

## Políticas públicas de esporte no Brasil e os nexos com os megaeventos esportivos

### *Public policies of sports in Brazil and the nexus with sports megaevents*

**Adriano José Rossetto Junior<sup>1</sup>**

Complexo Educacional Faculdades Metropolitanas Unidas, São Paulo, SP, Brasil

**Marisa do Espírito Santo Borin<sup>2</sup>**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

**Submetido em:** 06/01/2017

**Aprovado em:** 13/07/2017

#### RESUMO

As políticas públicas de esporte no Brasil passaram por processos de estruturação e alteração nos últimos anos. Os objetivos deste estudo são identificar as políticas públicas de esporte desenvolvidas pelo Ministério do Esporte, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores no governo federal brasileiro (2003-2016) e analisar a relação das políticas públicas federais com a realização dos megaeventos no Brasil. Verifica-se que ocorreu a criação do Ministério do Esporte em 2003, com o objetivo de democratização do acesso ao esporte, porém no decorrer das gestões federais do Partido dos Trabalhadores, nota-se alteração de rumos das políticas públicas de esporte brasileiras, com mudança drástica dos temas e objetivos da Conferências Nacionais de Esporte e promulgação de leis. Constata-se, ao final do estudo, que o foco das políticas do governo federal são o fomento aos megaeventos esportivos sediados pelo país, o desenvolvimento do esporte de alto rendimento e a conquista de resultados internacionais, em detrimento da democratização e universalização do acesso à prática esportiva, contrariando os princípios da estruturação do Ministério do Esporte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Esporte; Megaeventos esportivos.

#### ABSTRACT

*The public sports policies in Brazil have past for an structuring and change processes in the past years. The objectives of the study are identified the public policies of sports developed by the Ministry of Sports during the management of the Brazilian federal government (2003-2016) and analyze the relationship between the federal public policies and the sports megaevents in Brazil. It was verified that the creation of the Ministry of Sports occurred in 2003, with the goal of democratizing access to sport, with drastic change in the themes and objectives of the National Sports Conferences and Law Enactment. It is noted at the end of the study that the focus of federal government policies are the increase of sports megaevents in Brazil, the development of high-performance sports and achievement of international results, in the detriment of democratization and universalization of access to sports practice, contradicting the principles of the Ministry of Sports.*

**KEYWORDS:** Public policies; Sport; Sports megaevents.

---

<sup>1</sup> Doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador Pedagógico da OSCIP Instituto Esporte & Educação. Coordenador e professor do Curso de Pós-Graduação em Educação Física Escolar do Complexo Educacional-FMU e Universidade Estácio de Sá. Coordenador de Projetos do Instituto Esporte e Educação. Endereço: Rua Luis Gonzaga de Azevedo Neto, 79, CEP 05690-040 - Vila Tramontano, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: adrianorossettojr@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutorada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenadora e Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo. E-mail: marisaborin@terra.com.br

## 1 INTRODUÇÃO

Política pública não apresenta um conceito unânime, em razão da dificuldade de delimitação e entendimento das suas instâncias (públicas, privadas ou governamentais), desde o que é política pública, quem determina sua demanda, bem como os métodos para sua implementação. Políticas públicas são definidas e praticadas historicamente e as diferentes sociedades têm distintos padrões de políticas, seja em como conceber, realizar, financiar e investir ou nas necessidades e problemas da população que acabam por determinar diferentes definições.

As políticas públicas ou as funções que o Estado desempenhava no século XVIII e na primeira metade do XIX, eram focadas na segurança pública e na defesa externa de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia e maior participação e reivindicações da sociedade, as responsabilidades do Estado se ampliaram.

Desde a segunda metade do século XIX os governos apresentavam vários meios de intervenção na vida social, mas na segunda metade do século XX ocorreram grandes alterações nas políticas públicas, que ampliaram a sua complexidade, em razão do surgimento de variadas formas de políticas, governos e participação popular.

Sobre o papel do Estado no desenvolvimento de políticas públicas, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) de Minas Gerais (2008, p. 5) afirma que: “atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como Saúde, Educação, Meio Ambiente”. As demandas dessas áreas são estabelecidas a partir da organização de parte da sociedade que tem consciência de determinadas esferas e exige suas garantias. Todos esses fatores transformam e diversificam as políticas públicas (Giovanni & Nogueira, 2013).

As alterações sociais ocorridas na segunda metade do século XX tornam mais complexa a compreensão das políticas públicas. Primeiramente, pelo alargamento da capacidade de planificação e planejamento da administração governamental. Posteriormente, pelo avanço na estrutura de poder, com coexistência de poderes e vigências de direitos de cidadania que modificaram as ações e distribuição de poder do Estado. Finalmente, a ampliação das situações problemáticas, devido à disseminação da capacidade de problematizar na sociedade, reivindicando a formulação de agendas públicas para o exercício da cidadania (Giovanni & Nogueira, 2013).

Pode-se inferir que as políticas públicas são “sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado” (Nunes & Cunha, 2014, p. 7). Assim, pode-se afirmar que política pública trata de deliberar quem decide o quê, quando, como e para quem e, ainda, reflete as suas consequências. São exemplos de políticas públicas no Brasil, a Educação, a Saúde e o Esporte, que são direitos universais de todos os brasileiros assegurados e instituídos pela Constituição Federal de 1988. Dessa forma, pode-se perguntar quais setores da sociedade as políticas de esporte no Brasil atenderam? Quem foram os responsáveis pela formulação? Como foram elaboradas? Quem participou da articulação? Quais foram as demandas, interesses e desejos atendidos com as políticas públicas de esporte no Brasil nos últimos anos?

As políticas públicas podem ser pensadas e formuladas pelo poder executivo ou legislativo, separada ou conjuntamente, com propostas da sociedade civil, em seus diversos segmentos. A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas é assegurada em leis. A Constituição Federal de 1988 garantiu a participação da sociedade na gestão de políticas e programas promovidos pelo Governo Federal - é o chamado controle social. Essa participação pode ocorrer por meio de diversos canais. Os mais comuns são os conselhos gestores de políticas públicas que atuam nos estados e municípios (Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação).

Para Pires (2008, p.175) as políticas públicas para o esporte devem nascer no interior de movimentos sociais “privilegiando os sujeitos historicamente constituídos e não somente seus aspectos pertinentes ao poder ou de Estado, no que diz respeito ao esporte enquanto prática social

pertinente à política social [...]”. Logo, o Estado deve ouvir a sociedade civil organizada, de forma atenta e respeitosa, para planejar as políticas públicas de esporte.

Entretanto, a população brasileira não foi consultada em nenhum momento sobre a realização dos megaeventos esportivos no país e da formulação de políticas públicas para esses eventos esportivos. Desde a pretensão do Estado nacional em sediar a Copa do Mundo FIFA e as Olimpíadas, depois durante as candidaturas das cidades-sede para a Copa do Mundo, quando houve disputas entre as cidades brasileiras e muito menos nos projetos de planejamento de ações de estruturas e possíveis legados da Copa do Mundo FIFA e das Olimpíadas.

As políticas públicas de esporte devem ser pensadas e instituídas para muito além de intervenções sazonais, pontuais ou ações fragmentadas, com intuito de viabilizar eventos esportivos ou fomentar treinamentos especializados para acolher demandas específicas de parcela mínima da sociedade. Portanto, organizar a política pública brasileira tendo como objetivo maior sediar os megaeventos esportivos, contrapõe as assertivas dos autores e as expectativas da população.

Segundo Proni (2014) a política pública de esporte se constitui em estruturas administrativas duradouras e abundantes, no sentido de política de Estado, com ordenamento legal, planejamento profissional e estratégico de longo e médio prazo, leis e mecanismos de financiamento, avaliação de programas e projetos e, ainda, com diretrizes e códigos públicos estabelecidos em comum com os atores<sup>3</sup> do campo esportivo (atletas, esportistas, clubes, federações, secretarias estaduais e municipais, associações, ONGs, sindicatos e outros). A partir da afirmação do autor, questiona-se: quais atores do campo esportivo participaram da elaboração das políticas públicas de esporte para sediar os megaeventos esportivos?

