

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PALMIRA SEVEGNANI

**O ESPORTE EDUCACIONAL NO SISTEMA NACIONAL:  
A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE**

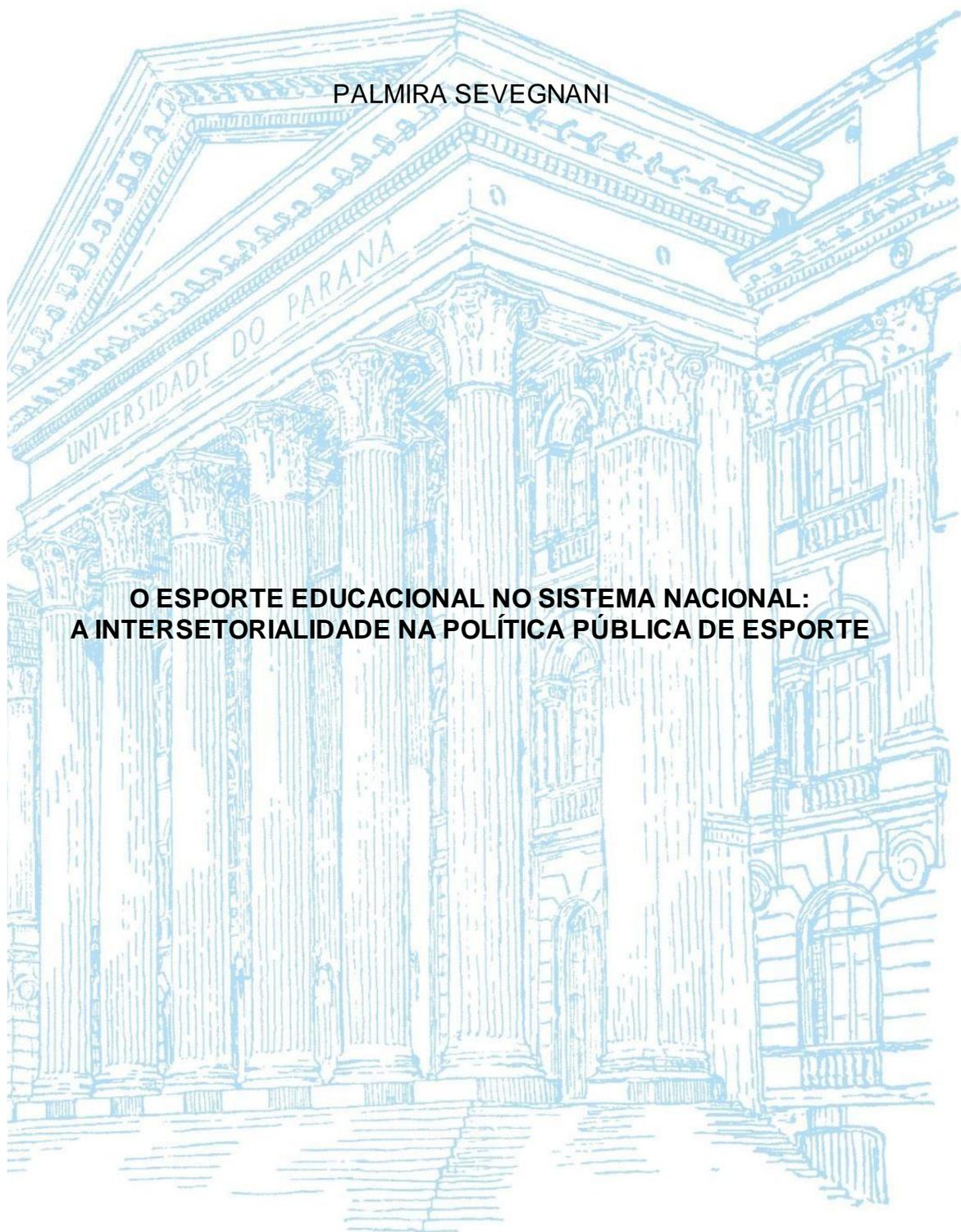
PALMIRA SEVEGNANI

O ESPORTE EDUCACIONAL NO SISTEMA NACIONAL:  
A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE

CURITIBA

2017

2017



PALMIRA SEVEGNANI

**O ESPORTE EDUCACIONAL NO SISTEMA NACIONAL:  
A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE**

Tese apresentada como pré-requisito para a obtenção do Título de Doutora em Educação Física do Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Fernando Marinho Mezzadri

**CURITIBA  
2017**

Universidade Federal do Paraná  
Sistema de Bibliotecas

Sevegnani, Palmira

O esporte educacional no sistema nacional : a intersectorialidade na política pública de esporte. / Palmira Sevegnani. – Curitiba, 2017.  
247 f.: il. ; 30cm.

Orientador: Fernando Marinho Mezzadri

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

1. Esportes escolares 2. Políticas públicas I. Título II. Mezzadri, Fernando Marinho III. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Biológicas. Programa de Pós-Graduação em Educação Física.

CDD (20. ed.) 796.0456



Ministério da Educação  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
Setor de Ciências Biológicas  
Programa de Pós-Graduação em Educação Física



# TERMO DE APROVAÇÃO

## PALMIRA SEVEGNANI

**“O esporte educacional no sistema nacional: a intersetorialidade na política pública de esporte”**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação Física – Área de Concentração: Exercício e Esporte; Linha de Pesquisa: Esporte, Lazer e Sociedade; do Programa de Pós-Graduação em Educação Física do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Marinho Mezzadri  
Presidente / Orientador - UFPR

Prof. Dr. Fernando Renato Cavichioli  
Membro Interno

Prof. Dr. Marcelo Moraes e Silva  
Membro Interno

Prof. Dr. Fernando Augusto Starepravo  
Membro Externo

Prof. Dr. Hélder Ferreira Isayama  
Membro Externo

Curitiba, 22 de Fevereiro de 2017.

## **DEDICATÓRIA**

*Aos meus pais, **Vitório e Laeide**, que muitas vezes se doaram e renunciaram aos seus sonhos, para que eu pudesse realizar os meus. Quero dizer que esta conquista não é só minha, mas nossa. Tudo que consegui só foi possível graças ao amor, apoio e dedicação que vocês sempre tiveram por mim. Sempre me ensinaram a agir com respeito, simplicidade, dignidade, honestidade e amor ao próximo. E graças à união de todos, os obstáculos foram ultrapassados. Vitórias foram conquistadas e alegrias divididas. Agradeço pela paciência e compreensão com minha ausência durante essa longa jornada.*

**Muitíssimo obrigado!**

*A **Hadassa**, expressão máxima da minha existência. Desejo que você nunca cresça completamente: que guarde em seu coração a ingenuidade de acreditar que em algumas ocasiões o mundo pode ser mágico (nem todos podem vê-lo), que nem sempre as causas justas são impossíveis, que há dias em que amanhece duas vezes. Desejo a você a fé em Deus. Imagine-O como souber ou puder, mas busque-O. Com você toda minha vida faz sentido.*

**Te amo!**

## AGRADECIMENTOS

*“Cada pessoa que passa em nossa vida, passa sozinha, é porque cada pessoa é única e nenhuma substitui a outra! Cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha e não nos deixa só porque deixa um pouco de si e leva um pouquinho de nós. Essa é a mais bela responsabilidade da vida e a prova de que as pessoas não se encontram por acaso.”*

*Charles Chaplin*

São muitas pessoas a agradecer, já que como todo trabalho, ele não é individual e sim um coletivo de pessoas que ajudaram a construir o texto e todos os minúsculos detalhes de que é feita uma pesquisa.

Aprendi, com Michel de Certeau, que “o cotidiano é aquilo que nos é dado a cada dia (ou que nos cabe em partilha), nos pressiona dia após dia, nos oprime, pois existe uma opressão no presente”. [...] “O cotidiano é aquilo que nos prende intimamente, a partir do interior”. [...] “É uma história a caminho de nós mesmos, quase em retirada, às vezes velada”. (CERTEAU, 1996, p. 31).

Agradeço a Deus em primeiro lugar pela vida de meus pais, pela minha existência e, a partir dela gerar outra vida que é a melhor parte de mim, minha princesa Hadassa.

A ela, desde que chegou a esse mundo me fez entender que a existência tem um significado que ultrapassa a nossa própria existência. Com ela, minha pequena Hadassa, aprendi a contar páginas, quando me perguntava quantas páginas faltam ainda para terminar “esse livro” para poder brincar comigo. Acho que nenhuma criança, na parte mais doce da vida, a infância, entende as nossas ausências. Por isso, “esse livro” foi feito pensando no que eu desejo do esporte para você e para todas as outras crianças que vivem nesse país. Isso sempre foi o sentido de ter adentrado a Educação Física, há mais de 33 anos.

Aos meus pais, vovô Vitório e vovó Laeide, que sempre estiveram ao meu lado, principalmente evitando que desistisse de meu compromisso, pois para eles que

sempre fizeram parte da classe de trabalhadores braçais desse país, o maior exemplo que se pode dar é nunca desistir da luta.

Ao vovô Vitório e a vovó Laeide, que, nos 4 anos do doutorado, não mediram distâncias para se deslocar de Indaial a Curitiba para cuidar da Hadassa nos períodos de disciplina do doutorado. E por fim, quando nos acolheram em sua casa em 2016, em Indaial, para que pudesse escrever a tese, dividindo as responsabilidades no cuidado com a Hadassa, nossa pequena sementinha.

Ao meu irmão Márcio e minha cunhada Lucianna, que mesmo distantes, virtualmente, sempre que necessário, tentavam me convencer que a conclusão do doutorado viria, pois tinham a certeza que, mesmo com uma separação e definitivamente o divórcio, eu não poderia desistir do tão necessário e desejado doutorado para uma vida plena na universidade.

Ao meu orientador, prof. Dr. Fernando Marinho Mezzadri, pela imensa compreensão, paciência e orientação precisa. Se não fosse você, eu não chegaria aqui. Você tem o dom de aceitar os excluídos, esses que por alguma opção decidiram retardar seu processo de formação. E mesmo que, tardiamente, cheguem ao seu grupo de estudos, são aceitos, incluídos e colocados no ritmo de estudos que um grupo de pesquisa exige. Mil “muito obrigado” seriam insuficientes para agradecer tudo o que fez por mim na universidade e fora dela. Sua esposa esteve nesse processo juntamente, nos acolhendo sempre que necessário.

A minha amiga, mais que especial, um tipo especial de coorientadora informal, Dra. Katiúscia Mello Figuerôa, pela paciência e cumplicidade durante essa longa caminhada. Você me fez manter o ritmo até invertendo a ordem de escrita da tese. Você é merecedora de muitas conquistas. Muito Obrigada!!

Ao prof. Marcelo Moraes, pela sua amizade que dura mais de 18 anos, com constante troca de afeto e ideias. Vivemos uma experiência única: passei de chefe de departamento a aprendiz de pesquisa. Sua brilhante trajetória na construção de uma carreira de pesquisador como autor e parecerista das revistas mais importantes da área da Educação Física e Esporte é um exemplo de carreira acadêmica. Você Marcelo foi fundamental para que eu aprendesse um pouquinho do mundo da

produção acadêmica. Sem você, nosso grupo de estudos e pesquisas não estaria figurando entre um dos grupos de referência no esporte.

À minha amiga de longas viagens, professora Sônia Haracemiv, por me receber em sua residência para dialogar e revisar o texto, capítulo a capítulo, muito obrigada pelo aprendizado acadêmico e de vida que me proporcionou.

A todos os componentes da banca de qualificação pelas preciosas contribuições. Eu procurei atender a cada detalhe colocado pelos membros da banca de qualificação por meio de um processo de juntada de pareceres, que, aliás, foi essa qualificação que fez a tese se posicionar no caminho que tanto insistia o meu orientador.

Ao prof. Fernando Starepravo (UEM), um agradecimento especial, pois mesmo após a qualificação me enviou contatos de pesquisadores que poderiam me ajudar no acesso a dados e informações. E por sempre se colocar disponível quando eu ficava insegura quanto a estar no caminho certo.

Ao prof. Helder Ferreira Isayama (UFMG), por me ajudar a enxergar as nuances de cinza entre o preto e o branco das minhas certezas antecipadas.

Ao prof. Fernando Cavichioli, meu amigo acima de qualquer cargo ou ocupação profissional, atualmente coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação Física, agradeço a forma acolhedora com que sempre me orientou como aluna do programa e pelas acertadas considerações no meu pequeno texto de qualificação.

A prof. Dra. Maria Tarcisa Bega, por todas as contribuições na vida profissional e acadêmica. A sua disposição contagiante nos faz querer mais na vida profissional e pessoal.

Ao Rodrigo Waki, um técnico administrativo que tem na sua essência características e virtudes raras. É mais que um amigo, é um cuidador. Rodrigo, você consegue fazer com que a vida no doutorado se torne mais leve, pois sempre tem uma solução para nossos problemas, nossas ansiedades. Obrigado Rodrigo pela sempre amável acolhida e generoso auxílio em inúmeras ocasiões.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação Física que colaboraram com palestras, vivências, e “rodas de conversa”, em especial ao professor André Mendes Capraro, que me fez enxergar as fontes num momento decisivo da escrita da tese.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa do Projeto Inteligência Esportiva, pela paciência com que leram meus textos quase sempre incompletos e desconexos.

Altair, agradeço pela confiança, pela amizade, conselhos e paciência. Você é um exemplo de simplicidade, compreensão e competência. Todos que trabalham contigo admiram sua dedicação e amor ao trabalho, aos alunos, aos colegas de profissão. Enfim, vai muito além do que o dever impõe. Preocupado não só com a realização do trabalho, mas principalmente com o ser humano.

As irmãs do coração, que me adotaram desde 1998 quando cheguei a Curitiba, Mari e Mayra Pesch, não tenho palavras suficientes para expressar meu afeto e gratidão. Mari, minha mãe por adoção, Mayra minha irmã por opção. Obrigada por sentarem com o chimarrão e ouvirem as minhas lamentações e as minhas dúvidas. Obrigada por nunca me abandonarem.

A minha mais recente “aquisição”, Marines Duarte, que me incluiu na sua família. Obrigada por me raptar de Curitiba e levar para João Pessoa na casa da Marilene (quantas noites no churrasquinho ouvindo a mesma história) quando eu parecia não vencer a dor do luto. Ganhamos um Gustavo, filho do coração, que será sempre o irmão presente na vida da Hadassa.

A minha amiga Regina Bonessi, que conhece cada pedacinho da minha história. Você é mais que especial. Começamos juntas aos 7 anos de idade, no primeiro ano no Colégio Estadual Frederico Hardt, onde seu papai era o diretor, e só nos separamos quando fui para a UFPR. Obrigada por permitir que em 2016 pudéssemos novamente compartilhar mais de perto, já com nossos filhos, a beleza de viver a vida.

A Verinha, do Inep, de Brasília, por sempre cuidar de mim e me incentivar a acreditar que a vida tem sempre algo melhor, mesmo que a gente não consiga ver.

A Rose e Sergi Mengarda e toda a equipe da SEMED de Timbó, por me permitir caminhar junto na construção de uma Educação Pública de qualidade para os moradores desse vale encantado. Pelos vinhos e pelas campanhas políticas.

A Gláucia Brito, por me oportunizar chegar ao PARFOR – esse programa está sendo a injeção de ânimo que eu precisava para me sentir parte daquilo que deixei em algum momento escapar de meu domínio.

A Maria Tereza, por me permitir continuar no PARFOR. Com você na Coordenação da COPEFOR, sei que as convicções filosóficas só se ampliarão na direção política que propusemos quando escolhemos a UFPR como a nossa vida.

Às amigas-irmãs que me acolheram pelo caminho, sentando comigo, escrevendo pra mim, telefonando pra mim, oferecendo um teto para dormir: Gianne Scorsin, Esther Neoti, Sola, Antonieta, Raquel Cristiane, Sueli, pelo aconchego e acolhida. Vocês foram fundamentais no momento mais crítico da minha vida até esse momento.

Agradeço especialmente aos meus amigos e companheiros de luta do Setor Litoral, especialmente os professores da Câmara de Educação Física e GDL, que me possibilitaram estar em licença nessa fase final do doutoramento. Obrigada por vocês assumirem os meus encargos didáticos e me incentivarem quando tinha a sensação de que os percalços eram intransponíveis. Obrigada, vocês sempre estiveram sensíveis as minhas questões pessoais e profissionais. Amizade é isso. E os tenho em lugar especial em meu coração. Contem sempre comigo.

Agradeço até mesmo às ‘pedras’ e aos tropeços no meio do caminho. As marcas dessas batalhas servirão como alicerces para enfrentar os novos desafios com mais sabedoria e serenidade.

## RESUMO

A presente pesquisa trata das relações entre as políticas setoriais de Esporte Educacional e as demais dimensões do esporte dentro de um sistema esportivo em construção no Brasil, buscando compreender qual é a intersectorialidade indicada nos documentos oficiais, descrita conceitualmente na formulação das Políticas Públicas de Esporte Educacional do Governo Federal, criadas a partir de 2003 e que dispõem de algum relatório de avaliação. Para atender a este objetivo, foi necessário compreender o papel do Esporte Educacional no Sistema Nacional de Esporte, utilizando-se a intersectorialidade como a forma de operacionalização da Política Pública de Esporte, com vistas a uma possível articulação entre as manifestações esportivas e na definição das ações públicas implantadas no Brasil no período selecionado. Trata-se de uma pesquisa documental de natureza qualitativa, abordada de forma exploratória e descritiva, em que foram analisados dados e informações constantes nos documentos oficiais referentes às políticas públicas do Estado brasileiro que têm alguma relação com o Esporte Educacional, visando identificar nestes a intersectorialidade. Pelos indícios encontrados durante a pesquisa, conclui-se que existe a necessidade da reconfiguração da gestão na esfera pública, incluindo a avaliação das formas de organização e de regulação dos serviços prestados, caracterizando um novo relacionamento entre o governo e a sociedade civil, focalizando também o Esporte Educacional como um elemento indispensável ao desenvolvimento social. A intersectorialidade surgiu nos documentos garimpados como um princípio e uma estratégia de gestão adequada às políticas públicas de promoção do direito ao esporte. Pode-se afirmar que a efetiva implementação da Política de Esporte Educacional, utilizando-se a intersectorialidade como estratégia dentro do Sistema Nacional de Esporte, depende ainda de uma intervenção com estratégias de ação pertinentes à obtenção de conhecimentos e informações quanto à rede de ações e programas esportivos disponíveis (podendo ser serviços públicos, não governamentais, oriundos de associações, movimentos sociais e até mesmo do mercado). Constatou-se ainda que, a efetivação de um amplo diagnóstico possibilitará ao Sistema Nacional de Esporte definir soluções integradas na dinâmica da administração pública brasileira.

*Palavras-chave:* Esporte Educacional; Sistema Nacional de Esporte; Política Pública; Intersectorialidade.

## ABSTRACT

This research deals with the relations between sector policies of Educational Sport and the other dimensions of sport (Participation Sport and High Performance Sport) within a sports system under construction in Brazil, in quest of to understand the intersectoriality indicated in official documents, conceptually described in the formulation of the Public Policies for Educational Sport of the Federal Government, created since 2003 and that have some evaluation report. In order to meet this objective, it was necessary to understand the role of Educational Sport in the National Sports System, using the intersectoriality as the way of operation of the Public Policy of Sport, with a view to a possible articulation between the sports dimensions and in the definition of public actions implemented in Brazil in the selected period. This is a documentary research of qualitative nature, approached in an exploratory and descriptive way, in which data and constant information contained in the official documents related to public policies of the Brazilian State that have some relation with the Educational Sport were analyzed, aiming identifying the intersectoriality in these documents. Through the evidences found during the research, it is concluded that there is a need for the reconfiguration of management in the public sphere, including the evaluation of the method of the organization and regulation of the services provided, characterizing a new relationship between the government and civil society, focusing also on Educational Sport as an essential element for social development. The intersectoriality came out in the studied documents as principle and a management strategy appropriate to public policies to promote the right to sport. For all that has been discussed in this research, it can be affirmed that the effective implementation of the Educational Sport Policy, using the intersectoriality as a strategy within the National Sports System, still depends on an intervention with strategies of action pertinent to obtaining knowledge and information about the network of actions and sports programs available (public, non-governmental services, associations, social movements and even the market). It was also demonstrated that the implementation of a complete diagnosis will enable the National Sports System to define integrated solutions in the dynamics of Brazilian public administration.

*Keywords:* Educational Sport; National Sports System; Public Policy; Intersectoriality.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Constituição do novo SNE .....	60
Figura 2 -	Entes Públicos e Privados e as Relações Intersectoriais .....	62
Figura 3 -	Caracterização dos níveis e serviços do SNE .....	64
Figura 4 -	Identificação das fontes de recursos públicos para o esporte .....	69
Figura 5 -	Modelo Analítico do Esporte - 5 es .....	82
Figura 6 -	Agenda pública para o esporte no Brasil de 2003 a 2014 .....	114
Figura 7 -	Quantidade de proposições com termo “esporte” protocoladas no Congresso Nacional no período 2003-2016 .....	120
Figura 8 -	Objetivo e Objetivos Específicos do PST.....	141
Figura 9 -	Crítérios para funcionamento de um NED.....	144
Figura 10 -	Estrutura dos Espaços Físicos para o PST.....	146
Figura 11 -	Quantidade de beneficiados pelo PST de 2009 a 2016.....	149
Figura 12 -	Número de Jovens ativos no PST 2003-2014 .....	150
Figura 13 -	Demonstrativo dos “Determinantes que levam os indivíduos a aderir às atividades do PST Universitário .....	151
Figura 14 -	Valor investido no PST entre 2009 e 2016 .....	152
Figura 15 -	Organograma funcionamento do Programa Forças no Esporte .....	156
Figura 16 -	Instalações Esportivas Militares .....	157
Figura 17 -	Unidades Militares com o PROFESP e beneficiários - 2003 a 2012 .....	158

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Grupo de trabalho do Sistema Nacional de Esporte .....	<b>56</b>
Quadro 2 -	Abrangência dos Serviços e Relações Institucionais e Intersectoriais na Formação Esportiva .....	<b>67</b>
Quadro 3 -	Abrangência dos Serviços e Relações Institucionais e Intersectoriais no Esporte para toda a vida .....	<b>68</b>
Quadro 4 -	Estrutura, organização e funcionamento em todos os níveis .....	<b>69</b>
Quadro 5 -	Características das manifestações esportivas .....	<b>81</b>
Quadro 6 -	Rubricas Desporto e Lazer - PLOA 2014 .....	<b>153</b>
Quadro 7 -	Dotação Orçamentária por Função de Governo .....	<b>154</b>
Quadro 8 -	Responsabilidade de cada Ministério .....	<b>191</b>

### LISTA DE SIGLAS

ADAMS	AUTORIDADE BRASILEIRA DE CONTROLE DE DOPAGEM, A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DA ANTIDOPAGEM
CBC	CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE CLUBES
CBDU	CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTO UNIVERSITÁRIO
CBDE	CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE DESPORTO ESTUDANTIL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CIE	CENTRO DE INICIAÇÃO AO ESPORTE
CN	CONGRESSO NACIONAL
CND	CONSELHO NACIONAL DE DESPORTOS
CNE	CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE
COB	COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO
COI	COMITÊ OLÍMPICO INTERNACIONAL
CPB	COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO
DAS	CARGO DE DIREÇÃO OU ASSESSORAMENTO
DIESPORTE	DIAGNÓSTICO NACIONAL DO ESPORTE
DOU	DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
FASFIL	FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS
GF	GOVERNO FEDERAL
GTSNE	GRUPO DE TRABALHO DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
INDESP	INSTITUTO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO DESPORTO
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
LDBEN	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
ME	MINISTÉRIO DO ESPORTE
MinC	MINISTÉRIO DA CULTURA
NED	NÚCLEO DE ESPORTE EDUCACIONAL
PELC	PROGRAMA ESPORTE E LAZER NA CIDADE
PGI	PLATAFORMA DE INDICADORES DO GOVERNO FEDERAL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PNE	POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE
PROFESP	PROGRAMA FORÇAS NO ESPORTE
PST	PROGRAMA SEGUNDO TEMPO
SIAPA	SISTEMA INTEGRADO DE ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO E ADMINISTRATIVO
SICONV	SISTEMA DE CONVÊNIOS
SNDEL	SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E DO LAZER
SNE	SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE
SNEAR	SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO
SNEED	SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE EDUCACIONAL
SNEL	SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE E LAZER
SNELIS	SECRETARIA NACIONAL DO ESPORTE, EDUCAÇÃO, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL
SNFUT	SECRETARIA NACIONAL DO FUTEBOL
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS</b>	
<b>RESUMO</b>	
<b>ABSTRACT</b>	
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	
<b>LISTA DE QUADROS</b>	
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>CAPÍTULO I - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E USO DAS FONTES DOCUMENTAIS</b>	<b>13</b>
1.1 EMBUSCA DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
1.2 A OPÇÃO PELAS FONTES DOCUMENTAIS	16
<b>CAPÍTULO II - A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DO ESPORTE NO BRASIL</b>	<b>22</b>
2.1 RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ESPORTE	22
2.1.1 O ESTADO	22
2.1.2 O ESTADO E O ESPORTE	27
2.1.3 A LEGISLAÇÃO PARA O ESPORTE	41
2.2 O MINISTÉRIO DO ESPORTE NO BRASIL TEM SUA HISTÓRIA	47
2.3 O SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE BRASILEIRO	54
<b>CAPÍTULO III - O ESPORTE E SUAS DIMENSÕES SOCIAIS</b>	<b>72</b>
3.1 O ENTENDIMENTO SOBRE ESPORTE	77
3.2 DIMENSÕES ESPORTIVAS	77
3.3 BREVE HISTÓRICO DO ESPORTE EDUCACIONAL	87
3.3.1 O Esporte Educacional na Legislação Brasileira	94
<b>CAPÍTULO IV - MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA, POLICY CYCLE E A FORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA DO ESPORTE NO BRASIL ...</b>	<b>102</b>
4.1 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL	102
4.2 O POLICY CYCLE E SUAS FASES	110
4.3 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA POLÍTICA PARA O ESPORTE NO BRASIL A PARTIR DE 2003	115
<b>CAPÍTULO V - A CONSTITUIÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL PARA O ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 2003</b>	<b>128</b>
5.1 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL PARA O ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 2003	128
5.2 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DO ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL: ENTRE RETROCESSOS E INOVAÇÕES	136
<b>CAPÍTULO VI - A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE NO BRASIL</b>	<b>160</b>
6.1 INTERSETORIALIDADE	160
6.2 A INTERSETORIALIDADE NOS TEXTOS OFICIAIS	173
6.3 A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE EDUCACIONAL	181
6.4 A INTERSETORIALIDADE NA PROPOSTA DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE	191
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>196</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>209</b>
<b>ANEXO</b>	<b>229</b>

## INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas públicas traz a noção de que as construções sociais requerem a participação da coletividade, cujos interesses são diversos, de modo que as perspectivas de escolha de uns afetam o bem-estar de outros. Os limites das decisões individuais e coletivas, segundo as externalidades geradas, constituem o contexto desse debate e são influenciados pela ética, por princípios e por valores.

A análise de políticas públicas concentra-se, portanto, no processo decisório e na compreensão das estruturas institucionais. Mas a questão do desenvolvimento permeia o debate sobre políticas públicas, pois é percebido como um fim nos processos de elaboração das políticas e passa a ser observado não só pela ótica economicista, mas também pelos aspectos institucional e social.

