necessidade da I CNE é assim expressa: “*quebrar mitos e preconceitos e de assegurar maior transparência e participação popular no processo de gestão esportiva e de lazer*” (BRASIL, 2004a).

O conteúdo do texto básico atrela as políticas de esporte e lazer, considerados direitos sociais, ao compromisso de reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social. Alerta para o erro de se ver o esporte e o lazer para solucionar ou desviar a atenção de problemas sociais e para o fato do esporte e lazer terem aspectos positivos e negativos (BRASIL, 2004a).

³⁵ A formulação do texto básico passou por três versões, sendo que a elaboração da primeira delas ficou sob a responsabilidade do então Secretário Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer. As versões seguintes vieram por força da necessidade de contemplar os distintos sujeitos que estavam envolvidos na coordenação da Conferência, dentre eles o próprio ministro do esporte.

Com isso o texto procura desconstruir a visão hegemônica e romântica de que o esporte e o lazer só trazem coisas boas, promovem apenas saúde e tem o poder de resolver problemas sociais, principalmente em comunidades carentes. O documento traz uma visão realista das possibilidades e limites da prática esportiva e de lazer. Isso posto, o texto pontua os aspectos positivos da prática de que, por não ser uma característica intrínseca do esporte, mas sim uma de suas possibilidades, deve ser buscada pela Conferência.

O texto também trabalha a história do esporte e das práticas corporais em relação ao momento histórico em que se analisa. Desta forma contextualiza historicamente as práticas e seus significados, em relação ao momento histórico e a sociedade em questão.

“No mundo inteiro, a trajetória do esporte se confunde com a história das sociedades – e não seria diferente no Brasil, com maior ou menor interferência do sistema de poder vigente”
(BRASIL, 2004a).

O conceito de atividade física, como prática social e expressão da nossa cultura, e o preceito de saúde como um conceito amplo de qualidade social de vida, são adotados ao final do texto.

Ainda no documento em questão podemos extrair a idéia de que a política pública de esporte e lazer tem como finalidade assegurar o direito de cada um e o dever do Estado em promover atividades para toda a população, democratizar as práticas esportivas e o direito ao lazer, não como atividades subordinadas a um modelo esportivo que busca apenas o esporte de alto rendimento, mas respeitando as necessidades e as vontades de diferentes praticantes.

E é justamente pelos conceitos de esporte/atividade física, saúde, lazer e política pública adotados pelo Texto Básico da I CNE, que podemos dizer que o documento tem um caráter progressista. Apesar disso, em alguns momentos vemos que houve outras perspectivas e outros interesses na montagem do documento, mas que conseguiram apenas um papel secundário no texto final.

Durante os trabalhos da Conferência Nacional a metodologia foi a de mesas redondas, seguidas de debates, grupos temáticos e plenária final. Os eixos temáticos, cujos grupos apresentariam as propostas de ação, eram oito, quais sejam:

- ✓ Esporte e Alto Rendimento;
- ✓ Esporte Educacional;
- ✓ Futebol;
- ✓ Esporte, Lazer e Qualidade de Vida;
- ✓ Direito ao Esporte e ao Lazer;
- ✓ Esporte, Economia e Negócios;
- ✓ Esporte, Administração e Legislação;
- ✓ Esporte e Conhecimento.

As propostas de ação desenvolvidas em cada grupo, ou vinda das etapas Estaduais, e aprovadas na plenária Nacional, é que constituíram a substância deliberativa e consultiva, que o ME deveria observar ao formular sua agenda política.

Além das propostas de ação, um documento denominado “Carta de Brasília” foi assinado pelos participantes e junto à Resolução de Criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi aprovada na Plenária Final do evento nacional.

Não resta dúvida, conforme observado no capítulo anterior deste trabalho, que a I Conferência Nacional do Esporte teve repercussão em outros documentos do Ministério do Esporte, como por exemplo, a Política Nacional do Esporte (2005) e a II Conferência Nacional do Esporte. Porém somente após a análise do orçamento executado pelo ME é que poderemos afirmar se houve alguma ação prática influenciada pelas deliberações da I CNE, ou se elas se restringiram a balizar alguns outros documentos, mas todos sem efeito prático, configurando de fato uma isca, um engodo para ocupar setores preocupados em transformar e democratizar as práticas esportivas e de lazer.

Faremos uma breve análise do conteúdo e do teor das propostas de ação aprovadas por eixo temático, da carta de Brasília e da resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte, sobretudo dos itens que devem ter suas ações impressas no Orçamento Federal.

I CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA I CNE

PROPOSTAS DE AÇÃO

Esporte e alto rendimento

Muitas demandas já eram esperadas, como aumento dos recursos, formação de recursos humanos aptos a trabalhar no alto rendimento, melhoria e criação de novas estruturas e equipamentos, aprovação da Lei de Incentivo ao esporte, ampliação dos centros de excelência esportiva (Rede Cenesp), fomentar esportes olímpicos e não olímpicos etc. Estas são demandas que agradam a Federações, Confederações, Clubes e outros profissionais e entidades que trabalham atualmente (e há muitas décadas³⁶), com o esporte de alto rendimento.

Porém algumas outras demandas que não estavam na ordem do dia dos gestores e entidades esportivas também são aprovadas na plenária final (BRASIL, 2004a):

“5 - Garantir que os recursos da Lei Agnelo/Piva sejam destinados, também, às entidades estaduais de administração do esporte – olímpico e paraolímpico, assim como entidades formadoras – clubes, para que o Esporte de Base seja priorizado e contemplado.”

“12 - Criar e implementar condições para garantir a participação popular e o controle social: da aplicação de recursos públicos para o esporte e o paradesporte, assim como na implementação de ações que visem o aumento da prática esportiva de alto rendimento em parceria com confederações, federações, clubes e associações, descentralizando o poder no esporte e democratizando o acesso ao alto rendimento.”

Nas duas deliberações citadas podemos ver que havia na plenária o interesse em relativizar o poder das Confederações e garantir o controle social e a transparência na gestão de Confederações, Federações, Clubes e Associações.

³⁶ Sobre isso ver **tabela 1** do primeiro capítulo deste trabalho.

I CONFERÊNCIA - ESPORTE EDUCACIONAL

A necessidade de maiores recursos financeiros, humanos, de equipamentos e infra-estrutura também foi pontuada no eixo Esporte Educacional. Além disso, parcerias com ONGs, com o Sistema S (SESC, SESI), a descentralização e o aperfeiçoamento e ampliação de programas já existentes (como o Segundo Tempo e o Pintando a Liberdade), maior espaço de controle social e maior ênfase a eventos esportivos educacionais e divulgação da importância desta dimensão³⁷ foram demandas aprovadas e que já eram de fato esperadas. Não houve vozes dissonantes expressas no documento final deste eixo temático³⁸.

I CONFERÊNCIA - FUTEBOL

Como demandas já esperadas para este eixo temático, encontramos: melhorar a segurança em estádios, incentivar a prática do futebol feminino, melhoria dos espaços e equipamentos de treinamento, formação de recursos humanos, revisar e “melhorar” as leis já existentes sobre o tema (sem especificar o teor da “melhoria”). São deliberações que buscam apenas melhorar o *status quo* deste esporte, sem modificações que possam atingir o alicerce da forma como o Futebol se organiza no Brasil.

Algumas deliberações aprovadas, apesar de não buscarem uma mudança profunda na organização da modalidade, parecem contrariar o interesse de algumas ligas e federações. Um exemplo disso é “garantir direitos federativos do atleta à escolinhas de esporte de várzea”.

Apenas uma deliberação parece ir realmente contra os interesses da maioria dos atuais dirigentes de Futebol:

37 Partimos do entendimento que o Esporte se configura como uma prática social que se materializa nas suas dimensões de alto rendimento, Lazer e Estudantil, podendo se manifestar sob a forma de prática corporal, de fruição ao espetáculo esportivo e de conhecimento dele, Esporte, tanto em sua forma de prática social como também na de cada uma das modalidades esportivas que o caracterizam.

38 Com isso afirmamos apenas que no documento aprovado pela plenária, não há discordância aparente de concepções, não excluindo a possibilidade de que tenha havido debate e confronto de idéias na Conferência.

“Aperfeiçoar a estrutura organizacional do futebol garantindo a gestão democrática e transparente das suas entidades organizadoras bem como o controle social destas por meio da organização de ouvidorias e conselhos comunitários” (BRASIL, 2004a).

Mais uma vez encontramos nas propostas aprovadas uma ação que vai contra o atual modelo de gestão do esporte de alto rendimento e busca transparência.

I CONFERÊNCIA - ESPORTE, LAZER E QUALIDADE DE VIDA

A tônica das ações aprovadas neste eixo temático foi a de melhoria da infra-estrutura, melhoria na formação de recursos humanos, diagnóstico da estrutura existente, aumento do financiamento para estas práticas. Porém chama-nos a atenção o fato de que pelo menos duas deliberações apontam diretamente para a construção de um Sistema Nacional do Esporte.

São elas as ações que versam sobre (1) a criação de órgãos públicos de administração do esporte e do lazer, nos níveis municipais e estaduais, e órgão democrático de controle social das políticas públicas e (2) definição de papéis e responsabilidades das diferentes instâncias (federal, estadual, municipal), e garantia 1,5% do Orçamento da União para aplicação nesta área.

Estas são propostas básicas da resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte.

I CONFERÊNCIA - DIREITO AO ESPORTE E AO LAZER

Também neste eixo temático encontramos propostas de ação que são próprias da resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte. São elas a criação de um fundo nacional com fontes de recursos públicos com fiscalização a cargo dos conselhos de esporte e lazer e a criação mesma de um Sistema nacional do esporte.

Além disso, neste eixo encontramos uma disputa sobre o critério de uso dos recursos provenientes da Timemania³⁹. Há uma ação propondo que 15% do valor arrecadado seja destinado para o esporte de base e para a prática esportiva de pessoas com deficiência.

CONFERÊNCIA - ESPORTE, ECONOMIA E NEGÓCIOS

Neste eixo temático as propostas todas foram no sentido de ampliar os recursos aplicados no esporte e no lazer em todas as suas manifestações previstas. Para isso foi proposto a vinculação de recursos da União, a criação de leis de incentivo fiscal em todos os níveis da federação, a criação de um fundo público com a fiscalização de conselhos de Esporte e Lazer.

I CONFERÊNCIA - ESPORTE, ADMINISTRAÇÃO E LEGISLAÇÃO

A criação de um Sistema Nacional Esportivo e a mudança na Lei Piva para proporcionar recursos para todos os entes federados e em todas as manifestações previstas resumem 4 as propostas de ação do eixo temático em questão.

I CONFERÊNCIA - ESPORTE E CONHECIMENTO

Uma demanda identificada é a de entrosamento entre profissionais, academia, agentes sociais, atletas e ex-atletas em ações para o desenvolvimento científico da Educação Física, em ações descentralizadas e desconcentradas. Incentivo a políticas públicas de informação e documentação visando o desenvolvimento científico e tecnológico do esporte e do Lazer.

I CONFERÊNCIA - CARTA DE BRASÍLIA

Fala com entusiasmo sobre o momento histórico no qual a I CNE é possível. Retifica as Políticas de Lazer que vem sendo implementadas desde 2003 e reúne resumidamente os principais pontos aprovados na I CNE, quais sejam: a proposta

³⁹ Concurso de prognóstico cuja renda é destinada ao “desenvolvimento da prática desportiva, a participação de entidades desportivas da modalidade futebol”. Mais informações no primeiro capítulo deste trabalho, na página 18.

de criação de um Sistema Nacional do Esporte, de uma Política Nacional do Esporte, da Lei de incentivo ao Esporte e de espaços para o Controle Social do Esporte.

I CONFERÊNCIA - SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE

A resolução de criação do Sistema Nacional do Esporte aponta princípios, diretrizes e objetivos estruturantes que visam “*unificar a ação do conjunto dos atores compreendidos no segmento do esporte e do lazer em todo território nacional*” (BRASIL, 2004a).

No mesmo documento podemos ver que os princípios, que são definidos como “*a origem de tudo, fonte primeira de ação*” (BRASIL, 2004a), são:

1. O do projeto histórico de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social ao qual se submete grande parcela da nossa população.
2. O do reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais.
3. O da inclusão social, compreendido como a garantia do acesso aos direitos sociais de esporte e lazer a todos os segmentos, sem nenhuma forma de discriminação, seja de classe, etnia, religião, gênero, nível socioeconômico, faixa etária e condição de necessidade especial de qualquer natureza.
4. O da gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos.

Podemos observar que os princípios norteadores do Sistema Nacional do Esporte, se levados a cabo, representarão uma mudança muito profunda na organização do esporte nacional. Atualmente nenhum destes quatro princípios é observado na estrutura do esporte nacional, que continua pautado em uma estrutura piramidal, subordinada ao esporte de rendimento, excludente, que não tem compromisso com um projeto histórico de sociedade diferente da atual e com uma gestão que mistura o dinheiro público com a ação de entidades de direito privado, nada transparentes ou democráticas.

Além disso, e em coerência com os princípios, diretrizes e objetivos propostos, temos a indicação de fontes de financiamento e de aplicação dos recursos destinados ao financiamento de esporte e lazer.

II CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE E LAZER: CONSTRUINDO O SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE E LAZER

“A II Conferência Nacional do Esporte deverá abrigar uma discussão aprofundada e uma reflexão avaliativa da implementação da Política de Esporte no Brasil, visando a (re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tendo em conta as esferas local, municipal, regional, estadual e federal, os poderes, as instâncias e instituições que o constituem, bem como as responsabilidades sociais que lhe competem, procurando avançar na articulação das ações dos agentes que atuam nesse segmento, oferecendo à sociedade serviços de qualidade que garantam o acesso ao esporte e ao lazer como direitos sociais.”

Com o objetivo declarado de lançar bases para a (re)construção de um Sistema Nacional do Esporte, a partir de um processo de avaliação reflexiva da implementação da Política Esportiva nacional, aconteceu de 04 a 07 de maio de 2006 a II Conferência Nacional do Esporte.

A construção do evento contou com 326 conferências regionais/municipais, que envolveu 2242 Municípios. As etapas estaduais e distrital elegeram 846 delegados. A divisão por sexo destes delegados foi de 68,7% de homens e 31,48% de mulheres.

A região Nordeste foi a que mais elegeu delegados (265), seguida da região Sudeste (SE) (256) – apesar da região SE ser mais populosa. A região que elegeu menos representantes para a II CNE foi a Centro-Oeste (CO), que mandou

apenas 86 pessoas, seguida da região Sul, que contou com 12 delegados eleitos a mais que a região CO. Apenas 3 estados não elegeram o número máximo de delegados possíveis, são eles: Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Amapá.

Delegados (natos e eleitos) somaram 58,17% dos participantes da II CNE, que contou ainda com observadores (15,62%), sistematizadores, representantes de programas federais (cerca de 10%), além de palestrantes, entidades de administração direta etc.

A metodologia de trabalho foi semelhante a da I Conferência, com mesas redondas sobre os temas e Grupos de Trabalho Temáticos por eixo (total de 12 eixos). As propostas debatidas nos grupos são encaminhadas à votação na plenária final.

Como material para orientar o debate dos participantes foram distribuídos cinco textos, assim denominados:

Texto I: Orientações para o Debate dos Eixos do Sistema Nacional do Esporte e Lazer;

Texto II: Fundamentação sobre o Sistema Nacional de Esporte e Lazer;

Texto III: Relatório do I Fórum Nacional do Esporte e Lazer;

Texto IV: Considerações sobre o Sistema Nacional do Esporte proposto pelo Fórum Nacional do Esporte;

Texto V: Política Nacional do Esporte.

Há ainda um documento final, construído durante a conferência, composto das deliberações aprovadas em cada um dos quatro eixos que estruturaram o debate a cerca do Sistema Nacional do Esporte, quais sejam:

Eixo 1- Estrutura: organização, agentes e competências;

Eixo 2 – Recursos Humanos e Formação;

Eixo 3 – Gestão e Controle Social;

Eixo 4 – Financiamento.

O corpo de documentos que usaremos para tratar da segunda conferência é composto pelos documentos acima citados, excetuando-se a Política Nacional do Esporte, que já foi detalhada no capítulo anterior.

TEXTO I: ORIENTAÇÕES PARA O DEBATE DOS EIXOS DO SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE E LAZER

Este texto teve a função de “orientar a reflexão dos participantes [...] apresentando questões que incidem na constituição de cada um dos eixos” (Brasil, 2010). Parte da análise de que (1) um grande número de brasileiros está excluído das práticas esportivas e de lazer, (2) faltam condições materiais para a ampliação da prática esportiva, (3) o reduzido número de atletas de alto rendimento nas modalidades, (4) a falta de aproveitamento das condições naturais do Brasil e (5) precário estado de conservação dos equipamentos esportivos (Brasil, 2009).

Após esta breve introdução que traz elementos da conjuntura esportiva nacional, o texto se divide por eixo temático, com uma breve explanação de elementos que deveriam nortear as discussões específicas e algumas perguntas denominadas “questões geradoras sobre...”, em que pontos relevantes são destacados em interrogações a serem respondidas no debate pelos participantes.

No primeiro eixo fica destacada a necessidade de definir a competência, direitos e responsabilidades de cada um dos agentes que se relacionam com o esporte, tais como entidades, instituições, organizações sociais usuários do sistema nas diversas manifestações esportivas, profissionais da área etc. Busca uma organização dinâmica de articulação destes agentes, em que o seu movimento possa exprimir a correlação de forças do campo num determinado momento. Traz a descentralização como meta, mas não torna os municípios entidades autônomas, mas sim articuladas dentro do sistema nacional.

O objetivo final declarado pelo documento é de que a definição das competências possa promover a otimização dos recursos e ações do esporte e lazer para promover a inclusão social.

O Eixo 2 propõe um debate sobre o conjunto de pessoas que atuam no Sistema Nacional do Esporte e Lazer. Para isso retoma a discussão feita no I Fórum Nacional do Sistema (cujo documento final consta dos documentos distribuídos na II Conferência), que aponta a demanda de se tratar esses recursos humanos como “Agentes Sociais do Esporte e Lazer”, termo que permite dar conta da pluralidade e diversidade de ocupações ligadas ao Esporte e Lazer, e suas diferentes atividades. O texto ainda traz para o debate as características principais que devem ser observadas durante o debate da política de Recursos Humanos, que é o caráter multiprofissional, multidisciplinar, interdisciplinar e tratar da formação inicial e continuada das pessoas envolvidas no Sistema.

Em busca de superar os limites atuais e buscar avanços sobre o atual sistema esportivo é que surge o Eixo 3, centrado na Gestão e Controle Social. Os limites são apontados na forma de gestão do esporte de alto rendimento nacional, que mesmo tendo financiamento público e privado, e em condições mais favoráveis que as outras manifestações esportivas, não consegue desempenho satisfatório, e a necessidade de se criar condições para que todos os que queiram possam praticar esporte, independente do trabalho específico com seleções.

O Eixo aponta para criação de mecanismos de participação popular e de controle social que partilhe responsabilidades no estabelecimento de prioridades para o esporte e lazer nas esferas públicas e que possa criar instrumentos que dêem transparência às ações das entidades e instituições que recebem financiamento público ou que utilizam espaços e materiais públicos envolvidos no Sistema.

Frente às limitações apresentadas pelo atual Sistema, o Eixo 4, que trata de financiamento, busca análises e propostas para prover a prática esportiva em todas as dimensões para setores desprovidos de condições de acesso aos direitos fundamentais, redirecionando as fontes de financiamento na direção de contemplar “os segmentos historicamente marginalizados pelo gênero, etnia, idade, necessidades especiais e deficiências⁴⁰” (Brasil, 2009).

40 Curiosamente o segmento historicamente marginalizado pelo lugar que ocupa no mundo do trabalho não é listado no documento.

Para isso o documento aponta que se deve buscar outros recursos, além dos da União e co-partilhar a responsabilidade de democratização do esporte e lazer com um conjunto de instituições, entidades públicas e privadas, redes de cooperações e outros.

TEXTO II: FUNDAMENTAÇÃO SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE E LAZER

É um texto que se autodenomina como “uma provocação inicial para os debates da II Conferência e um convite para [...] um movimento que quer tornar esse preceito legal [de acesso ao esporte e lazer] uma realidade na vida do povo brasileiro” (Brasil, 2009).

Inicialmente o texto traz um debate sobre as dimensões de um sistema que busca universalizar o acesso ao esporte e lazer e a necessidade de se compor uma nova estrutura, que necessita incorporar novas instituições e entidades às já existentes no sistema vigente, e ao mesmo tempo atribuir novas funções a todas as estruturas, com finalidades, responsabilidades e preceitos bem definidos, assim como as relações entre elas, nexos horizontais e hierárquicos e preponderância de papéis e responsabilidades. Com isso pretende-se não desconsiderar, mas sim fortalecer a autonomia de cada entidade e a sua pertinência na tomada de decisões.