Para Proni (2014) as políticas públicas precisam criar, estruturar e gestar democraticamente sistemas complexos de esporte que direcionam o funcionamento das entidades esportivas, aproximando e relacionando as manifestações esportivas (educacional, de lazer e de alto-rendimento) e fomentando a prática esportiva com a estruturação e manutenção de espaços, aquisição e conservação de equipamentos e elaboração e execução de programas esportivos para todos com o objetivo de garantir os direitos do cidadão e atender as demandas da população brasileira, conforme consta nas leis brasileiras e na compreensão do conceito de política pública.

Assim, levanta-se como problema da pesquisa, as alterações das políticas públicas de esporte nos últimos treze anos e seus nexos com a realização dos dois maiores megaeventos esportivos no Brasil, em detrimento da garantia dos direitos à prática esportiva assegurado na Constituição brasileira.

Dessa forma, os objetivos do estudo são identificar as políticas públicas de esporte desenvolvidas pelo Ministério do Esporte, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal brasileiro (2003-2016) e analisar a relação das políticas públicas federais com a realização dos megaeventos no Brasil.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

A Constituição Federal do Brasil (1988), influenciada pelo impacto da adoção e propagação pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), da Carta Internacional de Educação Física e Esporte que estipulou o esporte como direito de todos, a Constituição Brasileira determina o esporte como direito social do cidadão, especificamente no artigo 217. Posteriormente, a garantia do direito foi regulamentada por leis de 1996 e subsequentes, como a Lei n. 9.615, 1998 (Lei Pelé).

A Constituição Federal não solucionou as questões do campo esportivo, mas ao menos legalizou o esporte nacional que favoreceu a viabilização de políticas públicas para resolver algumas demandas. A partir da legalidade do direito ao esporte vislumbrou-se uma nova estrutura esportiva, entretanto

<sup>3</sup> No processo de discussão, criação e execução das políticas públicas, encontram-se basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos) ou atuando de forma permanente como os servidores públicos (que operam a burocracia) (SEBRAE/MG, 2008, p. 8).

avanços efetivos para o campo esportivo e os cidadãos brasileiros ocorreram posteriormente, com o estreitamento da relação entre Estado e sociedade.

A chegada do PT ao Governo Federal, mesmo que limitada pelas alianças ao centro e dele à direita, acenou para a possibilidade de assunção do postulado contra-hegemônico da indicação de parâmetros para que a democratização do esporte (e da libertação do lazer de seu jugo) pudesse ocorrer e ser usufruída por todo o conjunto da população brasileira. (Castelan, 2011, p. 106)

Na busca pela democratização e garantia de direito ao esporte, foi institucionalizado o Ministério do Esporte pela Medida Provisória n.103, de 1º de janeiro de 2003 do governo do Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva que, assim, constituiu um órgão federal para administrar, exclusivamente, o esporte brasileiro, conferindo ao esporte, *status* de ministério exclusivo e permanente, pela primeira vez no país, indicando que o governo dedicava suposta importância a esse campo.

Conforme texto da lei que criou o Ministério do Esporte em 2003, as competências que constituem o recente Ministério 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).

Percebe-se que a instituição do Ministério do Esporte tem como foco principal a democratização e promoção do esporte, não a realização de grandes eventos esportivos ou as disputas internacionais. Apenas pode-se cogitar sediar megaeventos esportivos se esses eventos forem entendidos como fatores de desenvolvimento e promoção do esporte. Porém, os megaeventos esportivos são promotores da comercialização da mercadoria “esporte” a seus consumidores e acúmulo de capital para as instituições promotoras e não para o estímulo a formação de novos praticantes e esportistas.

A partir de então o Ministério do Esporte, entregue à direção do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), na figura do Ministro Agnelo Queiroz, detentor do menor orçamento entre todos os ministérios do governo Lula, passa a ser o responsável por construir e instituir a Política Nacional de Esporte. Assim, precisa articular-se e estabelecer parcerias com outros Ministérios, União, Estados, Municípios e, também, com políticos, sociedade civil organizada e a iniciativa privada, porque é fundamental a consonância dessas instituições para efetivar e consolidar o processo de forma democrática e contínua para concretizar uma política de Estado para o esporte brasileiro (Nunes & Cunha, 2014). Porque, conforme a Resolução n. 5, de 14 de junho de 2005, o esporte deve ser entendido “como uma política de Estado com vista ao desenvolvimento da nação, ao fortalecimento da identidade cultural, da cidadania, da autodeterminação de seu povo e com vista à defesa da soberania do país” (Brasil, 2005, p.129).

A instituição do Ministério do Esporte, ainda mais em um suposto governo popular do Partido dos Trabalhadores (PT), criou expectativas de mudança no campo. Os atores esportivos mais progressistas ansiavam por alterações nas políticas de esporte que não abordassem superficialmente o esporte e o lazer como direitos sociais e não mais favorecessem o esporte espetáculo, em razão de seu potencial ideológico, político e econômico (Melo, Hungaro, & Athayde, 2015).

A criação do novo Ministério do Esporte acarreta alguns avanços quanto a regulamentação e democratização do esporte. Inicialmente, a organização e hierarquização do Ministério em: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), Secretaria Nacional de Esporte de Alto-rendimento (SNEAR), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (SNDEL), Consultoria Jurídica, Gabinete do Ministro, além de um órgão consultivo, o

Conselho Nacional de Esporte. Estrutura organizacional que mostra, ao menos, a intenção de fomentar os esportes em todas as dimensões e manifestações.

A Política Nacional de Esporte (Brasil, 2005, p. 37-39) determina oito diretrizes de ações:

- 1) Universalização do acesso e promoção da inclusão social;
- 2) Desenvolvimento humano;
- 3) Ciência e tecnologia do esporte;
- 4) Promoção da saúde;
- 5) Paz e desenvolvimento da nação;
- 6) Desenvolvimento econômico;
- 7) Gestão Democrática: participação e controle social;
- 8) Descentralização da política esportiva e de lazer.

Constata-se que, as diretrizes têm caráter democrático, entendimento do esporte como fator de educação, saúde e desenvolvimento e reconhece o direito de todos os cidadãos às práticas esportivas, seu controle e dever do Estado à sua universalização.

O Ministério do Esporte passou a desenvolver uma série de ações e políticas esportivas, organizadas em programas, documentos, eventos e projetos. A Secretaria Nacional de Esporte Educacional preocupava-se com o sistema educacional e a inserção do esporte como meio educacional, cria e prioriza o Programa Segundo Tempo (2003). Programa este estratégico do Governo Federal, que tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social.

Também foram criados no Ministério do Esporte outros programas de caráter socioeducativos, como o Pintando a Cidadania (2003) e Programa Recreio nas Férias (2010), esses com menor abrangência, investimentos e repercussão de resultados.

A Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer responsabilizava-se por programas relacionados ao esporte como lazer e também do financiamento de grupos de pesquisa, eventos científicos, publicações de livros e periódicos. A Secretaria de Esporte Recreativo e do Lazer instituiu o Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC) (2003), os Jogos dos Povos Indígenas (2003), a Rede Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (CEDES) (2005), o Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte (CEDIME) (2005) e o Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social (2010).

A Política Nacional do Esporte se consolidava pela implementação, pelo Ministério do Esporte, do Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC) e do Programa Segundo Tempo (PST), inclusive foram reconhecidos pela ONU, acarretando em destaque internacional às políticas públicas do país.

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto-rendimento cuidou das políticas do esporte profissional e, posteriormente, responsabilizou-se pelos grandes eventos esportivos, cabendo à sua gestão: Programa Bolsa Atleta (2005), Rede CENESP (Centros de Excelência Esportiva) (2005), Olimpíadas Escolares (2005) e o Calendário Esportivo Nacional.

A Secretaria Executiva, ficou a cargo de Orlando Silva Junior que depois tornou-se Ministro do Esporte que gerenciava: a Conferência Nacional do Esporte (2004), a Lei de Incentivo ao Esporte (2006), a Pintando a Liberdade (2003), a Praça da Juventude e as praças esportivas do Programa de Aceleração do Crescimento (2011).