No Brasil, a questão do desenvolvimento norteia os processos de políticas públicas e fundamenta as ações em âmbito econômico, social e político. O projeto “Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas 2010”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, desencadeou a publicação anual de relatórios com análises, investigações e proposições atualizadas e sofisticadas sobre aspectos da realidade social, econômica, política e institucional do Brasil (IPEA, 2010).

O documento não se restringe a apresentar os dados, faz reflexões e advertências sobre as trajetórias em curso, as questões preocupantes ao destino da nação e os limites e obstáculos para o êxito das políticas públicas. Os volumes que compõem o documento apresentam análises em diferentes setores, com uso de variáveis social, política e econômica: distribuição de renda, cidadania e sustentabilidade ambiental.

Os documentos demonstram que, historicamente, o Estado ainda vinha se aproximando de forma tímida das suas obrigações referentes ao acesso pleno ao esporte. Porém, mesmo com toda a Política Pública de Esporte desenvolvida a partir de 2003, se forem consideradas as manifestações populares de 2013, percebe-se que a sociedade brasileira clamou por atendimento aos direitos fundamentais básicos, como saúde e educação com qualidade (ainda que, nesse aspecto, a população entenda que educação com qualidade requer escola integral com

alimentação adequada e acesso a atividades esportivas e artísticas). Não se fez menção, naqueles atos públicos, a melhorias dos espaços públicos que proporcionassem o direito de acesso ao esporte e lazer.

Outro aspecto relevante que comprova que a sociedade brasileira ainda não incorporou o direito ao esporte como um fundamento para o desenvolvimento humano integral diz respeito ao “perfil do praticante de atividade física e esporte no Brasil” (BRASIL, 2015), apresentado no “Diagnóstico Nacional do Esporte – Diesporte”. Esse estudo, encomendado pelo Ministério do Esporte, apresenta um perfil do praticante de atividade física esportiva no país. Com base nas 8.902 entrevistas, os dados foram ponderados com uma projeção da população brasileira por região, gênero e grupos de idade, feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para o ano de 2013, de aproximadamente 146.748.000 brasileiros, quantidade equivalente à população entre 14 e 75 anos.

Ainda nesse estudo, divulgado recentemente pelo Ministério do Esporte, constata-se que somente 25,6% da população brasileira são praticantes de esportes. O dado que chama mais a atenção refere-se aos 45,9% da população brasileira que se identificaram como sedentários. Já os praticantes de atividade física totalizam 28,5%.

Está previsto no Artigo 217 da Constituição Federal de 1988 que “é dever do Estado fomentar praticas esportivas formais e não formais” (BRASIL, 1988), como direito fundamental de todos.

O Artigo 1.º da Carta Internacional da Educação Física e do Desporto da Organização das Nações Unidas estabelece que “a prática de educação física e do desporto é um direito fundamental de todos” (ONU, 1978), enfatizando que:

[...] todo ser humano tem o direito fundamental de acesso à educação física e ao esporte, que são essenciais para o pleno desenvolvimento da sua personalidade. A liberdade de desenvolver aptidões físicas, intelectuais e morais, por meio da educação física e do esporte, deve ser garantida dentro do sistema educacional, assim como em outros aspectos da vida social.

De fato, hoje o tema do esporte compõe a agenda política do país, o que pode ser comprovado pelas inúmeras iniciativas de projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional (BRASIL, 2016).

Entre as formas de alcançar tal direito está a Educação Física, que é disciplina obrigatória na Educação Básica, segundo a legislação que regulamenta o ensino escolar no Brasil. A Lei n.º 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN) prevê, no Artigo 26, §3º, que “a educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular obrigatório da educação básica” (BRASIL, 1996).

A história recente é fruto das conquistas decorrentes dos processos políticos vivenciados no Brasil por meio das transições de governos militares, neoliberais e, atualmente, mais populares. Nesse período, os sujeitos que compõem os movimentos sociais, segundo Sader (2001), apresentam-se como “novos sujeitos” sociais e históricos, que possuem novos padrões de ação coletiva e rechaçam a política constituída tradicionalmente, refletindo sobre as questões que fazem parte do cotidiano e inventando novas formas de fazer política.

Em 2002, o Brasil elegeu Luiz Inácio Lula da Silva, um presidente oriundo das forças políticas que se opuseram ao regime militar e que, desde as eleições de Tancredo/Sarney (indireta) e de Fernando Collor (direta), se colocara em oposição a esses governos.

Nesse contexto, Hobsbawm (2003, p. 396) cita o Brasil como uma “nação candidata a campeã mundial da desigualdade econômica”, uma vez que adentrou o século XXI aderindo às novas estratégias de regulação social. Estas alterações ultrapassaram o terreno econômico na promoção de reformas que abrangeram todas as esferas da sociedade, adequando o país ao novo estágio de acumulação do capital.

Há convergências entre o exposto por Hobsbawm (2003) e a defesa de Bresser Pereira (2007) de que Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial estão dialeticamente relacionados, na medida em que se reforçam. Com a eleição de Lula à Presidência da República, pretendeu-se colocar em outro patamar o processo de construção de políticas públicas setoriais para o atendimento dos direitos sociais.

Antônio Cândido (2002) analisou o significado simbólico da eleição de Lula como “uma investidura histórica conferida pelo povo brasileiro”, fato que assegura os valores democráticos, e destacou o perfil singular de Lula como político: ele não é

um trabalhador que, pelo esforço, conseguiu sair da sua classe e incorporar-se às elites dominantes, como Lincoln. A singularidade no seu caso é que continua essencialmente identificado aos interesses da sua classe, mas decidido a atender às necessidades de todo o povo brasileiro.

O governo Lula se insere, e ao mesmo tempo contribui, para a constituição de um novo conceito-chave, o da transição de paradigmas, que conforme Antonio Cândido (2002) organiza a atual evolução da conjuntura do país.

E para onde caminhou o governo Lula? Para tentar responder tal questão, consideramos iniciativas e escolhas desse governo sem, contudo, priorizar todos os resultados obtidos, pois acreditamos que tais resultados dependiam de certas condicionalidades, restrições, constrangimentos materiais e políticos, dentre outros fatores que até podem ser regulados, mas não evitados pela vontade soberana.

Guimarães (2004, p. 56-57) pontua alguns meandros que perpassam esse período, entendendo-o como um período de transição, por definição de choque de valores, racionalidade e projetos de país. Os valores da ordem estatal, até então cristalizados nas instituições, leis e procedimentos administrativos, foram colocados sob fortes questionamentos, e novas ideias e novos compromissos do Estado surgem para se confrontar com opressões seculares (como exemplo, podem-se citar a reforma agrária e políticas de ação afirmativa dos direitos dos negros), conquistando certa legitimidade democrática.

Dessa forma, é possível afirmar que se viveu uma época de transição do paradigma neoliberal para um novo princípio de organização de Estado.

Nessa nova organização do Estado brasileiro, a resposta do governo Lula aos anseios dos representantes das organizações esportivas e profissionais da área foi criar, imediatamente após a sua posse, um ministério que cuidasse especificamente do desenvolvimento do esporte no Brasil.

Em 2003, instituiu-se o Ministério do Esporte e, em decorrência dessa ação, cria-se um espaço técnico, político e burocrático específico para tratar o esporte brasileiro.

De acordo com Starepravo; Mezzadri e Marchi (2015, p. 219):

[...] apesar de historicamente o esporte ter sido um tema de debate no PT, por meio do Setorial Nacional de Esporte e Lazer, quando da campanha e

processo eleitoral do presidente Lula, a área acabou sendo deixada de lado, negligenciada no plano de governo do então candidato à presidência. Esse fato reflete um histórico político no Brasil que privilegia a área econômica em detrimento da área social, e que dentro da área social estabelece uma hierarquia de prioridades na qual o esporte ocupa normalmente uma das últimas posições.

Isso foi se confirmando na espetacularização dos inúmeros eventos realizados no país na área esportiva. Cada uma das conquistas do Brasil era apresentada para os cidadãos brasileiros por meio de discursos por parte do Presidente Lula e dos membros de sua administração, ressaltando-as como conquistas inéditas.

Um fato marcante nesse conjunto de eventos marcantes internacionalmente se deu nas eleições do Comitê Olímpico Internacional, quando o Rio de Janeiro foi escolhido como sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

Essa escolha foi recebida com imensa euforia pela delegação brasileira, com registros de um Lula visivelmente emocionado e acolhido com abraços por atletas, dirigentes esportivos e políticos que acompanhavam a comitiva presidencial.

O discurso do Presidente Lula ratificou que representava ali uma nação com autoestima e alegria suficientes para dar conta de realizar o maior evento esportivo mundial com competência e criatividade, ao iniciar a sua fala com a frase: “Somos um povo apaixonado”. Em todo o seu discurso, o Presidente fez questão de demonstrar que o Brasil estava preparado para receber essa indicação:

Digo com toda franqueza, chegou nossa hora, chegou, entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil é o único País que não sediou os jogos Olímpicos e Para-olímpicos. Entre os países que disputam hoje a indicação, somos o único que nunca tivemos essa honra. Para os outros será apenas mais uma olimpíada. Para nós será uma oportunidade sem igual. Aumentará a autoestima dos brasileiros. Consolidará conquistas recentes. Estimulará novos avanços. Essa candidatura não é só nossa, é também da América do Sul, um continente com quase 400 milhões de homens e mulheres e cerca de 180 milhões de jovens. Um continente que, como vimos, nunca sediou os Jogos Olímpicos. Está na hora de corrigir esse desequilíbrio. [...] O Brasil vive um excelente momento. Trabalhamos muito nas últimas décadas. Temos uma economia organizada e pujante que enfrentou sem sobressaltos a crise que ainda assola tantas nações. Vivemos num clima de liberdade e democracia. Nos últimos anos, 30 milhões de brasileiros saíram da pobreza e 21 milhões passaram a integrar a nova classe média. A superação de dificuldades é o que marca a história recente do Brasil e a trajetória de milhões de brasileiros. Acabo de participar

da cúpula do G-20<sup>1</sup> em Petersburgo, na qual se desenhou por consenso um novo mapa econômico mundial. Esse mapa reconhece a importância de países emergentes como o Brasil no cenário global e, sobretudo, na superação da crise mundial. Tenho orgulho como brasileiro de ter participado desse processo e de ver o Brasil como parte da solução. A parceria que a candidatura do Rio propõe à família olímpica leva em conta esse novo cenário no qual nosso país conquistou o seu lugar. [...]. Os Jogos Olímpicos do Rio serão inesquecíveis, pois estarão cheios da alegria e da criatividade do povo brasileiro<sup>2</sup>.

Contudo, o esporte também deveria ser responsável por contribuir para a redução das disparidades sociais e por garantir um mínimo de bem-estar para todos. Linhares *et al.* (2008) destacam que as práticas esportivas marcam o dia a dia das pessoas e também as ações públicas no âmbito dos municípios, pois demandam infraestrutura, serviços e regulações, compõem plataformas eleitorais e planos de governo e participam das relações entre Estado e sociedade.

A reestruturação do ME também expõe certa intencionalidade do governo federal em colocar o Esporte na Agenda Política, haja vista que a criação da estrutura administrativa do Ministério se dá em concretude ao esporte por meio de suas manifestações constitucionais: Esporte de Rendimento, Esporte Educacional e Esporte de Participação.

De acordo com Mezzadri (2000), o Estado brasileiro, utilizando-se de mecanismos legais, mais especificamente da Lei n.º 3.199/1941, dá início às intervenções relativas aos esportes, reconhecendo e controlando, a partir de então, as manifestações do esporte no interior da sociedade brasileira, priorizando as manifestações de alto rendimento, a organização de campeonatos e a preparação de equipes nacionais para representarem o país nas competições internacionais (BRASIL, 1941).

Há que se considerar, ainda, que na década de 80 o debate girava em torno da ampliação do campo esportivo, principalmente no que dizia respeito à classificação das manifestações esportivas, às responsabilidades dos entes federados e demais instituições sociais, à inexistência de responsabilidade

---

<sup>1</sup> O G20 é formado por ministros de finanças e chefes dos bancos centrais de 19 nações: os que formam o G8 e 11 emergentes. No G8 estão: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia. Os outros membros do G20 são: Brasil, Argentina, México, China, Índia, Austrália, Indonésia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul e Turquia. A União Europeia, em bloco, é o membro de número 20, representado pelo Banco Central Europeu e pela presidência rotativa do Conselho Europeu. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, bem como os Comitês Monetário e Financeiro Internacional e de Desenvolvimento, por meio de seus representantes, também participam das reuniões do G20.

<sup>2</sup> Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no COI (Comitê Olímpico Internacional) pronunciado em 03 de outubro de 2009. Ver este discurso na íntegra nos anexos desta Tese.

financeira do Estado e das demais instituições públicas e à ausência de dados sobre abrangência dos programas sociais de esporte em desenvolvimento por municípios, estados da federação e Distrito Federal.

Além de uma nova estrutura administrativa, os agentes políticos que foram escolhidos para exercerem as funções administrativas deram início à definição de uma agenda pública que incluía desde ações pontuais para uma determinada manifestação esportiva até ações ampliadas que demandavam uma interface com os demais órgãos do poder executivo.

O documento intitulado Política Nacional de Esporte, publicado pelo ME em 2005, previa a necessidade de uma política de financiamento articulada com um Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Com base nessa realidade, a elaboração do texto constitucional em 1988 definiu que o esporte deveria ser tratado sob quatro dimensões, a saber:

- I – Desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;
- II – Desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;
- III – Desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações;
- IV – Desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição. (BRASIL, 1988, p. 57)

Tais manifestações do esporte foram gradativamente sendo incorporadas ao conjunto da legislação esportiva brasileira, de modo a expor pressupostos específicos a cada uma dessas dimensões, bem como de que forma essas manifestações poderiam ser reconhecidas.

Porém a dimensão que se refere ao Desporto de Formação – este já instituído pelo Decreto-Lei n.º 3.199 (BRASIL, 1941), bem antes da promulgação da Constituição Federal em 1988 –, que trata de questões dos direitos ao acesso à formação inicial no esporte e, conseqüentemente, ao direito ao acesso ao

aperfeiçoamento dessa prática, está distante da realidade da maioria da população brasileira (GOMES E PINTO, 2009).

Contudo, o reconhecimento do esporte como um direito social foi uma grande conquista, pois permite que se reivindiquem do poder público, da iniciativa privada e de outros setores da sociedade meios para sua concretização no cotidiano da população.

De acordo com Athayde (2015):

A transição política de 2003 criou a expectativa nos setores progressistas da Educação Física de que os rumos da política esportiva e de lazer fossem modificados. A chegada de um partido vinculado à classe trabalhadora e a criação, na estrutura organizativa governamental brasileira, de um órgão responsável pela elaboração e gestão das políticas sociais públicas esportivas, o Ministério do Esporte (ME), anunciavam um cenário favorável ao tratamento do esporte e lazer como direito. Essa perspectiva estava presente no primeiro Plano Plurianual (2004-2007), produzido pelo governo eleito em 2002.

Nesse mesmo estudo, os autores concluíram que a ausência de “priorização na alocação dos recursos para o esporte educacional e para o atendimento da área social vinculada ao esporte e lazer” demonstrou uma forte contradição interna em relação às proposições iniciais do Ministério do Esporte.

Não obstante, configurou-se como a continuidade a um descumprimento aos preceitos constitucionais, uma vez que todas as manifestações esportivas demandam políticas públicas permanentes de ampla abrangência geográfica e social.

Considerando as premissas já garimpadas até aqui, tem-se como problema a seguinte questão: Qual a função do Esporte Educacional presente nos documentos oficiais que aponte para a existência de uma intersetorialidade entre as manifestações esportivas dentro do Sistema Nacional de Esporte, a partir de 2003?

Com a intenção de responder ao questionamento, foi delineado o seguinte objetivo geral:

Identificar o papel do Esporte Educacional presente nos documentos oficiais que aponte para uma intersetorialidade entre as dimensões esportivas no período compreendido entre 2003 e 2016.

Os desdobramentos do estudo sugerem os seguintes objetivos específicos:

1. Compreender como se constitui a Política Pública Setorial do Esporte no Brasil por meio das relações que se estabelecem entre o Estado e o esporte;
2. Identificar aspectos da administração Pública que definem os modelos de gestão pública, estabelecendo uma relação com as fases de um ciclo político;
3. Problematizar o contexto na formação da Agenda Política desenvolvida para o Esporte no Brasil no período compreendido entre 2003 a 2016;
4. Identificar aspectos da Política Pública Setorial de Esporte Educacional presente nos documentos oficiais, legislação esportiva brasileira e publicações do Governo Federal, que apontem para os aspectos da intersetorialidade entre as manifestações esportivas;
5. Analisar dados e informações constantes nos documentos oficiais referentes às políticas públicas do Estado brasileiro que têm alguma relação com o Esporte Educacional, visando identificar a intersetorialidade a partir de 2003.

De acordo com Martins (2008), tão logo o pesquisador escolha o objeto ou fenômeno a ser estudado e defina os objetivos, precisa necessariamente fazer um recorte espaço-temporal.

O tema desta pesquisa não se limita somente ao período posterior a 2003, da mesma forma que a criação do Ministério do Esporte e suas respectivas secretarias não se esgotam numa trajetória de mudanças no setor do esporte.

Mas esses movimentos foram necessários para que houvesse avanços consideráveis, ao menos no plano da diversificação de programas e na ampliação do fomento para atender às distintas dimensões esportivas instituídas na Constituição Federal.

Ainda que muitos autores se utilizem do esquema de Bracht (2005, p. 16) para sintetizar o esporte em modelos, quer seja esporte de alto rendimento, quer seja de espetáculo ou como atividade de lazer, ao tratarmos a legislação pertinente ao Esporte Educacional podemos destacar algumas questões que nos ajudam a justificar a pertinência de nossa intenção de pesquisa, a começar pela necessidade de delimitação da própria expressão *Esporte Educacional* nos programas da Política Setorial de Esporte e na legislação pertinente à sua normatização.

Pretendemos ainda focar nosso olhar em termos e estratégias indicadas nos textos que compõem os documentos oficiais da formulação e implementação da política de Esporte Educacional que possam trazer subsídios para compreendermos qual seu papel dentro do Sistema Nacional de Esporte, ainda que não regulamentado, e quais as relações em curso que podem ser consideradas para o desenho de uma intersectorialidade presente no Sistema Nacional de Esporte.

A temática do Esporte Educacional é expoente, uma vez que suas origens e aplicações são objetos de diversos estudos e iniciativas locais e globais, constituindo um cenário significativo na gestão das cidades, por suas peculiaridades relacionadas à saúde pública ou à ocupação do tempo ocioso e, conseqüentemente, à qualidade de vida.

Ainda em termos de justificativa, entende-se que o tema abordado não é inovador, no entanto pretende-se inovar na maneira de tratar o EE, acrescentando à sua compreensão os contornos que ele adquire na agenda política iniciada em 2003, nesta pesquisa delimitada ao ciclo político que inclui os dois mandatos do presidente Lula e os dois mandatos da presidente Dilma Roussef, interrompido com a aprovação do *impeachment* no dia 31 de agosto de 2016.

Buscar-se-á reconhecer, no conjunto da PP, as características dessa dimensão do esporte, desde os lugares indicados para a sua prática até o agendamento governamental, para, então, verificar qual é o papel que o EE ocupa no SNE.

A análise contribui para desnudar qual o papel atribuído pelo Estado ao Esporte Educacional dentro do Sistema Nacional de Esporte, uma vez que é esse Estado o responsável pela formulação, implantação, gestão e financiamento das políticas públicas de esporte.

A carência de documentos disponíveis no domínio público e de reflexões e debates sobre o entendimento do papel do Esporte Educacional no conjunto das políticas públicas de esporte pode nos levar ao encontro de limitações quanto aos diversos termos utilizados.

Dessa forma, todos os cuidados estão sendo tomados para serem transpostos tais obstáculos e construir-se uma pesquisa que a cada capítulo possa trazer uma reflexão que se estabeleça por meio de uma rede de dados e

informações interpretados à luz das teorias sociais que contemplam o conjunto dos temas abordados na pesquisa.

No **Capítulo I**, é apresentado o quadro conceitual que norteia o caminho metodológico percorrido para garimpar e analisar o conjunto de documentos oficiais utilizados na análise do objeto deste estudo.

No **Capítulo II**, serão apresentados os elementos constitutivos da estrutura da Política Setorial no Brasil, as relações entre o Estado e o Esporte, bem como a legislação que rege essas relações presentes nos documentos oficiais que podem contribuir para a compreensão do Esporte Educacional. Ainda nesse capítulo, buscamos mapear os conceitos presentes no material consultado que tratam do papel que o Esporte Educacional ocupa dentro do atual Sistema Nacional de Esporte.

Para Ball (1994), no conjunto da política pública existe a “política de fato”, que se constitui pelos textos políticos e textos legislativos que dão forma à política proposta e são as bases iniciais para que as políticas sejam colocadas em prática, e, ainda, a “política em uso”, que diz respeito não somente aos discursos, mas também às práticas institucionais que emergem do processo de implementação das políticas públicas.

No **Capítulo III**, buscam-se compreender quais são os pilares que dão sustentação ao debate sobre a relação entre Estado e esporte, uma vez que temos um órgão executivo do governo federal que é o responsável pelos temas referentes ao esporte no país e pela organização do funcionamento de um sistema que delimita as responsabilidades dos entes federados e das entidades que de algum modo participam do desenvolvimento do esporte nacional.

Além dessa contextualização, abordar as dimensões do esporte que compõem o entendimento descrito na legislação e nos documentos oficiais se faz extremamente relevante para identificação das relações postas e possíveis entre essas manifestações esportivas.

O **Capítulo IV** utiliza elementos conceituais do *Policy Cycle* para dialogar teoricamente com os Modelos de Gestão Pública que perpassam o modo como se constitui o processo de formação de uma Agenda Política. Todo o diálogo é permeado pelas constatações que demonstraram o caminho percorrido pelo

Governo Federal para elaborar a agenda política setorial no Brasil no período compreendido entre 2003 e 2014.

No **Capítulo V** são apresentados aspectos da legislação e dos documentos oficiais que garantem o direito aos cidadãos de terem acesso à Política Pública de Esporte Educacional, bem como as características dos programas, projetos e ações de EE formulados no Brasil no período compreendido entre 2003 e 2014, identificadas em sítios eletrônicos e documentos impressos, mapeando-as e descrevendo-as.

No **Capítulo VI**, propõe-se um debate acerca da Política Pública Setorial de Esporte Educacional identificada nos documentos oficiais, na legislação esportiva brasileira e nas publicações do Governo Federal, que apontem para os aspectos da intersectorialidade entre as dimensões esportivas. Essa investigação documental tem como expectativa desvelar o papel do Esporte Educacional e a articulação entre as manifestações esportivas no âmbito público, privado e do terceiro setor, articulação esta que deveria promover e fomentar as políticas esportivas para todos os brasileiros, de forma a atender à Constituição no que se refere ao direito do cidadão.

É importante ressaltar que este trabalho partiu da premissa de que o processo de formulação de uma política pública setorial é afetado por diversos fatores políticos, institucionais e relacionais.

Nesse sentido, observar as políticas públicas a partir do Estado e das relações que se estabelecem entre os demais subcampos envolvidos significa considerar esse processo como uma interação entre diversos setores, que desempenham diferentes papéis que acabam se traduzindo em diferentes entendimentos em um dado contexto político-institucional-social.

## CAPÍTULO I

### 1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E USO DAS FONTES DOCUMENTAIS

#### 1.1 EM BUSCA DE PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa trabalha com as relações entre as políticas setoriais de EE e as demais dimensões do esporte dentro de um sistema esportivo em construção no Brasil, buscando compreender qual a intersectorialidade indicada nos documentos oficiais, descritas conceitualmente na formulação das Políticas Públicas de EE do GF, criadas a partir de 2003 até 2016, que dispõem de algum relatório de avaliação.

Nesse sentido, Demo (1994) auxilia com a sua afirmação de que a ciência não deve ser a apenas a acumulação de resultados definitivos, mas, sim, a busca por suscitar estranhamentos que condicionem a um questionamento inesgotável e sistemático de uma determinada realidade.

Na trajetória histórica da humanidade, a ciência, assim como nosso objeto de estudo – as políticas públicas –, vem assumindo múltiplas definições, referências metodológicas, ideológicas, filosóficas e técnicas variadas.

Assim como o objeto das Ciências Sociais é histórico, porque as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas (MINAYO, 1994), o objeto do estudo também o é, sendo permeado não somente por fundamentos filosóficos, mas também epistemológicos e metodológicos.

Perpassando toda a construção dos capítulos, serão apresentados os referenciais teóricos e conceituais que fundamentam a perspectiva metodológica do trabalho, iniciando com a abordagem de pesquisa, para posteriormente serem apresentados os caminhos percorridos, o universo e a amostragem, os instrumentos de coleta de dados e uma reflexão sobre as informações e dados incorporados ao longo de toda a estruturação da pesquisa.

Logo, o caminho lógico para desvendar um problema ou fenômeno social passa, de maneira especial, pela intencionalidade epistemológica presente na

apresentação do objeto de estudo.

As intencionalidades epistemológicas, como concepção de mundo que explica cientificamente a natureza, a sociedade e os fenômenos sociais, não só apresentam a sua constituição social, como também estabelecem o modo de seu desenvolvimento e a maneira pela qual podemos conhecê-los.

A atividade básica da ciência é a pesquisa, entendida como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo fundamental é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos metodológicos que estejam adequados aos objetos pesquisados.

Para Pope e Mays (1995, p. 42), as abordagens qualitativas e quantitativas não se excluem. Embora se diferencie quanto à forma e à ênfase, os métodos qualitativos trazem como contribuição ao trabalho de pesquisa uma mistura de procedimentos de cunho racional e intuitivo capazes de contribuir para a melhor compreensão dos fenômenos.

Os dados podem ser abordados, conforme Marconi (2002), ao serem expressos com medidas numéricas. O autor defende ainda que técnicas quânticas de análise e tratamento dos dados apresentam melhor compreensão, mais objetividade, dinamizando o processo de relação entre variáveis, pois, para ele, a pesquisa quantitativa também é apresentada como “semântica quantitativa e análise de conteúdo”, trabalhando e mensurando dados de uma base textual.

Quanto aos procedimentos de coleta, este estudo combina a pesquisa bibliográfica e a documental. Essa combinação pressupõe que, se a atividade básica da ciência é a pesquisa, a pesquisa bibliográfica é básica e obrigatória em qualquer modalidade de pesquisa.

De acordo com Gil (2008), a pesquisa com fonte documental guarda estreita semelhança com a pesquisa bibliográfica.

O Autor destaca que a principal diferença entre as duas é a natureza das fontes: na pesquisa bibliográfica, os assuntos abordados recebem contribuições de diversos autores, e na pesquisa documental, os materiais utilizados geralmente não receberam ainda um tratamento analítico (por exemplo, documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e privados: cartas pessoais, fotografias, filmes, gravações, diários, memorandos, ofícios, atas de reunião, boletins etc.).

De forma geral, qualquer informação disponibilizada na forma impressa ou eletrônica é passível de ser uma fonte de consulta. Essas informações, quando disponibilizadas em forma de documentos, são uma fonte própria para o estudo de questões que podem estar diluídas em longos períodos de tempo.

Minayo (1994, p. 17) considera que “nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”. Assim, a pesquisa se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um ritmo próprio e particular.

Tal ritmo é denominado pela autora como *ciclo de pesquisa*, e representa um processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações.

O ciclo de pesquisa para este estudo compõe-se de três momentos: fase exploratória, identificação das fontes e tratamento do material.

Na fase exploratória, são interrogados aspectos referentes ao objeto, aos pressupostos, às teorias pertinentes, à metodologia apropriada e às questões operacionais necessárias para realizar o trabalho de campo.