Ao falar sobre os tipos de manifestações esportivas previstas na lei o texto toca em uma questão que traz em si uma discussão de fundo conceitual com relação à prática esportiva na escola. O texto afirma que o conceito “Esporte Educacional” deve ser melhor discutido e sugere que a prática de esporte na escola pode ser classificada dentro das outras duas dimensões já existentes, quais sejam, “Esporte de Rendimento”, quando busca a melhor performance e desempenho do aluno para representar a escola/equipe, e “Esporte de Participação”, quando o esporte apresenta um caráter de participação, despojada do sentido performático com possibilidade de ser vivido por todos que o acessem.

A partir do Sistema Nacional vigente no Brasil, que envolve apenas o Governo federal e o esporte em sua dimensão voltada para o alto rendimento, o

texto traz alguns dos desafios que devem ser superados para a realização de um novo sistema.

Entre os desafios listados, o primeiro trata de observar-se um aumento dos investimentos governamentais diretos e a necessária mobilização do setor privado para desenvolver o esporte nacional. Para sensibilizar o setor privado e formar uma nova cultura no meio empresarial o texto admite, numa fase de transição, a concessão de benefícios fiscais⁴¹ para desenvolver o esporte nacional.

Acredita-se que após este tempo de transição o setor privado verifique que investir no esporte de rendimento é um bom negócio pelo retorno de imagem que pode proporcionar. Com o esporte de rendimento financiado pelo setor privado acredita-se que os recursos provenientes do setor público possam ser redistribuídos entre as outras dimensões esportivas, sobretudo ao esporte educacional, conforme o preceito constitucional.

O Estado, na visão deste texto, além de provedor deve normatizar e fiscalizar a aplicação das leis nesse campo, e para isso é necessário qualificar vínculos e compromissos entre os entes do Sistema, para que o esporte venha a ser tema de políticas públicas e que haja a superação da velha tutela estatal, sem perder de **vista** as responsabilidades de cada um.

Outro ponto bastante destacado é o da intersetorialidade, a articulação de diversos setores e saberes que deve ser contemplada e estimulada pelo novo sistema esportivo nacional. Com isso busca-se a superação da fragmentação de conhecimentos e uma forma mais eficaz de enfrentar problemas complexos, segundo o texto. Este conceito já é usado no Sistema Único de Saúde (SUS).

Por fim o documento toca na necessidade de estabelecer uma gestão democrática do sistema pautado pela participação popular e pelo controle social, e pela necessidade de se fomentar pesquisas científicas e acadêmicas sobre o esporte e lazer em todas as dimensões.

41 A Lei de Incentivo ao Esporte é criada dentro desta lógica, apesar de permitir que outras manifestações esportivas apresentem projetos para aprovação e captação de recursos, seu foco é no esporte de alto rendimento, conforme gráfico apresentado no capítulo anterior.

TEXTO III: RELATÓRIO DO I FÓRUM NACIONAL DO ESPORTE E LAZER

Este texto reúne o resultado das discussões do I Fórum Nacional do Esporte e Lazer, realizado por iniciativa do Ministério do Esporte, de 19 a 21 de outubro de 2005, cujo principal objetivo era de promover o debate sobre o Sistema Nacional de Esporte e construir uma proposta preliminar que subsidiaria as discussões da II Conferência Nacional do Esporte e Lazer. Neste espaço, além de contar com pessoas e entidades ligadas à Educação Física, Esporte e Lazer também houve a presença de outras áreas do Governo que possuíam Sistema Nacional (exemplo saúde).

A primeira discussão apresentada diz respeito à necessidade de rever o papel da escola e dos clubes sociais no atual sistema esportivo, de forma a buscar a superação e a ruptura com a teoria da pirâmide esportiva, fazendo com que a escola e o clube sejam espaços de massificação esportiva. Segundo as discussões descritas no texto, isso tem relação direta com a possibilidade do Sistema ser propício à inclusão social.

Ainda na introdução do texto, encontramos apontamentos do grupo de trabalho específico do tema “Lazer”, que coloca a pertinência de se contemplar as diversas manifestações de lazer dentro do Sistema, após uma longa discussão que visava prover a legitimação das ações de lazer e garantir o acesso ao direito ao lazer contemplando suas mais diversas manifestações.

Esta compreensão do lazer exige um trabalho inter-setorial, envolvendo diversos saberes e profissionais para a sua consecução, e encontra em sua origem resistência com relação ao Conselho Federal de Educação Física, que defende a reserva de mercado para profissionais filiados ao seu sistema.

Na discussão do eixo de agentes e competências do Sistema Nacional do Esporte e Lazer, os participantes indicaram a construção de um sistema diferente do atual, chamado de “um novo sistema” (p.26), redefinindo as instituições, entidades e organizações e suas responsabilidades, porém, não explicitaram no documento quais são os agentes e as competências, dando a entender que esta discussão deveria constar em outro texto básico da II Conferência, o que não aconteceu.

No eixo da gestão e controle social fica clara a opção por uma gestão que privilegie os mecanismos democráticos e de participação popular, que possibilite a transparência e o controle social. Com isso também se busca ampliar o número de interlocutores do estado com a sociedade civil organizada e que permita políticas intersetoriais.

No Sistema proposto “*os mecanismos de controle do Sistema seriam os Conselhos de Esporte e Lazer e as Conferências de Esporte nas instâncias nacional, estadual e municipal*”. Entre as funções dos Conselhos, não houve a especificação de se fiscalizar o uso dos recursos financeiros, o que deve ser feito para que se realize o controle social.

Sobre as modificações na estrutura do sistema já existentes o Fórum aponta a necessidade de alterar a forma de escolha dos componentes do Conselho Nacional do Esporte, passando a deixar que uma porcentagem de 50% dos membros seja preenchida por indicação de “setores interessados” (p. 28) e mantendo apenas 50% de indicados pelo Ministro.

Outras significativas mudanças propostas pelo grupo de trabalho por este eixo é a da Conferência se tornar a maior instância deliberativa da área do esporte e que as etapas estaduais e municipais viessem a ter autonomia para discutir e deliberar sobre seus sistemas e não apenas eleger delegados para participar das etapas superiores.

O financiamento foi debatido da perspectiva da construção de um marco legal que definisse os objetivos e metas e previsão de orçamento adequado à gestão social, democrática e pública do esporte. Para isso é apontado que os recursos destinados ao esporte dentro do orçamento da União passe dos atuais 0,2% para 1,5% nos próximos 5 anos.

Também o Fórum se preocupou em emitir sugestões para a análise do Orçamento da União e os investimentos públicos em Esporte e Lazer. Entre as sugestões de análise este estudo buscou contemplar dois itens, quais sejam, (1)

identificar o Orçamento Público da União para o Esporte e Lazer e (2) Especificar a evolução do Orçamento da União para a área nos últimos cinco anos⁴².

Outro ponto muito ressaltado em todos os documentos relativos ao financiamento do Sistema Nacional é a definição clara das relações e parcerias público / privado para o financiamento do esporte. Também aponta para a criação de um Fundo Nacional do Esporte para beneficiar o Esporte de Participação e Educacional.

A respeito de recursos humanos e formação a discussão se deu a partir da consideração do caráter multiprofissional e multidisciplinar desses recursos, da necessidade da formação permanente dos recursos e da adoção do termo “Agentes Sociais do Esporte e Lazer”, como mais adequado para definir os trabalhadores da área por permitir a compreensão dos diversos tipos de agentes envolvidos no Sistema (p. 32).

TEXTO IV: CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA NACIONAL DO ESPORTE PROPOSTO PELO ESTATUTO DO ESPORTE

Este texto é uma crítica qualificada ao projeto de lei do Estatuto do Esporte, PL 4874 apresentado em 19 de junho de 2001, de autoria do Deputado Silvio Torres (PSDB)⁴³, que aguarda aprovação do Congresso Nacional. Foi colocado em pauta pela última vez em 18/09/2007, mas ainda não foi apreciado. Em nosso primeiro capítulo apontamos que o PL em questão tem um teor considerado conservador, segundo alguns autores, por entre outros motivos não permitir a participação cidadã como parte do Sistema Esportivo Nacional e também por apresentar uma visão do Estado como mero regulador das práticas sociais.

As considerações ao Estatuto do Esporte traçadas neste texto partem das discussões sobre a criação de um Sistema Nacional que aconteceram durante as etapas municipais e estaduais da II Conferência, que apontaram para a necessidade de examinar as leis relacionadas ao esporte e ao lazer que tramitam no poder Legislativo.

42 O Fórum é de 2005, portanto propõe-se que faça o estudo dos anos de 2000 a 2005. Como o nosso estudo é de 2010, fizemos um levantamento de 2004 a 2009, num total de seis anos.

43 Embora de autoria do Deputado mencionado, sua relatoria coube ao Deputado Gilmar Machado, (PT/MG). Do texto original ao hoje existente, pouco se mantém presente.

O PL do Estatuto em questão traz em seu artigo 4 uma proposta de Sistema Nacional do Esporte.

Segundo o texto “Considerações sobre o Sistema Nacional do Esporte proposto pelo Estatuto do Esporte” o Estatuto caracteriza-se pela ênfase no Esporte de Rendimento, que chega a ser confundido no texto com o próprio Sistema Nacional, segundo o texto (Brasil 2010c).

No que diz respeito ao financiamento, o Estatuto mantém a prioridade legal de se investir recursos públicos no esporte educacional e amplia as aplicações previstas abarcando o termo “de base”. A inclusão do termo é entendida como aplicação de recursos nas categorias de base do esporte de rendimento, sendo então uma forma do Estado ampliar legalmente seus investimentos no esporte de rendimento.

O Estatuto também prevê a criação de um Fundo de Promoção do Esporte Educacional e de Base – FUNDESPORTE – e o estabelecimento de Incentivos fiscais para pessoas físicas e jurídicas para apoio direto a programas previamente aprovados pelo Ministério do Esporte.

Porém, o texto critica que apesar de se ater na questão do financiamento do esporte, não é feita nenhuma referência à gestão, recursos humanos, controle social e sistemas de informação no Estatuto do Esporte.

Por fim o Estatuto divide o Sistema Nacional do Esporte em 4 subsistemas: Subsistema do Esporte de Rendimento, do Esporte de Participação e de Lazer, do Esporte Educacional e Subsistema do Esporte Militar.

O Lazer, cuja relevância foi amplamente discutida em outros documentos e espaços de discussão (como o I Fórum Nacional de Esporte e Lazer), não aparece no Estatuto, a não ser quando se trata do Esporte de Lazer, ficando outras possibilidades de vivenciar o tempo de lazer excluídas do Sistema.

Alguns possuem suas competências claramente definidas pelo Estatuto, são eles: o Estado, entidades de prática e administração do esporte, Conselho Nacional do Esporte, Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasileiro, Comissão Desportiva Militar do Brasil, Confederação Brasileira de Clubes, Confederação Brasileira de Desporto Escolar e Confederação Brasileira de Desporto

Universitário. Outras organizações populares, não governamentais, acadêmicas etc. não são contempladas pela proposta de Estatuto do Esporte que se encontra em tramitação no Congresso Nacional.

II CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA II CNE

Neste ponto, mais do que resumir as propostas aprovadas na plenária final da II Conferência Nacional do Esporte, nos interessa verificar qual o modelo esportivo que se sobressai nas linhas e entrelinhas do texto, buscando as manifestações esportivas que devem estar presentes com ênfase na prestação de contas do Orçamento Executado da União nos anos seguintes à II CNE, para que num próximo momento possamos comparar com os documentos do site Portal da Transparência.

O texto das propostas aprovadas na plenária final da II Conferência Nacional do Esporte (Ministério do Esporte, 2009), consolida o esporte e o lazer como direitos sociais e guia-se pelo princípio da democratização e inclusão social. Expressa como valor a acessibilidade, democratização, intersetorialidade e multidisciplinaridade das ações do campo.

O documento reforça a necessidade de consolidação da Política Nacional do Esporte, que conforme visto no capítulo anterior tem forte viés progressista defendendo, entre outras coisas, a superação do modelo piramidal de investimento em esporte, onde os recursos são sempre depositados visando apenas fortalecer o esporte em sua dimensão de rendimento, subjugando as outras formas de práticas esportivas à sua lógica.

Pelo contrário, a Política Nacional do Esporte, cuja implementação é defendida pelo documento analisado, propõe um sistema esportivo em que o “*esporte educacional, de participação, e de alto rendimento sejam não excludentes entre si, articulados e de forma equânime em um estrutura aberta, democrática e descentralizada*” (Brasil, 2009). Este é um dado cuja implementação fica necessariamente expressa no Orçamento Executado da União.

Outra proposta aprovada na plenária final da II CNE que cuja execução deve necessariamente marcar o orçamento é a ampliação dos centros de excelência, que devem ser implantados junto a Institutos de Ensino Superior (IES) e através de recursos feitos em parcerias público-privadas, que atenda não apenas a várias modalidades esportivas, mas também atividades de lazer.

Sobre a infra-estrutura, observamos no texto apontamentos para uma política de implementação e co-gestão de espaços de prática esportiva e de lazer, com a participação do poder público em suas três esferas e da iniciativa privada, levando-se em conta as proporcionalidades demográficas e as potencialidades, para auxiliar na correção de desigualdades históricas entre as regiões.

Com relação ao setor privado o relatório final da II CNE deixa claro que as entidades que pleiteiam dinheiro público devem estabelecer eleições diretas de seus dirigentes e com tempo de gestão definida. Isso para garantir a democracia e a transparência no uso do dinheiro público.

Nas deliberações do Eixo que trata do financiamento temos a reafirmação da necessidade de se fixar um percentual mínimo de 1% nos três níveis da federação para programas e ações de esporte e lazer. Este recurso deve ser voltado para todas as manifestações esportivas e de lazer, e os recursos federais devem contemplar com prioridade as regiões norte, nordeste e centro-oeste.

**III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE: POR UM TIME
CHAMADO BRASIL - PLANO DECENAL DO ESPORTE E LAZER – 10
PONTOS EM 10 ANOS PARA PROJETER O BRASIL ENTRE OS 10 MAIS**

Esta terceira Conferência Nacional acontece em Junho de 2010, quatro anos depois da II CNE, que aconteceu em 2006. Importante lembrar que as duas conferências anteriores deliberaram que a periodicidade do evento deveria ser bienal.

A questão da data é um exemplo de ruptura entre as duas primeiras conferências e a III CNE, mas não é o único. Além de romper com a periodicidade bienal de CNEs, a III Conferência também muda radicalmente o foco do debate feito e aprovado nas CNEs anteriores.

Após dois eventos cujo foco era o desenvolvimento humano e a democratização das práticas de esporte e lazer, como dever do Estado, voltados a todas as pessoas que queiram participar e se apropriar das práticas, temos um evento centrado no alto rendimento, no esporte de representação nacional, com foco em dois eventos cuja responsabilidade já havia sido assumida pelo governo federal, sem que tivesse entrado na pauta de qualquer Conferência anterior – a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Para-olímpicos de 2016.

O debate gira em torno de projetar o país como potência Olímpica e Paraolímpica, em construir um Plano Decenal do Esporte com essa finalidade, com *“metas e ações exequíveis que no intervalo de dez anos possa colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo”* (Ministério do Esporte, 2009e, p.5).

O debate é dividido em 10 linhas estratégicas, ou macro-campos de acumulação do setor de políticas públicas do esporte e lazer no qual o Plano Decenal do Esporte, a ser construído com base nas deliberações da IICNE, deverá se estruturar.

Estas dez linhas estratégicas são:

- Sistema Nacional do Esporte e Lazer;
- Formação e Valorização profissional;
- Esporte, Lazer e Educação;
- Esporte, Saúde e Qualidade de Vida;
- Ciência, tecnologia e Inovação;

- Esporte de Alto Rendimento;
- Futebol;
- Financiamento do Esporte;
- Infraestrutura esportiva;
- Esporte e Economia.

O Sistema Nacional do Esporte, que foi principal deliberação da primeira Conferência e pauta única da segunda conferência, aparece neste momento como mais uma linha estratégica, entre outros nove temas. Além da grande mudança de status que o tema do Sistema Nacional do Esporte sofreu, chama atenção também que um assunto tão debatido em Conferências passadas seja novamente trazido ao debate, sem que nada tenha sido feito no sentido de implementá-lo.

O material disponibilizado pelo ME para os participantes da III CNE é extremamente rico. Ele é formado por duas pastas, uma com cinco cadernos, sendo uma coletânea chamada “Coletânea Esporte e Lazer Política de Estado” com três cadernos, um texto básico para organizar as discussões e uma cartilha de orientações. A segunda pasta é um fichário que contém:

- a programação do evento,
- um guia do participante, com endereços e telefones úteis,
- Um caderno de propostas, com as propostas vindas das Conferências Estaduais,
- Os formulários para apresentação de moções e emendas, e uma pesquisa elaborada pela comissão organizadora,
- Sistematização das resoluções das Conferências Livres,
- Bloco de anotações.

A função desta pasta é apresentar um material para ser usado e consumido durante o evento.

A “Coletânea Esporte e Lazer Política de Estado” é um material extenso e rico, que contém toda a formulação oficial sobre esporte e lazer desde 2003, quando o Ministério do Esporte foi criado. No caderno 1 “Esporte, Lazer e desenvolvimento humano”, temos o material oficial da I Conferência Nacional do Esporte, incluindo as deliberações, o texto da Política nacional do Esporte e um texto de meia página chamado “Considerações Finais” que coloca o quanto as discussões e deliberações da I CNE foram importantes na construção da Política Nacional do Esporte e na construção da II CNE.

De fato, ao ler os documentos não resta dúvida de que a I CNE influenciou diversos documentos e mesmo o tema da conferência posterior. A questão a ser levantada, a partir da análise do Orçamento executado pela União é se as deliberações se transformaram em projetos e programas, se elas foram relevantes para a aplicação de recursos do Governo Federal ou se sua influência não saiu do plano simbólico, tendo se configurado mesmo como isca, para atrair a atenção de alguns setores do campo esportivo.

O segundo caderno da coletânea, chamado “construindo o Sistema Nacional do Esporte” é formado pelos documentos preparatórios e documentos finais da II CNE, Relatório dos Especialistas sobre o Sistema Nacional do Esporte e Lazer e uma síntese breve do Fórum Virtual – Debate sobre a concepção do Sistema Nacional do Esporte e Lazer. Por fim, também há um texto breve de considerações finais, em que são apontadas as materializações feitas a partir dos debates da II CNE: Lei de Incentivo ao Esporte, as medidas para o cumprimento do Estatuto do Torcedor, reestruturação do Conselho Nacional do Esporte, aperfeiçoamento de projetos já existentes, entre outras ações. Porém, mais uma vez resta ver se estas modificações, especialmente no tocante aos programas do ME, foram realmente implementadas, verificando o seu impacto no Orçamento Federal.

O Caderno 3: “Programas e ações do Ministério do Esporte”, traz um histórico da intervenção do estado nas políticas de Esporte e Lazer, desde o século XIX até os dias atuais e atribui ao Governo Lula, a partir do ano de 2003, com a criação de um Ministério próprio para o Esporte, um marco para o esporte e lazer, pois segundo o

texto, somente a partir daí que esporte e o lazer teriam entrado na esfera de direitos sociais e que a visualização da democratização do esporte é possível⁴⁴.

Também consta no Caderno 3 uma síntese dos programas e ações de cada uma das Secretarias Nacionais que à época compunham o Ministério⁴⁵ e um texto que traz uma espécie de justificativa sobre os Grandes Eventos Esportivos, informando onde foi gerada a demanda e os passos que o ME deu na direção de sediar os grandes eventos esportivos.

A secretaria Executiva apresenta os seguintes programas: Praça da Juventude, Pintando a Liberdade, Lei de Incentivo ao esporte e uma série de políticas voltadas para o Futebol (como Políticas Públicas e o Legado Social, alterações na Lei Pelé, Paz no Esporte, Mudanças Penais, Copa do Mundo FIFA 2014 - Estas políticas estão atualmente na Secretaria Especial do Futebol). Além disso, a Secretaria Executiva é a responsável pelas Conferências.

À secretaria Nacional de Esporte educacional coube apenas o programa Segundo Tempo.

A Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer apresenta o Programa Esporte e Lazer da Cidade, que possui 4 estratégias que organizam suas ações.

- Ação Educativa (funcionamento dos Núcleos de atendimento à população em geral, em diferentes idades e interesses);

- Pesquisa e fomento a estudos referenciados socialmente e com prioridade a estudos sobre políticas públicas.