Por meio da Secretaria Executiva, no início do segundo ano de Governo o Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, instituiu e convocou à sociedade civil, instituições e atores esportivos para a I Conferência Nacional de Esporte, em 2004, que acarretou discussão aprofundada sobre o esporte brasileiro, constituindo-se em espaço de debate, formulação e deliberação das Políticas Públicas de Esporte e Lazer para o país. Isso, resultou, posteriormente, em mais duas conferências nacionais de esporte nos anos 2006 e 2010. Segundo o decreto, os objetivos da realização das Conferências foram: “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”.

As Conferências Nacionais de Esporte são organizadas e realizadas na mesma lógica das outras temáticas, como saúde, educação, assistência social etc., que foram realizadas pelo Governo. Essas conferências foram precedidas por etapas municipais, regionais e estaduais, nas quais discutem temas e aspectos relativos à Conferência Nacional. As etapas Municipal e Regional elegiam delegados e propostas para a etapa Estadual, que selecionava delegados e propostas para a Nacional. Na etapa Nacional desenvolveram-se os debates a partir das contribuições e texto básico originados das etapas anteriores, consubstanciando em espaço consultivo e deliberativo das políticas públicas.

Os debates nas diferentes instâncias contaram com envolvimento de organismos da sociedade civil, clubes, federações, ONGs, sindicatos, associações, Conselho profissional e representantes do bloco no poder. Os delegados nacionais, que tinham direito a voz e voto nas Conferências, apesar da participação de outros convidados e palestrantes, tiveram as despesas de transporte, estadia e alimentação custeadas pelo Ministério do Esporte (Castelan, 2011).

A I Conferência Nacional de Esporte foi realizada em junho de 2004, em Brasília, com o tema Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano e reuniu delegados representantes do esporte nacional - gestores, acadêmicos, juristas, dirigentes, treinadores, atletas, gestores, entre outros - buscando contemplar todas as dimensões e manifestações esportivas. Assim, esta Conferência representou um marco na democratização da Política Pública de Esporte, especialmente, no sentido de começar a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Os debates que ocorreram na I Conferência Nacional de Esporte foram norteados por quatro princípios, que têm relação com a garantia do “esporte e lazer como direito de cada um e dever do Estado” (Brasil, 2005), conforme observa-se:

1. 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. Do reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais;
3. 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. Da gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos.

Portanto, nota-se que, os princípios estão em consonância com a Constituição Federal no sentido de garantir a democratização das práticas esportivas e da gestão pública e contemplar a diversidade das manifestações esportivas e a inclusão social e esportiva.

Também, os conceitos de esporte, atividade física, saúde, lazer e política pública, adotados na I Conferência Nacional de Esporte e balizadores das discussões, mostram a aproximação com a área progressista da Educação Física, com foco na ampliação da cultura esportiva e superação da monocultura futebolística, democratização e transparências de informações e legislação, com mecanismos de participação e controle popular, até na gestão de Confederações, Federações, Clubes e Associações. Também, levantou-se a necessidade e emergência de criação do Sistema Nacional de Esporte, que possibilitasse a gestão e fomento de todas as dimensões e manifestações esportivas.

Os maiores destaques das discussões desta Conferência e com maior peso político são a construção da Política Nacional do Esporte e a proposta de criação da Lei de Incentivo ao Esporte, formalizada, posteriormente, pela Lei n. 11.438, 2006 (Castelan, 2011).

A I Conferência sinalizou para um salto de qualidade em relação aos pressupostos apresentados no documento “Uma Política Nacional de Esporte de 2003” (Melo et al., 2015). A sistematização dos debates em texto gerou documento que atrela as políticas de esporte e lazer, acatados como direitos sociais, ao compromisso de reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social,

alertando, ainda, para o equívoco em compreender o esporte e o lazer como meios de solucionar ou desviar a atenção de problemas sociais e, também, sobre os aspectos positivos e negativos do esporte (Brasil, 2004).

Em 2006 o Ministério do Esporte promoveu a II Conferência Nacional de Esporte, cujo tema "Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer", teve o intuito de discussão aprofundada e uma reflexão avaliativa da implementação da Política de Esporte no Brasil, visando debater a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (Brasil, 2006). Os documentos anteriormente produzidos pelo Ministério do Esporte, da Conferência anterior e Política Nacional do Esporte, pronunciamentos presidenciais e documento produzido pelo I Fórum do Sistema Nacional do Esporte e Lazer (2005) eram todos concernentes a este objetivo (Castelan, 2011).

Os documentos deliberavam sobre a necessidade de instâncias de discussão que favorecessem a participação popular como Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, entre outros, mantendo viés de corresponsabilidade do cidadão na formulação das políticas públicas de esporte. A II Conferência Nacional de Esporte estabeleceu quatro eixos estruturantes dos debates:

- Estrutura (organização, agentes e competências);
- Recursos humanos e formação;
- Gestão e controle social;
- Financiamento (Proni, 2014).

A II Conferência aclamou a necessidade de universalização do acesso ao esporte e lazer no Brasil, discutiu a estrutura que compõe o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, sua organização, agentes e competências, estabeleceu que o Sistema Nacional de Esporte deve ser aberto, plural e descentralizado, capaz de articular instituições, entidades e organizações esportivas – públicas, privadas e do terceiro setor – que oferecem a prática esportiva em âmbito municipal, estadual e federal, também com representantes dos profissionais da área e usuários (Starepravo, Mezzadri, & Marchi, 2015).

A proposta do Sistema Nacional do Esporte compreende as manifestações de esporte educacional, participação e alto-rendimento “não excludentes entre si, articulados de forma equânime, em uma estrutura aberta, democrática e descentralizada”, indicando o fim do sistema esportivo piramidal, excludente e que atende unicamente as perspectivas do esporte de alto-rendimento. Também recomenda a criação de pastas específicas para o esporte e lazer em estados e municípios no sentido de fomentar e democratizar a prática esportiva (Castelan, 2011).

Um dos pontos principais decididos na II Conferência Nacional de Esporte foi a proposta que subsidiou a Lei dos Incentivos ao Desporto, Lei n. 11.438, 2006, sancionada em 29 de dezembro de 2006, que vigorou até 2015 e foi renovada até 2022 pela Lei n. 13.155, 2015. A lei foi instituída com o objetivo de estimular a prática esportiva, por meio da dedução fiscal de pessoas físicas e jurídicas, mediante doações e/ou patrocínios para programas esportivos das diversas manifestações, embora os projetos precisem ser aprovados pelo Ministério do Esporte. No capítulo I, artigo 1º, foi abordado que as deduções de impostos ficam limitadas: I - relativamente à pessoa jurídica, a 1% do imposto devido (Redação dada pela Lei n. 11.472, 2007); II - relativo à pessoa física, a 6% do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual.

A principal proposta do eixo “Financiamento”, segundo Castelan (2011) é a criação de Emenda Constitucional que garanta a vinculação de receita tributária em 1% das verbas da União e 1,5% das verbas de Estados e Municípios. Tal fato não havia ocorrido até 2016. O texto final também expressa a necessidade de redistribuição de recursos provenientes de loterias para garantir a equidade de recursos às diversas manifestações esportivas, demonstrando o descontentamento dos participantes da Conferência com a distribuição de recursos que privilegia o esporte de alto-rendimento, com maior aporte financeiro às Confederações e Federações Esportivas que fazem a gestão dessa manifestação esportiva, tal procedimento é histórico na política esportiva do país e se perpetua até os dias atuais.

A Tabela 1, mostra a distribuição desequilibrada de verbas pelos programas do Ministério do Esporte, durante o período (2004-2007), ocasião em que se realizaram as duas primeiras Conferências Nacionais de Esporte que apresentaram princípios e objetivos de inclusão e democratização do esporte, mas que o repasse de recursos aos programas das diferentes manifestações esportivas, revela o contrário.

**Tabela 1** - Distribuição de recursos pelo Ministério do Esporte no período 2004-2007

Programa	Ano				Média
	2004	2005	2006	2007	
Brasil no Esporte de Alto-rendimento	4,04%	7,86%	3,10%	4,69%	4,68%
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%	27,78%
Segundo Tempo	19,53%	31,19%	18,36%	8,94%	15,58%
Esporte e Lazer na Cidade	53,28%	55,32%	37,52%	29,52%	37,51%

Fonte: Portal da Transparência, 2014.