Para finalizar o ciclo, se faz necessário organizar o material coletado para o tratamento, podendo ser sugerida uma ordenação ou classificação para, finalmente, proceder-se à análise propriamente dita.

O tratamento interpretativo dos achados é o momento de agregar sentido aos dados puros, e essa formação se dá consolidando-se, limitando-se e interpretando-se o que o pesquisador encontrou nos documentos e na bibliografia.

Para Gil (2008, p. 168), a análise tem como objetivo organizar os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação.

Já a interpretação tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Além disso, a bibliografia referente aos temas desenvolvidos está relacionada aos conceitos norteadores da pesquisa, lançados nos objetivos específicos, dentre os quais se destacam: Estado, Política Pública, Política Setorial, Esporte

Educacional, Sistema Nacional de Esporte e Intersectorialidade, entre outras intencionalidades conceituais advindas do levantamento documental consultado para o estudo.

Para garantir um mergulho na pesquisa de modo a evitar acontecimentos inesperados, chama-se a atenção para três obstáculos inerentes a uma análise eficiente em pesquisa qualitativa, colocados por Minayo (1994).

Para a autora o primeiro diz respeito à ilusão do pesquisador em ver as conclusões, à primeira vista, como “transparentes”, ou seja, pensar que a realidade dos dados, logo de início, se apresenta de forma nítida a seus olhos.

Essa ilusão pode levar o pesquisador a uma simplificação dos dados, conduzindo-o a conclusões superficiais ou equivocadas. O segundo obstáculo se refere ao fato de o pesquisador se envolver tanto com os métodos e as técnicas a ponto de esquecer os significados presentes em seus dados.

Já o terceiro limitador para uma análise mais rica da pesquisa relaciona-se à dificuldade que o pesquisador pode ter em articular as conclusões que surgem dos dados concretos com conhecimentos mais amplos ou mais abstratos.

Mas esse distanciamento, necessariamente, não produziu, de modo a comprometer a pesquisa, um distanciamento entre a fundamentação teórica e a prática da pesquisa.

No entanto, uma vez identificadas algumas barreiras durante a fase de definição do material a ser consultado, optou-se por não considerar como critério a regularidade na divulgação de dados e informações relativas aos programas, projetos e ações que compõem a Política Pública Setorial de EE, garimpando-se todos os materiais divulgados nos *sites* oficiais do GF a partir de 2003, com o intuito de se evitar a pretensão de compor uma série histórica.

## 1.2 A OPÇÃO PELAS FONTES DOCUMENTAIS

A pesquisa em questão foi embasada, entre outras técnicas, no Paradigma Indiciário, que se pauta na busca de pistas, indícios e sinais. Esse método de pesquisa foi desenvolvido pelo teórico italiano Carlo Ginzburg (1989) com base nos

estudos realizados no final do século XIX por Giovanni Morelli<sup>3</sup> que tinha como objetivo identificar as falsificações de pinturas famosas utilizando-se de pormenores mais negligenciáveis e menos influenciados pelas características da escola a que o pintor pertencia, tais como lóbulos de orelhas, unhas e forma dos dedos das mãos e dos pés. Segundo o autor, “qualquer museu de arte estudado por Morelli adquire imediatamente o aspecto de um museu criminal” (GINZBURG, 1989, p. 143-144).

Um dos grandes problemas, que afligem os pesquisadores que se dedicam à reconstrução da história é a fragmentação dos acervos, sejam físicos ou digitais. Essa fragmentação pode ter acontecido por diferentes motivos, tais como incêndios, mudança de endereço da instituição, troca ou ausência de funcionários especializados e local impróprio para a conservação dos documentos.

Não se pode esquecer que reconstruir a história de uma instituição não é organizar cronologicamente os documentos e descrevê-los; essa é apenas uma etapa importante do trabalho do historiador. Antes de tudo, se faz necessário eleger um problema. Não se faz história sem um olhar problematizador sobre o passado das instituições.

Segundo Bourdieu (1989), em toda sociedade há uma luta constante entre classes sociais para ocupar o lugar de *poder*, de modo que, para garanti-lo, os detentores do poder procuram mostrar os interesses particulares como se fossem o interesse de toda a comunidade, utilizando-se assim de uma *violência* simbólica – um poder que se encontra oculto, dissimulado, que visaria garantir a dominação. Esses interesses particulares tomados como coletivos corresponderiam ao embasamento para a formulação de *ideologias*.

Portanto, o campo do poder é um “campo de forças” que se define em sua estrutura, pelo estado de relação de forças entre formas de poder ou espécies de capital diferentes. Para Bourdieu (1989), o campo é um universo complexo de relações objetivas de interdependência entre subcampos ao mesmo tempo autônomos e unidos pela solidariedade orgânica de uma verdadeira divisão do trabalho de dominação. Diz respeito a uma população, ou seja, um conjunto de

---

<sup>3</sup> Ginzburg se interessou pelos estudos de um especialista de arte russo, Ivan Lermolieff, cujos primeiros ensaios foram publicados em alemão entre 1874 e 1876. Esses ensaios haviam provocado uma revolução nas galerias da Europa, recolocando em discussão a atribuição de muitos quadros a cada pintor. Somente depois de algum tempo Ginzburg descobriu que, sob o pseudônimo russo, escondia-se um médico italiano de nome Morelli. O método de Morelli também tinha por hábito penetrar em coisas concretas e ocultas, através de elementos pouco notados ou despercebidos pela nossa observação. (FREUD, citado por GINZBURG, 2011, p. 147).

agentes suscetíveis de serem submetidos a partições reais e unidos por interações ou ligações reais e diretamente observáveis. É um campo de lutas, entre detentores de poderes diferentes; um espaço de jogo, delimitado por proposições, hierarquias e disputas por lugares, prestígio e reconhecimento no interior de um grupo de agentes, onde agentes e instituições, tendo em comum o fato de possuírem uma quantidade de capital específico (econômico, histórico ou cultural) suficiente para ocupar posições dominantes e reconhecimento no interior de um grupo de agentes, mediante a consideração de regras e instâncias legitimadoras socialmente construídas, afrontam-se em estratégias destinadas a conservar ou a transformar essa relação de forças.

Desse modo (especificamente nesse trabalho), nos propusemos a conhecer as convenções estabelecidas pelos agentes e produtores intelectuais, as linguagens empregadas, as localizações e as diferentes posições por eles ocupadas e defendidas, hegemonicamente ou não, bem como as estratégias e jogos de cada segmento, as polêmicas e os rituais que criaram e implementaram num processo dinâmico de interdependências (BOURDIEU, 1989).

As reflexões construídas acerca da relação entre a história, como processo social, e a literatura, como uma forma de expressão artística de uma sociedade possuidora de historicidade, destacam a relevância de construir-se uma abordagem específica para tratar a fonte documental para a produção de conhecimento histórico numa perspectiva de pesquisa histórica.

Todo documento, seja ele literário ou de qualquer outro tipo, é representação do real que se apreende e não se pode desligar de sua realidade de texto construído pautado em regras próprias de produção inerentes a cada gênero de escrita, de testemunho que cria “um real” na própria “historicidade de sua produção e na intencionalidade da sua escrita”. Dessa forma, todo tipo de texto possui uma linguagem específica, na qual foi produzido, própria de um segmento particular de produção, e esta ocorre considerando dadas regras peculiares ao meio intelectual de onde emerge, ao veículo em que será veiculada e ao público a que se destina (CHARTIER *apud* BORGES, 2010, p. 94-96).

O critério utilizado para identificar as informações utilizadas no desenvolvimento da pesquisa advém de várias fontes disponibilizadas em arquivos

digitais e documentos *online* de domínio público, dentre os quais se destacam os documentos oficiais relacionados à legislação esportiva brasileira, os relatórios e publicações do GF que tratam das PP para o Esporte Educacional e os documentos norteadores do SNE, quais sejam:

I. Texto da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, em seu Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III, Seção III – Do Desporto (Artigo 217) (BRASIL, 1988).

II. O conjunto de leis e decretos alusivos ao tema: Lei n.º 8.672/93 (Lei Zico), Lei n.º 9.615/98 (Lei Pelé), Lei n.º 9.981/00, Lei n.º 10.672/03 e Decreto n.º 7.984/13, que recentemente regulamentou a Lei Pelé (BRASIL, 1993, 1998, 2000, 2003, 2013).

III. Documentos acessados através do *site* oficial do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério do Esporte (ME), Ministério da Defesa (MD), Ministério da Educação (ME) e Ministério da Cultura (MinC), ratificados pelos textos originais publicados no Diário Oficial da União (DOU) correspondente.

IV. Informações e dados disponíveis na Plataforma de Indicadores do Governo Federal (PGI) (BRASIL, 2016).

Inicialmente foi feita uma busca *online*, a qual permitiu identificar quais documentos e leis se teria acesso para desenvolver o estudo da temática em questão.

A seleção agrega os seguintes agrupamentos:

- I. Leis, Decretos e Medidas Provisórias específicas do esporte;
- II. Leis de outro setor com interface com o EE;
- III. Informações dos Programas, projetos e ações específicas para o EE disponíveis no site do ME com referência a política pública de EE elaborada a partir de 2003;
- IV. Informações dos programas, projetos e ações de EE com informações disponibilizadas nos *sites* dos demais ministérios com referência a política pública de EE elaborada a partir de 2003;
- V. Relatórios dos programas, projetos e ações do EE disponíveis no *site* do ME;
- VI. Relatórios dos programas, projetos e ações do EE disponíveis no *site* do TCU;

- VII. Relatórios dos programas, projetos e ações do EE disponíveis na Plataforma de Indicadores do GF (PGI);
- VIII. Relatórios dos programas, projetos e ações do EE disponíveis no *site* dos demais ministérios.

Propõe-se um método centrado não só nos dados e informações centrais, mas também um olhar para os dados marginais e para os resíduos que podem ser tomados como pistas, indícios, sinais, vestígios ou sintomas na análise dos decretos, leis, documentos e relatórios oficiais e fontes secundárias encontradas pelo pesquisador. Nesse caso, o pesquisador fará uso de sua intuição para elaborar a construção de uma narrativa que configure os aspectos da análise histórica e sociológica do fenômeno.

Ginzburg (1989) propõe que o pesquisador não se limite a pesquisar a instituição, mas amplie o seu olhar para a sociedade na qual ela está inserida, para que o mesmo possa conhecer a relevância social da instituição pesquisada, e nesse percurso coletar indícios que lhe permitam conhecer os diferentes agentes históricos, que no calor dos dias construíram uma sociedade cujos documentos nos permitem fazer falar novamente.

O autor dispõe de alguns princípios para auxiliar no uso do paradigma indiciário, dentre os quais destaca ser importante valorizar as especificidades de cada objeto, reconhecer o caráter indireto do conhecimento, inferir as causas a partir dos efeitos e exercitar a conjectura e a imaginação criativa durante a análise e a pesquisa. Ainda segundo o paradigma indiciário, a realidade a ser reconstruída pelo pesquisador perpassa os sinais e indícios existentes nas narrativas históricas, seja pela obtenção direta da narrativa, seja pela interpretação da narrativa já transcrita documentalmente. Para ele, o historiador deve ler o documento/narrativa “às avessas”:

Ao avaliar as provas, os historiadores deveriam recordar que todo ponto de vista sobre a realidade, além de ser intrinsecamente seletivo e parcial, depende das relações de força que condicionam, por meio da possibilidade de acesso à documentação, a imagem total que uma sociedade deixa de si. Para “escovar a história ao contrário” (*die Geschichte gegen den Strich zu bursten*), como Walter Benjamim exortava a fazer, é preciso aprender a ler os testemunhos às avessas, contra as intenções de quem os produziu. Só dessa maneira será possível levar em conta tanto as relações de força quanto aquilo que é irreduzível a elas. (GINZBURG, 2002, p. 43)

O autor reforça que as próprias forças existentes na realidade influenciam a escrita e a reescrita da história, deixando seus efeitos e interpretações na narrativa, as quais podem ser determinadas e utilizadas pelos historiadores na construção de um novo conhecimento histórico, e que ainda há que se considerar a subjetividade do narrador, que influencia a elaboração da narrativa, e também a própria realidade objetiva do narrador.

Ainda que de forma inconsciente, essa realidade objetiva e subjetiva preenchem as lacunas que a ausência de documentos, dados e informações incompletas apresenta à época da pesquisa. Ginzburg é fascinado pela investigação aos moldes de Morelli; uma investigação quase criminal, detetivesca, que desvenda o mistério baseado em indícios imperceptíveis para a maioria das pessoas.

As lacunas se evidenciaram na medida em que existiu uma incompletude na série histórica de relatórios que deixaram de ser elaborados como parte da avaliação das ações do Governo Federal no âmbito do Esporte Educacional. Não bastasse o tamanho dessa lacuna, a dificuldade de acesso devido a questões institucionais e mudanças contínuas nas gestões do executivo federal são fatores que podem, em algum momento, comprometer as interpretações do fenômeno por parte da pesquisadora.

De acordo com Ginzburg (2002, p. 44), “as fontes não são nem janelas escancaradas, como acreditam os positivistas, nem muros que obstruem a visão, como pensam os cépticos: no máximo poderíamos compará-las a espelhos deformantes”.

O êxito da pesquisa se dará pelo cruzamento de dados e informações que trazem ao trabalho o elemento da intersectorialidade como ponto mais significativo da análise, despertando um olhar curioso para a realidade que se traduz em problemas que merecem estar no topo da agenda governamental.

## CAPÍTULO II

### A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DO ESPORTE NO BRASIL

Para poder refletir sobre a constituição de uma política setorial para o esporte no Brasil, é necessário compreender previamente quais são os pilares que servem – ou deveriam servir – de sustentação para as discussões e tomadas de decisão na área. Consideramos que tais pilares são compostos pelas relações existentes entre Estado e esporte, pelo estabelecimento de uma entidade responsável pelos temas referentes ao esporte no país e pela organização de um sistema que delimite as responsabilidades de cada ente federativo e de instituições diversas com relação ao esporte nacional.

#### 2.1 RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ESPORTE

##### 2.1.1 O ESTADO

Primeiramente, devemos manifestar qual é o conceito de Estado que utilizamos ao longo do presente estudo, sem a pretensão de aprofundar-nos nas diferentes correntes teóricas que tratam dele.

Nosso entendimento é fundamentado na obra “Estado, governo e sociedade – para uma teoria geral da política”, de Norberto Bobbio (1987), que apresenta concepções e pontos de vista acerca do Estado e suas relações com a sociedade por meio de discussões que abrangem a história, o direito, a sociologia, a economia etc., indispensáveis para que seja possível compreender essa instituição tão complexa.

Segundo o autor, a história das instituições e das doutrinas políticas são as duas fontes principais que compõem o estudo do Estado. Além dessas fontes, as obras literárias e não literárias também são necessárias para se conhecer mecanismos de poder complexos pelos quais as relações de poder são instituídas. O autor ainda lembra que a filosofia política e a ciência política são distintas e essenciais para o entendimento do Estado. *Filosofia política* seria compreendida por

três modelos de investigação: 1) da melhor forma de governo ou da ótima república; 2) do fundamento do Estado, ou do poder político e suas justificações; e 3) da essência da categoria do político ou da politicidade na disputa sobre a distinção entre ética e política. *Ciência política* seria a investigação na área da vida política capaz de satisfazer-se em três condições: 1) o princípio de verificação da falsificação como crítico da aceitabilidade dos seus resultados; 2) o uso de técnicas da razão que permitem dar uma explicação causal em sentido forte ou mesmo em sentido fraco do fenômeno investigado; e 3) a abstenção ou abstinência de juízos de valor (“avaloratividade”) (BOBBIO, 1987, p. 53-55).

Além dos campos denominados como *filosofia* e *ciência* da política, Bobbio (1987) coloca que o Estado pode ser entendido através de uma doutrina *jurídica* ou *sociológica*. O direito público tecnicizado coloca o Estado como órgão de produção jurídica, mas que não está dissociado da sociedade e das relações nela estabelecidas. Já a doutrina social do Estado tem como conteúdo a existência objetiva, histórica ou natural do Estado. Bobbio afirma que com a transformação do Estado de Direito puro em Estado Social, as teorias que eram simplesmente jurídicas foram abandonadas pelos próprios juristas, recuperando-se os estudos de sociologia política, que têm como objeto o Estado como organização social complexa e da qual o direito é somente dos elementos constitutivos.

Segundo Bobbio (1987), duas teorias sociológicas opostas mantiveram-se em campo: a *marxista* e a *funcionalista*. Entre tais teorias há diferenças quanto à concepção de ciência em geral e quanto ao método, mas a principal diferença tem a ver com a colocação do Estado no sistema social. A teoria marxista distingue em cada sociedade histórica dois momentos – a base econômica e a superestrutura. Nela, há uma preocupação com a mudança social pela ruptura da ordem, concebida como passagem de uma forma de produção a outra pela explosão das contradições internas, especialmente aquelas entre as forças produtivas e as relações de produção. Já a teoria funcionalista concebe o sistema global com quatro subsistemas contendo funções essenciais que são desempenhadas para conservar o equilíbrio social. Nesta teoria prevalecem a ordem e a conservação social (BOBBIO, 1987, p. 58-59).

Para o autor, o ponto de vista que acabou prevalecendo entre as décadas de 1970-1980 foi o da representação sistêmica do Estado, em que há uma relação de demanda-resposta entre as instituições políticas e o sistema social. As instituições políticas têm a função de dar respostas às demandas do ambiente social.

Conforme o entendimento de Bobbio (1987), os registros sobre o Estado, ao longo do tempo, demonstram que seus escritores colocaram-se entre governantes e governados, e que tais registros trataram do Estado principalmente do ponto de vista dos governantes, vistos como sujeitos ativos, ao contrário dos governados, vistos como passivos.

O mesmo autor aponta como uma reviravolta o surgimento, na modernidade, da doutrina dos direitos naturais, que pertencem a cada indivíduo e que “precedem à formação de qualquer sociedade política e, portanto, de toda a estrutura de poder que a caracteriza” (BOBBIO, 1987, p. 64). Diversamente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de maneira predominante pelos indivíduos, que decidem, espontaneamente, conviver em sociedade e organizar um governo.

Nessa obra, Bobbio descreve como a palavra “Estado” se estabeleceu por meio da difusão e do prestígio da obra “O Príncipe”, de Nicolau Maquiavel (1513), que não poderia tê-la usado se ela já não fosse de uso corrente à época. A partir de então, o termo “Estado” vai substituindo, paulatinamente, termos tradicionais, como *civitas* (tradução da *polis* grega) ou *res publica* (como os romanos designavam um conjunto de instituições), passando de uma definição genérica de situação para uma definição específica de condição de posse de um território e de comando sobre seu povo (BOBBIO, 1987, p. 66-67).

Com referência à dúvida sobre a criação ou origem do Estado, Bobbio recorda que uma tese recorrente é de que:

o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). (BOBBIO, 1987, p. 73)

O autor ainda ressalta que, para alguns historiadores contemporâneos, o surgimento do Estado demarca o princípio da era moderna, interpretação que representa o ponto de passagem da idade primitiva à idade civil (referente a “cidadão” e “civilizado”), de forma gradual (BOBBIO, 1987).

A interpretação de Engels sobre a formação do Estado foi exclusivamente econômica, a partir da instituição da propriedade privada. A divisão do trabalho, que surge com o advento da propriedade individual, divide a sociedade em classes, dando origem ao poder político – o Estado –, que tem a função de manter o domínio de uma classe sobre a outra (BOBBIO, 1987, p. 74).

Em sua obra, Bobbio (1987) afirma que desde que os juristas começaram a tomar conta do problema do Estado como um “ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes” (MORTATI, 1969 *apud* BOBBIO, 1987, p. 94), este tem sido definido a partir de três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania, sendo que:

[...] o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito (ou seja, normas vinculatórias) num território e para um povo, poder que recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo inclusive, em última instância, à força, e, portanto, do fato de ser não apenas legítimo, mas também eficaz (legitimidade e eficácia referenciam-se uma à outra); o território torna-se o limite de validade espacial do direito do Estado, no sentido de que as normas jurídicas emanadas do poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras; o povo torna-se o limite de validade pessoal do direito do Estado, no sentido de que as próprias normas jurídicas valem apenas, salvo casos excepcionais, para determinados sujeitos que, deste modo, passam a constituir os cidadãos do Estado. (KELSEN, s/d *apud* BOBBIO, 1987, p. 94)

Bobbio (1987, p. 95) aponta que para que um Estado exista é necessário que sobre um território se tenha constituído um poder em condições de “tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada”, o que não quer dizer que o poder estatal não tenha limites. Existem limites de validade espacial e pessoal, que redefinem os dois elementos constitutivos do território e do povo em termos jurídicos, limite de validade temporal, pelo qual uma norma tem

validade limitada no tempo que transcorre desde sua emanção até sua revogação, e os limites de validade material, na medida em que existam:

[...] matérias não passíveis de serem submetidas a uma regulamentação qualquer e matérias que podem ser reconhecidas como indisponíveis pelo próprio ordenamento, como acontece em todos aqueles ordenamentos em que está garantida a proteção de alguns espaços de liberdade, representados pelos direitos civis, nos quais o poder estatal não pode intervir ao ponto de uma norma que mesmo sendo validamente posta os violasse poder ser considerada como ilegítima por um procedimento previsto pela própria Constituição. (BOBBIO, 1987, p. 95)

Para Rodrigues (2010, p. 17-18), as transformações que ocorreram ao longo da história, além de levarem à organização do Estado, também construíram o caminho para o estabelecimento do Estado de Direito, que passou a garantir, por meio de leis, liberdades fundamentais como direito de todos os cidadãos, reordenando a sociedade com base em um sistema de proteção social em que a renda mínima, a saúde, a educação, a habitação, o saneamento e a segurança sejam garantidos a todos – que seria o *Welfare State*<sup>4</sup>, ou Estado de Bem-Estar Social.

Uma questão importante a se mencionar é que os conceitos de Estado e Governo nem sempre foram devidamente diferenciados durante a história. Silva e Bassi (2012) consideram que:

o Estado é uma organização política, administrativa e jurídica que se constitui com a existência de um povo em um território fixo e submetido a uma soberania. Essa organização se estabelece essencialmente pelas características comuns desse povo nesse território, que se organiza para formar uma sociedade e expressa pela orientação conjunta do Estado para manter o poder político soberano. O Estado é permanente neste processo, mas se estrutura a partir de governos, que são transitórios e fazem a gestão da coisa pública, pela qual se estabelece o poder soberano do Estado. Essa relação é fundamental em qualquer sociedade moderna e orienta a relação entre a sociedade, seus governantes e a própria soberania do Estado. A intervenção do governo ocorre pelas políticas públicas. Apenas o governo pode implementá-las porque possui a capacidade de universalização, coerção e regulamentação e pode adotar que medidas com caráter universal, que atenda a todo o povo ou de forma generalizada tenha maior poder de alcance. (p. 16)

---

<sup>4</sup> Modelo típico de organização de Estado dos países capitalistas desenvolvidos, estabelecido entre o fim do século XIX e início do século XX, que deveria fornecer à sociedade remuneração e renda para uma vida digna, alimentação, saúde, segurança, educação de qualidade, infraestrutura de transporte, lazer e cultura. Em cada sociedade houve uma forma própria de expansão e modificações por conta das suas culturas políticas.

Outro entendimento sobre o Estado é oferecido por Bresser Pereira (2010, p. 117-118), que diz que este é “a instituição soberana – é o poder que não reconhece poder acima dele – garantida pela ordem jurídica e pela organização social. Conjuntamente com a sociedade e o território, ele forma o Estado-nação, a saber, o poder político-territorial soberano”.

Após um breve estudo sobre os conceitos de Estado e Governo, concordamos com a síntese realizada por Godoy (2013, p. 37), a qual aponta que é possível afirmar que o Estado “apresenta-se enquanto estrutura organizada por um conjunto de instituições administrativas e políticas de uma sociedade” e que o Governo pode ser entendido como “o conjunto de pessoas que exerce o poder político, toma decisões políticas e de tal modo determina a orientação política e a execução de tarefas de interesse público de uma definida sociedade”.

Quanto à importância do Estado para o povo, pode-se dizer que é crucial, pois, como aponta Carnoy (1990), ele tem influência em diversos aspectos da vida em sociedade, como o político, o econômico, o ideológico e a força legal (entidades com poder de polícia).

## 2.1.2 O ESTADO E O ESPORTE

Após essa breve exposição e conceituação sobre o Estado, podemos dizer que suas características o tornam um dos mais importantes *policy makers* e, como acentuam Alves e Pieranti (2007), por meio da legitimação das políticas públicas, ele regula e determina o desenvolvimento de áreas específicas.

Atualmente, o Estado brasileiro desempenha um papel significativo quanto ao fomento de diversas áreas no país, e o esporte é uma delas. É importante para a presente pesquisa saber como, ao longo do tempo, o esporte foi ganhando importância na agenda política do Estado brasileiro e como este se tornou importante para o desenvolvimento esportivo do país, pois tais processos influenciam a forma de se pensar e fazer as políticas públicas para a área até os dias atuais.

Para atender a essas questões, é preciso retroceder no tempo e começar lembrando que Estado e desenvolvimento capitalista sempre estiveram

relacionados, e que, conforme as economias foram se desenvolvendo, o setor público também foi crescendo em todas as sociedades, tornando-se decisivo para seus rumos (CARNOY, 1990).

O autor explica que, na economia globalizada em que se vive, o Estado tem grande importância em diversos aspectos da vida social, como no político, no econômico (produção, finanças, distribuição), o ideológico (educação escolar, meios de comunicação) e na força legal (polícia, forças armadas), e que em períodos anteriores, especialmente no século XIX, ele era importante para o crescimento das sociedades, mas não era tão determinante para as sociedades quanto nas últimas décadas.

Linhales (1998) aponta que o Estado liberal clássico foi uma das primeiras manifestações do Estado moderno e apresentava restrições quanto aos direitos políticos, não compreendendo a realização dos direitos sociais – que, segundo Menicucci (2006, p. 138), “permitem reduzir os excessos de desigualdade gerados pela sociedade de mercado e garantir um mínimo de bem-estar para todos” – como uma de suas atribuições, defendendo os direitos civis, em especial o direito à propriedade. Sua função era basicamente arrecadar impostos e garantir a paz.

No entanto, a expansão dos direitos políticos e sociais, no decorrer do século XX, apontam o fim do caráter restrito do Estado, que é obrigado a atender interesses mais abrangentes, adquirindo outras obrigações, tendo que passar a se responsabilizar por outras questões sociais e garantir o cumprimento de direitos e deveres (LINHALES, 1998; CARNOY, 1990).

Segundo Carnoy (1990), é nas democracias pluralistas modernas que se percebe o auge da responsabilidade do Estado para com os interesses públicos. Essas democracias tomam as decisões quanto aos problemas, legislações e desenvolvimento econômico e social em nome do povo, que decide quais serão seus representantes. Tais representantes são os *policy makers* dos mais variados setores da sociedade, que, conforme Linhales (1998) acabam interferindo na escolha de prioridades para a distribuição de recursos públicos advindos da população por meio de impostos e que a ela deveriam retornar na forma de serviços públicos.

O esporte vem ganhando importância entre os serviços públicos oferecidos pelo Estado no Brasil. Faz-se necessário saber por que os Estados – entre vários, o brasileiro – começaram a focar a área esportiva.

Sobre o tema, Bueno (2008) observa que, independentemente do regime político e do sistema econômico e a partir de certo nível mínimo de desenvolvimento econômico-social, os Estados vêm estabelecendo o esporte como um setor importante para as políticas públicas e reservando um espaço privilegiado em suas agendas políticas.