- Gestão compartilhada de programas e projetos, articulando redes de gestores, estabelecendo trocas de experiências

- Informação e política de documentação e difusão do conhecimento

44 Para validar esta afirmação, além de checar a documentação oficial sobre esporte e lazer, acreditamos ser necessário também observar os movimentos do Orçamento Executado pela União para a área de esporte e lazer.

45 Atualmente mantiveram as Secretarias, apenas com a inclusão de uma Secretaria Especial de Futebol.

A Secretaria nacional de Esporte de Alto Rendimento, declarou como sua ação

“Trabalhar em políticas, meios e ações para desenvolver o esporte de alto rendimento como forma de elevar o Brasil à condição de potência esportiva, reconhecida mundialmente, bem como estimular a realização regular de competições e da prática esportiva em todos os níveis” (Ministério do Esporte, 2009c, p.56).

Esta secretaria tinha como responsabilidade quatro programas: Iniciação Esportiva, rede CENESP, Bolsa Atleta e Participação em Competições Nacionais e Internacionais.

No texto relativo aos Grandes Eventos Esportivos, que é a última parte do caderno 3, há um relato sucinto da experiência de disputar, preparar e realizar grandes eventos esportivos internacionais.

O texto começa com a campanha para sediar a Olimpíada de 2016, e aponta que o Governo federal foi envolvido pela disputa após a decisão já ter sido tomada pela Prefeitura e Governo do Estado do Rio. Em nenhum momento o texto aponta a influência do Comitê Olímpico Brasileiro, Internacional, ou de qualquer outra Federação, Confederação, Associação ou organização de direito privado no processo. Passa-se a impressão de que a decisão do Governo de apoiar a candidatura do Rio de Janeiro à sede do evento vem a reboque da decisão tomada em instâncias inferiores do Estado.

Uma interpretação possível para a fala de que o governo federal teria se envolvido na organização dos Jogos Olímpicos de 2016 somente após esta decisão já ter sido tomada pela prefeitura e governo estadual do Rio de Janeiro, é que se trata de um documento feito para justificar o tema da III CNE. Temos que lembrar que as duas Conferências anteriores não apresentaram nem mesmo um informe sobre o tema, e como num “passe de mágica” todo o tema da III CNE é dedicado ao esporte de alto rendimento e aos Mega Eventos.

Com relação ao envolvimento do Governo Federal com a construção do Rio de Janeiro como sede do evento os elementos apontam que houve uma reciprocidade de interesses e que o Rio de Janeiro não conseguiria sediar os jogos sem o protagonismo e as garantias do Governo Federal⁴⁶.

A principal função declarada do Governo Federal no processo da candidatura foi apenas de “*fornecer garantias técnicas e financeiras ao projeto sempre que alguns de seus órgãos estivesse envolvido*” (Ministério do Esporte, 2009c, p.67). Porém nada é dito sobre a participação popular ou controle social dos gastos, dois termos tão largamente usados pelo próprio Ministério em vários documentos, entre outros na Política Nacional do Esporte, no Plano Plurianual, nas deliberações de das Conferências etc.

Também como parte da estratégia do Governo de divulgar o Brasil no exterior, teremos em 2011 o 5º Jogos Mundiais Militares, que reunirá mais de 6 mil atletas, em 38 modalidades de 20 modalidades esportivas. Neste evento também nada é dito sobre controle social dos gastos ou participação popular na formulação e implementação da política.

Também há no caderno 3 uma seção de considerações finais, um pouco mais extensa que a dos outros números, em que apontam as modificações pela qual o esporte teria passado após ter se tornado “uma política de Estado”, e que os próximos dirigentes, que assumirem o ME após 2010 poderão contar com uma estrutura pronta e um orçamento para a área 4 vezes maior que o de 2002. E termina pontuando que o objetivo deste caderno é ampliar o debate sobre a política esportiva em busca da democratização do esporte e lazer com qualidade social.

A Cartilha de Orientações que compõe a pasta da III CNE tem como objetivo orientar e facilitar o trabalho das Comissões organizadoras das etapas locais, com opções metodológicas e diretrizes para a sistematização. Possui todo o regulamento, exemplos de formulários e fichas necessários para a realização das etapas.

46 Na verdade a relação do COB com o Rio de Janeiro tem um caráter de maior determinância no apoio do Governo Federal ao evento naquele Estado da União, o que significa dizer que a decisão pelo Rio de Janeiro foi tomada entre aqueles atores cabendo ao Governo Federal tão somente assinar embaixo...

O texto básico, quinto e último texto disponível na pasta, tem uma breve introdução onde se reafirma o caráter deliberativo do plano Decenal do Esporte que o ME imputa à III CNE. Nesta introdução também se retoma, brevemente, alguns programas esportivos que já existiam.

O texto expõe os princípios do Plano Decenal, quais sejam:

- Universalização, inclusão social e desenvolvimento humano pelo esporte;
- Democratização da gestão e da participação popular;
- Esporte como desenvolvimento econômico e nacional;
- Elevação do nível cultural esportivo da população.

Para ajudar no debate encontramos a definição de termos nos quais as propostas se organizam: “**Linha estratégica** (10 macro campos de acumulação do setor de políticas públicas do Esporte e Lazer em que o Plano se estrutura), **Ação** (proposta contendo uma iniciativa a ser materializada) e **Meta** (O que se espera alcanças quantitativa e qualitativamente)”. (Ministério do Esporte, 2009e, p.15).

Há também uma explicação da metodologia das votações em plenária, que explicita os tipos de destaques que podem ser feitos a uma proposta. Deixam espaços em branco, para serem preenchidos por linhas estratégicas, com lacunas para ações e metas, para ajudar o participante a se organizar no debate.

III CONFERÊNCIA - AS DELIBERAÇÕES DA III CNE

Para o nosso trabalho destacamos entre as deliberações propostas na III CNE as que pretendiam nortear os rumos do Sistema Nacional do Esporte e a forma de aplicação de recursos do Estado na área, pois são dois bons indicativos dos rumos que os participantes da III CNE esperavam do Plano Decenal do Esporte

Na linha estratégica que trata do Sistema Nacional não há nenhuma surpresa ou deliberação que já não tenha sido aprovada em outras conferências, por exemplo: a elaboração de um projeto de lei do Sistema Nacional do Esporte que contemple a discussão feita sobre o tema na II CNE, estímulo à criação e/ou consolidação de órgão gestor próprio do esporte e lazer em Estados e Municípios (deliberação da I e II CNE) e qualificação da participação popular e dos mecanismos e controle social (deliberação presente na I e II CNE).

A ampliação e qualificação do monitoramento e da avaliação de resultados dos programas do ME, também é uma deliberação que está presente em outras edições da Conferência Nacional (na segunda). A promoção e implementação de programas e ações que visem à prática de atividades físicas para a população em geral, respeitando a acessibilidade, também volta à pauta e é aprovada novamente.

A Linha Estratégica que apresentou maiores novidades foi a de Alto Rendimento. Foram aprovadas propostas de criação de um plano permanente a partir de planejamento integrado entre as modalidades com gestão de profissionais especialistas nas ciências e gestão esportiva. Parece que esta proposta veio se opor a forma como o esporte de alto rendimento vem sendo gerido, com um alto financiamento público que é investido em Federações e Confederações, que são entidades de direito privado, sem nenhum controle social das ações voltadas à esta dimensão esportiva, acrescido de pífios resultados em termos de medalhas e representação nacional.

A criação de orçamento vinculado ao esporte e ampliação da porcentagem das loterias voltadas ao esporte (inclusive esporte de participação e educacional), continuam sendo uma reivindicação do setor esportivo, assim como nas duas Conferências Nacionais anteriores.

Com relação à infraestrutura esportiva a novidade foi a exigência de controle social na construção e reforma dos equipamentos esportivos e a necessidade de se ter uma perspectiva de inclusão e acessibilidade dos equipamentos já existentes e à serem construídos.

Nem mesmo numa Conferência feita especificamente para a criação e um plano para melhorar o esporte de alto rendimento no Brasil, para transformar o país numa potência esportiva, as discussões e propostas aprovadas na plenária descartam a

necessidade de um investimento massivo e prioritário nas outras dimensões esportivas (de participação e educacional). A divisão dos recursos de loteria, e a vinculação de recursos da união com uso prioritário no esporte educacional são exemplos dessa afirmação.

Na Linha Estratégica de Alto Rendimento a discussão se deu em torno da modificação do sistema vigente, buscando maior profissionalismo e controle social das ações voltadas a esta dimensão esportiva.

Cabe agora ao presente estudo verificar como as resoluções das Conferências analisadas influenciaram o Orçamento Nacional Executado dos anos subsequentes à sua realização, e verificar se a aplicação dos recursos da União corresponde à impressão da maioria dos participantes da III CNE de que as Conferências são espaços relevantes para a construção da Política Esportiva Nacional.

AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E OS DADOS DO ORÇAMENTO FEDERAL

Nesta fase do nosso estudo interessa-nos os gastos do governo relativos aos programas de Esporte e Lazer, de forma que possamos comparar as deliberações das Conferências Nacionais do Esporte e a Execução Orçamentária do Governo Federal, desta maneira trazendo mais elementos para compreender quanto e como as Conferências Nacionais influenciam na agenda política do Ministério do Esporte. Para isso buscamos informações sobre a execução orçamentária disponíveis no site Portal da Transparência.

O Portal Transparência é um site do governo federal, administrado pela Controladoria Geral da União, em que o cidadão encontra informações referentes às despesas do governo federal (gastos diretos e transferências de recursos), receitas previstas e realizadas pelo governo federal, convênios firmados, cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas e a situação funcional dos servidores do poder executivo federal e informações sobre para o incremento do controle social.

Essas informações são apresentadas numa linguagem chamada de “linguagem cidadã”, por ser pretensamente⁴⁷ uma linguagem simples para pessoas que não estão habituadas aos termos jurídicos e legais. Além disso, não é necessária nenhuma senha para acessar o portal, de forma que os dados podem ser acessados por uma ampla gama de cidadãos. Desta forma o governo busca garantir que os dados estejam acessíveis ao maior número de cidadãos interessados.

Porém no Portal da Transparência não é possível saber se o gasto que consta como executado foi feito em ações do programa no qual ele consta ou se apesar

47 Não podemos deixar de registrar que mesmo para uma estudante de mestrado com o tema centrado em políticas públicas não foi fácil compreender a “linguagem cidadã”, nem todos os programas e ações possuem “tradução” para esta linguagem e muitas vezes os termos usados são confusos.

de constar no programa, não tem relação nenhuma com as ações do mesmo. Este é o maior desafio na avaliação do orçamento de programas sociais.

Nossa metodologia de trabalho foi a de selecionar no Portal da Transparência os “gastos diretos” e as “transferências de recursos” efetuada pelo Governo Federal por ano, de 2004 a 2009. O intervalo estudado vai do primeiro ano em que os dados estão disponíveis (2004), até o último ano que está com os dados completos (2009). Coincidentemente, estes anos são todos do período estudado por nós, tendo faltado apenas os anos de 2003 (quando os dados ainda não estavam disponíveis), e o ano corrente (2010), em que os dados disponíveis ainda não estão completos.

Reunimos em nosso estudo todos os gastos feitos na função 27 (Desporto e Lazer) e não apenas os gastos feitos pelo Ministério do Esporte. Com isso juntamos os gastos que tiveram origem em diferentes Ministérios, tais como Planejamento, Orçamento e Gestão e Defesa, por exemplo.

Analizamos em nosso estudo todos os gastos efetuados pelo Governo Federal em “Desporto e Lazer” no período, e não apenas os gastos efetuados pelo Ministério do Esporte. Os dados constantes das tabelas e análises são provenientes de todos os órgãos e Ministérios que destinaram recursos para esporte e lazer.

Depois de selecionar todos os gastos com a função “Desporto e Lazer” provenientes dos diferentes Ministérios, usamos mais um filtro para organizar os dados, e desta vez o que levasse em consideração o tipo da dimensão esportiva receptora dos recursos. Interessava-nos saber qual projeto esportivo foi priorizado pelo Governo Lula durante o período estudado, para comparar com o projeto esportivo deliberado como prioritário nos documentos das Conferências Nacionais do Esporte.

Separamos os dados por programas e uma avaliação cuidadosa foi capaz de mostrar que os programas poderiam ser divididos em 4 tipos de gastos que interessavam para compreender se as deliberações das Conferências incidiam de fato sobre a execução orçamentária:

- (1) Brasil no Esporte de Alto Rendimento e Rumo ao Pan, são os programas que se remetem diretamente ao esporte de alto rendimento.

- (2) Esporte e Lazer da Cidade, que é o programa social de esporte e lazer que tem um perfil de amplo atendimento à população em diversas faixas etárias e em diversas manifestações de lazer. É o programa que mais se aproxima da idéia de democratização das práticas de esporte e lazer.
- (3) Segundo Tempo, que é declaradamente o principal programa social do ME⁴⁸, atende jovens em idade escolar.
- (4) Outros⁴⁹.

Foram excluídos dos cálculos gastos com Gestão de Políticas de Esporte e Lazer e Apoio Administrativo. Excepcionalmente no ano de 2004 houve gastos com o programa “Esporte Solidário” que por não ter tido continuidade em anos posteriores e ter somado neste ano uma quantia de recursos muito pequena também foi excluído de nossos cálculos (no total este programa recebeu pouco mais de 0,5% dos recursos da Função 27 e somente no ano de 2004).

Uma vez separados os gastos pelos primeiros critérios estabelecidos (por tipo de dimensão: Rendimento, Esporte e Lazer da Cidade, Segundo Tempo e outros), percebemos a necessidade da colocação de novos filtros para chegarmos aos dados realmente investidos em cada programa, buscando excluir gastos com a construção de infra-estrutura e reformas/manutenção dos espaços. Isso por entendermos que as emendas parlamentares são apresentadas na forma de construção e reforma de equipamentos esportivos, e que quase que na totalidade das vezes estes investimentos não são feitos pelos gestores dos programas e acabam se configurando apenas em uma benfeitoria material a algum equipamento isolado, cujo investimento só se justifica pela vontade do parlamentar em agradar aqueles eleitores e não por colaborar com os programas já existentes⁵⁰.

48 Sobre isso ver capítulo 1 desta dissertação.

49 A categoria “outros” foi criada por que a soma do investimento em todos os outros programas juntos é muito pequena, representa cerca de 3% orçamento, distribuídos entre programas “Esporte de Criação Nacional e Identidade Cultural” e “Inserção Social pela Produção de Material Esportivo”.

50 Conforme já explicitado no Capítulo I deste trabalho, temos que as emendas ao orçamento que os parlamentares apresentam na construção da Lei Orçamentária Anual (LOA), são indicativas, como toda a LOA. A liberação dos recursos para que a emenda se efetive está condicionada à atuação parlamentar nas votações. Conforme depoimentos coletados no Capítulo I é necessário votar de acordo com os interesses do executivo para ter a emenda liberada.

Soma-se a isso que essas emendas são na maior parte das vezes depositadas em um mesmo programa, qual seja, “Esporte e Lazer da Cidade”. Isso por que o programa citado permite a construção e a reforma de equipamentos que atendam a todas as idades e diversas manifestações, e não apenas esportivas, mas de lazer também. Por outro lado programas como “Segundo Tempo” atendem apenas escolas e escolares, por isso restringe as possibilidades de construção/reforma de um equipamento. Já as obras feitas dentro dos programas voltados para o alto rendimento são usadas na maioria das vezes para a realização de provas de porte nacional e internacional, muitas vezes ficando sub-utilizadas ou entregues por concessão à iniciativa privada após o evento para o qual foi construída.

Desta maneira separamos apenas os gastos em ações operacionais destinados a cada prática esportiva: funcionamento dos núcleos, formação de recursos humanos, eventos, eventos científicos, detecção de talentos esportivos, gestão e administração do programa e publicidade de utilidade pública foram consideradas em nossos cálculos.

Isso foi feito para que ao final dos cálculos possamos chegar a indicadores de quanto o Ministério do Esporte investiu em ações de funcionamento de programa em cada tipo de dimensão esportiva e com isso poderemos verificar o peso real dos documentos produzidos no espaço das Conferências para a determinação da agenda política cumprida pelo Governo.

Para relacionar as deliberações das Conferências com a execução orçamentária em Esporte e Lazer dividimos o período analisado em 3 partes:

- Parte 1: 2004 – ano da primeira Conferência Nacional do Esporte e primeiro ano em que os dados do orçamento estão disponíveis, por isso servirá apenas como referência dos interesses do Governo Federal.
- Parte 2: 2005, 2006 e 2007 – ano em que as deliberações da I Conferência, e mesmo da II CNE, já deveriam estar expressas nos gastos governamentais, porém ainda há um tensionamento de interesses no palco político, colocado pelo fato de que o Governo anterior já havia assumido a responsabilidade frente a

organismos esportivos internacionais da realização do Pan 2007 no Brasil (na cidade do Rio de Janeiro). Este período deveria revelar no orçamento este de conflito de interesses.

- Parte 3: 2008 e 2009 – Com o compromisso de realizar o Pan 2007 cumprido, espera-se deste período que as deliberações da I e II Conferências e os documentos e dispositivos legais produzidos pelo Ministério do Esporte após 2004 sejam influentes no orçamento da área, refletindo os interesses populares nas ações públicas.

Ao consideramos os documentos que a primeira e a segunda Conferências do Esporte produziram verificamos a indicação de prioridade dos investimentos na democratização de acesso às práticas de esporte e lazer, e mesmo as ações voltadas para o alto rendimento deveriam ter atenção à formação de atletas de categorias de base através da ampliação de programas sociais que atendessem a comunidade em geral.

A análise dos dados do orçamento executado deve apontar em que medida o funcionamento de núcleos de esporte e lazer que corroborem com as deliberações (notadamente núcleos dos programas “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo”) através da observação da quantidade de dinheiro realmente investida pelo governo federal nestas ações. Como esperamos perceber qual programa é priorizado pelo governo, faz-se necessária uma comparação entre os programas em questão e os programas voltados à prática do alto rendimento.

A partir da necessidade colocada, faremos ano a ano uma análise comparativa de quanto de recurso público foi investido em cada tipo de dimensão esportiva e quanto dos recursos investidos foram aplicados pelos gestores dos programas, em ações que garantiriam de fato a execução do programa, e quanto dos recursos foram usados para construir ou reformar equipamentos que muitas vezes não têm ligação com o programa em questão.

DADOS DE 2004

O ano de 2004, o primeiro avaliado, não teve as contribuições da I Conferência Nacional do Esporte em sua execução, pois conforme já visto, ela aconteceu durante o ano analisado. Mas os dados extraídos do Portal da Transparência já indicam como a distribuição do dinheiro se dava de acordo com a dimensão esportiva em questão.

O total investido nos programas analisados, considerando-se todos os Ministérios e Órgãos do Governo Federal foi de R\$ 126.952.353,36. Este total foi dividido da seguinte forma:

Tipo de Dimensão / Programa	Valor executado (em R\$)	Porcentagem
Alto Rendimento	47.307.908,72	37%
Segundo Tempo	41.515.488,24	33%
Esporte e Lazer da Cidade	38.128.956,40	30%

Tabela 5

Pelos dados extraídos do Portal da Transparência podemos perceber que o valor investido em cada dimensão esportiva parece ser equilibrado, apesar de um favorecimento ao esporte de Alto Rendimento.

Porém uma análise mais apurada dos gastos nos traz outros elementos relevantes para a análise do Orçamento relativo ao esporte e lazer no Brasil. Um fator considerado em nosso estudo é forma como o dinheiro é investido em cada dimensão esportiva.