Percebe-se que, em 2004 e 2005, existia a prioridade de fomento na democratização do esporte, com maior aporte de recursos nos Programas Segundo Tempo e Programa Esporte e Lazer na Cidade, respectivamente vinculados as Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (SNDEL). A partir de 2006 nota-se uma mudança de investimentos, passando a aumentar os investimentos no Rumo ao Pan. Já em 2007, observa-se clara prioridade para as ações relacionadas ao Pan, em detrimento dos outros programas. A execução [orçamentária] sofreu impacto, particularmente em 2007, pois além dos contingenciamentos rotineiros, foi dada compreensível prioridade aos Jogos Panamericanos, prejudicando, assim, outros programas (Castelan, 2011).

Constata-se que as ações para realização do Pan no Rio de Janeiro receberam mais verbas que o esporte educacional (PST) durante os quatro anos. A alteração da prioridade de investimentos foi arquitetada e implementada de cima para baixo, desrespeitando as determinações das duas Conferências e da própria Constituição Federal, pelos setores e atores do campo esporte que têm interesse em políticas de megaeventos esportivos, ou seja, os vencedores do legado, conforme aponta Preuss (2008). Política e procedimentos que se reafirmam com as candidaturas à Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas Rio 2016.

O texto final, aprovado na II Conferência Nacional do Esporte, no mesmo sentido da primeira, ratifica o esporte e o lazer como direitos sociais e norteia-se pelos princípios da democratização e inclusão social (Castelan, 2011).

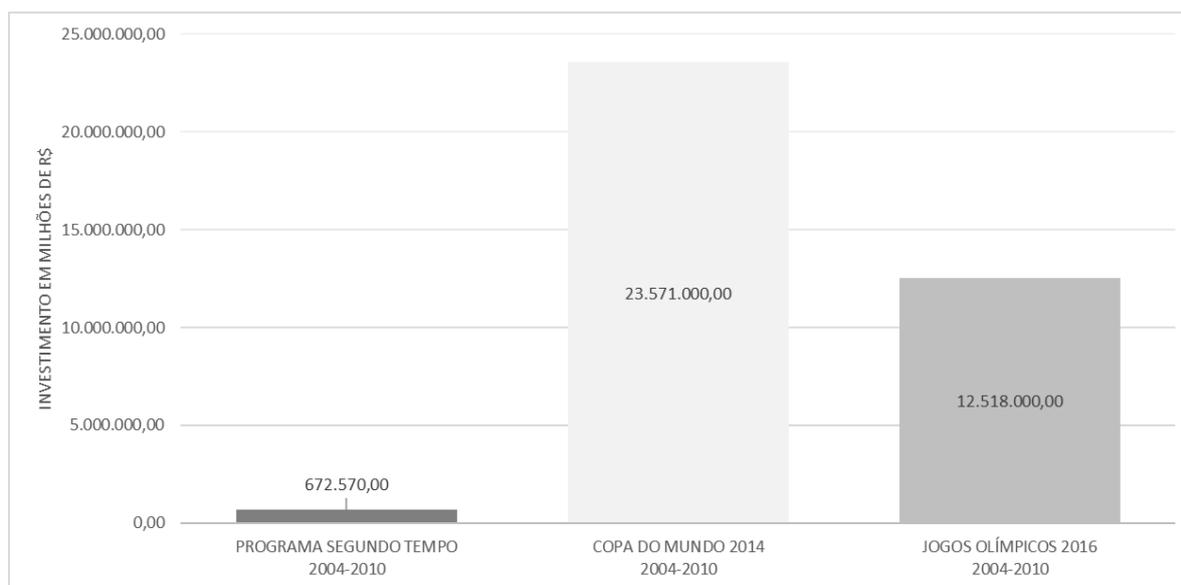
Sua finalidade central é democratizar a elaboração da Política Nacional de Esporte e Lazer e os Planos Nacionais subsequentes, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes e de uma política diferenciada para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas. (Brasil, 2006)

Por meio da análise das deliberações das duas primeiras Conferências percebe-se que foram semelhantes e seguiram uma mesma linha de coerência que era focada em democratizar, com qualidade, as práticas de esporte e lazer no Brasil (Castelan, 2011). Entretanto, pode-se inferir que as propostas não se efetivaram na prática, como se observa na gestão de políticas públicas de esporte dos anos referentes ao período das duas Conferências, como também nos posteriores em que o foco no esporte de rendimento é ainda mais ampliado e, conseqüentemente, reflete-se na distribuição de recursos para os diferentes programas, priorizando os megaeventos esportivos e o esporte espetáculo inerente.

O Ministério do Esporte redireciona as ações próximos ao Pan Rio 2007, a agenda, antes relacionada ao discurso da democratização da prática esportiva, é direcionada rumo aos megaeventos

esportivos, revelando a virada na postura governamental. Política que se consolidou com a confirmação do Brasil como país-sede da Copa do Mundo de 2014, também em 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2016, em 2009 (Athayde, 2011).

Os investimentos do Ministério do Esporte entre os anos 2004-2010 demonstram a inconsequência orçamentária do governo e o paradoxo com as diretrizes da política esportiva, definidas nas duas primeiras Conferências e discursos dos governantes. Porque constata-se que o investimento de recursos do Ministério, no período entre 2004 e 2010, no Programa Segundo Tempo (Esporte Educacional) foi de R\$ 672.570,00, na Copa do Mundo 2014 o montante foi de R\$ 23.571.000,00 e nas Olimpíadas Rio 2016 foi R\$ 12.518.000,00 (Athayde, 2011), conforme pode-se observar na Figura 2.



**Figura 2** - Investimentos do Ministério do Esporte de 2004 – 2010

Fonte: Athayde, 2011.

Os gastos em esporte no período de 2004-2010 explicitam a inegável priorização dos megaeventos esportivos e esporte espetáculo em detrimento ao esporte educacional e, conseqüentemente, o descaso aos programas de acesso e democratização do esporte, com caráter e objetivos educacionais e sociais, como o Programa Segundo Tempo.

O “pulo do gato de Lula” no esporte foi ofuscar sob o manto da grandiosidade da conquista dos Megaeventos Esportivos o arrefecimento do conteúdo social do esporte. Para essa conjuntura, Lula, o PT e o ME - amparados pelas entidades esportivas - souberam maximizar e manobrar o ufanístico orgulho nacional e capital simbólico envolvido na conquista dos grandes eventos esportivos. (Athayde, 2011, p. 205)

A III Conferência Nacional de Esporte, ocorreu em Brasília de 3 a 6 de junho de 2010, com a participação de representantes de mais de três mil municípios, de todos os Estados brasileiros, cuja temática era o “Plano Decenal de Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para colocar o Brasil entre os 10 mais”, priorizou a formulação do Plano Decenal de Esporte e Lazer, cujo propósito foi estabelecer metas e ações para o desenvolvimento esportivo (Proni, 2014). Na afirmação 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**” (Brasil, 2010).

A III Conferência Nacional de Esporte, apresenta tema discordante dos temas das conferências anteriores, revelando uma virada de propósito da política esportiva nacional. Na I Conferência, em 2004, o tema foi "Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano", a II Conferência, em 2006, definiu-se como tema "Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer", já a III Conferência apresentou

para discussão o "Plano Decenal de Esporte e Lazer" que, subordinado ao *slogan* "Por um time chamado Brasil", foi construído a partir de metas e ações em torno de "10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais" (Brasil, 2010).

As Conferências anteriores não debateram e registraram nada sobre os megaeventos esportivos, porém, como num "passe de mágica", toda a III Conferência é dedicada ao esporte de alto-rendimento e aos megaeventos.

Dessa forma, percebe-se uma política governamental dicotômica aos documentos oficiais que indicavam a participação e controle popular e o debate democrático nas Conferências Nacionais, como espaço e momento de deliberação de políticas públicas. Contrariamente aos princípios de participação democrática, a decisão de sediar os megaeventos foi verticalizada de cima para baixo, decidida entre poucos e antigos interlocutores do Estado brasileiro que desenvolveu uma postura de subordinação voluntária em relação a essas entidades próximas ou componentes do governo, ou seja, aos empresários, políticos, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF), Comitê Olímpico Brasileiro (COB), FIFA e COI, todos com interesses econômicos e de poder com a realização desses megaeventos esportivos no Brasil, resultando no alinhamento das políticas públicas de esporte com as intenções da fração conservadora do campo esportivo.