Conforme esse autor, até o fim do século XIX, as práticas esportivas eram constituídas por passatempos locais e informais sem qualquer intervenção governamental, com a ressalva de que assegurassem com exclusividade algumas práticas para a elite local ou relacionadas ao combate. A partir de então, foi necessário o estabelecimento de regras comuns para o gerenciamento e desenvolvimento do esporte.

O esporte era insignificante para a economia e tinha pouca representatividade social e política, o que começou a mudar nos anos 1930, quando da intervenção de países democráticos em sua regulação, e de países menos democráticos, para o uso ideológico.

Diversos Estados utilizaram o esporte politicamente ao longo do século XX, não se limitando a regimes autoritários (ARNAUD, 2002; HOLT, 2002). O modelo de intervenção estatal no campo esportivo adotado por regimes autoritários, principalmente pela Itália fascista de Mussolini (TEJA, 1998; 2002) e pela Alemanha nazista (KRUGER, 1998; 2002), tornou-se um modelo a ser seguido por vários governos do período que se aproximavam ideologicamente do fascismo, como a Espanha franquista (AJA, 1998; 2002) e o Estado Novo português (DRUMOND, 2013).

Nesse tipo de regime, o esporte apareceu como forma de reforçar a coesão interna e alavancar o prestígio nacional, tanto interna como externamente. O esporte apresentava-se como um elemento que “reproduziria relações ideologicamente valorizadas pela sociedade burguesa, como a hierarquia, a obediência, a possibilidade de ascensão social, o sucesso e a eficiência, entre outras. No entanto,

é necessário lembrar que ele serviria também como local de resistência e reivindicação” (DRUMOND, 2013, p. 301).

Autores como Carr e Fusi (1979) apontam para outro modelo de utilização do esporte: uma ferramenta de distração do povo. Ao analisarem a realidade cultural da Espanha franquista na década de 1960, os autores encontraram um panorama cultural que levava à evasão da realidade imediata, ao afastamento de preocupações e interesses da política, a que chamaram de “cultura de evasão”, um reflexo da ausência do Estado na produção cultural, que ficava sob a responsabilidade dos interesses privados – preocupados apenas com o consumo e alheio a preocupações políticas ou intelectuais.

Dessa forma, o regime se beneficiaria de uma cultura “politicamente inócua que produziria uma imagem de nação despreocupada e satisfeita, distraindo a população de questões pertinentes ao campo da política” (DRUMOND, 2013, p. 300).

Países que tiveram revoluções comunistas consideravam o esporte uma atividade burguesa e, a princípio, não apoiaram o esporte. Esse quadro foi alterado na década de 1960, quando começaram a promover o esporte de alto rendimento, com o objetivo de fazer oposição aos países do bloco ocidental (BUENO, 2008).

Bueno (2008, p. 42) ressalta que somente a partir da década de 1960 o esporte começou a ser “pensado e organizado de forma progressivamente centralizada pelos governos, atendendo a objetivos estratégicos políticos e sociais, reconhecendo e incorporando o esporte e a recreação como área distinta de política pública”.

Para Carzola Prieto (1979), o Estado se envolve com o esporte porque é algo de que os indivíduos necessitam para a manutenção da saúde e para o entretenimento e porque as competições nacionais e internacionais trazem prestígio e orgulho nacional dentro e fora do país. Por isso era necessário ampliar o acesso da participação popular e estruturar e regular o esporte profissional.

Em parte, o autor supracitado vem a concordar com Houlihan (2001, p. 61-109), que sugere cinco razões para que os Estados se envolvam com o esporte:

1) Controle e seleção das práticas esportivas e do passatempo da população – o autor cita como exemplos França e Inglaterra (séculos XVIII e XIX), em que os Estados asseguraram privilégios de classe para algumas práticas elitistas, como a caça, bem como ampliaram as áreas de lazer para a população urbana que vinha crescendo; e a América do Norte, em que o governo teve que se preocupar em proibir e regular as brigas de galos, corridas a cavalo, sistemas de apostas e outras práticas que ofendiam a moralidade protestante no século XVII, e com os esportes considerados cruéis e sangrentos nos dois séculos subsequentes.

2) Saúde e lazer – os Estados procuraram explorar os benefícios do esporte e da recreação para a saúde pública. Na Inglaterra do século XIX, foram construídos diversos espaços e equipamentos públicos para que as condições de vida e higiene pública melhorassem nas grandes cidades. Paralelamente, acabou-se proporcionando locais apropriados para o desenvolvimento do *football*, do *cricket* e do *rugby*. Depois, as estruturas foram ampliadas, abrangendo também quadras de tênis e salões de boliche. Esse modelo inspirou diversos países pelo mundo.

3) Integração social – durante a segunda metade do século XIX, houve entre os trabalhadores ingleses um grande temor à instabilidade social, o que levou o Estado a formular leis que fomentassem a atividade física e o treinamento militar, com o objetivo de disciplinar a classe trabalhadora. Essa ideia também foi reproduzida em países como Estados Unidos da América (EUA) e Austrália. Ainda sobre o tema social, nos EUA, a redução da delinquência juvenil entre negros foi relacionada à melhora do acesso aos parques e à oferta de outras estruturas esportivas entre 1930 e 1960. Igualmente, essa relação foi feita na Europa a partir de 1960, mesmo período em que a ação estatal do Canadá, por meio da agência nacional encarregada pelo esporte, direcionou seu uso para a diminuição da tensão separatista entre as culturas britânica e francesa. Processos similares ocorreram na Austrália, nos confrontos entre caucasianos e aborígenes, e na Irlanda, entre católicos e protestantes.

4) Preparação para o serviço militar – EUA, Austrália, Inglaterra e Canadá aprovaram leis e justificaram o desenvolvimento da preparação física e do tiro esportivo pela necessidade de melhor preparo para situações de guerra desde o

final do século XIX. Muitos países têm em sua história a influência militar no desenvolvimento geral e no direcionamento de certas modalidades esportivas.

5) Prestígio internacional – posteriormente à 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, os Estados se deram conta de que vitórias esportivas traziam prestígio interno e externo e influenciavam indiretamente na popularidade dos governos, e muitos deles começaram a alocar recursos públicos para o desenvolvimento do esporte, como EUA, Inglaterra, Canadá e a antiga União Soviética.

Como visto, os governos utilizam-se do esporte como ferramenta para alcançar outros objetivos, além dos resultados intrínsecos ligados a prática esportiva. Seguindo na mesma linha de outros governantes internacionais, o Presidente Lula utilizava sistematicamente em seus discursos o prestígio interno e externo que o esporte pode agregar ao país (ANEXO I). Esse fenômeno tem ligação com o tratamento que o Esporte tem tido quanto ao seu papel como elemento de desenvolvimento humano e social (ONU, 2005).

Desde então, o Estado brasileiro tem chamado para si a construção da agenda política para o Esporte, a coordenação da política nacional do setor e a implementação de projetos específicos voltados ao Desporto de Rendimento, ao Desporto Educacional e ao Desporto de Participação, com diferentes níveis de articulação com a sociedade civil e o mercado (BASTOS, 2008).

Porém há que se considerar que sucessivos escândalos envolvendo organizações não governamentais que se propuseram a desenvolver projetos esportivos financiados pelo governo federal no período estudado podem colocar em xeque o que se pretendia com a participação de algumas organizações da sociedade civil.

Nesse sentido, Mascarenhas (2008) contribui na reflexão ao analisar as consequências do que denomina de “processo de despolitização e filantropização das políticas sociais, especialmente das políticas setoriais de lazer”, a partir da retração da participação estatal na condução das políticas públicas que propiciaram uma significativa expansão da ação de organizações sociais não estatais sem fins lucrativos (MASCARENHAS, 2008, p. 32-33).

Um dos primeiros estudos do Governo Federal analisando o papel das organizações do terceiro setor no setor produtivo do País foi apresentado em 2005

pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, indicando que as ações dessas organizações envolveriam valores correspondentes a 5% PIB (Produto Interno Bruto) no Brasil, através de 32.203 Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos, contando com a atuação de 95.134 trabalhadores assalariados (BRASIL, 2005).

Uma análise apresentada em 2012 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística mostra a composição das Fasfil (Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos) pelo tipo de atividade realizada, na qual verificou-se que o chamado terceiro setor, em número de entidades voltadas para a *Cultura e recreação*, estava localizado, na sua grande maioria (em torno de 77,4%), nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

Um estudo publicado no final de 2014 pela Secretaria-Geral da Presidência da República indicou que o número atual de organizações da sociedade civil no país chegou a 303 mil. Destas, 2% são fundações, 8% são organizações religiosas e a grande maioria, 90%, está constituída como associação civil sem fins lucrativos. Esse estudo traz informações complementares ao apresentado pelo IBGE em 2012. No total, o país tem 545.475 dessas entidades, das quais fazem parte as 303 mil fundações e associações civis indicadas no estudo. Vale ressaltar que, ao observar a área de atividade econômica dessas organizações, verifica-se que 80% delas atuam como organizações associativas patronais, empresariais e profissionais, de defesa de direitos sociais, de organização religiosa, política e ligada à arte e à cultura. Em segundo lugar, totalizando 5,9%, temos as organizações que atuam na área da educação, seguidas em terceiro lugar por 5,4% que atuam com esporte, recreação e lazer. (BRASIL, 2014, p. 12).

Bueno (2008) aponta que esse apoio governamental tem beneficiado o esporte, mas que a manipulação de recursos e programas com finalidade eleitoral é muito comum. Por outro lado, lembra que a importância crescente que a população vem dando ao esporte, assim como o aumento do número de organizações da sociedade civil envolvidos com a área também tem contribuído para um maior controle e transparência nesse setor.

Bueno sugere adicionar às razões apresentadas por Houlihan (2001) o aspecto econômico, que “vê no esporte fator de desenvolvimento de novos

mercados para produtos e serviços, bem como para o combate às mazelas das crises econômicas e do desemprego consequente” (2008, p. 47).

Já Linhales (1996) pondera as ações do setor público na área esportiva no que se refere ao direito social, baseando-se em três razões: a) atividade meio ou complementar das políticas educacionais e de saúde; b) políticas de assistência à população carente, infância e juventude; c) finalidades externas ao próprio esporte.

Bracht (2005) é outro autor que também apresenta razões para que o esporte seja atrativo para o Estado, quais sejam: a) características e possibilidades únicas de comunicação de massa; b) profunda identificação com o conceito coletivo de Nação; c) possibilidade de criar sua própria realidade, um mundo fantástico; d) prestígio possibilitado pelo esporte de alto rendimento e seu papel na representação nacional.

No Brasil, as práticas esportivas começaram a ser introduzidas no país a partir do século XIX, quando a elite letrada brasileira definiu novas formas de lazer e recreações sociais, tentando deixar para trás um passado marcado pela escravidão e buscando referências na modernidade europeia (DE DECCA, 2001). A princípio, o esporte estava restrito a essa chamada elite, porém, foi se popularizando e atingiu outros grupos sociais.

Chegada à década de 1930, no chamado Estado Novo, o governo começa a agir no sentido de construir uma nova ordem política e social, culminando com o projeto de controlar a sociedade e fortalecer o poder público. Ocorre uma transferência do modelo liberal de administração (final da década de 1920) para o modelo centralizador, o que acaba interferindo diretamente na vida dos indivíduos, já que o Estado passa a ser um agente ativo na organização política, social e econômica da sociedade (MEZZADRI, 2000). O autor aponta que o poder da burocracia no Estado Novo estava concentrado nas mãos dos políticos, que tentavam regulamentar a maioria das áreas de alcance da sociedade, demarcando a identidade nacional a partir do que o governo estabeleceu como padrão.

Para Linhales (1996), a partir desse período até o início da década de 1930, houve um esforço da sociedade para se organizar esportivamente. Foi só no Estado Novo que o Estado entrou de forma mais efetiva no setor esportivo. A autora lembra que, por volta de 1904, o governo estimulou a prática do futebol em detrimento da

capoeira, que era tratada como crime ou prática social desviante. Na década seguinte, a expansão da prática do futebol foi ainda mais estimulada, para que as greves operárias de 1910 e 1917 se dispersassem, mostrando o caráter utilitário do esporte como um instrumento para o controle de conflitos sociais. O setor esportivo também passou a sofrer forte intervenção do poder público, assim como outros setores da sociedade, e foi utilizado pelo Estado como estratégia e suporte para a organização da sociedade em seus moldes atuais.

O projeto político-ideológico da época utilizou o esporte para alcançar objetivos propostos pelo Estado Novo, principalmente no tocante à centralização de poder e constituição da identidade nacional (MEZZADRI, 2000). O Brasil não tinha uma identidade ou uma imagem de povo brasileiro, e o Estado começou a promover políticas culturais e educacionais – entre elas, o esporte – visando à construção da nação brasileira.

A justificativa para que ocorressem tais intervenções abrangia outras questões, como as diferenças entre o esporte amador e o profissional, a legitimidade representativa das confederações e federações, seus processos decisórios e áreas de abrangência, as formas de organização das seleções nacionais para representar o país em eventos internacionais etc. (LINHALES, 1996). Dessa forma, o Estado tomou para si a responsabilidade de controlar a área esportiva no país, para cessar os conflitos existentes e, segundo Manhães (2002), para estabelecer a disciplina nesse setor, o que era necessário para um desenvolvimento conveniente e influência útil na formação espiritual e física dos jovens.

O campo esportivo – que até então era autônomo e liberal, tendo suas próprias regras e buscando soluções para os seus problemas, o que destoava dos ideais do governo na época – foi, paulatinamente, passando a ser controlado pelo Estado. Para Manhães (2002), a consequência disso foi o fim do pluralismo.

Nesse contexto, surge o Decreto-Lei n.º 3.199/41, a primeira lei orgânica para os esportes no Brasil, que, segundo Mezzadri (2000), proveu três pilares para a estruturação do esporte brasileiro: a regulamentação das entidades esportivas, a definição da função do Estado brasileiro quanto ao esporte e a indicação de como administrar as práticas esportivas.

Já para Linhales (1996), nesse projeto de esporte havia três dimensões centrais que compunham o ideal do Estado Novo: a adoção do corporativismo para organizar e disciplinar a sociedade, ou seja, uma sobreposição do público ao privado, que poderia ser algo positivo para democratizar o esporte, mas que acabou apenas burocratizando-o; a consolidação do nacionalismo como um instrumento para a unificação nacional, em que o esporte representasse a nação; a modernização sociopolítica, superando as antigas orientações nas relações econômicas e sociais do Brasil e visando às relações internacionais.

Na busca por modernidade e progresso, o país se dedicava à construção da hegemonia do esporte, à imagem dos países desenvolvidos, em que o esporte era a atividade corporal em ascensão.

Linhales (1996), Mezzadri (2000) e Manhães (2002) concordam que a institucionalização do esporte à época foi marcada pelo comando dos burocratas e políticos, com uma participação muito limitada da sociedade e dos indivíduos na tomada de decisões.

Segundo Starepravo (2011), o processo de intervenção do Estado no campo esportivo se deu mais por lógicas existentes no interior do campo político/burocrático do que por demanda da sociedade, e que tampouco foi oficializado por conta de uma perspectiva do reconhecimento como um direito social, ainda que este fosse um dos argumentos oficiais para a intervenção. Para Linhales (1996), o poder público justificava sua ação intervencionista na área esportiva como democratização do acesso da população ao esporte, que, até então, estava restrito a alguns grupos da elite.

A prioridade era o desenvolvimento do esporte de alto rendimento, e a característica do esporte promovido pelo Estado à época foi de um esporte excludente, estando a serviço da Nação, e não dos cidadãos (LINHALES, 1996).

Para o campo esportivo brasileiro, a década de 1940 foi decisiva, pois, se por um lado houve um verdadeiro processo de massificação e popularização do esporte, apoiado pelo Estado, por outro, há que se destacar que tal processo não significou a democratização do esporte e sua consolidação como direito social. Para Linhales (1996), o esporte foi estatizado, sem, contudo, ter sido publicitado. A autora ainda pontua que a perda ou fragilização da autonomia da sociedade para se organizar

esportivamente, associada à estatização do sistema esportivo, provocou o fortalecimento das relações de dependência tutelar entre esporte e Estado. O esporte ficou atrelado ao Estado, que, por sua vez, colocava no controle desse “sistema” esportivo alguns dirigentes escolhidos por mérito ou vontade política, o que fazia desse campo esportivo um espaço privilegiado para que se desenvolvessem relações políticas fundadas no clientelismo e no populismo.

Segundo Starepravo (2011, p. 197):

[...] na sociogênese da intervenção estatal no esporte, conseguiu-se construir a burocratização do setor esportivo, que estabelecerá, com alguns grupos esportivos, uma relação de interesses baseada na troca de privilégios, sustentada como forma de minimização de tensões. Aqueles que não se encaixaram nesse jogo ficaram excluídos do sistema esportivo oficial. A dimensão lúdica do esporte, que mais tarde seria tratado como esporte participação, ou esporte recreativo, acaba sendo sufocada pela manifestação esportiva de rendimento, mais adequada aos interesses nacionais (representação nacional, consolidação do nacionalismo e símbolo da modernidade do país).

Estudos sobre políticas públicas de esporte no Brasil mostram que, depois do início da intervenção estatal no campo esportivo brasileiro, o modelo corporativo e centralizado se manteve praticamente inalterado por aproximadamente quatro décadas (LINHALES, 1996; MEZZADRI, 2000; MANHÃES, 2002; VERONEZ, 2005; BUENO, 2008).

Entre 1945-1964, o Brasil viveu um período democrático e, ainda que se pensasse que os preceitos centralizadores e antidemocráticos no campo esportivo fossem perder força ou ser revertido, isso não aconteceu. Serviram de base para ações populistas, trocas de favores e barganhas, ou seja, serviram a interesses particulares dentro do espaço público. O campo esportivo tirou proveito disso, como a proteção dos representantes que tinha no Estado. Nesse período também houve a inserção de novos agentes no campo esportivo, o fortalecimento da indústria de equipamentos e materiais esportivos, a consolidação do esporte como conteúdo da Educação Física escolar e como setor de atuação do poder público em seus diferentes níveis, evidenciando a inclusão do esporte nos ideais de modernização e desenvolvimento que permearam a chamada democracia populista (LINHALES, 1996).

Na época da ditadura militar, iniciada em 1964, o esporte serviu como estratégia de representação da identidade e coesão nacional, assim como um reforço para os projetos de crescimento econômico e de modernização controlados pelo Estado. Além disso, o esporte seguiu sendo, para o Estado, uma moeda de troca no jogo de interesses particulares. Os principais setores de coordenação do esporte estiveram sob o comando de membros do alto escalão das forças armadas, e o tom dado à época era o de centralização, controle e administração tecnocrática, tanto no setor esportivo quanto nos demais setores da sociedade. A diferença de períodos anteriores era a emergência de planos, diretrizes e projetos de Estado, comumente bem controlados por leis e regulamentos (LINHALES, 1996).

O esporte de alto rendimento era enfatizado, pois expressava a grandeza nacional, e as ações descentralizadas em outras manifestações foram ganhando espaço. Starepravo (2011) aponta que nesse período houve certa preocupação com o campo científico/acadêmico na busca de subsídios à formulação e implementação de políticas públicas (ainda que não se tenham dados comprovando se isso ocorreu de fato) e que, na década de 1980, entre diversas transformações sociais, o esporte foi ressignificado, impactando mais adiante em políticas mais abrangentes para o esporte.

Para Mezzadri (2000), a estrutura esportiva nessa época foi novamente articulada de forma autoritária, tendo como base a centralização das ações das práticas esportivas.

Na década de 1980, houve um acontecimento relevante para a área, que foram os debates sobre a função da EF e seu caráter alienante e autoritário. A EF buscava desvincular-se de seus históricos militares e biologicistas. Tais questões foram debatidas também no Congresso Nacional, que acabou evidenciando os desejos de liberalização do setor e a predominância da preocupação com o setor formal do esporte de alto rendimento. A demanda do estabelecimento do esporte e lazer como direito social apareceu de forma marginal e os interesses econômicos prevaleceram, mostrando a urgência em separar o esporte da tutela e comando do Estado (STAREPRAVO, 2011).

Em 1985, o debate sobre a revisão do setor esportivo passou para o Executivo, com a instituição da “Comissão de Reformulação do Desporto”, que

realizaria estudos sobre o esporte nacional e indicaria os caminhos para a reformulação da política no setor. A Comissão foi formada por representantes de vários setores esportivos, buscando legitimidade para o que fosse resolvido ali. Relatou-se a necessidade de dinamização do esporte no país e a estimulação da livre iniciativa para que se implementasse uma democracia esportiva (TUBINO, 1996). Destacava-se, ainda, a necessidade da inclusão do esporte em nível constitucional. Todas as necessidades apresentadas foram, depois, acatadas pela Constituição.

Segundo Linhales (1996, p. 176), apesar de mais liberalizado, o esporte continuou sendo “uma questão de Estado (ou daqueles que conseguem representar seus interesses no Estado) e não uma questão dos cidadãos”. O conjunto de agentes reunido, formado por representantes do campo político/burocrático, do alto rendimento, especialistas e agentes com interesses comerciais no esporte, entre outros, não foi capaz de tratar dos diferentes interesses existentes na sociedade.

Houve grande participação da sociedade na elaboração da Constituição de 1988, no entanto a parcela do setor esportivo que elaborava críticas contundentes à estrutura de poder presente no campo esportivo não foi capaz de organizar-se para encaminhar sugestões à Constituinte (VERONEZ, 2005).

Para Starepravo (2011), a liberalização do esporte, ao mesmo tempo em que se mantém a tutela do Estado, sobretudo por conta do financiamento do setor, parece ser a maior contradição do texto constitucional, influenciando as políticas de esporte pós-Constituição de 1988.

No começo da década de 1990, foram iniciadas discussões envolvendo a liberalização de mercados que, no setor esportivo, repercutiu especialmente no futebol. Linhales (1996) aponta que os ordenamentos esportivos autoritários foram sendo anulados, dando lugar à liberalização e à autonomia, colocando o mercado como alternativa para o esporte brasileiro. Essa época ficou marcada como um período de revisão e reformulação das normas e estruturas esportivas existentes.

A partir de 1995, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o esporte passa a fazer parte das metas governamentais apresentadas no Plano Plurianual (PPA), um modelo de planejamento para as ações governamentais em nível federal, e passa a integrar programas direcionados a questões sociais. Havia

também programas que visavam aprimorar o desenvolvimento do esporte de alto rendimento, para que os atletas e paratletas brasileiros tivessem sucesso em competições internacionais e, assim, promovessem a imagem do país no exterior (BRASIL, 2000).

Para Starepravo (2011, p. 228), há indícios de que o esporte vem se organizando e desenvolvendo desde a Constituição de 1988, e é possível observar a iniciativa de programas e projetos voltados às diferentes manifestações esportivas e diferentes públicos. No entanto, as ações que tratam do esporte de alto rendimento vêm sendo privilegiadas, mostrando “uma dificuldade em tratar o esporte em suas diferentes manifestações e efetivá-lo como um direito social”.

A partir de 2003, no governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, parece que se dá maior importância ao setor, com a criação do Ministério do Esporte. Por outro lado, Starepravo (2011, p. 237) comenta que já no início da criação do ME a “visibilidade política parecia ser a grande preocupação do ministro ao criar a estrutura ministerial para o esporte, maximizando os lucros decorrentes do acúmulo de capital público”. Além disso, também havia interesses políticos no que se refere à concentração de poder nas mãos de determinados partidos.

A partir de então, e tendo sequência no governo de Dilma Rousseff, os programas, projetos e ações que envolvem o esporte com as questões sociais foram incrementados, assim como a atenção dada ao esporte de alto rendimento. Um ponto importante para esse novo período foi que o país ganhou visibilidade no cenário internacional por meio da realização de eventos e megaeventos esportivos, ou, como observa Starepravo (2011), tivemos uma “espetacularização” das políticas públicas de esporte e lazer.

A título de síntese sobre as relações entre Estado e esporte no país, Starepravo (2011) declara:

No decorrer de praticamente meio século houve uma constância na relação entre a sociedade e o Estado no âmbito esportivo. Apenas na segunda metade da década de 1980 o Brasil viu algumas importantes modificações nessa relação. O esporte passou a ter sua organização liberalizada, foi reconhecido como direito social, mas a dependência do Estado permaneceu. O Estado, que poderia a partir desse momento ter um papel muito mais regulatório e de promoção do esporte e lazer como direitos sociais, manteve certas condutas que privilegiariam grupos específicos que melhor se fizeram representar junto a ele. (p. 317)

Starepravo e Marchi Jr. alegam que os agentes do campo político/burocrático que tiveram envolvimento com o esporte perceberam a possibilidade de acumulação de capital público ou político por meio da natureza esportiva, que está impregnada de signos de amizade, companheirismo, descontração e apelo popular, fazendo com que tais agentes tenham grande visibilidade perante a sociedade brasileira. Para eles, “a incorporação do campo esportivo pelo campo político/burocrático, sob a justificativa da prevalência da lógica do Estado (pública), rapidamente passa a ser pautada também por interesses individuais daqueles agentes envolvidos com o esporte no âmbito estatal” (STAREPRAVO; MARCHI JUNIOR, 2016, p. 48).

A grande maioria das políticas públicas no Brasil destaca-se até os dias atuais pelos fenômenos do clientelismo, utilitarismo e assistencialismo. Com a política esportiva não foi diferente.

Para os autores, esse resgate sobre o envolvimento entre o Estado e o campo esportivo no Brasil nos auxilia a pensar e compreender as atuais políticas esportivas que ocorrem no país, mostrando que elas ainda são reflexos das práticas que eram empregadas no Estado Novo, tendo como finalidade o acúmulo de capital de maneira individual e pouco contribuindo para o desenvolvimento e a democratização do esporte no país (STAREPRAVO; MARCHI JUNIOR, 2016, p. 48).

### 2.1.3 A Legislação e o Esporte

Como se pôde observar anteriormente, a preocupação do governo federal com o esporte só ocorreu no governo de Getúlio Vargas, quando se publicou o Decreto-Lei n.º 3.199, de 1941, que, segundo Moraes e Silva *et al.* (2016), veio sistematizar, disciplinar e organizar o campo esportivo brasileiro, tentando unificá-lo e diminuir a disputa e os conflitos existentes entre entidades esportivas quanto ao controle do campo esportivo no Brasil, assim como diminuir o monopólio em relação à prática esportiva no país desde finais do século XIX por pessoas de origem estrangeira.

Em 1945, findado o período do Estado Novo, o Brasil começa uma experiência democrática, também chamada de “Democracia Populista” (WEFFORT, 1978), em que se inicia um processo de incorporação de classes populares na

esfera política, ainda que de forma limitada. Para Benevides (1981), a experiência democrática acontecida entre 1945 e 1964 consolidou o processo de restrição da participação política estabelecido no Estado Novo.

Nesse período de 1945-1964, não houve alterações significativas no campo esportivo brasileiro (LINHALES, 1996).

Essa situação foi alterada no período da ditadura militar, marcada por um estilo tecnocrático de administração, um processo de crescimento econômico, por um controle rígido do Estado e por um pensamento ufanista de “Brasil Potência”, que se evidenciou também no esporte (GASPARI, 2002).

Em 1969 foi instituído, pela primeira vez no país, um financiamento pela Loteria Esportiva Federal, o Decreto-Lei nº 594, que destinava 30% da receita líquida obtida nas apostas para atividades esportivas (BRASIL, 1969).

Um projeto de destaque da época foi uma ação da Divisão de Educação Física, do Ministério da Cultura e Educação e do IPEA, coordenada por Lamartine Pereira da Costa, chamada “Diagnóstico da Educação Física e Desportos no Brasil”, iniciado em 1969 e publicado em 1971 (BRASIL, 1971).