Para se ter uma noção mais próxima da qualidade investimentos em cada programa, buscamos separar os investimentos em reforma/manutenção de equipamentos esportivos dos valores investidos em funcionamento dos núcleos, conforme os gráficos abaixo representam:

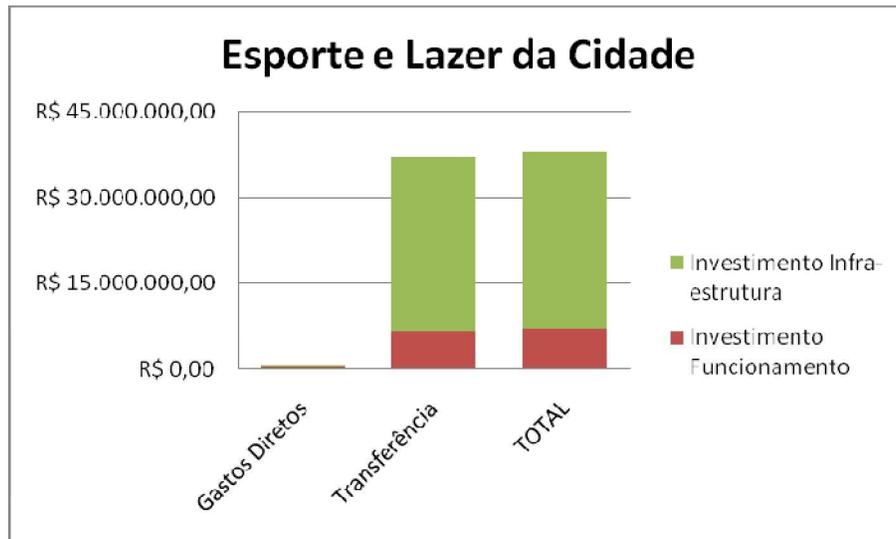


Gráfico 6

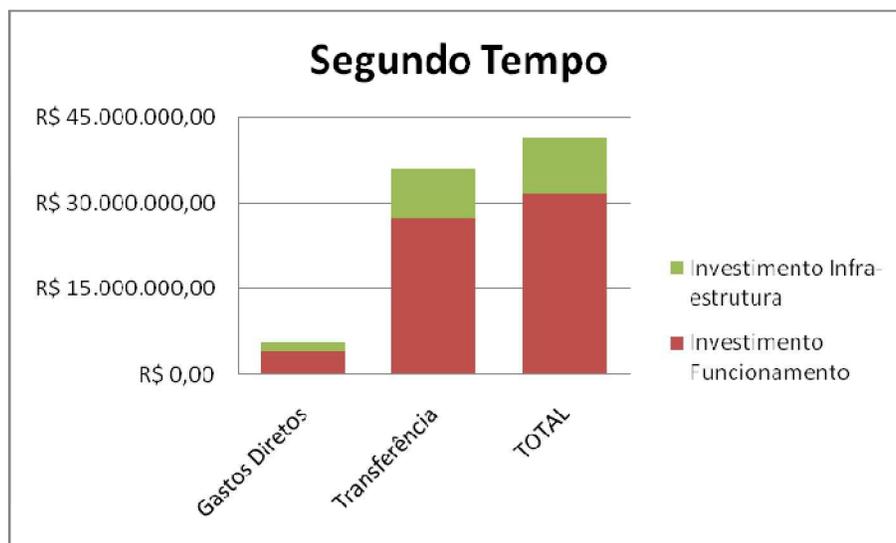


Gráfico 7

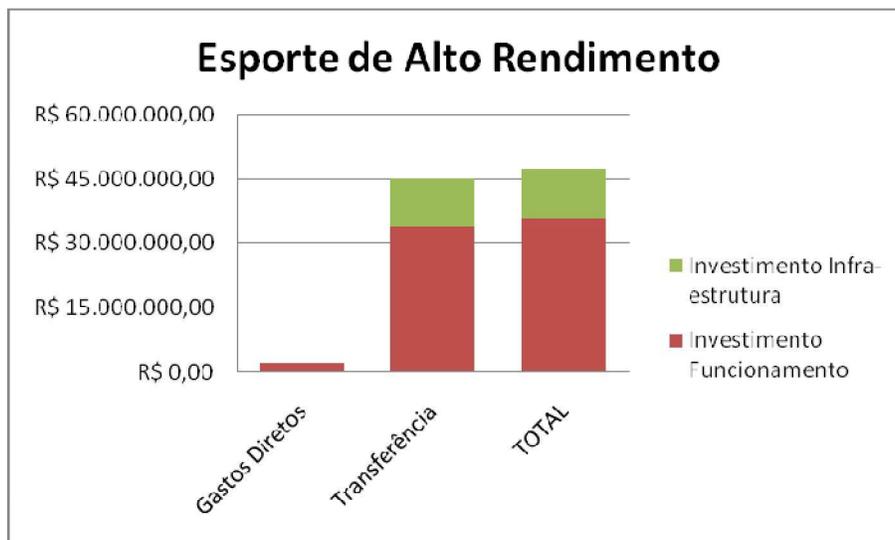


Gráfico 8

Os três gráficos apresentam as barras relativas aos Gastos Diretos do Governo Federal, às Transferências de Recursos Públicos a Estados e Municípios e o Total investido, que é composto pela soma dos Gastos Diretos e da Transferência de Recursos.

Em cada barra temos duas cores que apresentam a proporção dos recursos investidos em Infra-Estrutura e em Funcionamento, segundo as cores verde e vermelho, respectivamente.

Outro dado que deve ser ressaltado é que o eixo Y, que expressa os valores de recursos, tem escala diferentes para os programas. “Esporte e Lazer da Cidade” e “Segundo Tempo” têm como limite máximo expresso no gráfico o valor de 45 Milhões de Reais, sendo que nenhum dos dois programas atingiu esta marca, nem mesmo quando somados os valores gastos em Infra-Estrutura. Já os recursos investidos em Alto Rendimento têm no eixo Y o valor máximo de 60 Milhões de Reais. Portanto, os gráficos têm o mesmo padrão visual, porém possuem escalas diferentes para comportar os valores relativos aos investimentos feitos.

Pelos gráficos observamos que os investimentos feitos nas três dimensões esportivas foram qualitativamente desiguais, apesar da aparência de relativo equilíbrio de valores entre elas, quando consideramos somente a quantia investida.

Com relação ao tipo de investimento feito, salta aos olhos o fato de que uma parte bem grande (81%), do total aplicado no programa Esporte e Lazer da Cidade foi destinado à construção e reforma de equipamento, e somente um valor muito pequeno é destinado para os investimentos em ações que garantem o funcionamento do programa.

Por outro lado, os valores executados nos outros programas têm a proporção inversa de valores investidos em funcionamento quando comparados com o Esporte e Lazer da Cidade.

No programa Segundo Tempo e nos programas de alto rendimento a proporção de gastos é exatamente igual: 24% dos recursos são aplicados em infraestrutura, e 76% são investimentos em funcionamento de núcleos. Podemos ver melhor os investimentos feitos no funcionamento de cada programa na tabela abaixo:

Tipo de Dimensão / Programa	Valor executado (em R\$)	Porcentagem
Alto Rendimento	35.863.598,89	48%
Segundo Tempo	31.669.984,69	42%
Esporte e Lazer da Cidade	7.031.697,05	9%

Tabela 6

Para visualizarmos melhor o valor investido em funcionamento de cada programa excluimos dos valores constantes na tabela 6 o investido em infraestrutura. Verificamos que a equidade de investimentos entre os programas de Esporte e Lazer é apenas aparente. O programa Esporte e Lazer da Cidade, que a primeira vista tem 30% dos recursos investidos na função Desporto e Lazer, possui na realidade apenas 9% de investimento real em seu funcionamento.

Os dados relativos a este ano pode nos servir apenas como uma referência dos interesses do Governo Federal para o esporte, pois ainda não tínhamos as contribuições das Conferências para nos servir de ponto de análise.

DADOS DE 2005, 2006 E 2007

As aplicações dos recursos federais em Esporte e Lazer desses anos deveriam se balizar pelas deliberações da I CNE (o ano de 2007 também deveria levar em consideração as resoluções da II CNE), e pelos investimentos necessários para a realização dos jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos (compromisso assumido pelo governo anterior).

Na execução orçamentária deveria estar expressa esta contradição entre o compromisso assumido pelo governo anterior frente à comunidade internacional (Pan 2007), e a deliberação soberana das Conferências (especialmente da I CNE). Mas mesmo uma avaliação apressada dos dados é capaz de mostrar que os recursos investidos em alto rendimento superam em muito os valores aplicados nos outros programas avaliados.

Neste período temos que a distribuição das verbas investidas em esporte e lazer foi a seguinte:

Programa	Total (2005 a 2007)	Porcentagem
Rendimento	948.769.129,11	55%
PELC	491.128.327,34	29%
2º Tempo	274.017.044,37	16%

Tabela 7

Os dados não mostram um relativo equilíbrio entre os investimentos nos programas, o que seria esperado, uma vez que havia a tensão entre as deliberações das Conferências, que aponta para um investimento prioritário do Estado em programas de esporte Educacional e de Participação, e o compromisso assumido pela realização dos jogos Pan e Parapan-Americanos. Os dados mostram é que há predominância de investimentos no Esporte de alto rendimento.

Estes dados dão um panorama geral dos investimentos, mas uma análise mais detalhada dos gastos torna-se necessária para verificarmos quanto dos valores investidos foi aplicado em ações relacionadas ao funcionamento do programa,

demandadas e operadas pelo gestor do programa e desta forma fazer uma aproximação de quanto desta verba foi utilizada em emendas parlamentares, que conforme já debatido, não tem necessariamente relação com as demandas do programa.

Para uma aproximação mais qualitativa dos investimentos com esporte e lazer, selecionamos os valores de cada programa entre os anos de 2005 a 2007, e separamos em “gastos com funcionamento” e “gastos com infra-estrutura”, sabendo que na segunda categoria é que se encontram os gastos de emendas parlamentares.

Essa diferença de tipo de investimento (em infra-estrutura e em funcionamento de núcleos) feita em cada programa analisado ressalta as diferenças entre as manifestações abordadas, que podem ser melhor visualizadas neste gráfico abaixo:

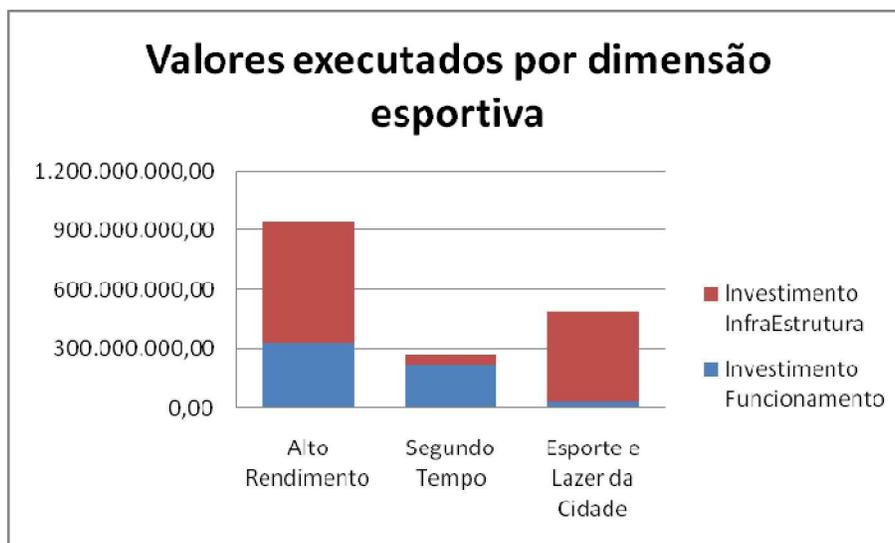


Gráfico 9

Pelo gráfico 9 observamos claramente que os gastos em infra-estrutura feitos pelo Governo Federal representam 93% dos gastos totais do programa no período avaliado. Em números, R\$ 491.128.327,34 foram investidos no programa, mas somente R\$ 35.330.542,32 foram usados para o funcionamento, enquanto os gastos com infra-estrutura, onde incidem as emendas parlamentares, ficam com R\$ 455.797.785,02.

A maior proporção de gastos com infra-estrutura se repete nos programas ligados ao alto rendimento: Brasil no Esporte de Alto Rendimento ou no Rumo ao Pan 2007, por causa dos gastos com infra-estrutura para a realização dos jogos, que exigiu grandes construções e diversas reformas de equipamentos. Porém, mesmo com os gastos em infra-estrutura previstos e justificados a proporção gasta em infra-estrutura para o alto rendimento é muito inferior a proporção gasta em infra-estrutura no Programa Esporte e Lazer da Cidade.

No caso do alto rendimento temos que 35% dos gastos foram feitos infra-estrutura, e no caso do Esporte e Lazer da Cidade 93% dos investimentos são para esta finalidade.

Em valores absolutos a ação funcionamento do Programa Esporte e Lazer da Cidade é quase 10 vezes menor que os valores despendidos em funcionamento dos programas de alto rendimento. Enquanto o Programa Esporte e Lazer da Cidade teve, durante estes três anos R\$ 35.330.542,32 liberados para o seu funcionamento, os programas de alto rendimento tiveram R\$ 334.577.799,09.

O programa Segundo Tempo teve outra proporção entre os gastos efetuados no período. 82% do valor investido no programa foram usados para o seu funcionamento, e 18% foram aplicados em infra-estrutura.

Há que se observar que o valor total gasto no programa Segundo Tempo (R\$ 274.017.044,37) foi bem inferior ao valor gasto somente em funcionamento dos programas ligados ao alto rendimento (R\$ 334.577.799,09), que representa apenas 35% do total destes programas.

As tabelas abaixo são relativas aos gastos nos programas nos anos avaliados:

PELC	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	74.993.898,88	6.169.565,95	68.824.332,93
2006	170.570.264,79	11.495.705,21	159.074.559,58
2007	245.564.163,67	17.665.271,16	227.898.892,51
TOTAL	491.128.327,34	35.330.542,32	455.797.785,02

Tabela 8

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	65.069.822,96	60.189.374,86	4.880.448,10
2006	106.393.489,02	90.857.528,87	15.535.960,15
2007	102.553.732,39	72.534.178,80	30.019.553,59
TOTAL	274.017.044,37	223.581.082,53	50.435.961,84

Tabela 9

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	20.461.573,57	10.063.752,78	10.397.820,79
2006	140.155.207,51	34.258.068,15	105.897.139,36
2007	788.152.348,03	290.255.978,16	497.896.369,87
Total	948.769.129,11	334.577.799,09	614.191.330,02

Tabela 10

Conforme podemos observar, há uma enorme discrepância entre os valores investidos nos programas de alto rendimento e nos programas que deveriam ter sido priorizados pelas deliberações das Conferências (que são programas voltados ao esporte educacional e de participação), e que esta diferença privilegia o esporte de alto rendimento.

Observamos, pela enorme diferença do investimento público, um aprofundamento da política que vinha sendo priorizada antes da I Conferência, de valorização da dimensão esportiva de Alto Rendimento.

Este aprofundamento fica ainda mais evidente quando excluimos do valor apresentado o relativo à infra estrutura e mantemos apenas os gastos com funcionamento dos programas:

Programa	Total em funcionamento	Porcentagem
PELC	35.330.542,32	6%
2º Tempo	223.581.082,53	32%
Rendimento	334.577.799,09	56%

Tabela 11

Podemos dizer que se houve um tensionamento causado pelas diferenças que as Conferências tentaram impor ao modelo esportivo brasileiro, estas ficaram expressas em alguns documentos produzidos pelo Ministério do Esporte, dentre os quais podemos citar a própria Política Nacional do Esporte (2005). Mas nada há na análise do Orçamento que nos demonstre mudança na política esportiva durante este período de 2005 a 2007.

No financiamento das políticas esportivas, que se reflete na qualidade e quantidade de inserção do programa, podemos dizer com os dados disponíveis que não apenas as Conferências não foram seguidas, como o modelo esportivo de investimentos estatais via orçamento federal em esporte de alto rendimento foi aprofundado neste período. Caso nossa análise se expandisse para os investimentos em esporte feitos pelas empresas estatais (como Correios, Petrobrás etc.) certamente chegaríamos a um valor ainda maior repassado ao esporte de alto rendimento neste período.

DADOS DE 2008 E 2009

Nos anos de 2008 e 2009 esperava-se uma modificação no padrão de gastos com a função “Desporto e Lazer”, principalmente pelos seguintes motivos:

- Fim dos jogos Pan e Parapan-Americanos de 2007;

- As deliberações das duas Conferências já realizadas neste período apontavam para um investimento estatal em esporte educacional e de participação, assim como indicavam que o esporte de alto rendimento deveria buscar recursos prioritariamente na iniciativa privada;
- Impacto da Lei de Incentivo ao esporte que começa a captar recursos em 2007;
- O alto investimento em infra-estrutura no período anterior para o programa Esporte e Lazer da Cidade pressupunha que houvesse um aumento significativo no investimento feito nos funcionamentos dos seus núcleos após a conclusão das construções e reformas efetuadas de 2005 a 2007;
- Ainda não existem investimentos coordenados na dimensão alto rendimento motivadas pela Copa FIFA 2014 e pelas Olimpíadas e Para-Olimpíadas de 2016.

À primeira vista parece que os investimentos totais foram modificados neste período, conforme observamos na tabela abaixo:

Programa	Total (2008 e 2009)	Porcentagem
PELC	19.724.693.232,35	42%
2º Tempo	18.240.763.673,83	39%
Rendimento	9.163.665.657,88	19%

Tabela 12

A tabela 12, acima descrita, demonstra que à primeira vista existiu uma inversão nas prioridades do Governo Federal, que parecia destinar recursos no sentido proposto pelas Conferências. Conforme já explicitado nas análises anteriores, este é apenas um dado a ser considerado na avaliação do Orçamento Federal, que ajuda a compor o quadro de análise, mas que isolado de outros estudos é insuficiente para delinear os gastos governamentais na área de Esporte e Lazer.

Para buscar uma aproximação da qualidade dos investimentos feitos em esporte e lazer nos anos de 2008 e 2009, novamente separamos os dados do orçamento relativos a gastos com infra-estrutura dos gastos com funcionamento dos núcleos. Com isso demos origem a uma tabela e um gráfico, que trazemos a seguir:

Programas (2008/ 2009)	Investimento em Funcionamento	Investimento em Infra-estrutura
Esporte e Lazer da Cidade	1.564.972.716,84	18.159.720.515,51
Segundo Tempo	3.146.187.550,22	15.094.576.123,61
Alto Rendimento	8.737.645.334,36	426.020.323,52

Tabela 13



Gráfico 10

A Tabela 13 e o Gráfico 10 nos ajudam a visualizar de que forma os recursos empenhados em cada programa foram gastos.

Observamos que os gastos com o funcionamento do programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento⁵¹ é cerca de 5,5 vezes maior que o valor que teve a mesma destinação para o Esporte e Lazer da Cidade, ainda que o valor total de verbas constante no programa Esporte e Lazer na Cidade seja de pouco mais que o dobro das verbas que o Brasil no Esporte de Alto Rendimento recebeu.

⁵¹ A partir deste momento o Programa “Rumo ao Pan 2007” deixa de receber recursos.

Mais uma vez os valores investidos no funcionamento dos núcleos do programa Esporte e Lazer da Cidade não passam de 10% do total recebido pelo programa. Nos anos de 2008 e 2009 a porcentagem para o funcionamento foi de 8%, marcando pouca diferença percentual do investido no período anterior (7%).

Em números absolutos temos que nos anos de 2005 a 2007 o total investido no funcionamento do programa Esporte e Lazer da Cidade foi de R\$ 35.330.542,32, (uma média anual de R\$ 11.776.847,44). Nos anos de 2008 e 2009 o total investido no funcionamento foi de R\$ 1.564.972.716,84 (uma média anual de R\$ 782.486.358,42).

Isso se deve também ao fato que o valor investido em esporte neste período salta de R\$ 1.713.914.500,82 para R\$ 47.129.122.564,06. O investimento na função cresceu cerca de 30 vezes, e este crescimento não se deu de forma igualitária.

O programa que mais cresceu proporcionalmente em termos de investimento em funcionamento foi o Esporte e Lazer da Cidade, que aumentou em 44 vezes o valor de recursos recebidos na comparação entre os dois períodos. O programa de Alto Rendimento cresceu 26 vezes, e o Segundo Tempo cresceu 14 vezes comparado ao valor anteriormente recebido.

Mas ao perceber o movimento dos dados há que se levar em conta que o programa ligado ao alto rendimento já recebia mais verba que os outros programas. A discrepância de verbas recebidas para funcionamento entre os programas era tão grande que mesmo tendo um crescimento proporcionalmente maior, o Esporte e Lazer da Cidade cresceu em números absolutos cinco vezes menos que o esporte de alto rendimento, conforme dados abaixo:

Programa	De 2005 a 2007	2008 e 2009	Crescimento
Esporte e Lazer da Cidade	35.330.542,32	1.564.972.716,84	1.529.642.174,52
Segundo Tempo	223.581.082,53	3.146.187.550,22	2.922.606.467,69
Alto Rendimento	334.577.799,09	8.737.645.334,36	8.403.067.535,27

Tabela 14

Pela tabela 14 podemos claramente observar que os valores absolutos investidos em funcionamento do programa de alto rendimento tiveram um crescimento maior que o dobro do crescimento apresentado pelos programas voltados ao esporte de participação e educacional juntos.

Além de apresentar um crescimento maior que em funcionamento que os outros programas, o Esporte de Alto Rendimento também teve uma diminuição na proporção de recursos feitos em infra-estrutura. Isso pode ser atribuído ao fim dos jogos do Pan 2007, que exigiu para a sua realização um grande investimento em construção e manutenção de equipamentos.