A III Conferência altera o foco das discussões anteriores que era o desenvolvimento humano e a democratização das práticas de esporte e lazer, para todos os cidadãos, como dever do Estado. Diferentemente, os debates agora centram no esporte de alto-rendimento, no esporte de representação nacional, especificamente na realização de dois megaeventos assumidos pelo governo federal. O debate transcorre em torno de projetar o país como potência Olímpica e Paralímpica, apontando para o modelo esportivo de alto-rendimento, destoando das conferências anteriores, focadas na democratização da prática social esportiva.

Nota-se que todo o desenvolvimento da III Conferência e suas resoluções foram nas transformações, legalizações e realizações necessárias para o Brasil sediar os dois megaeventos e tornar-se potência Olímpica, ou seja, com o claro objetivo de planejar a organização do esporte de alto-rendimento no Brasil. Entretanto, contrariamente ao direcionamento desta conferência, imposta pelo Ministério do Esporte, observa-se um movimento de resistência por parte do grupo mais progressista da educação física, especialmente nas etapas municipais e regionais, com propostas aprovadas na direção de ampliar o acesso ao esporte e lazer e necessidade de um investimento em suas diversas manifestações, e atender a grupos com diferentes interesses e necessidades, como aconteceu nas conferências anteriores (Castelan, 2011). Porém, as políticas públicas de esporte se efetivaram no sentido do esporte espetáculo com a priorização de recursos para os megaeventos e a formação e treinamentos de atletas de alto-rendimento.

Percebe-se uma mudança de foco total da primeira e segunda conferência em relação ao Sistema Nacional do Esporte, que passou de pauta única e prioridade de organização para apenas mais uma linha estratégica. Também, é interessante ser trazido à discussão que nenhuma nova deliberação tenha sido aprovada na III Conferência, apenas reafirmando as das anteriores, por exemplo, 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. Ressalta-se, ainda, que não tenham sido realizadas ações no sentido de implementá-lo durante os seis anos de intervalo em que aconteceram as Conferências Nacionais de Esporte, já que a primeira, em 2004, indicava a necessidade de organização do Sistema Nacional de Esporte e, a segunda, em 2006, teve o Sistema como pauta única.

Evidente que as conferências não são os únicos espaços legítimos de formulação de políticas públicas. Existem dispositivos políticos e administrativos que atuam na formulação da política do campo esportivo. As resoluções das conferências não poderiam se sobrepor ao Plano Plurianual<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Plano Plurianual (PPA) 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.

(PPA) em vigor, mesmo que intervenha na Lei de Diretrizes Orçamentária e na Lei Orçamentária Anual, desde que não contraponha o PPA. Entretanto, as conferências, em razão de constituírem-se em processo deliberativo, têm como objetivo nortear a Política Nacional do Esporte e, em conjunto com estas (Política Nacional do Esporte e deliberações das conferências) balizariam o Plano Plurianual seguinte.

Assim, é importante também enfatizar que, nos Planos Plurianuais (PPA) estruturados no período de realização das três Conferências e também época em que o Brasil conquistou ou assumiu a responsabilidade de sediar os megaeventos esportivos Copa do Mundo FIFA e Olimpíadas, na vigência dos PPA 2004/2007 e PPA 2008/2011, não há nenhuma menção de objetivo e/ou alíneas orçamentárias para receber eventos de tamanha grandiosidade e empenho. Foi somente no PPA 2012-2015 que surgiu o objetivo de grandes eventos. Durante os anos de 2004 a 2011 os programas contemplados nos PPAs foram: “Brasil no Esporte de Alto-rendimento”; “Esporte e Lazer da Cidade”; “Inclusão pelo Esporte”; “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo”.

Entretanto, os valores investidos pelo Governo Federal, seus diversos órgãos e Ministérios, por Gastos Diretos e Transferência de Recursos não se ajustam às diretrizes e objetivos dos PPAs e das deliberações das três Conferências Nacionais do Esporte (Castelan, 2011), conforme verifica-se na Tabela 2, referente ao total de aplicações dos PPAs do governo federal em esporte.

**Tabela 2** - Total de investimentos do governo nos programas do Ministério do Esporte

<b>Programa</b>	<b>2005 a 2007</b>	<b>2008 e 2009</b>	<b>Crescimento</b>
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

Fonte: Castelan, 2011.

Observa-se, na Tabela 2, que houve um enorme crescimento de recursos investidos no esporte de maneira geral, constata-se que sempre ocorreu a priorização do esporte de alto-rendimento e esta preferência de fomento é ampliada com a decisão de sediar os megaeventos e da realização do Pan-americano Rio 2007, com acréscimo de recursos no montante de R\$ 8.403.067.535,27.

Sintetizando, durante o período de 2003 a 2010, referente ao Governo Lula, realizou-se três Conferências Nacionais do Esporte. A I CNE (2004), com o tema “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”, a II CNE (2006), intitulada "Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer" e a III CNE (2010) “Plano Decenal de Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para colocar o Brasil entre os 10 mais”.

As Conferências Nacionais foram uma construção política em moldes democráticos e o campo esportivo brasileiro é composto por instituições e sujeitos com princípios e objetivos diferentes, que formam o campo esportivo heterogêneo, muitas vezes até contrários entre si, e dinâmico, que gera disputas internas que dificultam a articulação e definições de planos e estratégias de ações comuns. Essas distinções e divergência que alimentam as disputas dentro do campo esportivo, acabam explícitas na disputa por recursos e privilégios, como ocorreu durante as conferências e na formulação das políticas públicas esportivas, impactando negativamente no sentido e desenvolvimento do esporte no país.

As discussões articuladas e definições conquistadas pelos setores progressistas da Educação Física e do Esporte durante os debates e deliberações das Conferências Nacionais de Esporte não articularam poder suficiente para se estabelecer na concretização das políticas públicas. Especialmente a partir de 2006, quando se nota nos preceitos dos documentos legais, pronunciamentos dos governantes e da execução orçamentária a influência de antigos e retrógrados interlocutores do campo esportivo nacional, como as federações e confederações esportivas, na determinação da política esportiva brasileira. Não apenas no campo esportivo, mas excedendo suas deliberações também a políticas de Estado, sobretudo na efetivação do Brasil como sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016.

Existe resistência contra a forma como o Estado tem imposto a política de Megaeventos como política de Estado. A resistência dentro do Campo esportivo surge de setores progressistas, que apoiam ou apoiaram o governo Lula, mas mantém uma posição crítica e independente, coerente com suas convicções. As críticas com relação aos Megaeventos 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. (Castelan, 2011, p.78-79)

Não obstante essa resistência de setores da educação física, constata-se total desatenção e descaso, por parte do governo, às propostas das conferências, com a destinação do maior montante de investimento à área de alto-rendimento, diminuição do orçamento para o Programa Esporte e Lazer da Cidade e Programa Segundo Tempo, principais projetos de democratização e acesso universal ao esporte do país (Castelan, 2011).

As deliberações das conferências expressavam a urgência em não mais acontecerem investimentos estatais em confederações, federações e outras entidades que não fossem democráticas internamente e demonstrassem transparência no uso de recursos públicos e, ainda, contrariamente sinalizavam para a priorização da ampliação do fomento do Estado às manifestações esportivas educacional e de participação, invertendo a lógica histórica brasileira de investimentos na manifestação esportiva de alto-rendimento. Contudo, a formulação da política de esporte e lazer, no período de 2003 a 2010, esteve principalmente articulada com os grandes clubes de futebol, Confederações Esportivas, com destaque para a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e, também, seus correspondentes internacionais (FIFA e COI), que passaram a concentrar não apenas recursos financeiros, mas também poder que, consubstancialmente, articularam politicamente nas decisões para sediar megaeventos, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo, que se tornaram nas principais políticas de Estado do governo Lula “e deve se manter assim no governo Dilma, já que continua mobilizando muitos ministérios, investimentos e é um compromisso que não pode ser rompido pelo governo” (Castelan, 2011, p. 89).