Esse documento, apresentado em mais de 400 páginas, apontava o que precisava ser feito para sanar as falhas no setor esportivo e como proceder em outras áreas que demandavam intervenção estatal. Dividia o esporte no formato piramidal, ocupando o topo da pirâmide a formação de atletas de elite para representar o país nas olimpíadas e na Copa do Mundo.

De certo modo, o exposto nesse diagnóstico contribuiu para o debate acerca da importância da universalização da Educação Física e da prática esportiva para se alcançar os objetivos propostos no documento.

Para Tubino (1996), os resultados alcançados pelo diagnóstico foram importantes, pois expuseram o atraso do setor esportivo no país, servindo de base para modificações na legislação e para a política nacional para esse setor. Dessa forma, o diagnóstico serviu de base para a Lei n.º 6.251, de 1975, e para o Decreto-Lei n.º 80.228, de 1977, que instituíram a “Política Nacional de Desenvolvimento da Educação Física e Desporto”. Apesar de a Lei n.º 6.251 manter a tutela do Estado sobre o esporte, ela integrava os órgãos públicos e as entidades esportivas (PIMENTEL, 2007 *apud* SANTOS, 2011). Quanto ao financiamento, tal legislação

indicava que o amparo financeiro continuaria vindo do setor público, mas que se estenderia à iniciativa privada.

Segundo Mezzadri (2000), a legislação vigente desde a década de 1940 sofreu apenas alguns ajustes, entretanto destaca que pela primeira vez o Estado se preocupa com o esporte educacional e participativo, em vez de focar apenas no esporte de rendimento, ampliando a conceituação de esporte na visão estatal. O autor aponta ainda que esse foi o início da privatização do esporte brasileiro, proporcionando um pouco mais de abertura e autonomia às entidades gestoras.

Moraes e Silva *et al.* (2015), em um breve resumo, dividem as ações do Estado para a institucionalização do esporte em dois períodos principais:

O primeiro período, que vai de 1941 até 1988, ficou marcado pela intervenção direta do Estado regulando o campo esportivo, com uma administração decisória centralizadora, indicando a falta de continuidade no desenvolvimento de programas e projetos mais abrangentes no que diz respeito à oferta de esporte, mantendo as diretrizes voltadas à seleção de talentos esportivos, manifesta no rendimento. O segundo momento apresentou a consolidação do esporte, em seu artigo 217, como matéria constitucional. Entre os anos de 1980 e 1990, iniciativas de políticas públicas de esporte procuraram oferecer acesso às práticas esportivas para a população, consolidando também o rompimento da tutela do Estado sobre os assuntos do esporte. Entretanto, de certa forma continua mantida a configuração de princípios de ação estatal em relação ao esporte, agora voltados para garanti-lo enquanto um “direito social” constitucional. (p. 181-182)

Veronez (2005) chama a atenção para o fato de que as menções ao esporte educacional e de participação não tenham alterado o predomínio do esporte de rendimento nas ações do governo. Linhales (1996) ainda complementa, lembrando que o esporte de participação inseriu um projeto de valorização da questão social no esporte no Brasil.

A tutela direta do esporte pelo Estado no Brasil ocorreu oficialmente até 1985, quando se iniciou um novo período democrático, denominado “Nova República”. Moraes e Silva *et al.* (2015) ressaltam que, entre 1985 e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o esporte no Brasil passou por momento intermediário, em que a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro foi protagonista, fazendo diversas indicações que agregaram novos conceitos, advindos da inserção de novos agentes no campo esportivo do país, entre os quais a iniciativa

privada e seus interesses econômicos e a esfera acadêmica, que criticava o caráter alienante e autoritário do alto rendimento e defendia o esporte como direito social, em especial o educativo e o participativo.

Dessa forma, houve uma privatização esportiva no país, mas também houve a incorporação da ideia do esporte como direito social, que o fez chegar ao texto constitucional, que indicava a necessidade de maior autonomia do campo esportivo e que os recursos públicos deveriam priorizar o esporte educacional.

Terminado o governo de José Sarney, inicia o de Fernando Collor de Mello, quando se institui a Secretaria de Desportos, vinculada à Presidência da República, que foi o início do processo de criação do Ministério do Esporte.

Arthur Antunes Coimbra (Zico) assume a pasta e inicia discussões para a formulação de uma nova lei. Cria-se então a Lei n.º 8.672, de 1993, primeira norma geral do desporto depois da Constituição Federal de 1988, apelada de “Lei Zico”, que veio referendar o texto constitucional e estabelecer inicialmente os conceitos e princípios necessários para o desenvolvimento esportivo nacional (PIMENTEL, 2007).

Tal lei reconhece o esporte em suas três manifestações (educacional, participação e rendimento), dando maior detalhe à esfera de rendimento, algum detalhamento ao educacional e apenas citando de forma genérica o esporte de participação. No Art. 39 do capítulo IX (BRASIL, 1993), que trata do financiamento para o esporte, podem-se destacar como recursos: a) orçamentos da União, Estados e Municípios; b) fundos desportivos; c) receitas de concursos prognósticos; d) doações, patrocínios e legados; e) prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados nos prazos regulamentares; f) incentivos fiscais previstos em lei; g) outras fontes. Segundo Moraes e Silva *et al.* (2015, p. 174):

(...) entre as diversas formas de financiamento citadas, ganham destaque especial os itens E e F que versam, respectivamente, sobre a Loteria Esportiva e o financiamento do Estado via renúncia fiscal. A respeito da Loteria Esportiva, a ‘Lei Zico’ sinalizava que, anualmente, a renda líquida total de um dos testes seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), para o treinamento e as competições preparatórias das equipes olímpicas. Nos anos de realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Pan-Americanos, a renda líquida total de um segundo teste também seria destinada ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

Mesmo com a redução da interferência do Estado na organização das entidades esportivas, o financiamento para o esporte brasileiro continuava quase que em sua totalidade oriundo dos cofres públicos, o que também ficou marcado na nova legislação que veio em substituição à Lei Zico (PIMENTEL, 2007 *apud* MORAES e SILVA *et al.*, 2015).

Na sequência, Edson Arantes do Nascimento, o Pelé, assumiu a pasta e criou a Lei n.º 9.615, de 1998 (Lei Pelé), que mantinha alguns dispositivos da Lei Zico, mas que acabou revogando-a completamente (BRASIL, 1998). Diversos autores, dentre os quais destacamos Pimentel (2007), Starepravo (2011), Mendes e Codato (2015) e Moraes e Silva *et al.* (2015), argumentam que a “Lei Pelé” foi apenas uma continuação da anterior (Lei Zico), com poucas modificações.

Nessa época há que se destacar a inclusão de metas para as três dimensões do esporte nos PPA do governo de Fernando Henrique Cardoso que vigoraram entre os anos de 1996-1999 e 2000-2003. No entanto, Veronez (2005) e Bueno (2008) lembram que entre o previsto e o realizado houve uma grande discrepância.

Em 2001 surge a Lei n.º 10.264, a “Lei Agnelo-Piva”, que foi proposta pelo senador Pedro Piva e pelo deputado Agnelo Queiroz. Algumas das principais modificações feitas na “Lei Pelé” foram a regulamentação do repasse de 2% da arrecadação das loterias federais ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paralímpico Brasileiro, de cujo montante se destinam 85% ao COB e 15% ao CPB. De acordo com a legislação vigente cada Comitê deve investir 10% em esporte escolar e 5% em esporte universitário (BRASIL, 2001). Essa é a maior fonte de recursos dos dois comitês citados, que repassam os montantes às confederações de modalidades olímpicas e paralímpicas segundo critérios próprios.

Conforme Starepravo (2011), no governo de Fernando Henrique Cardoso é possível afirmar que o campo esportivo foi novamente marcado por mudanças no marco regulatório e por um enfoque maior dado ao esporte de alto rendimento, atendendo interesses do futebol profissional. Entretanto, observou-se também o início de ações voltadas à dimensão educacional e de participação.

Em 2003, no governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, foi criado o Ministério do Esporte, com a finalidade de formular e implementar políticas públicas para o

esporte e o lazer. Depois de sua criação e da escolha do Ministro – Agnelo Queiroz –, o foco passou a ser sua estruturação administrativa.

No início de 2004, foi convocada a I Conferência Nacional do Esporte, um espaço para debates, formulação e deliberação sobre as políticas públicas para a área esportiva no Brasil. Dessa primeira Conferência resultou a aprovação de referenciais para que se construísse a Política Nacional do Esporte, publicada em 2005 e que, entre outras questões, apontava a necessidade de concepção de um Sistema Nacional do Esporte. Nos anos subsequentes aconteceram a II e III Conferências Nacionais do Esporte.

Ainda durante o governo Lula é introduzido um dispositivo na legislação brasileira, a Lei n.º 11.438, de 2006, chamada de “Lei de Incentivo ao Esporte”, que tem o objetivo de beneficiar as atividades esportivas por meio de incentivos fiscais. Tal lei permite que a pessoa jurídica deduza 1% do imposto de renda devido, e a pessoa física, 6% do imposto devido na Declaração de Ajuste Anual, para que sejam investidos em projetos esportivos ou paraesportivos. Essa Lei também determina que o ME informe à Secretaria da Receita Federal, até o último dia útil do mês de março do ano subsequente ao ano-calendário, os valores destinados como doação ou patrocínio por meio da citada Lei.

Moraes e Silva *et al.* (2015) lembram que, logo depois da eleição de Dilma Rousseff, em 2010, o ME passou por uma crise institucional que levou a algumas modificações na entidade em 2011, como a fusão entre a Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL).

Depois da estruturação e das adaptações que ocorreram no Ministério do Esporte, iniciou-se a idealização de um Sistema Nacional do Esporte, estrutura fundamental para o entendimento do funcionamento do campo esportivo brasileiro. a implementação de novas políticas públicas de esporte no país que será apresentado na sequência

Na sequência será apresentado um detalhamento da criação do Ministério do Esporte, responsabilidades e funções que cada secretaria desse órgão executivo tem frente ao esporte brasileiro.

## 2.2 O MINISTÉRIO DO ESPORTE NO BRASIL TEM SUA HISTÓRIA

Para abordar a Política Pública para o Esporte Educacional no Brasil, ou seja, a Agenda Pública, programas, projetos e ações na área do Esporte Educacional, faz-se necessária uma breve exposição do caminho percorrido até se chegar à estrutura atual do órgão responsável pelas principais ações levadas a cabo na área dentro do Governo Federal, assim como de suas divisões e funcionamento.

Como visto anteriormente, em 1937 se inicia a história institucional do esporte no país. Por meio da Lei n.º 378/37, criou-se a Divisão de Educação Física do Ministério da Educação e Cultura. No ano de 1970, a divisão foi transformada em Departamento de Educação Física e Desportos, e em 1978, em Secretaria de Educação Física e Desporto, ambas as estruturas ainda vinculadas ao Ministério de Educação e Cultura. Esta última permaneceu até 1989. Em 1990, o então presidente Fernando Collor de Melo extinguiu a secretaria ligada ao Ministério de Educação e Cultura e criou a Secretaria de Desportos da Presidência da República. Após a saída de Collor, o esporte voltou a ser atrelado ao MEC, por meio da Secretaria de Desportos.

No ano de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte, cabendo à Secretaria de Desportos do Ministério de Educação e Cultura prestar apoio técnico e administrativo ao novo ministério. Ainda no mesmo ano, essa secretaria transformou-se no Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), sendo desvinculado do Ministério de Educação e Cultura e subordinado ao Ministério Extraordinário.

Em 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu segundo mandato, criou o Ministério do Esporte e Turismo, ao qual se vinculou o INDESP, que, posteriormente (2000), foi extinto e substituído pela Secretaria Nacional de Esporte. Logo no início do governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, em 2003, as duas pastas foram separadas, o que garantiu ao esporte um ministério próprio. Esse processo não foi algo simples, tendo havido, segundo Starepravo *et al.* (2015), disputas travadas na arena política para a concepção do Ministério do Esporte que se estendia nos seus primeiros meses de existência quanto à coordenação de suas secretarias.

Quando de sua criação, a missão do Ministério do Esporte era “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, 2004).

Segundo Godoy (2013):

O ME passou a figurar na esfera jurídica [...], e permitiu que se estabelecesse uma condição mais favorável na conjuntura da formulação e implementação das políticas públicas setoriais com perfil próprio. (p. 130)

O Ministério do Esporte se estrutura de maneira hierárquica para o desenvolvimento das políticas esportivas e realiza uma série de ações desenvolvidas na forma de programas, documentos, eventos e projetos que as instituem em todo território nacional.

Como lembram Moraes e Silva *et al.* (2016), depois da eleição de Dilma Rousseff em 2010, o ME passou por uma crise institucional que levou “à queda de Orlando Silva (2006-2011), segundo ministro do esporte, e à indicação de Aldo Rebelo para o cargo. Devido a esse novo quadro, a organização interna sofreu algumas mudanças em 2011”.

Das reformulações sofridas, Starepravo *et al.* (2015) destacam:

[...] mudanças no quadro de agentes diretamente vinculados ao ME; alterações administrativas em procedimentos internos; variações nas prioridades do ME no que diz respeito às manifestações esportivas, entre outras. A mudança estrutural mais significativa, todavia, se efetivou através do Decreto 7.529/2011<sup>5</sup>. (p. 223)

À Secretaria Executiva cabe gerenciar a Conferência Nacional do Esporte, a Lei de Incentivo ao Esporte, a Praça da Juventude, as Praças do Programa de Aceleração do Crescimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), auxiliando o Ministro do Esporte na supervisão das demais secretarias integradas à estrutura do Ministério do Esporte e na definição das diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional do Esporte.

<sup>5</sup> O Decreto 7.529/2011 foi revogado pelo Decreto 7.784/2012, revogado pelo Decreto 8.774/2016, revogado pelo Decreto 8.782/2016, revogado finalmente pelo Decreto 8.829/2016. Os referidos Decretos encontram-se disponíveis nos seguintes sítios eletrônicos: <[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)>; <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7784.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7784.htm#art7)>; <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8782.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8782.htm#art8)> e <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8829.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8829.htm#art10)>.

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) teve como competência na estrutura inicial do ME administrar o Programa Bolsa Atleta, o Plano Brasil Medalhas, o Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), a Rede Nacional de Treinamento e os Jogos Escolares Brasileiros. A Secretaria Nacional do Futebol (SNFUT) gerenciava algumas ações, como Torcida Legal, Estádio Mais e Futebol Feminino.

Vale lembrar que o Decreto n.º 7.529/2011 configurou-se como a mudança estrutural mais significativa, porque implicou a fusão da antiga Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL) com a Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), da qual surgiu a Secretaria Nacional do Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS).

Por meio da SNELIS se instituiu, à época, o Programa Segundo Tempo (PST), o Esporte da Escola, o Atleta na Escola, o Esporte e Lazer da Cidade (PELC), o Vida Saudável, os Jogos dos Povos Indígenas, a Rede CEDES e as Competições e Eventos de Esporte e Lazer.

Starepravo *et al.* (2015, p. 224) observam que a SNEAR se manteve, mostrando coerência “com o histórico de distinção da manifestação esportiva de alto rendimento nas políticas públicas de esporte e lazer no Brasil”. A antiga SNEED se configurava com as missões de:

1. Fazer proposições sobre assuntos da sua área para compor o Plano Nacional de Esporte;
2. Implantar as decisões relativas ao Plano Nacional de Esporte e aos programas de desenvolvimento do esporte educacional;
3. Realizar estudos, planejar, coordenar e supervisionar:
  - o desenvolvimento do esporte educacional;
  - a execução das ações de promoção de eventos;
6. Zelar pelo cumprimento da legislação esportiva, relativa à sua área de atuação;
7. Prestar cooperação técnica e [assistência financeira](#) supletiva a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades não governamentais sem fins lucrativos, em empreendimentos ligados ao esporte educacional;
8. Manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento do esporte educacional;
9. Articular-se com os demais segmentos da Administração Pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do esporte educacional;
10. Prestar apoio técnico e administrativo ao CNE;

11. Coordenar, formular e implementar políticas relativas aos esportes educacionais, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e [controle](#) de programas, projetos e ações.

Dois departamentos compunham a SNEED:

a) Departamento de esporte escolar e de identidade cultural, ao qual na época competia:

1. Subsidiar a formulação, implementação e avaliação dos programas, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do esporte escolar e daqueles esportes que, originados ou não no [Brasil](#), estejam ligados à identidade cultural da nação brasileira, fundamentados nos princípios e fins da educação nacional;
2. Promover eventos e a capacitação de recursos humanos destinados ao esporte escolar e de identidade cultural;
3. Realizar estudos e [pesquisas](#) com vistas ao desenvolvimento do esporte escolar e de identidade cultural;
4. Planejar, coordenar e avaliar ações voltadas à proteção, ao resgate e ao incentivo do esporte escolar e de identidade cultural;
5. Promover estudos e análises sobre pleitos, programas, projetos e ações em sua área de atuação; e
6. Coordenar e acompanhar as atividades de controle e fiscalização dos convênios firmados pelo Departamento.

b) Ao Departamento de Esporte Universitário, competia:

1. Subsidiar a formulação, implementação e avaliação dos programas, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do esporte universitário, fundamentados nos princípios e fins da educação nacional;
2. Promover eventos e a capacitação de recursos humanos destinados ao esporte universitário;
3. Realizar estudos e pesquisas com vistas ao desenvolvimento do esporte universitário;
4. Promover estudos e análises sobre pleitos, programas, projetos e ações em sua área de atuação; e
5. Coordenar e acompanhar as atividades de controle e fiscalização dos convênios firmados pelo Departamento.

Após a fusão, as missões da SNELIS se tornaram:

- I. Fazer proposições sobre assuntos da sua área para compor a política e o Plano Nacional de Esporte;
- II. Coordenar, formular e implementar políticas relativas ao esporte educacional, desenvolvendo gestão de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações;
- III. Implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional de Esporte e aos Programas Esportivos Educacionais, de Lazer e de Inclusão Social;
- IV. Planejar, supervisionar, coordenar e realizar estudos compreendendo:
  - o desenvolvimento das políticas, programas e projetos esportivo-educacionais, de lazer e de inclusão social;
  - a execução das ações de produção de materiais esportivos em âmbito nacional; e
  - a execução das ações de promoção de eventos.
- V. Zelar pelo cumprimento da legislação esportiva, relativa à sua área de atuação;

- VI. Prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da administração pública federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades não governamentais sem fins lucrativos, nas ações ligadas aos programas e projetos sociais esportivos e de lazer;
- VII. Manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e com governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento dos programas sociais esportivos e de lazer;
- VIII. Articular-se com os demais segmentos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área dos programas sociais esportivos e de lazer;
- IX. Planejar, coordenar e acompanhar estudos e pesquisas com as universidades e outras instituições correlatas com vistas à obtenção de novas tecnologias voltadas ao desenvolvimento do esporte educacional, recreativo e de lazer para a inclusão social; e
- X. Articular-se com os demais entes da federação para implementar política de esporte nas escolas.

Como na SNEED, dois departamentos fazem parte da SNELIS:

a) Departamento de Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, que deve:

- I. Planejar, desenvolver e acompanhar o processo de seleção de propostas e de formalização de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, objetivando a execução dos programas, projetos e ações governamentais;
- II. Articular ações necessárias para estruturar a implementação dos programas, projetos e ações governamentais;
- III. Coordenar e monitorar, em sua área de atuação, a execução dos convênios, com vistas a subsidiar a análise técnica da prestação de contas;
- IV. Programar a aquisição e a distribuição de materiais e uniformes necessários para os programas, políticas, projetos e ações esportivas, em articulação com o Departamento de Gestão Interna;
- V. Acompanhar a execução orçamentária e financeira dos programas, projetos e ações, para subsidiar a tomada de decisão no âmbito da Secretaria; e
- VI. Articular os sistemas de monitoramento e avaliação dos programas de que trata esse departamento, com os sistemas estruturados de planejamento, monitoramento, orçamento e finanças existentes no governo federal.

b) Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Lazer e Inclusão Social, a quem cabe:

- I. Subsidiar a formulação e implementação dos programas, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do esporte educacional, de lazer e de inclusão social;
- II. Promover estudos e análises sobre os programas, projetos e ações governamentais, visando à integração das políticas intersetoriais de

- esporte com as de educação, de saúde, de segurança pública e de ação social;
- III. Propor instrumentos de articulação das políticas, programas e projetos esportivos e de lazer com as políticas e programas educacionais;
  - IV. Promover eventos e estruturar processos de formação e capacitação de recursos humanos destinados aos programas esportivo-sociais e de lazer;
  - V. Efetuar o acompanhamento pedagógico, o controle e a fiscalização dos programas, projetos e ações referentes à sua área de atuação, para orientação dos processos educacionais implantados;
  - VI. Monitorar e avaliar os programas, projetos e ações, construindo indicadores e instrumentos de registro para o aperfeiçoamento administrativo, pedagógico e de fiscalização;
  - VII. Realizar estudos e pesquisas para orientar as práticas esportivas e paraesportivas que favoreçam o desenvolvimento dos programas sociais de esporte e lazer e a promoção da qualidade de vida da população, fomentando a produção do conhecimento na área; e
  - VIII. Estabelecer parcerias com instituições de ensino e de pesquisa para criar e implementar novas tecnologias voltadas ao desenvolvimento do esporte e do lazer como instrumento de educação, saúde e inclusão social.

Sobre a fusão, Starepravo *et al.* (2015) mostram em seu estudo que já em 2003, quando do início do ME, o que alguns gestores almejavam era uma Secretaria de Inclusão Social, pois proporcionava maior visibilidade. Agentes contrários à ideia à época propuseram a criação da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer, o que foi aceito pelo ministro.

Ocorre que, com as tensões internas do ME reduzidas, os interessados conseguem resgatar a ideia que havia sido desprezada e efetivar seu plano inicial oito anos mais tarde, prevalecendo, nesse caso, os interesses políticos, principalmente:

[...] se na estrutura administrativa do Ministério do Esporte em 2003 observávamos uma maior pluralidade de frentes de atuação do esporte, com Secretarias Nacionais que expressavam, de maneira equivalente, as manifestações esportivas reconhecidas pela legislação vigente, em 2011 observa-se uma estrutura que privilegia o esporte de rendimento, os megaeventos esportivos e o futebol em detrimento das demais manifestações. (STAREPRAVO *et al.*, 2015, p. 224-225)

No segundo semestre de 2016, o ME passa por duas novas transformações na sua estrutura regimental e no quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança.

A primeira ocorreu com a publicação do Decreto n.º 8.829, de 3 de agosto de 2016 (Anexo II), posteriormente alterado pelo Decreto n.º 8.879, de 19 de outubro de

2016 (Anexo III), que, além de aprovar uma nova Estrutura Regimental e trazer alterações no Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Esporte, ainda remaneja cargos em comissão.

Após o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, logo no início do governo de Michel Temer, os dois novos decretos que foram publicados alteram na sua totalidade a estrutura administrativa do ME.

A legislação esportiva tem sofrido numerosas e significativas mudanças. Embora não seja o objetivo neste momento realizar revisão cronológica completa da evolução da legislação para o esporte, é intenção observar a evolução da influência do Governo na reorganização do próprio Ministério do Esporte, bem como nas demais organizações esportivas no Brasil.

Nesse sentido, pode-se observar que a legislação tem agregado alterações significativas para a configuração do Ministério do Esporte, atendendo os preceitos constitucionais e as novas demandas do fenômeno esportivo.

O modelo atual que orienta e define a organização do esporte no Brasil ainda é um emaranhado de normas e legislações. No último diagnóstico apresentado pelo Ministério do Esporte, chegou-se ao número de 2942 normas aprovadas nos três níveis (municipal, estadual e federal). Em sua tese de doutorado, Godoy, alerta que:

[...] um sistema universal voltado a qualquer setor da sociedade pressupõe caracterizar-se por ser descentralizado, participativo, com controle social, baseado em um conceito ampliado de esporte, que se proponha a criar formas diferentes de acesso, capaz de atender a todos os brasileiros sem distinção. Este ou qualquer outro modelo idealizado precisa ser construído coletivamente, em corresponsabilidade das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e com a participação dos diversos setores da sociedade, representadas nos conselhos de esporte municipais, estaduais e nacional. (2013, p.139).

Portanto, não faltam leis, ainda que, por vezes, encontre-se uma em contradição com outra. O sistema atual é desarticulado e propenso à descontinuidade, porque não existe uma legislação que diga qual é o papel de cada ente federado.

É um sistema burocrático, porque depende na sua maioria de convênios com o Ministério do Esporte. E é um sistema centralizador, porque o Governo Federal é responsável por mais de 90% do apoio ao esporte do Brasil.

### 2.3 O SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE BRASILEIRO

Como se pode ver, a década de 1940 trouxe os princípios norteadores para o funcionamento das entidades esportivas no país. A partir de então, se iniciou o processo de organização e estruturação de um sistema de esporte para o Brasil.

Durante muito tempo, o esporte parece não ter sido um assunto com grande importância para a administração pública, como apontam Azevedo e Barros (2004), que identificaram uma alternância de vínculo do esporte com os demais setores da administração, declarando que, historicamente, o esporte não tinha tido representatividade e relevância dentro das estruturas federais.

O ano de 2003 representa um marco para o setor esportivo no país, pois foi quando o ME foi instituído, situando o setor em uma estrutura própria dentro do governo federal.

Como entidade de máxima representação do esporte no país, o ME promoveu várias ações para o desenvolvimento do esporte através de arranjos complexos, com envolvimento das três esferas de governo.

Em 2004, um decreto presidencial instituiu a Conferência Nacional do Esporte (CNE), que se configura como um espaço de debates, formulação e deliberação de Políticas Públicas para o Esporte e Lazer para o país. Foram promovidas três CNE em Brasília, nos anos de 2004, 2006 e 2010.

À primeira, ocorrida em 2004, se deu o título de “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano”. O resultado final dos debates da I CNE apontou para as possibilidades e dificuldades do esporte nacional, a aprovação dos referenciais para a Política Nacional do Esporte, as propostas de ação para cada eixo temático que integrou o documento final, além da indicação e comprometimento com a criação do Sistema Nacional do Esporte e Lazer (SNEL) (BRASIL, 2004).

O tema da II Conferência Nacional do Esporte (2006) foi “Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer”, que deu sequência ao processo iniciado na I Conferência Nacional do Esporte (CNE) na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, além de consolidar a Política Nacional de Esporte (PNE). Os debates foram no sentido de encaminhar ações para a construção do Sistema

Nacional de Esporte e Lazer, por meio de grupos de trabalho. No documento final do evento, registraram-se os “Eixos do Sistema Nacional de Esportes”, os esforços estatais que deveriam ser feitos para a construção do Sistema e diversas sugestões de ações para a viabilização e implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL).

Godoy (2013) lembra que havia expectativas de que as decisões tomadas sobre o SNEL na II Conferência pudessem ir sendo efetivadas e implementadas, o que não ocorreu. Além disso, a autora diz que a manutenção do SNE na agenda do ME parece ter sido prejudicada pela não realização da terceira versão da Conferência nos anos subsequentes de 2008 e 2009.

A III CNE aconteceu em 2010 e teve como tema central “Plano Decenal do Esporte e Lazer: 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, alterando o assunto central da Conferência anterior, que era o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, e propondo que se elaborasse e planejasse o esporte e lazer para os 10 anos subsequentes.