Por outro lado, além de ser o programa que menos cresceu em funcionamento em números absolutos, o Esporte e Lazer da Cidade continua mantendo uma porcentagem muito expressiva de recursos aplicados em infra-estrutura (92%). A proporção de investimentos em infra-estrutura no programa Segundo Tempo também continua muito parecida à observada nos anos anteriores (82% nos anos de 2005 a 2007 e 83% nos anos de 2008 e 2009).

CONCLUSÃO

Houve um verdadeiro coro de vozes afirmando nos principais momentos das Conferências Nacionais do Esporte (instituídas por Decreto Presidencial em 2004), que o novo lugar da formulação política da área esportiva e de lazer era de fato aquele espaço. O então Ministro Agnelo Queiroz, e o Presidente Lula não economizaram discursos para fazer crer que de fato aquele era o espaço para discutir, formular e pautar a agenda política do Ministério do Esporte. Para que não haja dúvida do empenho do Governo em se fazer entender, separamos apenas mais alguns exemplos⁵² (Brasil, 2009a):

“[estas] deliberações que, a partir de agora, passam a orientar e subsidiar a Política Nacional do esporte e do Lazer já implementada pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, através do Ministério do Esporte” (Brasil, 2010a).

“A Carta de Brasília e o conjunto deste Documento Final [da I CNE] serão os balizadores de nossas ações daqui para frente, numa perspectiva de ampla participação da sociedade” (Brasil, 2010a).

Esta conferência, baseada em outras já existentes, como a Conferência Nacional da Saúde, demonstra em sua finalidade a intenção de romper com a atual organização esportiva nacional, que privilegia o alto rendimento e subordina as manifestações esportivas à caça de talentos esportivos. Conforme observamos no texto básico (Brasil, 2009a):

⁵² Apresentação do texto final da I CNE, assinada pelo então Ministro Agnelo Queiróz.

“Sua finalidade central é democratizar a elaboração da Política Nacional de Esporte e Lazer e os Planos Nacionais subsequentes, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes e de uma política diferenciada para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas⁵³”

Não há dúvida ter havido por parte do Governo e do Ministério do Esporte a intenção de fazer crer que o espaço de formulação de políticas de lazer havia finalmente se ampliado, teria se transformado em uma Conferência, e poderia absorver propostas que partissem da sociedade em geral, haja vista ser o caráter do Campo esportivo extremamente conservador, apesar de alguns sujeitos e entidades progressistas que o compõem.

Temos então três Conferências Nacionais do Esporte durante o período por nós delimitado (2003 – 2010). A I CNE (2004), com o tema “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”, a II CNE (2006), intitulada “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”, e a III CNE (2010) cujo título dizia “Plano Decenal de Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para colocar o Brasil entre os 10 mais”.

Através da análise das deliberações podemos afirmar que as três conferências foram muito parecidas e seguiram uma mesma linha de coerência, que passa pela determinação de se democratizar com qualidade as práticas de esporte e de lazer no Brasil.

Mesmo a III CNE, cujo tema é destoante dos temas principais das duas conferências anteriores, e cujo objetivo era ser um espaço voltado para pensar a organização do alto rendimento no Brasil, as propostas aprovadas vão, na sua maioria, na direção de ampliar o acesso ao esporte e lazer em suas diferentes manifestações, e atender a grupos com diferentes interesses e necessidades.

53 Texto básico sistematizado da primeira CNE, parágrafo 15.

A prática esportiva descompromissada com o alto rendimento e o direito ao lazer esteve fortemente presente nas três edições da Conferência, inclusive nos debates e documentos finais da III CNE.

Para a implantação dos programas e ações que colaboram com as propostas aprovadas é necessário um maior aporte de recursos financeiros. Isso ficou claro, por exemplo, na proposta aprovada pelos três eventos, que propõe a vinculação de verbas da União, Estados e Municípios para aplicação em Esporte e Lazer.

Interessante notar que não apenas a vinculação de verbas do Estado em seus diferentes níveis foi aprovada, mas também que este recurso seja usado prioritariamente no esporte educacional, ou na democratização das práticas esportivas e de lazer.

Além disso, a proposta de outras fontes de financiamento, como a criação de um fundo nacional esportivo, está também ligada à democratização do acesso ao esporte, mesmo quando adjetivada como “esporte de base”.

Sabemos que “esporte de base” é usado para que o investimento seja feito indiretamente ao esporte de rendimento, para formar atletas. Porém não podemos deixar de observar que quando se fala de base para o alto rendimento fala-se em ampliar o acesso, para que da massificação descubra-se talentos esportivos, e de qualquer forma massificação da prática esportiva não é contrária ou excludente ao modelo esportivo no qual as suas diferentes dimensões são equânimes e independentes, apesar de relacionadas⁵⁴.

Para equalizar este problema deve-se priorizar também o investimento no esporte de participação, que amplia o acesso ao esporte e atividade física em pessoas de diferentes idades, necessidades e interesses. O programa federal que contempla esta dimensão esportiva é o “Programa Esporte e Lazer da Cidade”, e é justamente o programa que conta com menos recursos investidos em seu funcionamento, conforme vimos na análise do Orçamento Federal.

54 Temos clareza que a resposta à pergunta esporte de base pra que? É distinta quando aponta a direção de ser base para o alto rendimento ou base para o acesso a um direito social.

De qualquer forma há que se considerar que as proposições das três Conferências vão no sentido de financiar prioritariamente o esporte educacional e eventualmente o esporte de participação, ficando o financiamento do esporte de rendimento a cargo de Estado somente em situações descritas como “excepcionais”.

A única exceção feita à regra acima é dos recursos provenientes da Loteria (concursos de prognósticos), cuja renda atual deve, segundo deliberações das Conferências, continuar sendo revertida ao esporte de alto rendimento. Porém há a proposta de aumentar o percentual destinado ao esporte, e este aumento deveria servir ao esporte educacional e de participação.

Isso porque as deliberações expressam a necessidade de ampliar os investimentos em esporte educacional e de participação, e apontam que o esporte de rendimento deve buscar seu financiamento prioritariamente no setor privado. Para estimular o financiamento privado do esporte de alto rendimento, o Governo Federal cria, entre outras medidas, a Lei de Incentivo ao Esporte⁵⁵. Mas o Orçamento Federal executado não expressa isso.

E o que temos assistido por parte do Ministério do Esporte e do governo federal é a implantação de uma política de Mega Eventos, primeiro com a sediação dos jogos Pan e Parapanamericanos em 2007 (que foi atraído e planejado pelo governo anterior, mas aconteceu durante o governo Lula), e recentemente com a atração da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016 para o Brasil.

A determinação de trazer eventos de tamanha proporção e de visibilidade internacional para o Brasil não tem base nas deliberações nas duas primeiras Conferências Nacionais e nem na Política Nacional do Esporte, os três documentos que deveriam balizar o Plano Plurianual de 2008 a 2011, e conseqüentemente as ações do Executivo para o esporte e lazer (Brasil, 2004) (Brasil, 2005) (Brasil, 2006). Também no próprio PPA do período em que o governo assumiu o compromisso internacional de sediar os eventos (PPA 2004/2007) não há nenhuma menção sobre receber eventos esportivos de tamanha importância.

⁵⁵ Embora aceite projetos de todas as dimensões esportivas, a Lei de Incentivo ao Esporte tem como alvo e missão o esporte de alto rendimento, pois é a forma esportiva que mais gera visibilidade das marcas patrocinadoras. Isso se reflete ao observarmos o valor investido em projetos de alto rendimento que respondem por mais de 70% dos recursos captados pela Lei de Incentivo ao Esporte até hoje.

Os valores aplicados pelo Governo Federal, seus diversos órgãos e Ministérios, por Gastos Diretos e por Transferência de Recursos também não coincidem com as indicações expressas nas deliberações das Conferências Nacionais do Esporte do período estudado.

Fica evidente que os investimentos em funcionamento dos núcleos do programa Esporte e Lazer da Cidade, ou seja, no programa que mais se aproxima da democratização das práticas de esporte e lazer, são muito inferiores aos outros programas. Desta forma podemos afirmar que se os grandes gastos com infra-estrutura do programa viessem acompanhados de uma política de funcionamento dos núcleos recém-implementados seria impossível no prazo estudado que os gastos com funcionamentos dos núcleos de Esporte e Lazer da Cidade não tivessem aumentado significativamente.

Apesar de haver no último período analisado um aumento proporcionalmente maior do valor investido em funcionamento dos núcleos do Esporte e Lazer da Cidade, o valor inicialmente investido era tão baixo que não há impacto quando comparado, por exemplo, ao investimento em funcionamentos de núcleos de outros programas da mesma área: o Segundo Tempo ou programas de Esporte de Alto Rendimento.

Isso corresponde a dizer que este aumento não veio no sentido de corrigir paulatinamente os investimentos em esporte e lazer para que num curto espaço de tempo pudéssemos ter uma inversão de prioridades, pois em números absolutos os gastos federais destinados ao funcionamento dos núcleos de alto rendimento cresceram 5,5 vezes mais.

E se ao início deste texto tínhamos a dúvida: *As Conferências Nacionais do Esporte são instâncias que têm pautado a agenda de políticas públicas no campo esportivo? As propostas de ações das Conferências têm sido referência na construção de políticas de esporte e lazer no Brasil?* Agora podemos afirmar: as Conferências (sobretudo a primeira e a segunda) serviram de expressão de um grupo político contra-hegêmonico, que, pelos textos das leis que foram promulgadas após os eventos em questão, conquistaram uma determinada força política e conseguiram, conjuntamente, se impor no texto da Lei em relação à visão conservadora de esporte.

Porém as disputas ganhas pelos setores mais progressistas da Educação Física e do Esporte não tiveram força suficiente para se impor na concretização de políticas públicas, e nos últimos anos (sobretudo após 2006), pelo teor dos documentos e dos pronunciamentos e pela execução orçamentária, percebemos que alguns interlocutores antigos e reacionários do campo Esportivo Nacional continuam ditando a agenda política nacional, com muita força, e não apenas no campo esportivo, mas extrapolando suas deliberações a políticas de Estado, como é o caso da sediação da Copa do Mundo de 2014, e dos Jogos Olímpicos de 2016.

Observamos que a diferença entre o Orçamento Federal executado e as leis e dispositivos legais encontrados no período nos leva a pensar que se trata de coisas diferentes, que não podem conviver em um mesmo governo, por serem incoerentes e excludentes.

Esta incoerência a nosso ver reforça a tese de que as Conferências podem estar sendo usadas para ocupar uma parcela do campo do esporte e lazer preocupado em debater e modificar os rumos das políticas públicas da área no Brasil, enquanto o orçamento demonstra que a política real, implementada de fato, segue sendo construída à revelia de Conferência ou qualquer outro documento produzido no período.

BIBLIOGRAFIA

Boschetti, Ivanete. Dimensões, categorias e indicadores para a avaliação de políticas sociais. Texto didático para a disciplina de Análise de Políticas Sociais. Programa de pós-graduação em Política Social. SER-UnB, 2006.

Bourdens, E. P. J. O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006). São Paulo, Editorama: 2007.

Brasil. (01 de janeiro de 2003). Lei . *Medida Provisória número 103* . Brasília, Brasil.

_____. (14 de Setembro de 2006). Lei nº 11.345 - Timemania. Brasília.

_____. (2004). *Esporte, lazer e desenvolvimento humano - texto final da I Conferência Nacional do Esporte*. Brasília.

_____. (2005). Política Nacional do Esporte. Brasília.

_____. (2006). Considerações sobre o Sistema Nacional do Esporte proposto pelo Estatuto do Esporte. Brasília.

_____. (2006). II Conferência Nacional do Esporte - documento final. Brasília.

_____. (2006). II Conferência Nacional do Esporte: Sistema Nacional do Esporte. Brasília.

_____. (2006). Texto Básico para as etapas da II Conferência Nacional do Esporte. Brasília.

_____. (2010). *O que é III Conferência Nacional*. Acesso em Julho de 2010, disponível em Ministério do Esporte: <http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/oQueE.jsp>

_____. (21 de Janeiro de 2004). Institui a Conferência Nacional do Esporte dá outras providências. *Decreto Presidencial* . Brasília.

_____. (Junho de 2010). *Resoluções da III Conferência Nacional do Esporte*. Acesso em Julho de 2010, disponível em Ministério do Esporte: <http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/resolucoesIIICNE.jsp>

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. (2007). *Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: MP.

Castellani Filho, L., III Conferência Nacional de Esporte e Lazer: intervir é preciso!
Disponível em www.cidadedofutebol.com.br (acessado em 17 de Junho de 2010).

_____. CBCE: partilhando de sua história. In: Carvalho, Yara Maria (Org.). *Política Científica e produção de Conhecimento em educação física*. Goiânia: Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte, 2007.

_____. O PT, a política esportiva brasileira e a síndrome de Estocolmo.
Publicado em 17 fevereiro de 2009. Disponível no site: <http://observatoriodoesporte.org.br/o-pt-a-politica-esportiva-brasileira-e-a-sindrome-de-estocolmo> consultado em 12 de janeiro de 2011.

Conselho Federal de Educação Física. Estatuto do CONFEF.
Disponível em www.confef.org.br, consultado em 12 de Abril de 2011.

Conselho Nacional do Esporte. Ata da 10º reunião Ordinária. Brasília, 11 de Novembro de 2005.

_____. Ata da 15º reunião Ordinária. Brasília, 11 de Junho de 2007.

_____. Ata da 5º reunião Ordinária. Brasília, 22 de Dezembro de 2003.

_____. Ata da 6º reunião Ordinária. Brasília, 28 de Abril de 2004.

_____. Resolução 16 de 19 de Setembro de 2006.

Controladoria Geral da União. (s.d.) *Portal da transparência*. Acesso em Setembro de 2010, disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

Damiani, C. (2008). Esporte e política pública: desenvolvimento e cidadania. In: A. G. Pires, A. C. Junior, & T. Honorato, *Representações sociais e imaginário do mundo esportivo* (pp. 179-190). Londrina: Lazer & Sport.

Dias, Edmundo Fernandes. Democrático e Popular? Revista Outubro, n°8, 2003, p.7-23.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas, um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003, p. 21-29

Furtado, C. *Praga Mundial*, Revista Desafios do Desenvolvimento, Julho de 2005, ano 2, número 12. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

Izunsa Vera, Ernesto. Interfaces Socioestatais, prestação de contas e projetos políticos no contexto de transição da política mexicana (dois casos para a reflexão). (s.d.)

Marchi Junior, Wanderley. Bourdieu e a Teoria do Campo Esportivo. In Proni, M.W. e Lucena, R.de F. Esporte: História e Sociedade. (Coleção educação física e esportes). Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002..

Ministério da Justiça. (29 de 02 de 2008). Acesso em 01 de 08 de 2010, disponível em Segurança Pública: <http://portal.mj.gov.br/senasp/data/Pages/MJFF645CACITEMID390DB0E183084FB2BA24729DC0FF2CA8PTBRIE.htm>

Ministério do Esporte, Caderno 1: Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano, In: Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado. Brasília, Ministério do Esporte, 2009a.

_____, Caderno 2: Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, In: Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado. Brasília, Ministério do Esporte, 2009b.

_____, Caderno 3: Programas e Ações do Ministério do Esporte, In: Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado. Brasília, Ministério do Esporte, 2009c.

_____, Cartilha de Orientações, In: Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado. Brasília, Ministério do Esporte, 2009d.

_____, Texto Básico, In: Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado. Brasília, Ministério do Esporte, 2009e.

_____, Caderno 19 In: Brasil. Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: 2008.

_____. (s.d.). *Ministério do Esporte*. Acesso em 29 de Julho de 2010, disponível em <http://www.esporte.gov.br/ascom/noticiaDetalhe.jsp?idnoticia=6317>

Muller, P., & Surel, Y. (1998). Qu'est-ce qu'une politique publique? In: *L'analyses des politiques publiques* (pp. 13-32). Paris: Montchrestien, traduzido por Alceu R. Ferraro.

Pergher, Eduardo G., Gysi, Luciano P., Silveira, Pedro da S., Giovanni, F. E., Silva, Guilherme G. da, Brauner, Mario Roberto G., Movimento Nacional Contra a Regulamentação do Profissional de Educação Física: resistência contra a ofensiva neoliberal aos trabalhadores. Disponível em www.corepsp.files.wordpress.com/2010/05/mncrp_educacaofisica.pdf. Consultado em 12 de janeiro de 2011.

Sadi, Renato Sampaio. Política do Conselho Federal de Educação Física: limites e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 24, p. 09-22, 2003.

Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do Partido dos Trabalhadores. O modo petista de governar. Caderno especial Teoria & Debate. Publicação do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 1992.

Segre, Marco e Ferraz, Flávio C. O Conceito de saúde. In: *Revista Saúde Pública*, volume 31, nº 5. São Paulo, outubro de 1997.

Souza, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão de literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

_____, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 18 nº. 51 fevereiro/2003

Terra, A. M., Brandão, H. C., Flausino, M. d., & Mascarenhas, F. (2008). *As conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de Esporte e Lazer*. Goiania.

Universidade do Futebol. Entrevista com Lino Castellani Filho. Realizada em 23 de Julho de 2010. Disponível em www.universidadedofutebol.com.br

Veronez, L. F. C. (s.d.). O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo.

_____, L. F. C. Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. Tese de Doutorado. Unicamp, Faculdade de Educação Física: 2005

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAM PINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA

**As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da
política esportiva de lazer no Governo Lula (2003-2010)**

APÊNDICE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

LIA POLEGATO CASTELAN

ANEXOS RELATIVOS AO ORÇAMENTO FEDERAL EXECUTADO ENTRE 2004 E 2009

Com a finalidade de melhor compreender o impacto das Conferências Nacionais do Esporte nas políticas esportivas e de lazer no Brasil foi necessário analisar o perfil dos investimentos da União na função 27 – Desporto e Lazer, e verificar em que medida estes investimentos foram feitos no sentido de colaborar com os programas cujo tipo de dimensão coincide com as deliberações das Conferências.

Além de selecionar os dados pela função, foi necessário selecioná-los por programa. Desta segunda seleção descartamos gastos com o funcionamento do próprio Ministério e gastos com programas que somados não atingiram nem 3% do orçamento total da área.

Entre os programas que nos interessavam, quais seja: Esporte e Lazer da Cidade, Segundo Tempo, Brasil no esporte de Alto Rendimento e Rumo ao Pan 2007. Em uma terceira fase os dados foram separados por dimensão: educacional (Segundo Tempo), participação (Esporte e Lazer da Cidade) e alto rendimento (Rumo ao Pan 2007 e Brasil no Esporte de Alto Rendimento).

A quarta fase de organização dos dados foi relativa a ação dos gastos. Gastos com infra-estrutura (reforma e construção) foram separados dos gastos com o funcionamento dos programas (gastos com funcionamento de núcleos, propaganda institucional, formação de pessoal, pesquisas etc.).

Desta forma os gastos estão organizados por ano, por dimensão esportiva e por tipo de gasto, ou tipo de ação em que o dinheiro foi liberado.

A base de dados usada neste estudo foi o Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br), uma página eletrônica mantida pela Controladoria Geral da União.

DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO 27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO

ANO 2004

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	R\$ 856.972,09	R\$ 437.948,25	R\$ 419.023,84
Transferência	R\$ 37.271.984,31	R\$ 6.593.748,80	R\$ 30.678.235,51
TOTAL	R\$ 38.128.956,40	R\$ 7.031.697,05	R\$ 31.097.259,35

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	R\$ 5.562.638,12	R\$ 4.271.897,13	R\$ 1.290.740,99
Transferência	R\$ 35.952.850,12	R\$ 27.398.087,56	R\$ 8.554.762,56
TOTAL	R\$ 41.515.488,24	R\$ 31.669.984,69	R\$ 9.845.503,55

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	R\$ 2.172.313,11	R\$ 2.172.313,11	R\$ 0,00
Transferência	R\$ 45.135.595,61	R\$ 33.691.276,78	R\$ 11.444.318,83
TOTAL	R\$ 47.307.908,72	R\$ 35.863.589,89	R\$ 11.444.318,83

**DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO
27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO**

ANO 2005

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	739.311,87	589.373,20	149.938,67
Transferência	74.254.587,01	5.580.192,75	68.674.394,26
TOTAL	74.993.898,88	6.169.565,95	68.824.332,93

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	R\$ 4.019.386,62	R\$ 3.653.096,51	R\$ 366.290,11
Transferência	R\$ 61.050.436,34	R\$ 56.536.278,35	R\$ 4.514.157,99
TOTAL	R\$ 65.069.822,96	R\$ 60.189.374,86	R\$ 4.880.448,10

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	12.980.905,32	3.641.990,45	9.338.914,87
Transferência	7.480.668,25	6.421.762,33	1.058.905,92
TOTAL	20.461.573,57	10.063.752,78	10.397.820,79

DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO 27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO

ANO 2006

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	2.478.029,19	1.204.939,14	1.273.090,05
Transferência	168.092.235,60	10.290.766,07	157.801.469,53
TOTAL	170.570.264,79	11.495.705,21	159.074.559,58

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	3.502.526,28	2.269.054,69	1.233.471,59
Transferência	102.890.962,74	88.588.474,18	14.302.488,56
TOTAL	106.393.489,02	90.857.528,87	15.535.960,15

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	69.257.913,58	14.114.558,61	55.143.354,97
Transferência	70.897.293,93	20.143.509,54	50.753.784,39
TOTAL	140.155.207,51	34.258.068,15	105.897.139,36

DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO 27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO

ANO 2007

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	2.923.251,54	1.720.017,12	1.203.234,42
Transferência	234.856.985,53	8.671.768,42	226.185.217,11
TOTAL	237.780.237,07	10.391.785,54	227.388.451,53

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	3.533.477,36	2.708.463,77	825.013,59
Transferência	99.020.255,03	69.825.715,03	29.194.540,00
TOTAL	102.553.732,39	72.534.178,80	30.019.553,59

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	431.692.998,23	124.130.709,57	307.562.288,66
Transferência	356.459.349,80	166.125.268,59	190.334.081,21
TOTAL	788.152.348,03	290.255.978,16	497.896.369,87

DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO 27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO

ANO 2008

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	3.873.511,82	3.004.441,21	869.070,61
Transferência	204873917,5	26144324,63	178.729.592,90
TOTAL	208.747.429,35	29.148.765,84	179.598.663,51

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	8.714.781,61	7.806.657,00	908.124,61
Transferência	134958520,2	129760560,2	5.197.960,00
TOTAL	143.673.301,83	137.567.217,22	6.106.084,61

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	74.387.645,41	46.647.471,69	27.740.173,72
Transferência	80.824.721,47	64.886.677,67	15.938.043,80
TOTAL	155.212.366,88	111.534.149,36	43.678.217,52

DADOS RELATIVOS A GASTOS DIRETOS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO NA FUNÇÃO 27 – DESPORTO E LAZER POR PROGRAMA/TIPO DE DIMENSÃO

ANO 2009

Esporte e Lazer da Cidade	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	376.047.191,00	336.431.171,00	39.616.020,00
Transferência	19.139.898.612,00	1.199.392.780,00	17.940.505.832,00
TOTAL	19.515.945.803,00	1.535.823.951,00	17.980.121.852,00

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	8.857.615.999,00	1.922.106.431,00	R\$ 6.935.509.568,00
Transferência	9.239.474.373,00	1.086.513.902,00	R\$ 8.152.960.471,00
TOTAL	R\$ 18.097.090.372,00	R\$ 3.008.620.333,00	R\$ 15.088.470.039,00

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento Infra-estrutura
Gastos Diretos	6.118.736.465,00	6.070.891.126,00	47.845.339,00
Transferência	2.889.716.826,00	2.555.220.059,00	334.496.767,00
TOTAL	9.008.453.291,00	8.626.111.185,00	382.342.106,00

DADOS RELATIVOS AOS GASTOS FEDERAIS EXECUTADOS TOTAIS ANUAIS POR PROGRAMA E POR TIPO DE GASTO (FUNCIONAMENTO OU INFRA-ESTRUTURA) ANOS 2005, 2006 E 2007

PELC	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	74.993.898,88	6.169.565,95	68.824.332,93
2006	170.570.264,79	11.495.705,21	159.074.559,58
2007	245.564.163,67	17.665.271,16	227.898.892,51
TOTAL	491.128.327,34	35.330.542,32	455.797.785,02

Segundo Tempo	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	65.069.822,96	60.189.374,86	4.880.448,10
2006	106.393.489,02	90.857.528,87	15.535.960,15
2007	102.553.732,39	72.534.178,80	30.019.553,59
TOTAL	274.017.044,37	223.581.082,53	50.435.961,84

Rendimento	Total	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
2005	20.461.573,57	10.063.752,78	10.397.820,79
2006	140.155.207,51	34.258.068,15	105.897.139,36
2007	788.152.348,03	290.255.978,16	497.896.369,87
Total	948.769.129,11	334.577.799,09	614.191.330,02

DADOS RELATIVOS AOS GASTOS FEDERAIS EXECUTADOS TOTAIS ANUAIS POR PROGRAMA E POR TIPO DE GASTO (FUNCIONAMENTO OU INFRA-ESTRUTURA)

ANOS 2008 E 2009

PELC	TOTAL	Investimento em Funcionamento	Investimento em Infra-estrutura
2008	208.747.429,35	29.148.765,84	179.598.663,51
2009	19.515.945.803,00	1.535.823.951,00	17.980.121.852,00
Total	19.724.693.232,35	1.564.972.716,84	18.159.720.515,51

SEGUNDO TEMPO	TOTAL	Investimento em Funcionamento	Investimento em Infra-estrutura
2008	143.673.301,83	137.567.217,22	6.106.084,61
2009	18.097.090.372,00	3.008.620.333,00	15.088.470.039,00
Total	18.240.763.673,83	3.146.187.550,22	15.094.576.123,61

ALTO RENDIMENTO	TOTAL	Investimento em Funcionamento	Investimento em Infra-estrutura
2008	155.212.366,88	111.534.149,36	43.678.217,52
2009	9.008.453.291,00	8.626.111.185,00	382.342.106,00
Total	9.163.665.657,88	8.737.645.334,36	426.020.323,52

GASTOS TOTAIS DA UNIÃO POR PROGRAMA POR TIPO DE GASTO (FUNCIONAMENTO OU INFRA-ESTRUTURA) POR PERÍODO

ANOS 2005, 2006 E 2007

Programas	Investimento Funcionamento	Investimento InfraEstrutura
Alto Rendimento	334.577.799,09	614.191.330,02
Segundo Tempo	223.581.082,53	50.453.961,84
Esporte e Lazer da Cidade	35.330.542,32	455.797.785,02

ANOS 2008 E 2009

Programas	Investimento em Funcionamento	Investimento em Infra-estrutura
Esporte e Lazer da Cidade	1.564.972.716,84	18.159.720.515,51
Segundo Tempo	3.146.187.550,22	15.094.576.123,61
Alto Rendimento	8.737.645.334,36	426.020.323,52

TEXTOS E DADOS RELATIVOS À LEI DE INCENTIVO AO ESPORTE

Estes anexos foram produzidos a partir de pesquisa feita na base de dados localizada página eletrônica do Ministério do Esporte (www.esporte.gov.br).

Os dados sobre a aprovação de projetos e captação de recursos pela Lei de Incentivo ao Esporte estão organizados por individualmente, por UF e por dimensão, portanto para procurar dados pela página do Ministério são necessárias muitas consultas, e um longo trabalho de sistematização dos dados.

Para ter uma noção clara dos impactos da Lei de Incentivo ao Esporte, que foi uma demanda do executivo cuja idéia teve aceitação ampla em duas Conferências e a implementação obteve a aprovação de 95% dos participantes da III Conferência Nacional do Esporte, nos dedicamos a organizar os dados por dimensão e total por UF e em termos nacionais.

**QUADRO COM A DISTRIBUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DA LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE POR UF**

ANO 2007

UF	PARTICIPAÇÃO	RENDIMENTO	EDUCACIONAL	TOTAL
ACRE	0,00	0,00	0,00	0,00
ALAGOAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAZONAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAPÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
BAHIA	0,00	0,00	0,00	0,00
CEARA	256.194,27	0,00	0,00	256.194,27
DISTRITO FEDERAL	259.000,00	4.863.087,58	25.456,31	5.147.543,89
ESPÍRITO SANTO	0,00	0,00	0,00	0,00
GOIAS	0,00	1.198.727,41	0,00	1.198.727,41
MARANHÃO	0,00	0,00	0,00	0,00
MINAS GERAIS	2.362.078,45	11.848.099,83	1.547.153,02	15.757.331,30
MATO GROSSO DO SUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO GROSSO	0,00	7.305,75	0,00	7.305,75
PARÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
PARAÍBA	0,00	0,00	0,00	0,00
PERNANBUCO	0,00	0,00	0,00	0,00
PIAUI	0,00	0,00	0,00	0,00
PARANÁ	0,00	351.514,19	858.437,35	1.209.951,54
RIO DE JANEIRO	347.034,17	29.086.501,95	2.183.874,30	31.617.410,42
RIO GRANDE DO NORTE	0,00	0,00	0,00	0,00
RONDONIA	0,00	0,00	0,00	0,00
RORAIMA	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO GRANDE DO SUL	350.598,64	1.535.003,87	0,00	1.885.602,51
SANTA CATARINA	222.842,20	1.197.303,45	176.734,76	1.596.880,41
SERGIPE	0,00	0,00	0,00	0,00
SÃO PAULO	4.311.998,62	31.286.219,90	7.113.884,30	42.712.102,82
TOCANTINS	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	8.109.746,35	81.373.763,93	11.905.540,04	101.389.050,32

**QUADRO COM A DISTRIBUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DA LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE POR UF**

ANO 2008

ACRE	0,00	0,00	0,00	0,00
ALAGOAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAZONAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAPÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
BAHIA	420.000,00	0,00	0,00	420.000,00
CEARA	382.510,37	495.028,72	0,00	877.539,09
DISTRITO FEDERAL	0,00	35.000,00	1.636.000,00	1.671.000,00
ESPÍRITO SANTO	60.000,00	0,00	0,00	60.000,00
GOIAS	49.448,54	321.039,60	153.877,48	524.365,62
MARANHÃO	0,00	0,00	0,00	0,00
MINAS	640.937,97	21.915.401,58	202.000,00	22.758.339,55
MATO GROSSO DO SUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO GROSSO	0,00	0,00	0,00	0,00
PARÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
PARAÍBA	0,00	370.614,72	0,00	370.614,72
PERNANBUCO	0,00	0,00	0,00	0,00
PAIÚ	240.000,00	0,00	0,00	240.000,00
PARANÁ	0,00	131.109,00	209.195,00	340.304,00
RIO DE JANEIRO	1.586.069,31	17.724.550,61	564.091,39	19.874.711,31
RIO GRANDE DO NORTE	0,00	72.637,74	0,00	72.637,74
RONDONIA	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00
RORAIMA	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO GRANDE DO SUL	0,00	3.002.840,36	38.800,00	3.041.640,36
SANTA CATARINA	90.000,00	1.630.462,37	0,00	1.720.462,37
SERGIPE	0,00	2.236.900,20	0,00	2.236.900,20
SÃO PAULO	5.104.174,52	29.994.083,67	4.742.213,39	39.840.471,58
TOCANTINS	0,00	266.000,00	0,00	266.000,00
TOTAL	8.573.140,71	78.295.668,57	7.546.177,26	94.414.986,54

**QUADRO COM A DISTRIBUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DA LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE POR UF**

ANO 2009

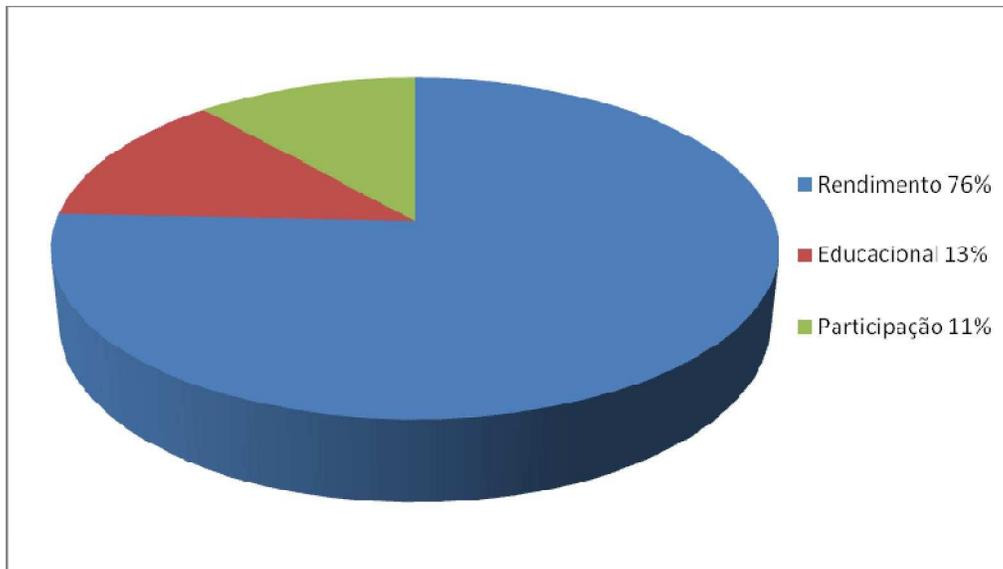
UF	PARTICIPAÇÃO	RENDIMENTO	EDUCACIONAL	TOTAL
ACRE	0,00	0,00	0,00	0,00
ALAGOAS	0,00	171.750,78	0,00	171.750,78
AMAZONAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAPÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
BAHIA	0,00	0,00	0,00	0,00
CEARA	197.279,80	310.000,00	0,00	507.279,80
DISTRITO FEDERAL	36.979,20	379.983,62	0,00	416.962,82
ESPÍRITO SANTO	496.715,32	71.398,41	0,00	568.113,73
GOIAS	0,00	210.000,00	0,00	210.000,00
MARANHÃO	0,00	0,00	0,00	0,00
MINAS	474.748,18	6.894.050,20	232.240,00	7.601.038,38
MATO GROSSO DO SUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO GROSSO	0,00	0,00	0,00	0,00
PARÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
PARAÍBA	0,00	0,00	462.000,00	462.000,00
PERNANBUCO	0,00	0,00	0,00	0,00
PAIÚ	0,00	0,00	0,00	0,00
PARANÁ	25.000,00	2.407.097,46	86.727,33	2.518.824,79
RIO DE JANEIRO	4.182.450,95	8.063.593,50	2.841.267,33	15.087.311,78
RIO GRANDE DO NORTE	0,00	0,00	0,00	0,00
RONDONIA	0,00	0,00	0,00	0,00
RORAIMA	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO GRANDE DO SUL	0,00	762.595,91	7.200,00	769.795,91
SANTA CATARINA	968.487,86	2.511.060,00	360.978,84	3.840.526,70
SERGIPE	0,00	1.736.900,20	0,00	1.736.900,20
SÃO PAULO	6.235.566,70	10.071.647,54	9.364.197,26	25.671.411,50
TOCANTINS	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	12.617.228,01	33.590.077,62	13.354.610,76	59.561.916,39

**QUADRO COM A DISTRIBUIÇÃO DA CAPTAÇÃO DA LEI DE
INCENTIVO AO ESPORTE POR UF**

SOMA DOS ANOS DISPONÍVEIS (2007, 2008 E 2009)

UF	PARTICIPAÇÃO	RENDIMENTO	EDUCACIONAL	TOTAL
ACRE	0,00	0,00	0,00	0,00
ALAGOAS	0,00	171.750,78	0,00	171.750,78
AMAZONAS	0,00	0,00	0,00	0,00
AMAPÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
BAHIA	420.000,00	0,00	0,00	420.000,00
CEARA	835.984,44	805.028,72	0,00	1.641.013,16
DISTRITO FEDERAL	295.979,20	5.278.071,20	1.661.456,31	7.235.506,71
ESPÍRITO SANTO	556.715,32	71.398,41	0,00	628.113,73
GOIAS	49.448,54	1.729.767,01	153.877,48	1.933.093,03
MARANHÃO	0,00	0,00	0,00	0,00
MINAS	3.477.764,60	40.657.551,61	1.981.393,02	46.116.709,23
MATO GROSSO DO SUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO GROSSO	0,00	7.305,75	0,00	7.305,75
PARÁ	0,00	0,00	0,00	0,00
PARAÍBA	0,00	370.614,72	462.000,00	832.614,72
PERNANBUCO	0,00	0,00	0,00	0,00
PIAUI	240.000,00	0,00	0,00	240.000,00
PARANÁ	25.000,00	2.889.720,65	1.154.359,68	4.069.080,33
RIO DE JANEIRO	6.115.554,43	54.874.646,06	5.589.233,02	66.579.433,51
RIO GRANDE DO NORTE	0,00	72.637,74	0,00	72.637,74
RONDONIA	0,00	100.000,00	0,00	100.000,00
RORAIMA	0,00	0,00	0,00	0,00
RIO GRANDE DO SUL	350.598,64	5.300.440,14	46.000,00	5.697.038,78
SANTA CATARINA	1.281.330,06	5.338.825,82	537.713,60	7.157.869,48
SERGIPE	0,00	3.973.800,40	0,00	3.973.800,40
SÃO PAULO	15.651.739,84	71.351.951,11	21.220.294,95	108.223.985,90
TOCANTINS	0,00	266.000,00	0,00	266.000,00
TOTAL	29.300.115,07	193.259.510,12	32.806.328,06	255.365.953,25

**GRÁFICO COM A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS CAPTADOS NA
SOMA DOS ANOS DE 2007 A 2009 POR DIMENSÃO ESPORTIVA**



TEXTOS E DADOS RELATIVOS AO PERFIL DOS PARTICIPANTES DA III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE

O objetivo era nos aproximarmos do perfil dos participantes da III Conferência e para isso aplicamos um questionário objetivo em 182 pessoas durante o evento, buscando extrair traços do perfil pessoal e político das pessoas que se apresentam voluntariamente em Brasília durante um feriado nacional para participar do espaço de discussão e deliberação acerca de políticas de esporte e lazer.

Para a pesquisa utilizamos amostragem não probabilística por conveniência, ou seja, uma amostragem escolhida aleatoriamente, sendo o único critério de escolha dos participantes a disposição para participação voluntária na pesquisa. Neste caso todos os membros da população avaliada têm a mesma chance de serem sorteados para a amostra, porém os critérios de escolha são pelo menos em parte fruto do julgamento do pesquisador ou do entrevistado (OLIVEIRA, 2001).

Esta metodologia de pesquisa é indicada quando o pesquisador pretende uma aproximação exploratória sobre o tema, como é o caso desse estudo.

A pesquisa foi realizada com 183 participantes. Para determinar o número de pessoas ouvidas em questionário nos baseamos nos estudos do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), especificamente em um estudo publicado em 2007, acerca das formas de participação política dos delegados da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), e também que reuniu cerca de 2 mil pessoas, e foi aplicado por amostragem aleatória e simples. Porém no estudo do IBASE foi feita uma comparação entre dois extratos, tendo cada extrato 180 pessoas ouvidas, e o total de 360 questionários preenchidos⁵⁶. Como nosso estudo não se propôs a comparar categorias diferentes de participantes ouvimos 182 pessoas.

⁵⁶ (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2007)

O questionário foi composto de 31 questões que buscam a identificação pessoal e política do entrevistado, sua participação no evento e em outros espaços de participação popular, o seu conhecimento sobre a eficiência das Conferências Nacionais como espaço de formulação da agenda política da área, sua opinião sobre temas da agenda política do setor esportivo e sua relação com as conferências anteriores. A maioria das questões era objetiva e fechada, porém em 5 delas havia a possibilidade do entrevistado justificar sua resposta ou citar exemplos.

Para o nosso estudo tabulamos apenas 23 dados obtidos, quais sejam: gênero, profissão, idade, cor da pele, escolaridade, estado/região de origem, se participou de etapa livre ou preparatória, se possui filiação partidária, qual a posição política declarada, participação em movimentos sociais, qual segmento representa, participa de outras esferas de participação popular, participou das outras conferências, conhece o documento base, qual a linha estratégica considerada mais importante, se as deliberações passadas foram importantes, se as deliberações passadas alteraram as políticas nacionais ou municipais ou estaduais de esporte e lazer, se é a favor da política de mega eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil), se é a favor da lei de incentivo ao esporte, e por fim se a política de mega eventos tem relação com as deliberações das conferências passadas.

Este questionário foi aplicado em 22 delegados natos, 136 delegados eleitos, 17 convidados, 2 observadores e 2 palestrantes, além de 3 pessoas que não declararam o tipo de participação na III Conferência.

COPIA DO QUESTIONÁRIO APLICADO

Questionário número: |

BLOCO I: Perfil Social Básico

1. **Gênero:** () Feminino () Masculino

2. **Profissão:** _____

3. **Idade:** () 18 a 30 anos () 31 a 40 anos () 41 a 50 anos () 51 a 60 anos
() mais de 60 anos

4. **Cor/raça/etnia:** () Preto () Branco () Pardo () Indígena () Amarelo

5. **Escolaridade:**

Ensino Fund.	Ensino Médio	Superior	Mestrado	Doutorado
Completo () Incompleto ()	Completo ()) Incompleto ())	Completo () Incompleto ()	Completo () Incompleto ()	Completo () Incompleto ()

6. **Delegad@ pelo Estado de:** _____

Região: _____

7. **Reside no Município de:**

_____ **Bairro/Setor** _____

8. **Como se tornou delegado?**

() Delegado Nato () Eleito em conferência () Convidado

() Observador () Palestrante () Outro. Qual?