Assim, observa-se um grande descompasso entre as premissas e ações aprovadas nas conferências e as implementadas e desenvolvidas pelo Governo Federal. Constata-se que o intuito e proposta das políticas públicas de esporte são focadas nos megaeventos esportivos que não foram determinados em momento e espaço de participação democrática. As resoluções das Conferências Nacionais de Esporte são registradas e legalizadas em algumas leis, documentos e, até no texto da Política Nacional do Esporte, entretanto não são traduzidas em investimentos governamentais na democratização da prática esportiva e garantia de direitos dos cidadãos brasileiros.

### **3 METODOLOGIA**

Empregou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica que consistiu na coleta de dados sobre os conceitos, legislação e políticas públicas esportivas brasileiras. Procedeu-se, de acordo com as orientações de Mattos, Rossetto e Blecher (2008), com a realização de leitura, análise e interpretação de referências teóricas, textos e obras para compreender os objetos de estudo. Foram estudados os conceitos de política pública e especificamente as políticas públicas de esporte do Brasil.

Sequencialmente, empregou-se o método de análise documental, quando se buscou coletar, identificar, comparar e analisar dados e informações de sites e documentos produzidos antes e durante os megaeventos esportivos sediados no Brasil. Os documentos investigados foram os registros das três Conferências Nacionais de Esporte realizadas, as leis promulgadas que alteraram as políticas de esporte nacional e os sites do Ministério do Esporte e de ONGs que fiscalizam as ações governamentais para coletar dados dos resultados das políticas de esporte.

## 4 RESULTADOS

Os resultados das políticas públicas de esporte no Brasil mostram que, nos anos que se seguiram à III Conferência, a prevalência de políticas, esforços e investimentos no esporte de alto-rendimento tiveram maior intensidade, motivados pela proximidade dos megaeventos esportivos e a busca eterna de medalhas olímpicas que elevem o Brasil no cenário esportivo mundial e que acarretaram em novas regulamentações. A Lei n. 12.395, 2011 altera as anteriores (Lei n. 8.672, 1993, Lei n. 9.615, 1998 e Lei n. 11.438, 2006), ao determinar e regulamentar mais incentivos para o esporte de alto-rendimento, para, assim, financiar e, conseqüentemente, conquistar os sonhados e efêmeros resultados positivos nas Olimpíadas de 2016, com a concentração de recursos destinados a entidades esportivas que gerenciam o esporte de alto-rendimento (Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paralímpico Brasileiro), conforme se observa nos artigos da própria lei (Lei n. 12.395, 2011):

§ 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do caput (2,0% (dois por cento) da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, 85% (oitenta e cinco por cento) serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB e 15% (quinze por cento) ao Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União.

§ 2º Dos totais dos recursos correspondentes ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB, ao Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB e à Confederação Brasileira de Clubes - CBC:

I - 10% (dez por cento) serão destinados ao desporto escolar, em programação definida conjuntamente com a Confederação Brasileira do Desporto Escolar - CBDE;

II - 5% (cinco por cento) serão destinados ao desporto universitário, em programação definida conjuntamente com a Confederação Brasileira do Desporto Universitário - CBDU.

Dessa forma, nota-se que os recursos provenientes das loterias são centralizados nos Comitês Olímpicos brasileiro e estes os repassam para as entidades esportivas. Constatando-se que a lei garante apenas 15% do total arrecadado, 2% dos jogos de apostas, às Confederações de Desporto Escolar e Universitário que, teoricamente, organizam e fomentam o esporte educacional. Essas Confederações promovem competições esportivas em que os participantes são os atletas de alto-rendimento que disputam competições durante todo o ano, representando clubes e federações esportivas em campeonatos e torneios de alto-rendimento. Percebe-se que, os altamente habilidosos e superdotados fisicamente, são privilegiados duas vezes pelo Estado brasileiro, enquanto outros não têm espaço, estrutura, material e, nem mesmo, incentivo para a prática esportiva, com escolas, praças, centros esportivos e outros locais sem equipamentos ou materiais e professores para estimular a prática esportiva.

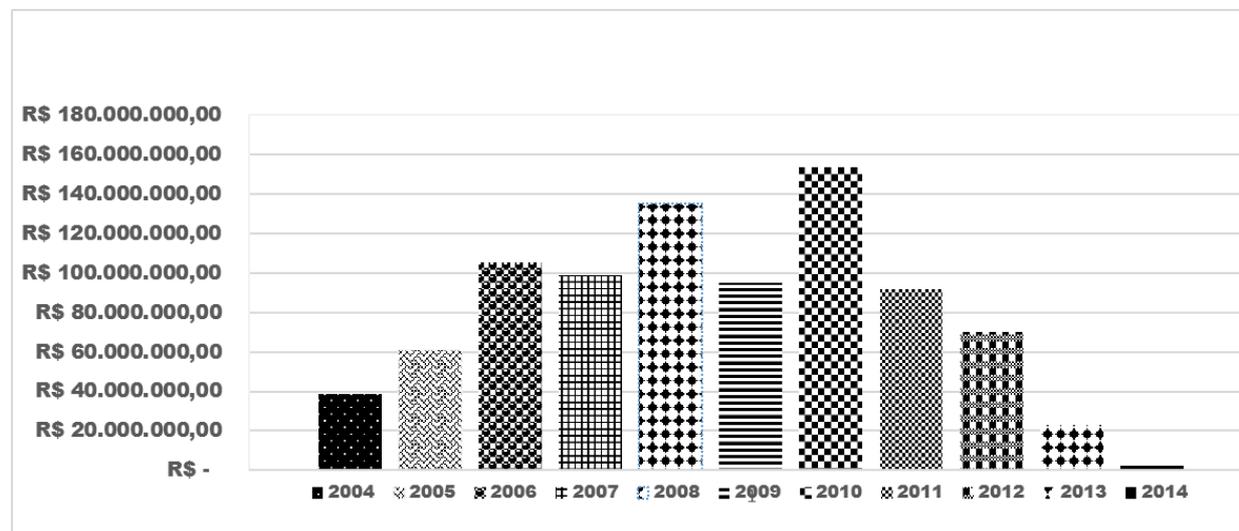
Entre outras mudanças e inserções, foi alterado o Bolsa-Atleta (Lei n. 10.891, 2004), criando, dentro deste, o Programas Atleta Pódio, em que o atleta recebe R\$15.000,00 mensais para treinar e competir representando o país internacionalmente. Claramente o programa Atleta Pódio objetiva o fomento de atletas de alto-rendimento, como se observa na exigência da lei (Lei n. 10.891, 2004):

IV - Estar ranqueado na respectiva entidade internacional entre os 20 (vinte) primeiros colocados do mundo em sua modalidade ou prova específica e ser indicado pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto em conjunto com o Comitê Olímpico Brasileiro - COB ou Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB e o Ministério do Esporte;

Na Lei n. 12.395, 2011 também são criados outros programas e projetos de estímulo e fomento ao esporte de alto-rendimento em detrimento de esporte lazer e educacional, entre eles, o Programa Cidade Esportiva que, conforme define o seu artigo 12, deixa claro o foco de investimento: “fica instituído o Programa Cidade Esportiva, destinado aos Municípios brasileiros incentivadores do

esporte de alto-rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, na forma do regulamento” (Lei n. 12.395, 2011).

Os resultados das alterações nas políticas e nas leis podem ser comprovados nos orçamentos e investimentos. A Figura 3 mostra que, inicialmente, existiu um crescimento de investimentos em esporte educacional e, depois, o decréscimo de recursos, a partir de 2011, para o programa Segundo Tempo, principal programa de cunho esportivo educacional.



**Figura 3** - Investimentos federais no Programa Segundo Tempo 2004 - 2014  
Fonte: Portal da Transparência, 2016.

As mudanças de foco da política pública de esporte brasileira não pararam, sendo a alteração estrutural mais significativa, a efetivada pelo Decreto n. 7.529 de 21 de julho de 2011, que reestruturou o organograma do Ministério do Esporte.

A Secretaria Nacional de Esporte Educacional e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, foram extintas e foi criada a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, que as substituiu, passando a gestão fundida das duas manifestações esportivas, que antes, ao menos no discurso e legalmente, eram privilegiadas no fomento das políticas públicas.