Para Godoy, o Sistema Nacional de Esporte e Lazer:

[...] que era tópico central nas edições anteriores, acabou se misturando a outros temas de debate numa clara perda de importância, tornando cada vez mais distante a simples possibilidade de materializá-lo em política de governo, o que dirá numa política de Estado. (GODOY, 2013, p. 135)

Por outro lado, Starepravo (2011) alega que, embora as deliberações tomadas nas Conferências não tenham sido de todo efetivas, elas foram momentos históricos relevantes dentro do campo esportivo brasileiro.

Segundo Godoy (2013), Figuerôa *et al.* (2014) e Moraes e Silva *et al.* (2015), a retirada do SNE do centro das discussões da III CNE deve-se, principalmente, à eleição do Rio de Janeiro como cidade-sede dos Jogos Olímpicos de 2016. Godoy (2013) ainda destaca que, até 2013, as ações do subcampo político-esportivo ficaram restritas às discussões que aconteceram nas três Conferências Nacionais de Esporte.

O Sistema Nacional do Esporte foi uma das demandas mais recorrentes nos debates das CNE, pois a legislação vigente é insuficiente e limitada quanto à sua estrutura organizacional, abrangência, definições de competências e

responsabilidades dos entes e instituições, regras de funcionamento, mecanismos de gestão e controle social, organização dos sujeitos e suas atribuições no sistema e o financiamento. Sem a definição desses campos, há possibilidade de haver sobreposição de esforços traduzidos em políticas executadas em esferas distintas em lugar de soma de esforços dos setores governamentais para uma finalidade comum para o país. Com a indefinição de uma política com atribuições orçamentárias aos entes federativos fica inviável haver uma interface e equilíbrio na divisão do financiamento entre os entes.

Dessa forma, novas discussões para a estruturação de um novo Sistema Nacional do Esporte brasileiro se justificam, e vêm ocorrendo desde 2015, para que se elabore o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Esporte Nacional. Aproveitando o momento pelo qual passa o esporte brasileiro, na iminência da realização de um dos maiores e mais importantes eventos esportivos mundiais, o SNE voltou à agenda pública do GF.

Com o intuito de pensar e trabalhar nessa estruturação do Sistema Nacional do Esporte (SNE), o então Ministro do Esporte, George Hilton, instituiu um Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Esporte<sup>6</sup> (GTSNE) para elaborar o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte no ano de 2015.

Entre os membros do Grupo de Trabalho havia diversos agentes esportivos, como dirigentes, técnicos, representantes da área acadêmica e atletas, entre outros, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 1. Grupo de Trabalho do Sistema Nacional do Esporte.

Cássia Damiani	PRESIDENTE - Diretora do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica SE/ME
Ivan Alves Soares	Chefe de Gabinete do Ministro de Estado do Esporte/ME
Ricardo Nascimento de Avellar Fonseca	Diretor do Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos da SNEAR/ME
Andréa Nascimento Ewerton	Diretora do Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social da SNELIS/ME
Sérgio Gomes Veloso	Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento da SNFDT/ME
Lars Schmidt Graef	Presidente da Comissão Nacional de Atletas (CNA)
Ana Beatriz Moser	Presidente do Atletas pelo Brasil

<sup>6</sup> Portarias nº 105 e 138, publicadas no Diário Oficial da União (DOU) em 17/04/2015 e 15/05/2015, respectivamente.

Hortência de Fátima Marcarí	Atleta Olímpica
Álvaro Cotta Teixeira da Costa	Presidente da Federação Mineira de Basquetebol (FMB)
Kouros Monadjemi	Diretor de Relações Institucionais da Liga Nacional de Basquete (LNB)
Carlos Arthur Nuzman	Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro (COB)
Andrew Parsons	Presidente do Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)
Jorge Steinhilber	Presidente do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF)
Paula Korsakas	Rede de Esporte pela Mudança Social (REMS)
Simone Rechia	Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE)
Rubens Xavier Martins	Representação de gestores municipais
Leila Gomes de Barros	Secretária de Esporte e Lazer do Governo do Distrito Federal
Márcio Batalha Jardim	Presidente do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Esporte e Lazer
Edson Garcia	Federação Nacional dos Clubes Esportivos (FENACLUBES)
Paulo Wanderley Teixeira	Presidente Confederação Brasileira de Judô (CBJ)
Coronel de Infantaria Carlos Eduardo Ilha dos Santos	Representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira (CDMB)
Maria Luiza Souza Dias	Representante do Serviço Social do Comércio (SESC)
Fernando Mezzadri	Universidade Federal do Paraná (UFPR)
Jair Alfredo Pereira	Presidente da Confederação Brasileira de Clubes
Eduardo Bandeira de Mello	Presidente do Clube de Regatas do Flamengo
Márcio Tannús de Almeida	Superintendente da Federação das Associações de Atletas Profissionais (FAAP)
Luciano Cabral	Presidente da Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU)
Antônio Hora Filho	Presidente da Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE)
Paulo Rogério Sabioni	Vice-Presidente da Organização Nacional das Entidades do Desporto (ONED)
Humberto Panzetti	Presidente da Associação Brasileira dos Secretários Municipais de Esporte e Lazer (ABSMEL)
Marco Antônio Martins	Presidente da Associação Nacional dos Árbitros de Futebol (ANAF)
Ricardo Demétrio de Souza Petersen	Representante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Em 2015, antes da instituição do Grupo de Trabalho do Sistema Nacional do Esporte, a referência ao Sistema era apresentado na página *web* do Ministério do Esporte da seguinte forma<sup>7</sup>:

O Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento. Congrega as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, encarregadas da coordenação, administração, normalização,

<sup>7</sup> Ministério do Esporte. Sistema Nacional de Esporte. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/snear/brasilPotencia/sistemaDesporto.jsp>>. Acesso em 15 set. 2015.

apoio e prática do desporto, bem como as incumbidas da Justiça Desportiva e, especialmente:

- o Comitê Olímpico Brasileiro;
- o Comitê Paraolímpico Brasileiro;
- as entidades nacionais e regionais de administração do desporto;
- as ligas regionais e nacionais; e
- as entidades de prática desportiva filiadas ou não àquelas referidas nos incisos anteriores.

No documento “Sistema Nacional do Esporte” (BRASIL, 2015), que apresenta a proposta para o Sistema, é possível encontrar as indicações do grupo para a elaboração do Projeto em questão.

No documento, é destacado que o Sistema Nacional de Esporte é de fundamental importância para a consolidação do esporte como uma política pública estruturante, que tem o objetivo de elevar o país a uma potência esportiva sustentável.

Para que isso ocorra, explica-se que é necessário que haja uma articulação entre duas vertentes inseparáveis dessa prática social, que são a democratização do acesso, principalmente às crianças e jovens, e a potencialização do esporte que conduza ao esporte de rendimento.

O objetivo é integrar e articular os entes públicos, privados e o terceiro setor para a promoção e o fomento de políticas esportivas para todos os brasileiros, atendendo à constituição no que se refere ao direito de cada cidadão ao esporte durante toda a vida e, de forma simultânea, demonstrar a potencialidade dos atletas nos resultados esportivos, para que, assim, o país possa chegar a ser uma potência esportiva no que se refere à formação, prática massiva, ciência e tecnologia aplicada ao esporte, preparação de atletas, resultados, qualidade e abrangência da infraestrutura e gestão.

Para que tudo aconteça como o programado, o Ministério do Esporte entende, conforme explicitado em Lei, que é necessária a criação de um Fundo Nacional do Esporte, que financiará a política esportiva e sua prática em âmbito nacional, minimizando as desigualdades regionais e alçando o setor a uma política de Estado.

A Lei de Diretrizes e Bases que se propõe a implantar o Sistema Nacional de Esporte definirá a estrutura e o funcionamento do esporte no país e pautará as questões do financiamento para o esporte e mecanismos de controle e participação social, bem como a política de recursos humanos e formação continuada dos

integrantes do Sistema Nacional de Esporte. No documento, o esporte é conceituado como:

(...) um bem cultural, direito social e fator de desenvolvimento humano, definido pelo conjunto de práticas corporais, atividades físicas e esportivas que, pelo envolvimento ocasional ou não, organizado ou não, exprime um grau de desenvolvimento cultural esportivo, com possibilidades de incidir em aspectos econômicos, educacionais, da saúde, de lazer, do bem-estar, pela ampliação de conhecimentos, relações sociais e resultados esportivos. (BRASIL, 2015, p. 9)

Os princípios colocados para o Sistema Nacional de Esporte na proposta foram: Do Esporte e do Lazer como direito de cada um e dever do Estado; Da reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; Da universalização e inclusão social; Da democratização da gestão e da participação. As diretrizes do Grupo de Trabalho do Sistema Nacional do Esporte visam:

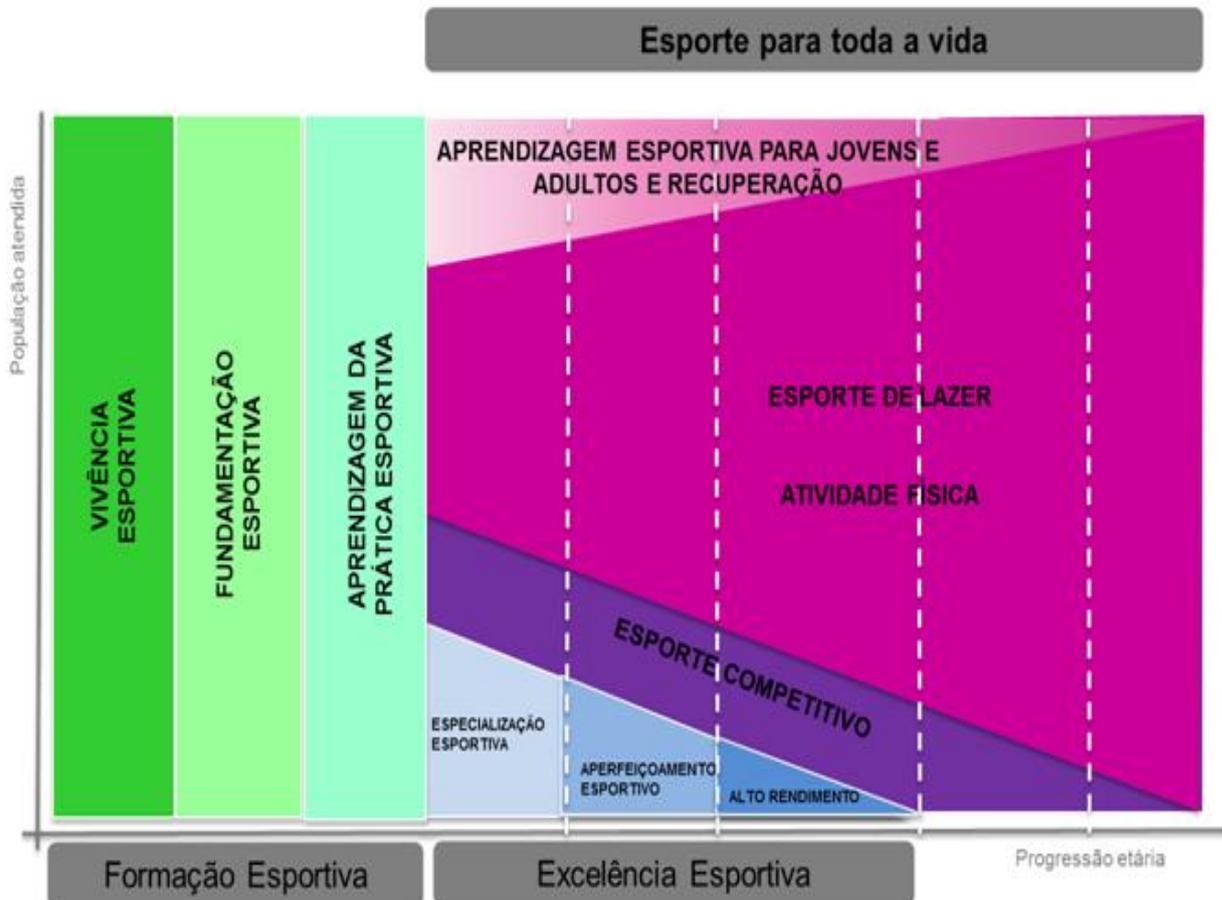
- Garantir as possibilidades de acesso ao esporte para todos os brasileiros e brasileiras, nas diversas modalidades olímpicas e não olímpicas;
- Fomentar a implementação e ampliação das políticas que visem à inclusão social, o atendimento aos povos e comunidades tradicionais e às pessoas com deficiências e necessidades especiais;
- Garantir a equidade de gênero no acesso às políticas esportivas em todos os níveis do sistema;
- Atender à infraestrutura e aos equipamentos necessários à implementação das políticas e programas que atendam a totalidade da população e suas diferentes demandas;
- Atender à capacitação dos recursos humanos já inseridos no segmento e à formação de novos recursos humanos qualificados;
- Atender ao fomento e desenvolvimento científico e tecnológico;
- Contemplar a multiplicidade de experiências e especificidades regionais de todo o território nacional e a equidade na aplicação dos recursos;
- Promover o desenvolvimento social, humano e econômico da nação;
- Promover a descentralização e articulação da política esportiva e de lazer. (BRASIL, 2015, p. 10)

O documento traz ainda algumas representações gráficas sobre o Sistema Nacional do Esporte.

A figura 1 apresenta a abrangência e como ele se constitui. São mostrados três níveis distintos de atendimento na representação gráfica: Formação Esportiva, que comportará os serviços de Vivência Esportiva, Fundamentação Esportiva e Aprendizagem Esportiva; Excelência Esportiva, que comportará os serviços de Especialização Esportiva, Aperfeiçoamento Esportivo e Alto Rendimento; e Esporte para Toda a Vida, que compreende os serviços de Esporte e Lazer, Atividade Física,

Aprendizagem Esportiva para Jovens e Adultos e Esporte Competitivo ao longo da vida.

Figura 1. Constituição do novo SNE.



Fonte: BRASIL (2015, p. 11).

Os três níveis podem se intercomunicar, no entanto é apontado que não se propiciará uma cadeia de transmissão mecânica que determine que a Formação Esportiva deva estar organizada em função da Excelência Esportiva.

Explica-se que o SNE deverá prever, por exemplo, “mecanismos de cooptação do Nível de Formação Esportiva para o Nível de Excelência Esportiva, no Serviço de Especialização Esportiva – que objetivará promover e formar atletas na base da excelência –, para aqueles que queiram e/ou que apresentem condições de ingressar nesse Nível” (BRASIL, 2015, p. 12).

Fica evidente no texto que a Figura 1 não apresenta etapas estanques, níveis hierárquicos ou graus obrigatórios a serem cumpridos. A proposta de organização representa estágios do conhecimento que poderão avançar, mediados pela prática e pelas relações estabelecidas entre o esporte, a prática corporal e a vida real das pessoas.

Ainda considera-se que nessas etapas o pode-se avançar ou variar conforme as modalidades praticadas, com a organização do conteúdo, da metodologia, com a duração e intensidade da atividade ou de acordo com as características individuais ou de grupos específicos.

O documento considera que a escola é o lugar prioritário para que sejam desenvolvidos os estágios característicos do nível de Formação Esportiva e que, além das aulas de Educação Física, os alunos devem ter acesso ao conhecimento e à prática do esporte em atividades esportivas extracurriculares, numa jornada escolar integral.

Sempre que possível, deve haver a possibilidade de, ao conhecerem e dominarem várias práticas corporais, extrair dessa prática, prazer ou outros sentidos, e ainda poder escolher ser atleta profissional ou decidir permanecer somente como praticante do esporte na vida adulta.

Dessa forma, compreende-se que seguindo o desenho do Sistema Nacional de Esporte o país conseguiria elevar o padrão cultural esportivo.

A apresentação da Figura 2 o GTSNE se propõe a apresentar a estrutura organizacional do “novo” sistema separada da Lei de Normas Gerais do Esporte (n.º 9.615/98). A proposta pretende trazer ao país e aos gestores públicos do esporte uma reflexão que suscita um repensar do modelo, não somente relacionado a distribuição de recursos, mas também às responsabilidades de cada ente federado e entidades vinculadas ao sistema em relação ao processo de formação esportiva que precede a entrada de um indivíduo no esporte de rendimento

Na figura 2 pode-se observar que o Futebol Profissional deverá sempre ter regulamentação própria. Dessa forma os conteúdos próprios referentes ao futebol relacionados ao sistema serão revogados ou replicados e ilustra os entes públicos e privados do SNE e as possibilidades de relações intersetoriais que serão vinculadas

a ele. No modelo, propõe-se apontar os devidos vínculos com os demais setores relativos aos níveis e serviços (BRASIL, 1998)..

Figura 2. Entes públicos e privados e as relações intersetoriais.



Fonte: BRASIL (2015, p. 13).

Ainda na Figura 2, aparecem, ainda, setores integrantes do Sistema Nacional de Esporte relacionado à Gestão e Controle Social, Formação de Recursos Humanos e Formação; Infraestrutura e Financiamento.

Esse mecanismo de regulação estabelece responsabilidades e compromissos para todos os componentes do SNE, que deverão trabalhar em prol de um objetivo comum – o desenvolvimento do esporte no país –, caracterizando os níveis e serviços e ressaltando que os programas existentes poderão estabelecer vínculo com mais de um serviço ofertado pelo Sistema.

Na figura 3, apresentada logo abaixo, o Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Esporte apresenta uma proposta para caracterização dos níveis e serviços, ressaltando-se que os programas poderão vincular-se a mais de um serviço ofertado pelo Sistema.

O primeiro nível é a Formação Esportiva, a qual deve oferecer oportunidades de acesso ao esporte nas suas diversas manifestações que contemplem o planejamento, a inclusão e a ludicidade, por meio do desenvolvimento das potencialidades corporais com vistas ao desenvolvimento integral do sujeito, possibilitando autodeterminação independente de idade, gênero e etnia.

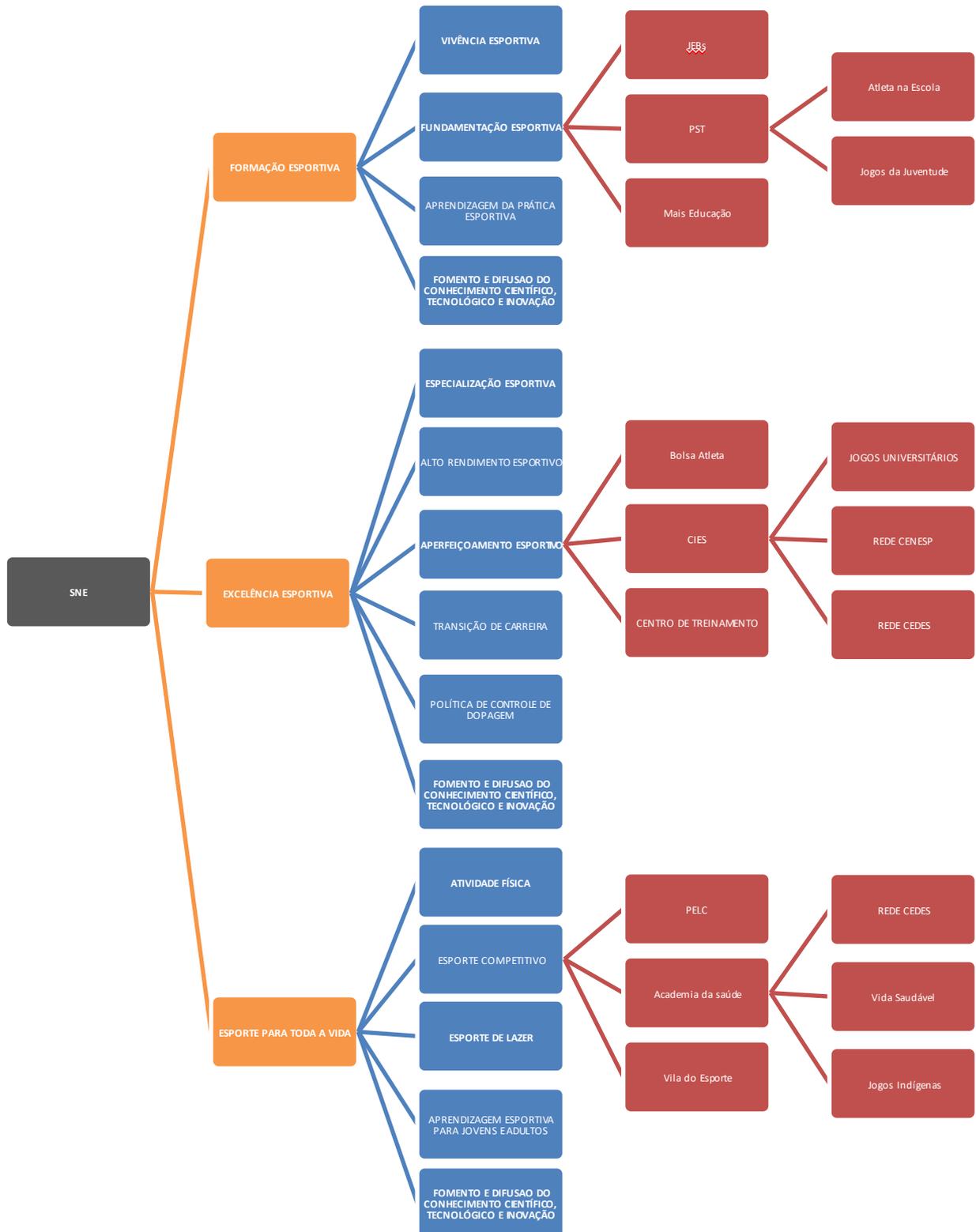
A Formação Esportiva contempla quatro tipos de serviços assim denominados: Vivência Esportiva; Fundamentação Esportiva; Aprendizagem da Prática Esportiva e Fomento e Difusão do Conhecimento Científico, Tecnológico e Inovação.

Na Vivência Esportiva são desenvolvidas as primeiras práticas corporais relacionadas ao movimento, atitudes e conhecimentos específicos ao esporte.

Os serviços de Fundamentação Esportiva são propostos para aprofundar o conhecimento esportivo, o autocontrole da conduta humana e a autodeterminação dos sujeitos.

Os serviços ofertados na Aprendizagem da Prática Esportiva se propõem a aprendizagem sistemática dos conhecimentos científicos, habilidades, técnicas e táticas, regras referentes às diversas modalidades esportivas, com vistas a construção da cultura esportiva universal e brasileira.

Figura 3. Caracterização dos níveis e serviços do SNE.



Fonte: BRASIL (2015, p. 15).

Ainda que a Excelência Esportiva e o Esporte para toda a vida estejam entrelaçados com os demais níveis e estágios, dentre o conjunto de níveis e serviços apresentados na Figura 3, destacar-se-á nesse momento os aspectos do nível e serviços relacionados à Formação Esportiva, uma vez que estes apresentam uma relação mais pontual com o Esporte Educacional.

Pode-se perceber ainda na Figura 3 que há indícios para se pensar a intersetorialidade entre os níveis e estágios do novo Sistema Nacional de Esporte, visto que, desde a Formação Esportiva até o Esporte para toda a vida, o elemento central é o direito ao acesso, a obrigatoriedade de oferta pelas entidades e a aprendizagem gradativa e contínua da prática esportiva por parte dos sujeitos.

Para fechar o nível de Esporte para toda a vida, o nível o Fomento e Difusão do Conhecimento Científico, Tecnológico e inovação é o serviço que perpassa todos os anteriormente mencionados, pois se caracteriza por fomentar as pesquisas científicas, coordenar os programas de formação inicial e continuada na área esportiva, dar sustentação a disseminação desses conhecimentos por meio da realização de cursos, congressos, seminários e demais eventos esportivos.

Quanto aos agentes o novo Sistema Nacional de Esporte apresenta no formato de listagem, quais sejam:

- a) ME
- b) Sistemas Estaduais
- c) Sistemas Municipais
- d) Terceiro Setor
- e) Entidades S
- f) Empresas Financiadoras
- g) Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)
- h) Confederações, Federações e Ligas
- i) Confederação Brasileira de Desporto Estudantil (CBDE), Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU)
- j) Confederação Brasileira de Clubes (CBC)
- k) Entidades Científicas
- l) Entidade Sindicais
- m) Entidades Estudantis
- n) Entidades de regulamentação profissional
- o) Entidades vinculadas aos diversos setores sociais (população idosa, indígena, pessoas com deficiências etc.)

O documento ainda estabelece algumas relações intersetoriais com outros setores, dentre os quais destaca:

- a) Educação
- b) Saúde
- c) Trabalho e Emprego
- d) Defesa
- e) Cultura
- f) Ciência, Tecnologia e Inovação
- g) Justiça
- h) Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- i) Meio Ambiente
- j) Turismo
- k) Políticas para as Mulheres
- l) Direitos Humanos
- m) Igualdade Racial

No documento, ainda, é destacado (BRASIL, 2015, p. 19-20) que a perspectiva intersetorial confirma o necessário envolvimento entre os órgãos federais e seus respectivos sistemas, entre eles Educação, Saúde, Assistência Social e Cultura, bem como a relação com o esporte militar, com as Políticas Públicas de Igualdade Racial, para as Mulheres, de Juventude e do Trabalho e Emprego, entre outras.

Quanto à área da Saúde, o Sistema Nacional de Esporte deverá dialogar com ações, programas e recursos destinados à prevenção da saúde, tais como o Programa Academia da Saúde, e ação dos profissionais de Educação Física nos núcleos que atendem às famílias e nos postos de saúde.

Com referência à área de Educação, o Sistema deverá relacionar-se com ações, programas e recursos destinados à Educação em Tempo Integral, para a ampliação do acesso ao esporte e ao lazer como conteúdo que contribui com o desenvolvimento integral do aluno, ampliando e qualificando a parceria nos programas Mais Educação e Atleta na Escola, bem como qualificando e ampliando o acesso obrigatório em todas as faixas etárias na disciplina curricular de Educação Física.

Quanto à área de Desenvolvimento Social, o Sistema deverá conversar com ações, programas e recursos destinados à inclusão social de segmentos excluídos e com necessidade de proteção social básica, visando à ampliação do acesso a

atividades físicas, esportivas e de lazer nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), assim como uma intervenção nutricional no âmbito do Plano Brasil sem Miséria.

Na área da Cultura, o Sistema Nacional de Esporte deverá ter relação com os dados de indicadores culturais, entendendo que as manifestações esportivas de lazer podem estar atreladas a esses dados, bem como dialogar com ações, programas e recursos destinados à ampliação da infraestrutura por meio do programa Centros de Arte e Esporte Unificados (CEUs).

Quanto à área da Defesa, a relação será por meio do Programa Forças no Esporte, como também na forte atuação do Ministério da Defesa no esporte de alto rendimento e no fomento e difusão dos eventos esportivos com caráter de formação, participação e rendimento, realizados em parceria com o Ministério do Esporte e para a democratização do acesso a infraestruturas esportivas das organizações militares.

Nas áreas de Trabalho e Emprego, o diálogo será no âmbito das ações, programas e recursos destinados ao fomento e democratização do acesso do trabalhador a programas de esporte e lazer, bem como o estabelecimento de regras a serem cumpridas pelo empregador para a garantia desse direito constitucional. Também será realizada parceria com programas de aprendizagem da juventude e geração de emprego e renda à essa faixa etária, por meio da Lei da Aprendizagem.

Quadro 2. Abrangência dos serviços e relações institucionais e intersetoriais na Formação Esportiva.

<b>Formação Esportiva</b>		
<b>Tipos de serviços</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Instituições e responsabilidades</b>
<b>Vivência esportiva</b>	Acesso Universal	Governos municipais Escolas Privadas, Clubes, Associações Entidades S, Terceiro Setor, Ministério da Educação e Cultura (MEC), ME, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Defesa (MD)
<b>Fundamentação Esportiva</b>	Acesso Universal	
<b>Aprendizagem da prática esportiva</b>	Acesso Universal	
<b>Fomento e difusão do conhecimento científico, tecnológico e inovação</b>	Focalizada	Entidades Científicas, Instituições de Ensino Superior (IES), Institutos de Pesquisa, CNPq, CAPES, MD, Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa.