9. **Participou de alguma etapa eletiva?**

() Sim, municipal/regional e estadual () Sim, municipal/regional () Sim, estadual

() Não.

10. **Participou de alguma etapa livre ou etapa preparatória?**

Sim, livre Sim, preparatória Sim, das duas
 Não

Por que? _____

BLOCO II: Atuação Política e de segmento

11. Possui filiação partidária?

Não Sim. Qual partido? _____

12. Possui posição política declarada?

Não, Nenhuma/Neutro

Esquerda Centro- Esquerda Centro Centro-Direita
)Direita

13. Participa de algum movimento social?

Não Sim. Qual? _____

14. Representa algum segmento?

Fóruns/articulações/redes sociais Sindicatos/centrais/federações sindicais

Instituições religiosas Gestor público Estadual e Municipal

Movimentos sociais Clubes/federações/confederações
 esportivas

Associações de bairro Estudantes/movimento estudantil

Cref/confef CBCE

ONG Centros de pesquisa/Universidades

Outro, qual? _____

15. Você participa de outras esferas de participação popular?

Não. Sim, Fórum. Sim, Conselho: Municipal Estadual
 Nacional

Sim, outro. Qual? _____

BLOCO III: A importância da conferência e da participação para o delegado

16. Participações de edições anteriores?

I Conferência II Conferência 1º participação

17. Na primeira Conferência participou de qual Eixo Temático?

Esporte e alto rendimento Esporte Educacional
 Futebol Esporte, lazer e qualidade de vida
 Direito ao esporte e ao lazer Esporte, economia e negócio
 Esporte e conhecimento Esporte, administração e legislação

18. Na segunda Conferência participou de qual Eixo Temático?

Eixo I - Estrutura: Organização, agentes e competências
 Eixo II – Recursos humanos e formação
 Eixo III – Gestão e controle social
 Eixo IV – Financiamento

19. Nessa Conferência participará de qual Linha Estratégica?

Sistema Nacional de Esporte e Lazer Formação e valorização profissional
 Esporte, lazer e educação Esporte, saúde e qualidade de vida
 Ciência, tecnologia e inovação Esporte de alto rendimento
 Futebol Financiamento do esporte
 Infraestrutura esportiva Esporte e economia

20. Você conhece o documento básico da Conferência?

Sim. Não.

21. Você se identificou com ele?

Sim, muito Sim, um pouco Não Não sei

22. Ele contribuiu para o esclarecimento dos delegados?

Sim, muito Sim, um pouco Não Não sei

23. Na sua opinião qual a linha estratégica mais importante?

- Sistema Nacional de Esporte e Lazer Formação e valorização profissional
 Esporte, lazer e educação Esporte, saúde e qualidade de vida
 Ciência, tecnologia e inovação Esporte de alto rendimento
 Futebol Financiamento do esporte
 Infraestrutura esportiva Esporte e economia

24. No caso de não participar da linha estratégica considerada mais importante – Por que você está nessa linha?

- Decisão do grupo/segmento Maior possibilidade de passar a proposta
 Trabalho/pesquisa Esta é a minha segunda opção
 Outro. _____

25. Participa do conselho municipal de esporte e lazer da sua cidade?

- Participo Não participo Não tem conselho na minha cidade
 Não sei se existe na minha cidade Não sei o que é

26. Em sua opinião o Conselho Municipal de Esporte e Lazer de sua Cidade:

- não é atuante
 Tem força suficiente para garantir a implementação das Políticas de Esporte e Lazer
 É altamente comprometido com a construção de Políticas Públicas
 É comprometido apenas com a realização das Conferências
 Não sei.

27. Você se lembra de alguma das deliberações aprovadas em conferências passadas?

- Não. Sim.

Cite um exemplo?

28. As deliberações das conferências passadas foram importantes?

Sim, muito Sim, um pouco Não muito Não Não sei

29. Em sua opinião, o governo implementou as deliberações das conferências passadas?

sim, todas Sim, algumas Poucas Nenhuma Não sei

Se sim, você poderia citar um exemplo:

30. Em sua opinião, as deliberações das conferências passadas alteraram as políticas públicas de esporte e lazer do seu município/estado?

Sim, muito Sim, um pouco Não Não sei

Se sim, você poderia citar um exemplo:

31. Em sua opinião, as deliberações das Conferências passadas interferem nas políticas de esporte e lazer do Ministério dos Esportes?

Sim, muito Sim, um pouco Não Não sei

Se sim, você poderia citar um exemplo:

32. Você é a favor das políticas de Mega Evento (Copa do Mundo e Olimpíadas)?

Totalmente a favor A favor Contra Totalmente contra Sem opinião

33. Por quê?

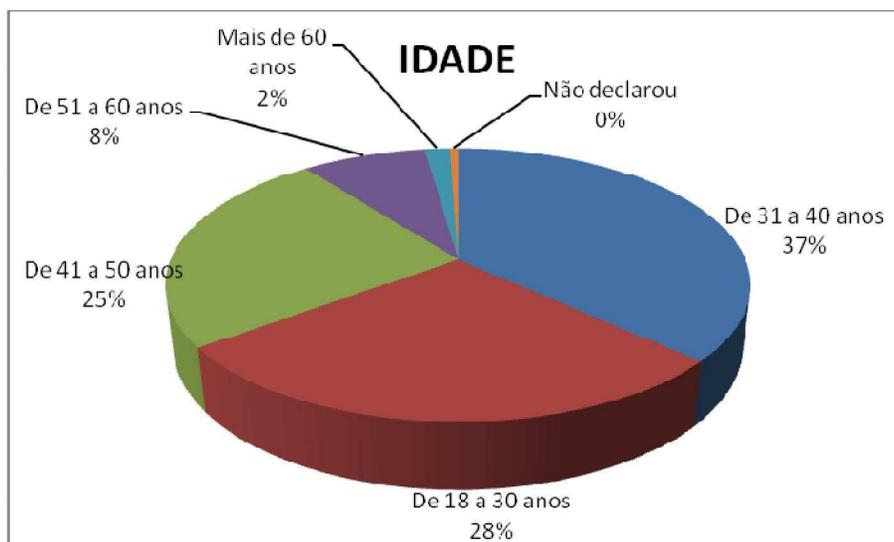
- Geração de emprego Turismo incremental
 Melhorias na infraestrutura Aumento do consumo das famílias
 Aumento da arrecadação de tributos
 Outro. Qual _____

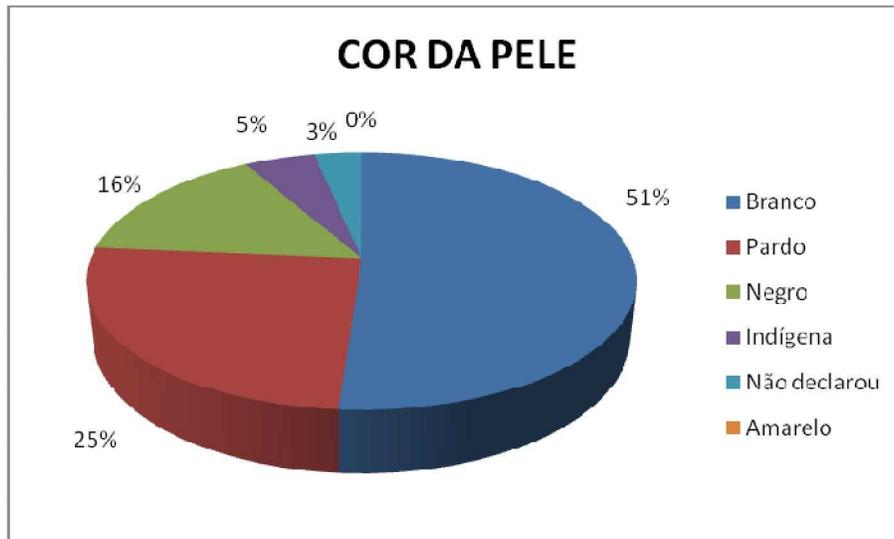
34. Você é a favor da lei de incentivo ao esporte?

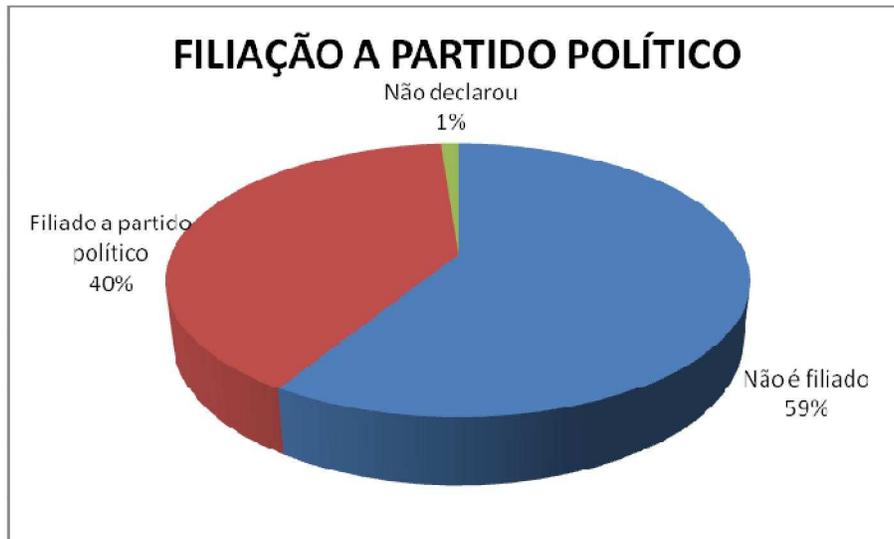
Totalmente a favor A favor Contra Totalmente contra Sem opinião

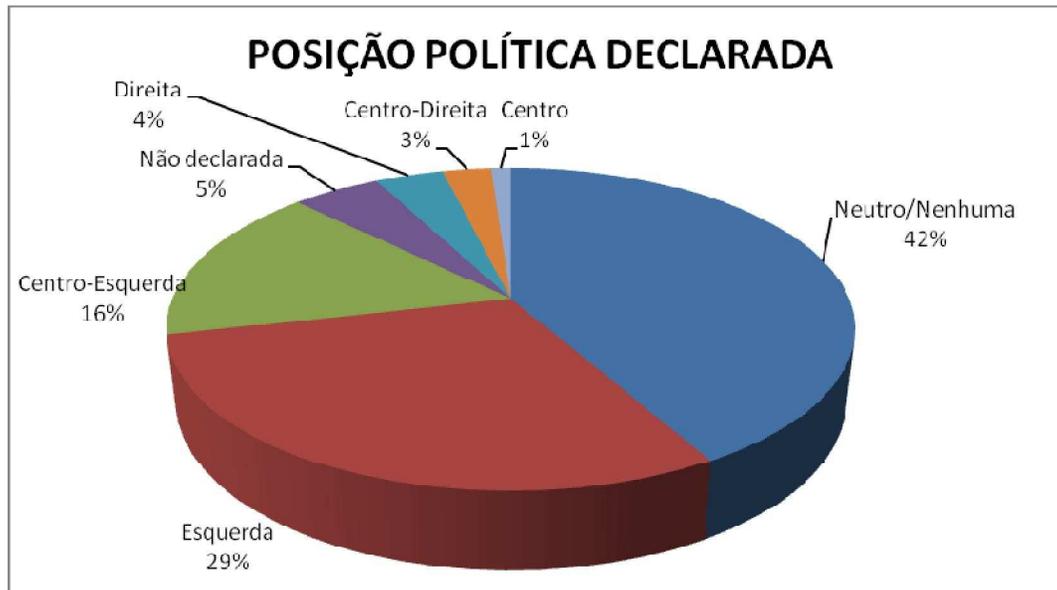
35. A política de Mega Eventos tem relação com as deliberações da conferência?

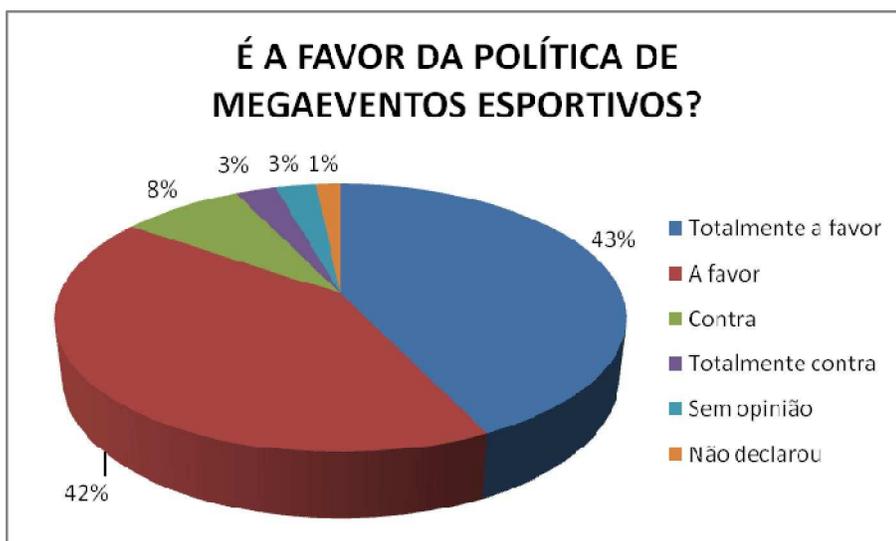
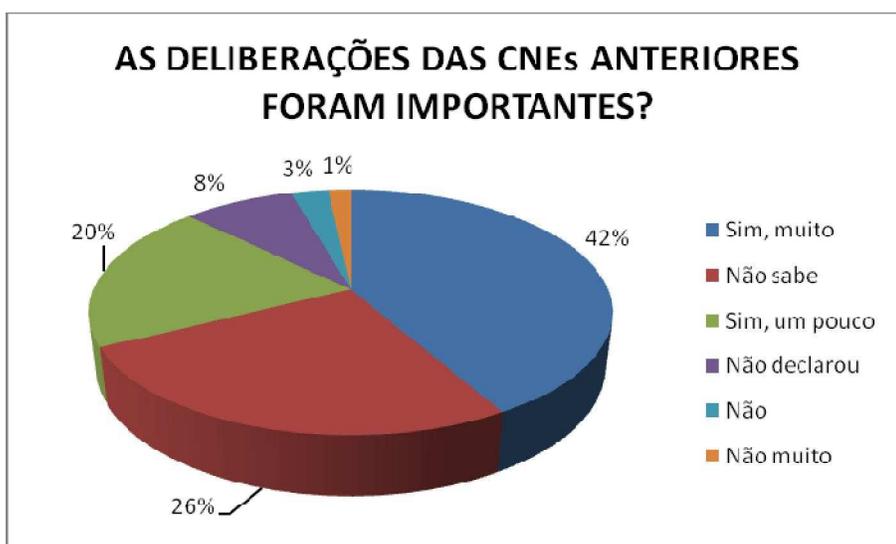
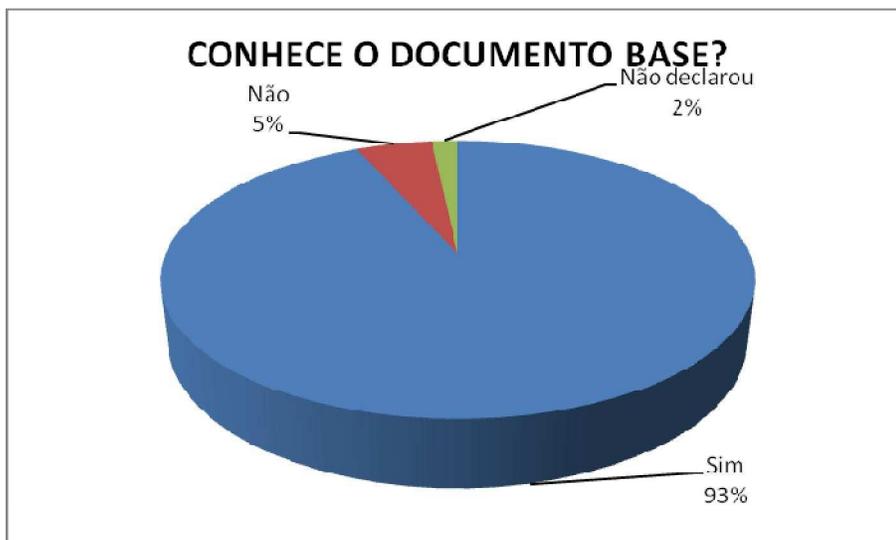
Sim Não Não sei



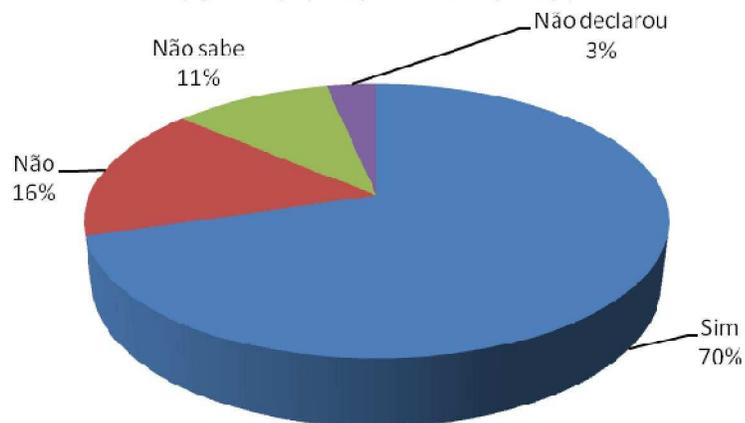




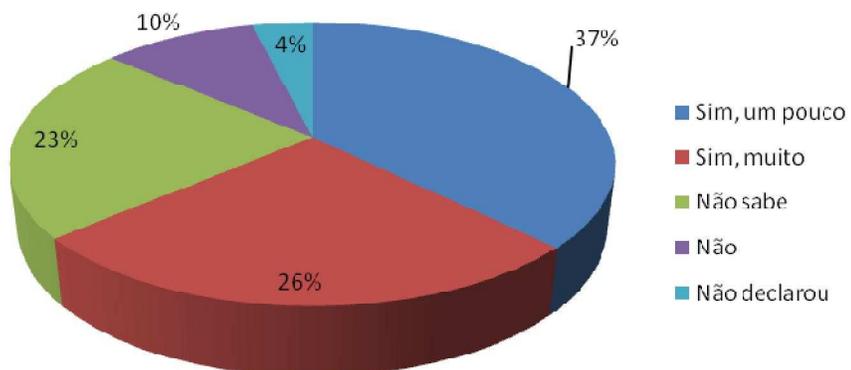


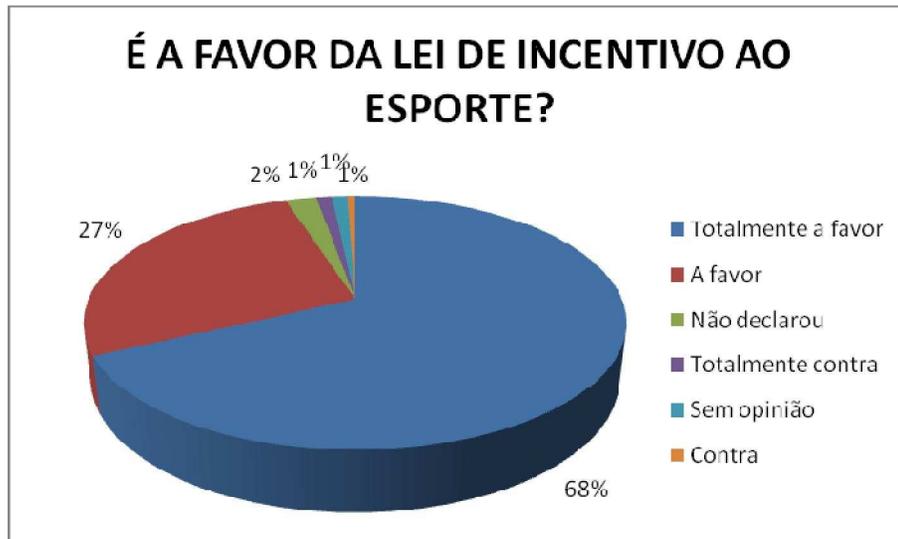


A POLÍTICA DE MEGAEVENTOS TEM RELAÇÃO COM AS CNEs ANTERIORES?