Manteve-se, dentro da estrutura do Ministério do Esporte, as Secretaria Executiva e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto-rendimento e criou-se a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, com relação direta com a Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil, supervalorizando o futebol, especificamente na manifestação de alto-rendimento, em detrimento das demais modalidades e manifestações esportivas. A nova estrutura organizacional evidencia, de forma clara e objetiva, o histórico de distinção e prerrogativas da manifestação esportiva de alto-rendimento nas políticas públicas de esporte brasileira (Starepravo et al., 2015).

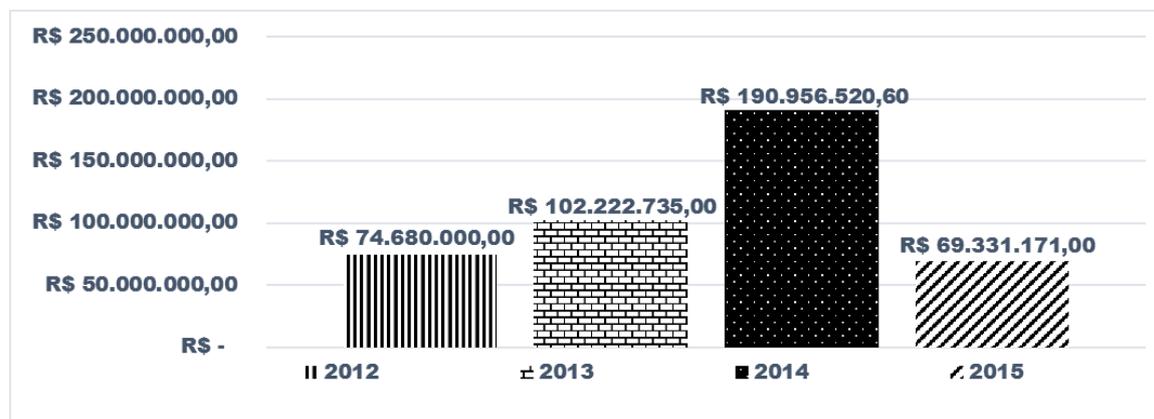
O Decreto n. 7.529, 2011 acarreta na valorização estratégica da Secretaria Executiva, mais próxima das decisões do Ministro. A Secretaria tem como objetivo, supervisionar e coordenar as atividades dos sistemas federais, planejamento, orçamento e inovação institucional. As principais políticas da Secretaria Executiva são: Conferência Nacional do Esporte, que não aconteceu mais depois da terceira em 2010; Lei de Incentivo ao Esporte; Pintando a Liberdade; Praça da Juventude e Praças esportivas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), posteriormente denominadas de CEUs - Centro de Artes e Esportes Unificados.

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto-rendimento tem a função de coordenar, formular e implementar políticas relativas ao esporte de competição e implementação das diretrizes do Plano Nacional do Esporte, o qual voltou a ser discutido somente em 2015. Assim, cabe à gestão das políticas esportivas de alto-rendimento: Programa Bolsa Atleta; Plano Brasil Medalhas; Centro de Iniciação ao Esporte; Rede CENESP (Centros de Excelência Esportiva); Jogos Mundiais Militares

2011; Olimpíadas Rio 2016; Jogos Escolares Brasileiros; Calendário Esportivo Nacional e o Bolsa-Atleta.

Na Figura 4 constata-se os desígnios das alterações na estrutura do Ministério do Esporte e nos documentos elaborados com relação ao rápido crescimento dos investimentos do governo brasileiro no esporte de alto-rendimento, especialmente no Bolsa-Atleta.

É notória a ampliação de investimentos no Bolsa-Atleta, passando de menos de mil atletas contemplados com bolsa, em 2005, para mais de 7 mil beneficiados, com investimento de R\$ 190.956.520,60, em 2014. A busca pela formação de atletas, conquista de resultados nas competições internacionais e as cobiçadas medalhas, são o centro dos investimentos federais.



**Figura 4** - Investimentos no Bolsa-Atleta 2011-2015

Fonte: Portal da Transparência, 2016.

A Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, objetiva contribuir para o melhoramento do futebol no Brasil e fiscalizar o cumprimento da legislação esportiva e do Estatuto de Defesa do Torcedor. Dessa forma, gerencia as seguintes políticas esportivas: Copa do Mundo FIFA 2014, Timemania, Torcida Legal, Seminário Reforma do Código Brasileiro de Justiça Desportiva, Seminário Nacional Agenda de Meio Ambiente e Sustentabilidade Copa do Mundo 2014, Guia de Estádios de Futebol. Entende-se, como já mencionado anteriormente, que a instituição de secretaria específica do futebol de alto-rendimento marca a intenção do Ministério do Esporte em priorizar apenas esta manifestação esportiva.

Constata-se, ao analisar o Portal Siga Brasil, do Senado Federal, a priorização dos recursos no esporte de alto-rendimento, pois se observa o crescimento expressivo do orçamento do Ministério do Esporte, sobretudo do ano de 2004 para 2011, quando o orçamento total passou de R\$ 358.201.298,00 para R\$ 2.470.406.497,00, chegando no ano de 2015 a R\$ R\$ 3.276.676.591,00. O Brasil nunca investiu tanto em esporte. Entretanto, não obstante o continuado aumento do fomento de recursos ao esporte nacional nos anos subsequentes fica caracterizado o direcionamento ainda maior das verbas para o esporte de alto-rendimento, especialmente para o Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos, criado em 2012, envolvendo as duas Secretarias – Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (EELIS) e Esporte de Alto Rendimento (EAR) e os Grandes Eventos. Assim incluindo em uma mesma alínea do LOA, todas as manifestações esportivas, provavelmente, no intuito de não explicitar as despesas com os megaeventos esportivos.

O Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos, criado em 2012, recebeu R\$ 2.278.383.576, dos R\$ 2.617.848.045,00 do orçamento previsto para o Ministério do Esporte no ano e R\$ 3.067.576.386,00 dos R\$ 3.382.609.335,00 do orçamento previsto para o ano de 2013. Já em 2014, ocorreu redução do orçamento para o Ministério do Esporte para R\$ 2.264.912.655, mas o Programa Esporte e Grandes Eventos abocanhou R\$ 2.069.922.928,00 do total. No ano de 2015 os investimentos no Ministério voltaram a crescer, com recurso na ordem de R\$ 3.276.676.591,00, devido à necessidade de aumento de recurso pela proximidade das Olimpíadas Rio-2016, a qual exigiu investimentos na instalação de grandiosa infraestrutura, tanto que os recursos destinados a

alínea 2035 (Programa Esporte e Grandes Eventos) da LOA para o Ministério montam em R\$ 3.066.818.693, sendo que, só na implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 foram gastos R\$ 1.330.442.400,00. Já em 2016, os recursos destinados ao Ministério do Esporte sofreram cortes drásticos em razão da crise econômica brasileira, sendo o montante do Ministério do Esporte R\$ 1.553.789.621,00. Neste ano de 2016, a linha 2035, foi renomeada de Esporte, Cidadania e Desenvolvimento, com R\$ 1.343.499.999,00, sendo previstos gastos de R\$ 841.999.999,00 somente na implantação de infraestrutura, preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e Gestão do Legado Esportivo.

Nesse sentido, infere-se que o Governo Federal e, mais precisamente, o Ministério do Esporte prioriza o investimento no esporte de alto-rendimento. A ideia da Constituição Federal Brasileira de 1988, em garantir o lazer como direito social e prioridade de promoção do esporte educacional, conforme inciso II, do artigo 217, é totalmente negligenciada pelos governantes, políticos e dirigentes.

Os obstáculos hipertrofiaram-se quando nos deparamos com um cenário no qual o financiamento público prioriza os interesses econômicos e políticos vinculados à prática esportiva de alto-rendimento e à realização dos grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). (Athayde, 2011, p.184)

A criação da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (2011), com a fusão das Secretarias de Esporte e Lazer e de Esporte Educacional, teve o objetivo de implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional de Esporte e desenvolver a prática esportiva no sistema de ensino e do esporte de participação (como forma de lazer). As principais políticas são: Programa Esporte e Lazer na Cidade, Programa Segundo Tempo, Programa Segundo Tempo no Mais Educação (Esporte da Escola), Programa Pintando a Liberdade, Programa Pintando a Cidadania, Jogos dos Povos Indígenas, Rede Cedes (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer), CEDIME (Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte), e o Prêmio Brasil de Esporte e Lazer de Inclusão Social. Porém, com perda de poder político e recursos reduzidos a partir de 2011, com a ampliação de investimentos em esporte de alto-rendimento e junção das duas Secretarias de Esporte do Ministério que visavam a democratização da prática esportiva.