Fonte: BRASIL (2015, p. 21-22).

Quadro 3. Abrangência dos serviços e relações institucionais e intersetoriais no Esporte para Toda a Vida.

<b>Esporte para Toda a Vida</b>		
<b>Tipos de serviços</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Instituições e responsabilidades</b>
<b>Esporte de Lazer</b>	Acesso Universal	Governos Municipais. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), MS e MDS. Espaços Privados, Clubes, Associações e empresas. Entidades S, Terceiro Setor.
<b>Atividade Física</b>	Acesso Universal	Governos Municipais. MTE e Ministério da Saúde (MS). Espaços Privados, Clubes, Associações, empresas. Entidades S, Terceiro Setor.
<b>Esporte Competitivo</b>	Focalizada	Governos Municipais. Governos Estaduais e do DF. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Espaços Privados, Clubes, Associações, Ligas, empresas. Entidades S, Terceiro Setor.
<b>Aprendizagem Esportiva Para Jovens e Adultos e Recuperação</b>	Focalizada	Governos Municipais. Espaços Privados, Clubes, Associações, empresas. Entidades S, Terceiro Setor.
<b>Fomento e difusão do conhecimento científico, tecnológico e inovação.</b>	Focalizada	Entidades Científicas, IES, Institutos de Pesquisa, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Defesa, Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa.

Fonte: BRASIL (2015, p. 21-22).

Sobre as competências de cada agente, o Sistema Nacional de Esporte indica que devem ser pautadas pela colaboração e comprometimento, respeitando-se as características de cada uma, sua autonomia e pertinência, priorizando a inclusão social.

No documento, ainda são apresentadas as normas de adesão para os agentes do SNE; a indicação de como poderá ser estabelecida uma rede de articulação para a colaboração e cooperação entre agentes do sistema e a sociedade civil, visando a uma gestão democrática em que todos possam influenciar as decisões, monitorar e avaliar as ações realizadas e os resultados decorrentes destas; as recomendações para gestão de pessoas e formação de gestores, trabalhadores ou beneficiários do sistema e as atribuições dos entes quanto à infraestrutura esportiva pública, considerando a intersectorialidade e com possibilidade de articulação com as entidades privadas. Quanto ao financiamento, o documento apresenta a identificação das fontes de recursos públicos para o esporte, as diretrizes de aplicação dos recursos destinados ao Sistema Nacional de Esporte.

Figura 4. Identificação das fontes de recursos públicos para o esporte.

	Formação esportiva	Esporte para toda a vida	Excelência esportiva
Criação	Fundo Nacional do Esporte		
	Vinculação orçamentária (1%)		
Modificação	Investimentos orçamentários		
	FUNDEB, FNDE, Royalties		
	Fundo Nacional da Saúde Fundo de Assistência ao Trabalhador		
Manutenção	Lei de Incentivo ao Esporte		
	Patrocínio de empresas públicas		
	Agnelo Piva – CBDE		
	Agnelo Piva – CBDU		
	Agnelo Piva - COB, CPB		
	% loterias – CBC		% loterias – CBC

Fonte: BRASIL (2015, p. 37).

A partir do exposto, se propõe no documento fontes e destinação de recursos para realização dos serviços quanto à sua estrutura, organização e funcionamento em todos os níveis, como apresentado resumidamente no Quadro 4 a seguir:

Quadro 4. Estrutura, organização e funcionamento em todos níveis.

Formação Esportiva		
Tipos de serviços	Fonte financiamento	Instituições
Vivência esportiva	Fundo Nacional do Esporte.	Entidades S Clubes Escolas IES
Fundamentação Esportiva	Investimentos orçamentários das três esferas: FUNDEB, FNDE e Royalties.	
Aprendizagem da prática esportiva	Lei de Incentivo ao Esporte. Emendas parlamentares. Publicidade institucional de empresas públicas/estatais.	
Excelência Esportiva		
Tipos de serviços	Fonte financiamento	Instituições
Especialização Esportiva	Investimentos orçamentários. Lei de Incentivo ao Esporte. Lei Agnelo Piva.	Entidades S; CBC; COB; CPB; Terceiro Setor
Aperfeiçoamento Esportivo	Timemania. Emendas parlamentares. Publicidade institucional de empresas públicas/estatais.	Entidades S; CBC; COB; CPB; Terceiro Setor.

<b>Alto Rendimento Esportivo</b>	Contribuição Social CBC.	Entidades S; CBC; COB; CPB; Terceiro Setor.
<b>Transição de Carreira</b>		CBC; COB; CPB.
<b>Política de Controle de Dopagem</b>		CBC; COB; CPB.
<b>Fomento e Difusão do Conhecimento Científico, Tecnológico e Inovação</b>		CBC; COB; CPB. IES. Terceiro Setor.
<b>Esporte para Toda a Vida</b>		
<b>Tipos de serviços</b>	<b>Fonte financiamento</b>	<b>Instituições</b>
<b>Esporte de Lazer</b>	Fundo Nacional do Esporte. Fundo Nacional da Saúde. Fundo Nacional da Cultura. Fundo Nacional da Assistência Social. Fundo de Amparo ao Trabalhador. Lei de Incentivo ao Esporte. Empresas privadas. Emendas parlamentares. Fundo Social. Contribuição Social – CBC.	Entidades S; Terceiro Setor.
<b>Atividade Física</b>		Entidades S; Terceiro Setor.
<b>Esporte Competitivo</b>		CBC; Terceiro Setor; Entidades S.
<b>Aprendizagem Esportiva para Jovens, Adultos e Idosos</b>		Terceiro Setor; Entidades S.
<b>Fomento e Difusão do Conhecimento Científico, Tecnológico e Inovação</b>		Terceiro Setor; Entidades S; IES.

Fonte: BRASIL (2015, p. 39-40).

O parecer de Godoy (2013) sobre o Sistema, que está contemplado no conteúdo do documento “Sistema Nacional do Esporte” (BRASIL, 2015), um projeto de Lei de Diretrizes e Bases para o Sistema Nacional do Esporte, com previsão de ser aprovado ainda em 2016, ano dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Brasil, traz a seguinte conclusão:

Sabe-se, portanto, que um sistema universal voltado a qualquer setor da sociedade pressupõe caracterizar-se por ser descentralizado, participativo, com controle social, baseado em um conceito ampliado de esporte, que se proponha a criar formas diferentes de acesso, capaz de atender a todos os brasileiros sem distinção. Este ou qualquer outro modelo idealizado precisa ser construído coletivamente, em corresponsabilidade das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e com a participação dos diversos setores da sociedade representados nos conselhos de esporte municipais, estaduais e nacional. (GODOY, 2013, p. 139)

Antes de apresentar os aspectos das dimensões sociais do esporte, considerando-se a complexidade do fenômeno esportivo, foi necessário caracterizá-lo à luz de seus preceitos legais e constitucionais, assim como destacar a relevância de ser reconhecido e legitimado como política pública de Estado, pois tais questões influenciam o modo como é construído um sistema de esporte que tenha como

compromisso atuar de forma ampliada no acesso, na permanência e no desenvolvimento da população envolvida nessas atividades, bem como não se descuidar de formação continuada de profissionais que atuam junto a esse sistema e, ainda, do fomento orçamentário para que a engrenagem funcione sem prejuízo dos objetivos e meta.

### CAPÍTULO III

## O ESPORTE E SUAS DIMENSÕES SOCIAIS

Antes de adentrar no que nos trazem os documentos oficiais sobre a política pública setorial/intersectorial para o Esporte Educacional, faz-se necessário apresentar entendimentos sobre o esporte e suas dimensões sociais – tema atualmente discutido em diversas áreas do conhecimento – dados por autores que se dedicaram ao tema anteriormente.

### 3.1 O ENTENDIMENTO SOBRE ESPORTE

Para trazer um melhor entendimento sobre o esporte, lançou-se mão de autores que estudaram densamente o tema, como os que serão citados a seguir.

Sobre o conceito de esporte ou desporto, Bueno (2008) afirma que no Brasil o uso é indiferente, com predominância da palavra *esporte*. Sobre a discussão dessa variação, Lyra Filho (1973) diz que na França usavam *desport*, significando prazer, descanso, esparecimento, recreio etc., sendo depois transformado em *sport*, incorporado pelo inglês da mesma forma. No idioma espanhol, utilizavam *deporte*, no italiano, *deport*, e os portugueses utilizavam *desporto*. O termo *desporto* é muitas vezes usado nos textos de leis, decretos e na própria Constituição Federal de 1988. Em nosso estudo, optou-se por utilizar o termo *esporte*.

O esporte foi assumindo novos significados ao mesmo tempo em que foi sendo disseminado pelo mundo. As modalidades e competições se multiplicaram, assim como os entusiastas do esporte.

Tubino (2010) afirma que, para se entender o atual conceito de esporte, é necessário compreender sua trajetória, passando por todos os momentos históricos desse fenômeno sociocultural.

Descrevendo tal trajetória, temos o Esporte Antigo, que se encontra no período compreendido entre a Antiguidade até a primeira metade do século XIX. Posteriormente, o Esporte Moderno, concebido por Thomas Arnold depois de 1820, quando começaram a se institucionalizar as práticas esportivas existentes. O Esporte Contemporâneo se inicia no final da década de 1980, quando da aceitação

do direito de todos ao esporte, em grande parte, por influência da Carta Internacional de Educação Física e Esporte.

Quanto aos intelectuais<sup>8</sup> que aderiram aos temas do esporte, sabe-se que estiveram “preocupados em ‘desintoxicar’ as práticas esportivas de vícios, deformações e ilícitos que apresentavam” (TUBINO, 2010, p. 27). A partir de então, muitos estudos da área começaram a ser publicados.

Esses entendimentos perduram até o final da década de 1970, quando surge o entendimento de que o esporte é um direito de todos, devido à publicação da Carta Internacional de Educação Física e Esporte (UNESCO, 1978), um documento utilizado pelos governos e populações que trazia no seu escopo diretrizes referentes ao esporte. Na Carta, no artigo primeiro, se reconhece que as práticas esportivas são direito de todas as pessoas, independentemente de idade ou situação física. Os documentos que sucederam a Carta da UNESCO também reconheceram o direito de todos às práticas esportivas e à inclusão social no esporte e pelo esporte.

Mais recentemente, um estudo de Marchi Jr. (2015, p. 50) corrobora esse momento de destaque do esporte no Brasil e se debruça a estudar definições e interpretações de alguns autores, que colaboram na construção de um entendimento sobre o fenômeno esportivo, dentre os quais destaca:

- Georges Magnane (1964) - entende o esporte como uma atividade de lazer em que predomina o esforço físico, que é praticada competitivamente, comporta regulamentos e instituições específicas e é suscetível a transformações profissionais;
- Pierre Bourdieu (1983; 1990) - define o esporte como um espaço de práticas sociais (campo), em que os agentes envolvidos são posicionados conforme a disputa por objetos e elementos de distinção e onde a mercantilização interfere na definição dos capitais atribuídos às práticas, definindo as relações entre a oferta e a demanda dos esportes;
- Norbert Elias (1995) - analisa o esporte a partir do pressuposto de que as sociedades manifestam meios compensatórios (o esporte é um deles) para aliviar as tensões derivadas do autocontrole das emoções. Para esse autor, o

---

<sup>8</sup> São citados por Tubino: George Magnane, René Maheu, José Maria Cagigal, Pierre Parlebas, Cazorla Prieto, Ferruccio Antonelli, Phillip Noel-Baker, Norbert Elias e Eric Dunning.

que caracteriza o esporte moderno é seu impulso civilizador no processo de esportivização dos passatempos lúdicos;

- Jean-Marie Brohm (1976) - concebe o esporte como um termo polissêmico, por referir-se a realidades sociais diversas, e o analisa como uma atividade física peculiar de uma sociedade industrial (capitalista), em que o fundamento é a organização científica do trabalho e a crença pragmática no progresso humano infinito.

Outro autor que tem uma longa trajetória nos estudos do esporte é Mauro Betti. Para Betti (2002, p. 29), o esporte é “uma ação institucionalizada, convencionalmente regrada, que se desenvolve com base lúdica em forma de competição entre duas ou mais partes oponentes ou contra a natureza, cujo objetivo é, através de uma comparação de desempenhos, designar o vencedor ou registrar o recorde”.

Já para Marchi Jr. (2015, p. 54-55), o conceito de esporte é “complexo, amplo e passível de várias perspectivas de análise” e entendido como uma atividade física polissêmica, institucionalizada, regrada e competitiva, “um fenômeno histórico da humanidade construído e determinado a partir de contextos socioculturais diversificados, em constante desenvolvimento e em franco processo de profissionalização, mercantilização e espetacularização”. No entanto, o autor ressalta que esse entendimento sobre o esporte não se encerra aqui e que segue buscando autores com olhares e perspectivas diversas para compreendê-lo. Em suas buscas por novas definições e interpretações com elementos ainda não contemplados em seus trabalhos, encontrou contribuições significativas nas obras de Jay Coakley<sup>9,10</sup>, Jim Parry<sup>11</sup>, Torrealba<sup>12</sup> e Roland Renson<sup>13</sup>.

Coakley (*apud* MARCHI JR., 2015, p. 53), autor de livros e artigos veiculados em diversos periódicos internacionais, afirma que o conceito *esporte* deve ser

<sup>9</sup> COAKLEY, J. **Sports in Society: issues and controversies**. 9th edition. New York: Mc Graw Hill, 2007.

<sup>10</sup> COAKLEY, J. **Sports in Society: issues and controversies**. 11th edition. New York: Mc Graw Hill, 2015.

<sup>11</sup> PARRY, J. Sport's concept. **Conferência**. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO OLÍMPICA E ESPORTE EDUCACIONAL. Natal, RN, 31. ago. 2014.

<sup>12</sup> TORREALBA, J. R. **Fundamentos teóricos de la recreación, la educación física y el deporte**. Maracay: Editorial Episteme, 2009.

<sup>13</sup> RENSON, R. Salvaguardando a ludodiversidade: O papel de um museu de esportes na promoção e proteção da cultura do movimento. In: ZIMMERMANN, A. C.; CHUNG, S. S. (orgs.). **Jogos Tradicionais**. São Paulo: Ed. Laços, Pirata, 2014, p. 125-150.

interpretado no plural e questionado na sua forma tradicional de entendimento: “**atividades competitivas institucionalizadas que envolvem grande dedicação física ou uso de habilidades relativamente complexas pelos participantes, motivados por recompensas internas e externas**” (grifos do autor). Marchi Jr. (ibidem) aponta que a novidade aqui está nos “aspectos motivacionais derivados do que o autor identifica como ‘recompensas internas e externas’”. O sentido recompensador relaciona-se com o processo de profissionalização, levando em consideração aspectos e valores intrínsecos e extrínsecos conferidos ao esporte.

Coakley (*apud* MARCHI JR., 2015) reforça que se devem avaliar os distintos contextos culturais na compreensão ou definição do que é ou não esporte, exemplificando com a possibilidade de diferentes interpretações entre uma competição de *cheerleaders*, uma prática de *skateboard* num parque e jovens brincando de *baseball*. Dessa forma, o esporte deve ser entendido de forma mais inclusiva e flexível. Marchi Jr. (2015) pondera que, segundo a leitura de Coakley, existe a necessidade de compreensão do esporte como algo mais flexível e inclusivo, sendo *Cultura Física* um termo mais aceitável ante questões e caracterizações apresentadas para o esporte no âmbito da diversidade cultural e atendendo as dimensões para uma análise dos esportes organizados. Tal termo atenderia a definição de esporte utilizada nos Estados Unidos e Europa: “atividades físicas que envolvem desafios e competições” (COAKLEY *apud* MARCHI JR., 2015).

Outro estudioso do esporte citado por Marchi Jr. (2015) é Jim Parry, que buscou dar um conceito de esporte a partir do que chamou de *critérios de demarcação*, que têm por finalidade definir o que é e o que não é esporte. Para esse autor, para uma atividade ser entendida como esporte deve atender a sete critérios e suas características, a saber:

1. **Humano**: o esporte é essencialmente praticado por seres humanos e visa o seu desenvolvimento enquanto tal;
2. **Físico**: é toda a atividade que demanda um esforço físico, independentemente de sua intensidade;
3. **Habilidades**: diante das características e potencialidades do ser humano, todas as suas habilidades devem ser estimuladas e desenvolvidas, envolvendo processos práticos e educacionais;
4. **Competição**: a toda presença do aspecto competitivo num “contrato” estabelecido e de conhecimento das partes envolvidas na prática e que buscam a excelência na performance e nos resultados;
5. **Regido por Regras**: tal qual mencionado no item anterior, há o conhecimento e a existência de regras estabelecidas (universalmente) que determinam a participação nessas

práticas. Essas regras se convergem no *fair play*, na igualdade e na justiça; 6. **Institucionalizado**: há todo um aparato estrutural e organizacional no esporte pelo qual as regras e participação são controladas e fiscalizadas por autoridades constituídas e reconhecidas com plenos poderes para o exercício da função; e finalmente, 7. **Valores Compartilhados e Grupos Comprometidos**: nesse critério são observados os valores intrínsecos e extrínsecos do esporte que acabam definindo e envolvendo determinados grupos em torno de uma prática. (PARRY *apud* MARCHI JR., 2015, p. 56)

Na sequência, Marchi Jr. (2015) apresenta a visão de Torrealba, que é mais ampliada e diz que o esporte é

[...] una actividad educativa, lúdica y competitiva que – a través del empleo de los más diversos movimientos, ejercicios físicos y acciones motrices – da y exige el máximo desarrollo y manifestación de las posibilidades físicas, técnico-tácticas, psíquicas e integrales del organismo humano en determinados eventos con escenarios especialmente organizados (competencias, lides, justas, etc.) para tales efectos. La característica principal que singulariza al deporte es la presencia de la actividad competitiva y la especificidad de la preparación hacia la misma. El objetivo principal del deporte es el alcance en lo posible de lo más altos resultados deportivos; no obstante, se logran otros importantes objetivos sociales: robustecimiento de la salud y el perfeccionamiento físico de la gente (sólo en su extremo inferior de iniciación), el compañerismo, la solidaridad entre los pueblos, la educación ideológica, intelectual, moral, ética, y otras. (TORREALBA *apud* MARCHI JR., 2015, p. 56)

Essa abordagem de Torrealba demonstra proximidade à ideia de Marchi Jr. (2015) de polissemia do esporte.

O último dessa lista de autores é Roland Renson, para quem o esporte é produto cultural da modernidade – fruto do Ocidente – que foi globalizado. É favorável ao conceito de *cultura do movimento*, abrangendo quatro esferas de atividades “universais, históricas e culturais, elementos compartilhados por todos os grupos de indivíduos ao longo do tempo” (RENSON *apud* MARCHI JR., 2015, p. 56). Sobre tais esferas, temos que: a) exercícios físicos fazem parte da cultura física “instrumental” do *homo exercens*; b) competições físicas fazem parte da esfera “competitiva” do *homo agonizans*; c) jogos e brincadeiras que envolvem movimento fazem parte da esfera “lúdica” do *homo ludens*; d) acrobacias e danças pertencem à esfera da performance “expressiva” do *homo exhibens*. Para Renson (*apud* MARCHI JR., 2015, p. 56), todas as esferas estão conectadas e as manifestações esportivas são o ponto encontro entre elas.

Para Marchi Jr., ainda que essa contribuição seja oportuna para a organização do termo polissêmico referido ao esporte, falta-lhe, porém, uma

aproximação com a sociedade. Após apresentar esse conjunto de reflexões e definições sobre o esporte, Marchi Jr. (2015) afirma que é levado a entendê-lo como:

[...] um fenômeno processual físico, social, econômico e cultural, construído dinâmica e historicamente, presente na maioria dos povos e culturas intercontinentais, independentemente da nacionalidade, língua, cor, credo, posição social, gênero ou idade, e que na contemporaneidade tem se popularizado globalmente e redimensionado seu sentido pelas lógicas contextuais dos processos de mercantilização, profissionalização e espetacularização. (MARCHI JR., 2015, p. 59)

E como este mesmo autor destaca, há ainda muitos outros estudiosos<sup>14</sup> e escolas que se dedicaram à teorização do esporte. Porém um aspecto relevante diluído no debate apresentado anteriormente sugere que as dimensões sociais do esporte tratem do modo como esse fenômeno precisa ser apresentado à sociedade. Sendo assim, o próximo passo é apresentar as características próprias de cada manifestação esportiva.

### 3.2 DIMENSÕES ESPORTIVAS

Entre as diversas definições do esporte, Bueno (2008) alega que as mais corriqueiras o atrelam à prática do jogo, à presença do exercício físico, do caráter competitivo, de sua função lúdica e do efeito psicossomático, que justifica sua função higiênica. Segundo esse autor, nos anos de 1960 surgiu na Europa um movimento de intelectuais que se opunha ao esporte de alta competição, o que ajudou a promover a sociologia do esporte. As críticas à competição seguiram pela década de 1970, quando também foram enfatizados aspectos do esporte de participação e escolar.

Nesse período também foram produzidos documentos para a orientação das reflexões no âmbito internacional sobre o esporte, como o “Manifesto Mundial do Esporte”, publicado pelo *Conseil Internationale d'Education Physique Et Sport* em 1964, que decompôs o esporte em três áreas, a saber:

<sup>14</sup> O autor destaca J. Loy (1968), G. S. Kenyon & J. Loy (1969), A. Ingham & J. Loy (1973), H. Edwards (1973), Günter Lüschen & Kurt Weis (1976), G. Sage (1980), B. D. McPherson; J. E. Curtis & J. Loy (1989), Pierre Parlebas (1987), Allen Guttmann (1978), Manuel Garcia Ferrando (1990), Manoel J. G. Tubino (2001), Jorge Bento, Antonio Marques (1989), entre outros.

- Esporte na escola, esporte escolar, esporte educacional ou esporte-educação;
- Esporte participação, esporte de lazer ou esporte de tempo livre;
- Esporte de alto rendimento, esporte de alta competição ou esporte-performance.

Esse documento é o ponto de partida para a categorização do esporte que usamos ainda hoje na maior parte do mundo. Autores como Bueno trazem definições um pouco distintas, porém complementares, do que foi publicado no “Manifesto Mundial do Esporte” para cada uma das dimensões do esporte.

- Esporte na escola, esporte escolar, esporte educacional ou esporte-educação – voltado majoritariamente a crianças e adolescentes em escolas dos antigos primeiro e segundo graus (atualmente denominados de Ensino Fundamental e Ensino Médio), com a finalidade de desenvolvê-las física, moral e mentalmente, estando diretamente relacionada à disciplina de Educação Física, que deve orientar, controlar e desenvolver as capacidades e habilidades dos alunos. Há uma versão adulta dessa dimensão, que está presente nas universidades. As expressões *esporte educacional* e *esporte-educação* abrangem outras formas de educação pelo esporte, como as atividades desenvolvidas por escolinhas, clubes esportivos e academias, onde o esporte vem sendo aplicado como instrumento educacional por governos e ONGs para atender populações carentes que não possuem estruturas esportivas ou que tenham crianças e jovens fora da escola. O objetivo dessa vertente esportiva é desenvolver o hábito para a prática esportiva, a consciência de sua importância para a saúde e o convívio social e o uso do esporte como meio de formação do caráter. No ambiente escolar existe a possibilidade de surgimento de atletas em potencial para o alto rendimento, que devem ser encaminhados aos clubes, associações e federações para que continuem o desenvolvimento esportivo. O autor salienta que a grande crítica ao esporte escolar é a inversão do foco no educar e despertar pelas atividades físicas para a lógica do alto rendimento.

- Esporte participação, esporte de lazer ou esporte de tempo livre – a literatura faz referência tanto ao esporte recreativo quanto ao de lazer. Na legislação utiliza-se o termo *participação*. Essa manifestação esportiva engloba a participação da população em geral em atividades esportivas formais ou informais, sem compromisso com a competição, que deve ser caracterizada pelo aspecto lúdico. Relaciona-se ao uso do tempo livre e ao conceito de bem-estar (físico ou psicológico). Seu objetivo é diversão, descontração, relaxamento e interação social e com a natureza. Em alguns aspectos identifica-se uma interação do esporte participação com as características de mercado e as características do esporte de alto rendimento, já que este estabelece o modelo para o consumo de materiais, equipamentos, vestuários e atividades em evidência no mundo esportivo.
- Esporte de alto rendimento, esporte de alta competição ou esporte-performance – compreende todas as atividades esportivas com base na competição sob regras gerais. Seus objetivos são a busca da superação, do recorde e da vitória. Exige alto grau de dedicação, implicando o profissionalismo, e geralmente os atletas recebem remuneração por contrato com entidades esportivas e/ou formas de patrocínio. Mantém-se do espetáculo comercial oferecido pelos atletas nas diversas formas de competições, ou seja, no mercado e no mundo privado. É seletivo e excludente tanto em sua prática quanto em seu consumo. Tem sua produção, gerenciamento, organização e desenvolvimento realizados por estruturas nacionais e internacionais, hierarquizadas em comitês, confederações, federações e ligas que constituem o sistema esportivo dos países, regiões, estados e municípios. Por conta de sua importância no âmbito das relações internacionais, diversos países optaram por modelos de forte apoio estatal para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento de forma direta ou indireta (2008, p. 17-18).

A Carta Internacional da Educação Física, elaborada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1978 reforçou e

renovou os conceitos da área em função da reação mundial pelo uso político do esporte durante a Guerra Fria.

Segundo Tubino (2010), a UNESCO já vinha trabalhando para consolidar a Educação Permanente ou Continuada em todos os quadrantes do mundo e, por meio da Conferência de Ministros do Esporte e responsáveis para a Educação Física (Paris, 1976), descobriu o valor da atividade física e da prática esportiva durante toda a vida das pessoas, vindo a elaborar tal Carta (citada no início deste capítulo), que foi adotada por praticamente todas as sociedades.

Para Tubino (2001; 2002), o *esporte-educação* (que possui um caráter formativo), o *esporte-lazer* (que se apoia no próprio lazer) e o *esporte de desempenho ou rendimento* (aquele disputado obedecendo-se rigidamente às regras existentes, motivo pelo qual diz-se que é institucionalizado) são formas de esporte.

A dimensão do esporte-educação, na concepção de Tubino (2006), ainda é subdividida em *esporte educacional* e *esporte escolar*. O esporte educacional é aquele baseado em princípios educacionais, como participação, cooperação, coeducação, corresponsabilidade e inclusão. Essa conceituação aproxima-se da apresentada por Barbieri, segundo a qual o esporte educacional é:

[...] um dos sentidos atribuídos ao esporte que, como uma atividade humana – mediante o desenvolvimento integral do ser humano, de sua individualidade e de sua socialização, da preservação de sua saúde, do desenvolvimento da autoestima, do autoconhecimento e do fazer-se no mundo – se manifesta tanto nos sistemas formais de ensino como fora deles, tendo como seus princípios constitutivos a totalidade, a cooperação, a participação, a coeducação, o regionalismo e a emancipação, e como última finalidade a formação do homem e da cidadania. (BARBIERI, 2001, p. 144)

Essa análise conceitual é relevante, porém as concepções apresentadas não devem afunilar a abrangência do fenômeno esportivo, muito menos limitar a sua compreensão a uma prática cultural desprovida de significado social nas diferentes áreas em que se insere.

É fato que as três dimensões do esporte (e quantas mais existirem) entrelaçam-se de tal forma que separá-las torna-se, muitas vezes, tarefa impossível.