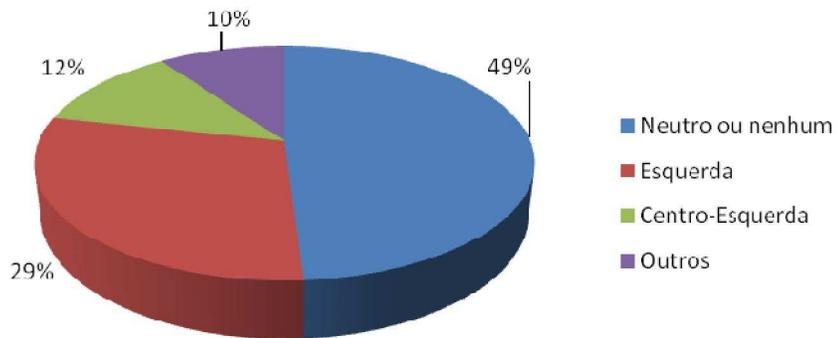


AS CNEs ALTERARAM AS PP DE ESPORTE NO MUNICÍPIO?





POSICIONAMENTO POLÍTICO - ATÉ 30 ANOS



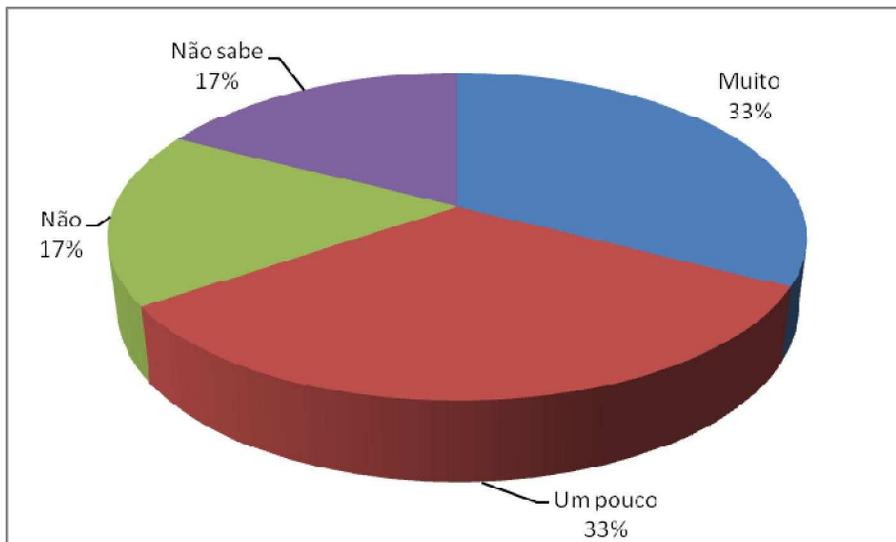
POSICIONAMENTO POLÍTICO - IDADE 31 A 40 ANOS



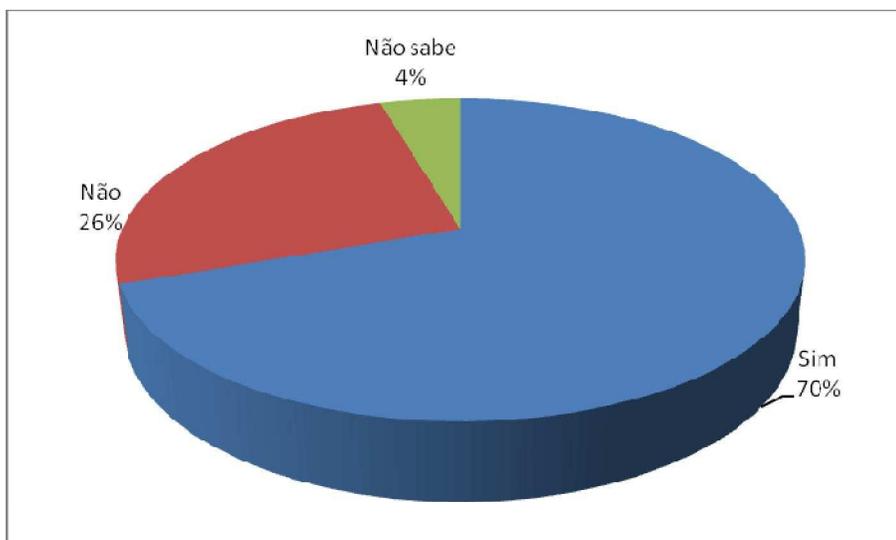
POSICIONAMENTO POLÍTICO ENTRE 41 E 50 ANOS



ENTRE OS GESTORES: SE AS DELIBERAÇÕES
PASSADAS FORAM IMPLEMENTADAS



A Política de Mega eventos têm relação com
as Conferências passadas? (entre os
participantes de outras Conferências)





ARTIGO: PERFIL DOS PARTICIPANTES DA III CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE

Segundo dados oficiais, as etapas estaduais da III CNE contaram com a participação de mais de 220 mil pessoas de todo o Brasil. Foram realizadas 440 etapas municipais, 350 regionais e 650 etapas livres em sete meses de mobilização nos 26 estados e no Distrito Federal. Já a etapa nacional contou com a participação de cerca de 1,5 mil pessoas, entre elas, 1.030 delegados eleitos nas etapas estaduais.

Com o objetivo de nos aproximarmos do perfil dos participantes da III Conferência aplicamos um questionário objetivo em 182 pessoas durante o evento, buscando extrair traços do perfil pessoal e político das pessoas que se apresentam voluntariamente em Brasília durante um feriado nacional para participar do espaço de discussão e deliberação acerca de políticas de esporte e lazer.

Para a pesquisa utilizamos amostragem não probabilística por conveniência, ou seja, uma amostragem escolhida aleatoriamente, sendo o único critério de escolha dos participantes a disposição para participação voluntária na pesquisa. Neste caso todos os membros da população avaliada têm a mesma chance de serem sorteados para a amostra, porém os critérios de escolha são pelo menos em parte fruto do julgamento do pesquisador ou do entrevistado (OLIVEIRA, 2001).

Esta metodologia de pesquisa é indicada quando o pesquisador pretende uma aproximação exploratória sobre o tema, como é o caso desse estudo.

A pesquisa foi realizada com 183 participantes. Para determinar o número de pessoas ouvidas em questionário nos baseamos nos estudos do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), especificamente em um estudo publicado em 2007, acerca das formas de participação política dos delegados da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (III CNSAN), e também que reuniu cerca de 2 mil pessoas, e foi aplicado por amostragem aleatória e simples.

Porém no estudo do IBASE foi feita uma comparação entre dois extratos, tendo cada extrato 180 pessoas ouvidas, e o total de 360 questionários preenchidos⁵⁷. Como nosso estudo não se propôs a comparar categorias diferentes de participantes ouvimos 182 pessoas.

O questionário foi composto de 31 questões que buscam a identificação pessoal e política do entrevistado, sua participação no evento e em outros espaços de participação popular, o seu conhecimento sobre a eficiência das Conferências Nacionais como espaço de formulação da agenda política da área, sua opinião sobre temas da agenda política do setor esportivo e sua relação com as conferências anteriores. A maioria das questões era objetiva e fechada, porém em 5 delas havia a possibilidade do entrevistado justificar sua resposta ou citar exemplos.

Para o nosso estudo tabulamos apenas 23 dados obtidos, quais sejam: gênero, profissão, idade, cor da pele, escolaridade, estado/região de origem, se participou de etapa livre ou preparatória, se possui filiação partidária, qual a posição política declarada, participação em movimentos sociais, qual segmento representa, participa de outras esferas de participação popular, participou das outras conferências, conhece o documento base, qual a linha estratégica considerada mais importante, se as deliberações passadas foram importantes, se as deliberações passadas alteraram as políticas nacionais ou municipais ou estaduais de esporte e lazer, se é a favor da política de mega eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas no Brasil), se é a favor da lei de incentivo ao esporte, e por fim se a política de mega eventos tem relação com as deliberações das conferências passadas.

Este questionário foi aplicado em 22 delegados natos, 136 delegados eleitos, 17 convidados, 2 observadores e 2 palestrantes, além de 3 pessoas que não declararam o tipo de participação na III Conferência.

O primeiro dado constatado é que a ampla maioria dos participantes é constituída de homens (67%) e apenas 33% de mulheres compunham o evento. Na primeira Conferência 24,1% eram mulheres, e na segunda Conferência a participação feminina aumentou cerca de 7% e foi para 31,4%.

57 (INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS, 2007)

Acerca da distribuição da cor ou raça declarada temos que 51% dos entrevistados se declaram branco, 15% preto, 25% pardos e 5% indígenas, nenhum participante se declarou amarelo. 90% das pessoas possuem nível superior, 9% dos participantes possuíam o ensino médio e apenas 1% possuíam o ensino fundamental como a escolaridade mais alta alcançada, 21% das pessoas que têm nível superior possuem mestrado ou doutorado. Consideramos alto o grau de escolaridade entre os participantes, conforme pode ser visto na tabela.

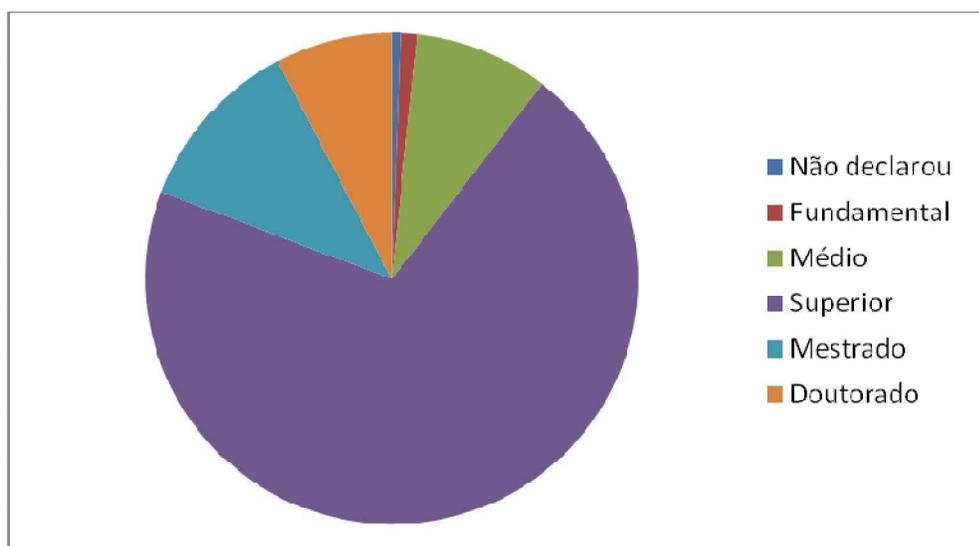


Gráfico 11

Com relação à região de origem dos participantes, o Sudeste e o Nordeste despontam com 32% e 31% dos participantes, seguidos do Norte com 14%, e Sul e Centro-Oeste com 10% cada. No tocante à profissão temos que 71% dos participantes são da área de educação física e esporte, e apenas 3% eram representantes de cargos eletivos (prefeitos, vereadores e seus assessores).

Entre os entrevistados 72% delegados eleitos, enquanto 12% eram delegados natos e 9% convidados de entidades organizadoras. 104 participantes, ou 57% dos entrevistados declararam ter participado de etapa livre ou preparatória, que têm como função apenas ampliar o debate sobre a conferência, e não são eletivas.

A fim de conhecer o perfil de participação política dos participantes, perguntamos se as pessoas entrevistadas eram filiadas a algum partido político. A

maioria respondeu que não era filiada (59%), e entre os não filiados, 62% se declararam neutros politicamente, e 30% de esquerda ou centro-esquerda.

Entre todos os participantes da pesquisa a fatia mais expressiva se posiciona à esquerda ou centro-esquerda politicamente (46%), enquanto 42% têm um posicionamento político chamado de neutro. O posicionamento político variou de acordo com a idade. A faixa etária que mais se considera neutra politicamente é a dos jovens com idade entre 18 e 30 anos (49%). A faixa etária que se posiciona mais à esquerda é a de adultos entre 31 e 40 anos (51% são de esquerda ou centro-esquerda).

Os presentes na conferência costumam ter participação em movimentos sociais (54%), e a maioria deles participa de outros fóruns de participação popular (52%). Porém apenas 36% participaram de pelo menos uma das conferências anteriores.

O segmento que estava mais representado proporcionalmente era o de gestores públicos municipais ou estaduais, conforme tabela abaixo:

Representação por segmento presente na III CNE

Gestor público Estadual e Municipal	29%
Não declarou	16%
Clubes, federações, confederações	12%
Foruns, articulações, redes sociais, Associações de bairro, movimento estudantil, sindicatos	9%
CREF/ CONFEF	8%
Outros	8%
Centros de pesquisa e Universidades	7%
ONG	5%
Movimentos sociais	3%
Instituições religiosas	2%
CBCE	2%

Tabela 15

A grande maioria dos gestores públicos (64%) é favorável às políticas de Mega Eventos que vem sendo implementadas no Brasil (Copa do Mundo e Olimpíadas). Apesar de ser um número alto vemos que os gestores públicos tem uma

aceitação menor da política de mega eventos que os participantes em geral, onde a aprovação é de 85%.

A opinião dos gestores com relação à importância das deliberações das conferências passadas também foi diferente da opinião dos participantes em geral. Para 72% dos gestores as deliberações **foram** importantes. No geral 62% dos entrevistados concordam com isso.

Tanto na opinião dos gestores quanto na opinião do público em geral, as deliberações das conferências passadas vêm sendo implementadas (66% e 65% respectivamente) pelo governo federal, estados e municípios.

Os delegados conheciam o texto básico da conferência, (96%). Também era unânime a aceitação à Lei de Incentivo ao Esporte, que contou com aprovação de 95% dos presentes.

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer foi considerado a linha estratégica mais importante da III Conferência por 22% dos participantes conforme tabela abaixo:

Sistema Nacional de esporte e lazer	22%
Esporte, lazer e educação	19%
Ciência, tecnologia e inovação	2%
Futebol	1%
Infraestrutura esportiva	1%
Formação e valorização profissional	14%
Esporte, saúde e qualidade de vida	13%
Esporte de alto rendimento	6%
Financiamento do esporte	15%
Esporte e economia	1%

Tabela 16

Por fim, 70% dos entrevistados acreditam que sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas tem relação com as deliberações das conferências passadas, e esta porcentagem se mantém igual mesmo se considerarmos somente as pessoas que já participaram de pelo menos uma das conferências passadas.

APROXIMAÇÕES SOBRE O PERFIL DOS PARTICIPANTES DA III CNE A PARTIR DO ESTUDO REALIZADO

A partir deste estudo, que tem como função apenas a caracterização dos participantes da III Conferência, pudemos inferir alguns traços do perfil pessoal (por exemplo, cor, idade e ocupação) e levantar dados que podem ajudar a compreender melhor o próprio processo das conferências nacionais de esporte.

O primeiro dado interessante é que 90% dos participantes possuem nível superior de escolaridade. No espaço havia mais pessoas com mestrado (completo ou em andamento) do que pessoas com apenas o ensino médio. Associando este dado ao fato de que 71% dos participantes têm uma ocupação diretamente ligada ao esporte, inferimos que pessoas que possuem atuação em esferas importantes relacionadas ao esporte é maioria no evento.

Também chama a atenção o fato da maioria dos participantes, não apenas nesta edição, ser homem. Um questionamento por nós descartado é o fato de que as esferas relacionadas à política e participação popular exercerem, por questões culturais, pouca atração às mulheres. Ao comparar a participação feminina na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN), percebemos que o problema da baixa representatividade das mulheres pode se dar por outros motivos, já que nos dados da III CONSAN a participação feminina bate os 50%.

Em nenhuma das duas primeiras Conferências do Esporte o tema dos Mega Eventos foi citado, pois ainda não estava publicamente colocada ainda a possibilidade do Brasil sediar uma Copa do Mundo e uma Olimpíada. Apesar disso nada menos que 70% dos participantes acreditam que a Política de Mega Eventos que vem pautando as ações do Ministério do Esporte, e que inclusive é o tema central do Plano Decenal de Esporte e Lazer, tem relação com as deliberações das Conferências passadas.

Já o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, tema central das duas outras edições de Conferência não foi ainda implementado e este ano foi tema de uma linha estratégica.

Apesar da principal deliberação das Conferências passadas não ter sido encaminhada (Sistema Nacional de Esporte e Lazer), e da principal agenda política do Ministério atualmente não ser fruto direto de Conferências passadas (Mega Eventos), 62% consideram que as conferências foram importantes para estabelecer a agenda política do Ministério do Esporte.

SÍNTESE DAS DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DO ESPORTE

As deliberações das três conferências foram muito próximas e podemos dizer que seguiram uma mesma linha de coerência, que passa pela determinação de se democratizar com qualidade as práticas de esporte e de lazer no Brasil.

Mesmo a III CNE, cujo tema é destoante dos temas principais das duas conferências anteriores, e cujo objetivo era ser um espaço voltado para pensar a organização do alto rendimento no Brasil, as propostas aprovadas vão, na sua maioria, na direção de ampliar o acesso ao esporte e lazer em suas diferentes manifestações, e atender a grupos com diferentes interesses e necessidades.

A prática esportiva descompromissada com o alto rendimento e o direito ao lazer estiveram fortemente presentes nas três edições da Conferência, inclusive nos debates das III CNE.

Para a implantação dos programas e ações que colaboram com as propostas aprovadas é necessário um maior aporte de recursos financeiros. Isso ficou claro, por exemplo, na proposta aprovada pelos três eventos, que propõe a vinculação de verbas da União, Estados e Municípios para aplicação em Esporte e Lazer.

Interessante notar que não apenas a vinculação de verbas do Estado em seus diferentes níveis foi aprovada, mas também que este recurso seja usado prioritariamente no esporte educacional, ou na democratização das práticas esportivas e de lazer.

Além disso, a proposta de outras fontes de financiamento, como a criação de um fundo nacional esportivo, esta também ligada a democratização do acesso ao esporte, mesmo quando adjetivada como “esporte de base”.

Sabemos que “esporte de base” é usado para que o investimento seja feito indiretamente ao esporte de rendimento, para formar atletas. Porém não podemos deixar de observar que quando se fala de base para o alto rendimento fala-se em ampliar o acesso, para que da massificação descubra-se talentos esportivos, e de qualquer forma massificação da prática esportiva não é contrária ou excludente ao modelo esportivo no qual as diferentes manifestações são equânimes e independentes, apesar de relacionadas.

Mas a massificação esportiva para a descoberta de talentos esportivos trás em si uma limitação de idade e de tipo de modalidades oferecidas para seus participantes, a carreira de esportista de alto rendimento, via de regra, é bastante curta. Esportes pouco conhecidos e outras atividades não ligadas ao esporte de rendimento são limitadas pela necessidade de ampliação da base de algumas modalidades.

Em diversos textos de lei, inclusive na Constituição Federal, fala-se em investimento de dinheiro público prioritariamente em Esporte Educacional, uma vez que o “educacional” refere-se não apenas ao esporte que ensina valores, mas sim a idade que ele abrange: crianças e adolescentes em idade escolar, ou seja, possível base para esporte de alto rendimento.

Sendo assim, mais do que privilegiar a democratização do esporte e do lazer a todos que tenham prazer em sua vivência, ao eleger o esporte educacional como foco das políticas públicas de esporte, na verdade esta se injetando força na base do esporte de rendimento à custa da exclusão de grande parcela da população que já passou da idade escolar.

Para equalizar este problema o investimento no esporte de participação, que amplia o acesso ao esporte e atividade física em pessoas de diferentes

idades, necessidades e interesses. A restrição do Estado a investir prioritariamente na dimensão educacional do esporte diminuiu muito as possibilidades de vivência esportiva e de lazer.

De qualquer forma há que se considerar que as proposições das três Conferências vão no sentido de financiar prioritariamente o esporte educacional e eventualmente o esporte de participação, ficando o financiamento do esporte de rendimento a cargo de Estado somente em situações descritas como “excepcionais”.

A única exceção feita a regra acima é dos recursos provenientes da Loteria (concursos de prognósticos), cuja renda atual deve continuar sendo revertida ao esporte de alto rendimento, porém há a proposta de aumentar o percentual destinado ao esporte, e este aumento deveria servir ao esporte educacional e de participação.

Num primeiro momento analisamos os dispositivos legais do Ministério do Esporte buscando perceber de que forma resoluções das Conferências influenciaram os mesmos e como isso se expressa nas Leis, Políticas e Resoluções.

Cabe agora ao presente estudo verificar como as resoluções das Conferências analisadas influenciaram o Orçamento Nacional Executado dos anos subsequentes à sua realização, e verificar se aplicação dos recursos da União corresponde a impressão da maioria dos participantes da III CNE de que as Conferências são espaços relevantes para a construção da Política Esportiva Nacional.