Constata-se claramente mudança de paradigmas e ideais do Ministério do Esporte, do período da sua criação em 2003 até os dias atuais. Inicialmente, sua estrutura administrativa contemplava a pluralidade de modelos de esporte, com Secretarias Nacionais que representavam as manifestações esportivas vigentes na legislação. Todavia, em 2011, com as diversas alterações propagadas pelas leis e decreto já mencionados, observa-se uma estrutura organizacional e econômica que privilegia o esporte de alto-rendimento, os megaeventos esportivos e o futebol em prejuízos às demais manifestações.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas esportivas brasileiras na esfera federal, independente da manifestação esportiva, apresentam caráter funcional, instrumental, mercadológico e, conseqüentemente, fomentam práticas esportivas com perspectivas seletivas, excludentes e hipercompetitivas, com intuito explícito ou implícito de formação de atletas e conquistas internacionais em competições de altíssimo rendimento. Declaradamente exposto no documento dissertado pelo Ministério do Esporte.

O Ministério do Esporte, ao buscar sediar os megaeventos esportivos, desenvolveu uma postura de servidão voluntária às maiores instituições esportivas nacionais, COB e CBF, que acarretou no direcionamento das políticas públicas esportivas aos interesses da fração conservadora (e hegemônica) do campo esportivo, aqueles com mais poder e capital econômico e político. Entretanto, ao mesmo tempo, necessitava da legitimação junto ao campo esportivo, bem na concepção de Campo de Bourdieu, que aponta para a disputa de grupos, no interior do campo, pelo poder, mas sem um grupo suplantando totalmente o outro, pois poderia acarretar o fim do próprio campo.

Os megaeventos esportivos no Brasil são menos resultado da articulação dos atores do campo esportivo brasileiro e manifestação de sua força e muito mais a reunião de interesses do governo, das instituições esportivas internacionais e seus representantes nacionais que detêm os megaeventos esportivos, algumas empresas e empresários, especialmente da construção. O Ministério do Esporte tornou-se servo da FIFA, COI, CBF e COB e também de alguns empresários próximos ao poder público, especialmente as empreiteiras.

Assim, o Estado se consubstancia como organizador da hegemonia de dados extratos de classe no denominado bloco de poder, que se constitui para favorecer os interesses socioeconômicos de uma ou mais frações da classe dominante em detrimento das outras frações (Mascarenhas, 2012).

Dessa forma, as políticas públicas de esporte do Brasil são adversas ao próprio preâmbulo do documento da Política Nacional de Esporte, que enfatizava o caráter socioeducativo do esporte, promotor de bem-estar e emancipatório para a cidadania, portanto, um direito do cidadão a sua prática, sendo função do Ministério do Esporte “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (Brasil, 2005, p. 6).

Os megaeventos esportivos aconteceram no Brasil e com todas as discussões, estudo e reflexões sobre suas potencialidades, limitações e problemas construiu-se a possibilidade de dizer basta às políticas públicas de esporte que privilegiam apenas o esporte de alto-rendimento e, conseqüentemente, a diminuta parcela da sociedade, e enfrentar a necessidade de estruturação de políticas públicas de esporte que reconheçam como patrimônio cultural da humanidade e direito de todos a sua prática e enterre ou ao menos se afaste da concepção de mercadoria comercializada e espetacularizada, possibilitando o acesso ao esporte a todos os cidadãos.

## REFERÊNCIAS

- Athayde, P. F. A. (2011, jan.-jun.). O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. *Revista SER Social*, Brasília, 13(28), 184-209.
- Brasil. (2003). *Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003*. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm)
- Brasil. (2004). *Ministério do Esporte. Esporte, lazer e desenvolvimento humano. Texto final. I Conferência Nacional do Esporte*. Brasília, DF. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140314porb.pdf>
- Brasil. (2005). *Política Nacional do Esporte*. Brasília. Recuperado de <http://www.portal.esporte.gov.br/>
- Brasil. (2006). *II Conferência Nacional do Esporte. Sistema Nacional do Esporte. Documento final*. Brasília, DF. Recuperado de <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/textoVPoliticaNacionalEsporte180106.pdf>
- Brasil. (2010). Ministério do Esporte. *O que é III Conferência Nacional do Esporte*. Recuperado de <http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/oQueE.jsp>
- Castelan, L. P. (2011). *As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no Governo Lula (2003-2010)* (Dissertação de Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação Física e Sociedade, da Faculdade de Educação Física da UNICAMP, Campinas, São Paulo.

- Constituição Federal do Brasil.* (1988). Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Decreto n. 7.529, de 21 de julho de 2011.* Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/D7529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7529.htm)
- Giovanni, G. D., & Nogueira, M. A. (2013). Introdução. In G. D. Giovanni, & M. A. Nogueira (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP e Imprensa Oficial de São Paulo.
- Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993.* Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm)
- Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé).* Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm)
- Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004.* Institui a Bolsa-Atleta. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.891.htm)
- Lei dos Incentivos ao Desporto, n. 11.438, de 29 de dezembro de 2006.* Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm)
- Lei n. 11.472, de 2 de maio de 2007.* Altera e acresce dispositivos à Lei no 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111472.htm)
- Lei n. 12.395, de 16 de março de 2011.* Altera a Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei n. 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112395.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112395.htm)
- Lei n. 13.155, de 4 de agosto de 2015 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte).* Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol, cria o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro e dispõe sobre a gestão temerária no âmbito das referidas entidades. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/L13155.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13155.htm)
- Mascarenhas, F. (2012, jan.-mar.). Megaeventos esportivos e educação física: Alerta de tsunami. *Revista Movimento*, Porto Alegre, 18(1), 39-67.
- Mattos, G. M., Rossetto, A. J., Jr., & Blecher, S. (2008). *Metodologia da pesquisa em educação física: construindo sua pesquisa* (3a ed.). São Paulo: Phorte.
- Medida Provisória n.103, de 1º de janeiro de 2003 (Criação do Ministério do Esporte).* Convertida na Lei nº 10.683, de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm)

- Melo, M. P., Hungaro, E. M., & Athayde, P. F. (2015, set.). Mandato do governo Lula da Silva – PT (2004-2006) e as políticas de esportes: Aprofundando o projeto neoliberal. Florianópolis (SC): *Revista Motrivivência*, 27(45), 280-297.
- Nunes, C. C., & Cunha, G. S. V. T. (2014, set.). Estado e as Políticas Públicas Esportivas: O contexto brasileiro. *Revista da ALESDE*, Curitiba, 4(2), 04-15.
- Pires, A. G. M. G. (2008). Breve reflexões sobre a relação esporte e políticas públicas. In A. G. M. G., Pires, A. Calciolari, Junior, & T. Honorato, T. (Orgs.). *Representações sociais e imaginário no mundo esportivo*. Londrina: Lazer & Esporte.
- Portal da Transparência. (2014). *Distribuição de recursos pelo Ministério do Esporte no período 2004-2007*. Recuperado de <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>
- Portal da Transparência. (2016). *Copa 2014*. Recuperado de <http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/financiamentos/assunto.seam?assunto=instituicao>
- Preuss, H. (2008). *Economics of the Olympic Games*. Sydney: Walla Walla Press.
- Proni, M. W. (2014). Megaeventos esportivos e acumulação de capital. In P. Capela, & E. Tavares (Org.). *Megaeventos Esportivos: Suas consequências, impactos e legados para a América Latina*. Florianópolis, SC: Editora Insular.
- Resolução n. 5, de 14 de junho de 2005. Aprova a Política Nacional do Esporte. Recuperado de <http://www.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/resolucoes/resolucaoN5.pdf>
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (2008). *Políticas Públicas: Conceitos e práticas*. Supervisão de Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral. Coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas, Belo Horizonte: Sebrae, MG.
- Starepravo, F. A., Mezzadri, F. M., & Marchi, W., Jr. (2015, abr.-jun.). Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: Tensões nas definições de espaços. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, São Paulo, 29(2), 217-228.