De acordo com o apresentado no Quadro 5, o campo dos estudos esportivos recebeu teorizações demarcatórias para as três dimensões:

Quadro 5. Características das Manifestações Esportivas.

Dimensões	Manifestações Esportivas	Princípios	Objetivos	Características e Público-Alvo
<i>Esporte-Educação</i>	Esporte educacional	Participação, cooperação, coeducação, corresponsabilidade e inclusão.	Formação da cidadania e estilo de vida ativo.	Regras adaptadas aos princípios estabelecidos e premiação adaptada às premissas educativas; destinado a crianças, adolescentes e jovens em período de formação, dentro e fora da escola.
	Esporte escolar	Desenvolvimento esportivo e desenvolvimento do espírito esportivo.	Desenvolvimento dos jovens mais aptos ao esporte, sem perder de vista a formação para a cidadania.	Regras normais da entidade, valorização da formação integral e de competições esportivas em dosagens adequadas, destinadas a jovens com mais habilidades esportivas.
<i>Esporte-Lazer</i>	Esporte-lazer, de participação ou de tempo livre.	Participação, prazer e inclusão.	Entretenimento e vida ativa (saúde).	Regras normais das entidades (federações), criadas ou adaptadas às circunstâncias; pode ser praticado sem adversários (ex.: ciclismo, skate etc.); destinado a todas as pessoas, independentemente da faixa etária.
<i>Esporte de desempenho ou de Rendimento</i>	Esporte de rendimento ou de alto rendimento.	Rendimento, superação e desenvolvimento esportivo	Vitórias, sucessos, conquistas esportivas, recordes, prêmios e valorização pessoal.	Regras oficiais e institucionalizadas, muitas vezes praticado profissionalmente, dirigido por entidades como confederações e federações, destinado principalmente a talentos esportivos de biótipos adequados a cada modalidade.

Fonte: Tubino, 2002, p. 65; Tubino *et al.*, 2006, p. 112; Tubino, 2010, p. 43.

Segundo Tubino (2010), o esporte de rendimento era reproduzido em espaços formais e não formais de ensino e as práticas físicas ligadas a qualquer tipo de jogo ou esporte eram reconhecidas como recreação. Foi só a partir da criação da Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, em 1985, presidida pelo autor e instalada pelo Decreto n.º 91.452, que se sugeriu que o conceito de esporte fosse ampliado, passando a compreender também as perspectivas da educação e do lazer/participação. A partir de então, essas duas manifestações foram também introduzidas na realidade esportiva nacional.

Tubino (2010) ainda lembra que na Constituição de 1988 esse entendimento foi consolidado por meio da priorização de recursos públicos para o esporte educacional e do estabelecimento do dever do Estado de fomentar práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um, no caput do artigo 217.

O autor diz que embora a CF/1988 já se fundamentasse num novo conceito de esporte, somente em 1993 foi criada uma lei específica para o esporte: a Lei n.º 8.672, conhecida como Lei Zico, que determinou conceitos e princípios para o esporte brasileiro, reconhecendo as manifestações do esporte. Depois veio a Lei Pelé, n.º 9.615/98, que praticamente manteve o texto da Lei Zico quanto aos conceitos e princípios. Hoje, o texto da Constituição Federal de 1988 apresenta o esporte sob quatro dimensões, a saber:

I – Desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II – Desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III – Desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações;

IV – Desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição. (BRASIL, 1988, p. 57)

A IV dimensão, que se refere ao Desporto de formação, foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 3.199 (BRASIL, 1941), porém só foi incorporada ao texto constitucional pela Lei n.º 13.155/2015 (Brasil, 2015).

Autores como Gomes e Pinto (2009) esclarecem que a Constituição de 1988 trata de questões complexas e que a conquista plena dos direitos previstos está distante da realidade da maioria da população brasileira, mas que o reconhecimento do esporte como um direito social foi uma grande conquista, pois permite que se reivindiquem do poder público, da iniciativa privada e de outros setores da sociedade meios para sua concretização no cotidiano da população.

Bracht (2005) apresenta outro entendimento, utilizando um modelo dual do esporte: esporte de alto rendimento (ou de espetáculo) e esporte como atividade de lazer. Existe a possibilidade de darmos outra interpretação à afirmação do autor,

utilizando partes de seus estudos, em que podemos entender que esse esquema dual deve-se, em primeira instância, a que ele considera que toda prática esportiva é, em si, educacional, restando apenas definir o sentido que se quer dar ao processo educativo. Isso não quer dizer que não deva haver intervenção por parte da escola e do professor em relação ao ensino do esporte. Em segundo lugar, pelo fato de que o esporte que se pratica na escola será sempre influenciado por um dos modelos supracitados, a partir da opção pedagógica do professor. Nesse sentido, para o autor, não há um EE ou esporte escolar em si, já que a forma como se pratica o esporte na escola dependerá do modelo de esporte adotado pelo professor.

Marchi Jr. (2015) apresenta uma proposta de modelo de análise do esporte na contemporaneidade chamada de “Modelo Analítico dos 5 Es”, que permite uma leitura do esporte a partir de “cinco dimensões localizadas no contexto macrossocial, as quais permitem melhor situar, compreender e discutir o fenômeno esportivo em sua complexidade de relações” (MARCHI JR., 2015, p. 60).

Figura 5. Modelo analítico do esporte - 5 Es.



Fonte: Marchi Jr., 2015.

O primeiro “E” refere-se à *Emoção*:

[...] essa dimensão associa-se às possibilidades que o esporte detém de remeter seu praticante a, por exemplo, situações de desafios e riscos controlados, quer sejam eles de ordem construída tecnologicamente, quer sejam eles apresentados de forma primária na natureza. Invariavelmente essas práticas levam o ser humano a um intenso nível de excitação, o qual tem por finalidade, no limite, uma contraposição à rotina ou rotinas do cotidiano. (MARCHI JR., 2015, p. 60-61)

O autor observa que parece que quanto maior é o risco ou nível de dificuldade apresentado, maior será o nível de satisfação e realização do praticante. Alguns exemplos apresentados são os programas televisivos que levam seus participantes a práticas em níveis extremos, ou a circuitos de percursos de rua em grandes distâncias (maratonas e ultramaratonas). Ele destaca nessa dimensão que a preparação para o risco, desafios e excitabilidade manifesta um descontrole controlado das emoções.

O segundo “E” refere-se à *Estética*:

Nessa dimensão o principal discurso, ou ideia força, direciona-se para a recorrente associação do esporte ao conceito de saúde. Essa associação, indistintamente, vem condicionada de um substancialismo interpretativo no qual toda forma de prática, exposição ou manifestação do esporte está voltada ou determina um estado de bem-estar ou de desenvolvimento de aspectos bio-fisiológicos desejáveis a seu praticante. (MARCHI JR., 2015, p. 61)

Para Marchi Jr. (2015), essa associação determinista é equivocada, especialmente se levarmos em consideração a compreensão polissêmica do esporte. O esporte profissional pode ser uma atividade saudável para a pessoa que o pratica. Além disso, pode ser adicionada a essa dimensão a presença de padrões corporais de beleza impostos pela sociedade de consumo e perseguidos de forma obsessiva ou compulsiva. As academias, seus instrutores e a indústria que atende essa área vêm se desenvolvendo de forma a atender o público que busca tais padrões.

A terceira dimensão trata da *Ética* – “Se buscarmos por definições, não iremos nos desviar da ideia de critérios, valores, princípios, construções sociais que nos levam a determinados padrões e regras comportamentais” (MARCHI JR., 2015, p. 61).

Nesse modelo de análise, se considera a Ética, ou seus pressupostos, a partir de um conjunto de regras, valores e condutas. Nesse sentido, o *fair play* (jogar limpo) é um discurso recorrente que não se limita ao esporte profissional, repercutindo nas diversas manifestações do esporte e envolvendo o respeito às regras do jogo. Marchi Jr. (2015) aponta que essa “pseudoética” tem prazo de validade vencido e explica a ideia citando competições nacionais e internacionais, e até mesmo em nível escolar ou recreativo, em que se segue um mesmo roteiro:

[...] no qual há saudações patrióticas e institucionais, manifestação de cordialidade entre os participantes e, fundamentalmente, concordância (manifesta no momento dos “juramentos”) e respeito às regras e condutas sociais minimamente exigidas para o transcorrer das atividades dentro daquilo que é prescrito por um comportamento ético. Contudo, a partir do momento em que efetivamente as performances, os resultados e os efeitos decorrentes desse conjunto são postos à prova, toda essa “ética”, no limite, fica numa situação de retórica ou esquecimento. São atletas que tentam burlar as regras, torcedores que se manifestam violentamente (seja física ou simbolicamente), árbitros que em determinadas situações cedem a corruptores num sistema historicamente estabelecido – ver os recentes casos de *match-fixing* – ou ainda de crianças e adultos que muitas vezes “alteram” seus comportamentos diante de uma prática esportiva. (MARCHI JR., 2015, p. 62)

Para o autor, quando se fala de ética no esporte, devem-se levar em consideração os alicerces das relações e paradigmas no âmbito da sociedade contemporânea. Ou seja, como é possível se falar em respeito às regras sociais se elas não são construídas, aceitas ou praticadas por muitos em diversas circunstâncias em nossa sociedade?

O quarto “E” representa o *Espetáculo*. Marchi Jr. (2015) lembra que se deve ter o cuidado com a interpretação dessa dimensão, já que se costuma entender esporte-espetáculo e esporte-rendimento como sinônimos. Segundo o autor, esporte-espetáculo é aquela atividade em que se exige superação do estágio inicial em que se encontra inserido o praticante, podendo este ser um atleta iniciante, profissional ou idosos participantes de programas de atividades físicas, o que pode não ter a perspectiva de espetáculo. No espetáculo:

[...] algumas variáveis devem ser observadas como determinantes estruturais do seu processo. São elas, por exemplo, a capacidade de movimentar o contexto econômico e mercadológico; a geração e constituição de ofertas e demandas; seu apelo motivacional e emocional; plasticidade e viabilidade midiática (incorporando os aspectos performáticos do esporte e a “estetização do movimento”); capacidade de comunicação e

interferência global; e mobilização populacional, entre outros. (MARCHI JR., 2015, p. 63)

Assim, o esporte contemporâneo se constitui em um produto globalizado e mercantilizado em suas diversas manifestações, e a indústria do entretenimento, assim como a comercial, vêm limitando a compreensão do esporte à dimensão de espetáculo. Nesse sentido, Marchi Jr. defende a “tese dos estágios” no processo de espetacularização dos esportes, que preconiza que:

[...] toda e qualquer modalidade esportiva posta em análise num determinado contexto histórico e social, inevitavelmente irá manifestar as características de um processo condicionante das etapas do amadorismo, da institucionalização, da profissionalização e da mercantilização. (MARCHI JR., 2015, p. 63)

Finalmente, o quinto e último “E” refere-se à dimensão *Educacional*. Não obstante essa dimensão já ter sido citada na CF/88, a proposição de Marchi Jr. (2015) não está fundamentada na determinação da lei, e sim no princípio formativo.

O autor defende que a dimensão Educacional deve ser o ponto comum de conexão entre todos os outros *Es* – dialogando com a *Emoção*, com a *Estética*, com a *Ética* e com o *Espetáculo*, sempre subsidiando a formação da reflexividade e criticidade do ser humano.

O autor supracitado coloca que o esporte consome a sociedade da mesma maneira que a sociedade o consome. Para ele, ao contrário do que defendem diversos estudiosos do esporte, não existe nessa relação um direcionamento unilateral e, se existe alguma distorção ou dominações simbólicas nessa relação, ela é derivada da “ausência ou limitação da apropriação da dimensão educacional na compreensão dos demais ‘Es’ conforme mencionamos anteriormente” (MARCHI JR., 2015, p. 65).

Até aqui foram apresentadas formas de entendimento acerca das dimensões sociais do esporte, necessárias para a compreensão da abordagem do Esporte Educacional em documentos oficiais.

Na sequência serão apresentados aspectos históricos que balizam as manifestações do esporte educacional, bem como dar-se-á destaque à dimensão educacional por meio da evolução do relacionamento entre esporte e educação.

### 3.3. BREVE HISTÓRICO DO ESPORTE EDUCACIONAL

Como visto anteriormente, na década de 1970 houve uma série de reações quanto ao protagonismo do rendimento a da competição no que se refere ao esporte, culminando com a Carta Internacional de Educação Física e Esporte, emitida pela UNESCO, em 1978. No período após a publicação da Carta e com o apoio de intelectuais e movimentos, como o Movimento Esporte para Todos<sup>15</sup>, o esporte recebeu uma compreensão social maior, trocando a perspectiva única anterior do rendimento pelo direito de todos às suas práticas.

Segundo Tubino (2010), o Esporte-Educação, voltado para o processo de formação de jovens para a cidadania, se dividiu em duas manifestações: o **Esporte Educacional**, que compreende práticas esportivas para todos na escola ou fora dela, alcançando crianças e adolescentes, tendo como missão formar os cidadãos e está apoiado em princípios socioeducativos (cooperação, participação, coeducação, corresponsabilidade, inclusão); e o **Esporte Escolar**, que tem por finalidade, além do desenvolvimento esportivo, o favorecimento da cidadania dos seus praticantes. Está baseado nos princípios do desenvolvimento do esporte e do espírito esportivo e caracteriza-se por competições externas.

Considerando os períodos históricos do Esporte-Educação no Brasil, Tubino (2010) comenta que antes da segunda metade do século XX nada ocorreu em termos de esporte na escola. Houve uma Educação Física importada e demonstrações ginásticas. Para o autor, os motivos da inexistência de práticas esportivas nas escolas brasileiras no período citado foram a falta de escolas de Educação Física, a ênfase na formação intelectual e a Segunda Guerra Mundial.

Tubino (2010, p. 126-130) divide o século XX em períodos históricos do Esporte-Educação:

- 1) Período da não existência formal do Esporte-Educação.

---

<sup>15</sup> O conceito Esporte para Todos foi idealizado pelo Conselho da Europa em 1966, com a intenção de massificar o esporte, promovendo-o numa perspectiva de educação permanente e de desenvolvimento cultural. No campo do conhecimento, o esporte era, nesse momento, um relevante fenômeno cultural de tendência internacional, influenciando o surgimento da Ciência do Esporte (PAZIN; FREITAS; SILVA, 2010). Já o Movimento Esporte para Todos foi idealizado por Per Hauge-Moe (Noruega/1967). Com o apoio de empresas privadas, o idealizador lançou uma campanha denominada TRIMM que, utilizando material de marketing, procurava instigar os sedentários à prática da atividade física. Essa mesma campanha procurava unir esporte, publicidade e a participação em massa de atividades esportivas (CAVALCANTE, 1984).

- 2) Período da ênfase do Esporte de Rendimento no Esporte-Educação – O esporte ganhou ênfase no meio educacional no ciclo governamental militar, iniciado em 1964. Já existiam competições escolares, mas a partir de 1960 o Estado passou a priorizar a formação e os resultados esportivos de alto rendimento, considerando a escola como o *locus* desse processo. A educação tecnicista tinha como referência o esporte de alto nível. O despertar para o esporte de alto rendimento no país está relacionado ao contexto esportivo internacional, que era o “palco” da Guerra Fria, em que países capitalistas e socialistas buscavam no esporte a propaganda positiva para seus modelos ideológicos e de suas gestões. No ano de 1969 iniciavam as disputas dos Jogos Estudantis Brasileiros (JEBs). À época, o Governo brasileiro tinha interesse por resultados esportivos em competições de alto nível, o que se retrata por meio da Campanha Nacional do Esclarecimento Esportivo (1971), voltada aos estudantes, o primeiro discurso de valorização dos talentos esportivos, o Plano Nacional de Educação Física e Desportos (PNED, 1976 a 1979), a Política Nacional de Educação Física e Desportos (SEED/MEC, 1977), a Lei n.º 6.251/75 e seu decreto regulamentador 80.228/77 e a instituição dos Clubes Escolares. A “Pirâmide Esportiva”, que estabelecia como topo o Esporte de Rendimento e como bases o esporte nas escolas e comunidades, deriva desse quadro conjuntural. Esse período influenciou no Brasil a implantação do Esporte de Rendimento nas competições e atividades esportivas escolares, e os JEBs eram a manifestação máxima de competições escolares, já que reuniam alunos de todo o Brasil. Tais jogos apenas reproduziam os eventos esportivos de alta competição, sem haver discussão alguma sobre sua relevância social.
- 3) Período da Reflexão sobre o Esporte-Educação – Chegada a “Nova República”, Bruno da Silveira, então diretor da Secretaria de Educação Física e Desporto do Ministério da Educação e Cultura iniciou um processo de debate sobre os Jogos Escolares Brasileiros, considerando-os manifestações de “violências simbólicas”, já que permitiam desigualdades e careciam de valores educativos. A nova perspectiva para os JEBs pretendia conferir identidade ao Esporte Escolar, evidenciando suas diferenças com o Esporte

de Alto Rendimento, reorganizar os Jogos, valorizar a escola, estendendo as ações para escolas do interior e das periferias das grandes cidades, e não utilizar os resultados esportivos nas avaliações escolares. Esse movimento também a partir do Estado, pois Bruno da Silveira (SEED/MEC) e Tubino (então presidente do Conselho Nacional de Desportos – CND) defendiam, em palestras e documentos, que o esporte na escola tinha que ser diferente do esporte institucionalizado. Tal reação culminou no texto da CF/88, artigo 217, quando da priorização dos recursos públicos para o Esporte Educacional. Como resumo dessa reação, os Jogos Escolares Brasileiros de 1989 foram realizados baseando-se em princípios socioeducativos, no formato de Esporte Educacional. Houve adaptações em todas as modalidades, para que não fugissem aos princípios de participação, cooperação, coeducação, cogestão e integração. A título de ilustração, em obediência ao princípio da participação, todos os estudantes competiram e as regras foram alteradas para que isso ocorresse: os esportes coletivos foram divididos em *quartos* ou *sets* – maior número que as regras oficiais internacionais – para que todos participassem de pelo menos uma etapa. Atendendo ao princípio da cooperação, aboliram-se as vitórias individuais, tornando todas coletivas – os resultados individuais das provas foram agrupados e a premiação também obedeceu a esse acordo, permitindo o espírito de equipe. Pelo princípio da coeducação, as provas femininas juntaram-se às masculinas, respeitando-se as diferenças biológicas, mas tendo como participantes apenas equipes. Exercendo o princípio da cogestão, parte dos estudantes que participaram dos JEBs de 1989 constituíram comissões em conjunto com professores. E pelo princípio da integração, foram constituídos novos grupos esportivos, integrando representantes de todos os Estados brasileiros presentes para outras disputas socioesportivas, além de inovações e promoções culturais que misturavam as delegações. Nessa mesma oportunidade, realizou-se a I Conferência Brasileira do Esporte na Escola, em que estiveram presentes diversos educadores do país e na qual se produziu a Carta Brasileira de Esporte na Escola.

- 4) Período do Obscurantismo no Esporte-Educação – Após 1989 os Jogos Escolares Brasileiros sofreram alterações e por diversas vezes voltaram a reproduzir o modelo do esporte institucionalizado. Todavia, o Estado do Paraná e o de São Paulo, entre outros, celebraram Jogos Escolares em nível estadual com base em parâmetros educativos, contrastando com a tendência nacional, que no governo Collor voltou à perspectiva do rendimento. Alegava-se, à época, que a referência era de resultados a curto prazo e não projetos de futuro social. Os Jogos Escolares Brasileiros voltaram rapidamente a parecer-se com competições de alto rendimento e permaneceram assim por mais algum tempo, mesmo depois do *impeachment* de Collor. Os debates e reflexões estavam praticamente suspensos.
- 5) Período da Retomada da Reflexão ao Esporte-Educação – Quando Pelé foi designado Ministro Extraordinário do Esporte, criou-se a autarquia do INDESP (Instituto Nacional de Desenvolvimento do Esporte), provocando a abertura de um setor interno ligado ao Esporte-Educação, que promoveu alguns programas interessantes, como as “Caravanas do Esporte Educacional”, que permitiram a participação de professores em seminários, conferências e experiências práticas nas diferentes regiões do país. No governo de Fernando Henrique Cardoso, as Caravanas foram extintas e, mesmo que os Jogos Escolares Brasileiros continuassem com a perspectiva do rendimento, criou-se o programa “Esporte Solidário”, orientado pelos preceitos do Esporte e direcionado a menores carentes de praticamente todos os estados do país. Nesse período reiniciaram as reflexões sobre a relevância do Esporte Educacional, na tentativa de diferenciá-lo do Esporte de Rendimento. Em 2003, a vertente educacional do esporte tomou impulso por conta da criação do “Programa Segundo Tempo”, do Ministério do Esporte em parceria com o Ministério da Educação. O programa era operacionalizado pela Secretaria de Esporte Educacional, direcionado as crianças e adolescentes, principalmente em áreas de carência e vulnerabilidade social. O convênio do Ministério do Esporte com a Universidade de Brasília foi outro fato importante desse período de retomada de reflexão, pois se realizou um chamamento de professores do país para cursos à distância sobre o Esporte

Educacional, os quais deveriam ser concluídos com a produção de monografias, facilitando a troca de conhecimentos e experiências sobre o tema.

Com a criação do INDESP e posteriormente do Ministério do Esporte, o Ministério da Educação praticamente abandonou as ações referentes ao Esporte Educacional e à Educação Física. Apesar de o INDESP e o Ministério do Esporte terem lançado bons programas e iniciativas, só mais tarde, em 2004 o Ministério da Educação foi procurado para ações em conjunto. No entanto, Tubino (2010) ressalta que essa relação é mais um propósito do que um procedimento efetivo, já que os objetivos e políticas do Ministério da Educação continuam distantes do Esporte Educacional.

Vale ressaltar que, segundo Tubino (2010), independentemente das perspectivas dos diferentes momentos históricos, os aspectos positivos da prática do Esporte Educacional no país têm sido as vivências dos praticantes, que tiveram oportunidades de internalizar valores essenciais do esporte, como a autoestima, o respeito às regras, o espírito comunitário etc.

Tubino (2010) ainda destacava que os períodos de evolução e involução do Esporte Educacional no país ocorreram muito em função dos contextos dos diferentes períodos históricos. No período em que a ênfase foi o esporte de rendimento, o contexto brasileiro era autoritário, passava por um ciclo militar em que o esporte era tutelado pelo Estado. O esporte social era praticamente irrelevante e não contava com interesses políticos.

Quando da transição ao período democrático, o Esporte-Educação ganhou protagonismo e passou pela primeira grande reflexão, que incidiu, a princípio, no formato dos Jogos Escolares Brasileiros, que marcam o ponto máximo desse período de reflexão, assim como a Carta Brasileira de Esporte na Escola.

O debate ganhou protagonismo até chegar ao texto do artigo 217 da CF/88, em que o Esporte Educacional foi priorizado quanto aos recursos públicos. Com a mudança de governo, o Brasil passou por dificuldades políticas que acabaram por repercutir também no entendimento de Esporte-Educação e quase toda a experiência anterior foi abandonada, retornando ao período do ciclo militar, num

processo de involução. Por falta de recursos no período do governo de Itamar Franco, o Esporte Educacional não conseguiu tomar um novo caminho, mesmo com a SEED funcionando bem. Iniciado o período de retomada das reflexões sobre o Esporte Educacional, as ideias começaram a surgir, e programas como “Segundo Tempo”, “Esporte Solidário”, os cursos a distância do Ministério do Esporte em parceria com a Universidade de Brasília e a consolidação do Esporte como direito de todos revelaram uma nova etapa evolutiva do modo de compreender e fazer esporte no Brasil.

Fazendo uma análise do Esporte-Educação brasileiro e suas relações com o modo de fazer esporte em outros países, Tubino (2010) explica que, na maioria dos aspectos, as comparações são muito difíceis de fazer, por conta das diferenças geográficas, da diversidade cultural e biodiversidade, e diz que a experiência brasileira no Esporte-Educação parece ser única.

Ainda que exista uma Organização Esportiva Internacional, são poucas as instituições ou organizações que tratam do Esporte Escolar e Esporte Educacional. As organizações que mais se destacam são:

- a) a International Schoolsport Federation (ISF) – 1973, Bruxelas (Bélgica) – com mais de 80 países filiados;
- b) o Comitê de Jeux Internationaux des Ecoliers (CJIE) – Frankfurt (Alemanha);
- c) a Fédération Internationale Sportive de L’Enseignement Catholique (FISEC) – Paris (França);
- d) o National College Athletic Association (NCAA) – recriada em 1973 nos Estados Unidos da América.

Tais instituições promovem competições internacionais de Esporte Escolar nos seus países, porém nada similar à grandiosidade dos Jogos Escolares Brasileiros. Nesse sentido fica evidente que o acesso a programas de Esporte Educacional é escasso, tanto no Brasil quanto em grande parte dos principais países estrangeiros.

Em seus escritos, Tubino (2010) cita algumas passagens importantes extraídas do Manifesto do Esporte (1968), das Declarações da UNESCO (desde 1976) e do Manifesto Mundial da Educação Física (2000) sobre a comparação entre

o que existe no Brasil e o que está referenciado no contexto internacional no que se refere ao Esporte-Educação:

[...] diz-se que o Esporte contribui para o desenvolvimento físico harmonioso da criança, preparando-a fisiologicamente para o esforço, auxiliando seu equilíbrio físico, participando na formação da sua vontade, do seu caráter e, além disso, favorece a sua adaptabilidade social. Diz-se, ainda, que, para o Homem ser praticante do Esporte, tem de adquirir esse hábito e gosto desde criança. Nas Declarações da UNESCO, efetuadas a cada MINEPS (Conferências Internacionais de Ministros e Altos Funcionários Encarregados da Educação Física e do Esporte), ficaram estabelecidas algumas pontuações extremamente relevantes quanto ao Esporte na Escola (Esporte-Educação). São elas: a) I MINEPS (Paris, 1976) – na Recomendação nº 2 → que a Educação Física e os Esportes devem vincular-se estreitamente com os programas de estudos e ser parte integrante deles; – na Recomendação nº 3 → que a Educação Física e Esportiva da juventude deve ser conjunta no meio escolar e no meio extraescolar; – na Recomendação nº 8 → que a Educação Física e o Esporte são elementos fundamentais dos sistemas de Educação; – na Recomendação nº 10 → deve haver outras possibilidades de Esporte em horas extraescolares; b) II MINEPS (Moscou, 1988) – na Recomendação nº 5 → que se melhorem o lugar, o papel e o prestígio da Educação Física e do Esporte na escola e na sociedade, dedicando importância nos programas e colocando pessoal qualificado e instalações necessárias; c) III MINEPS (Punta Del Este, 1999) – na Recomendação nº 2 → é reiterada a importância da Educação Física e do Esporte como elementos essenciais e parte integrante do processo de Educação Permanente e de desenvolvimento humano e social; d) IV MINEPS (Atenas, 2004) – Recomenda-se aos governos que estabeleçam vínculos de cooperação e colaboração entre as atividades físicas e o Esporte, bem como outros setores, como a Saúde, o Meio Ambiente, a Cultura, o Patrimônio e a Educação. Após essa passagem pelas Declarações da UNESCO, percebem-se o enaltecimento e a exaltação do Esporte nos conteúdos escolares. O Brasil, que tomou parte e foi signatário dessas Declarações, pelo que já foi relatado neste documento, já tem expressivas experiências em jogos escolares e no estabelecimento de programas que combinam com a realidade social e cultural do país (Esporte Solidário, Segundo Tempo, por exemplo). O Manifesto Mundial da Educação Física FIEP 2000, por sua vez, dedicou o capítulo X para as relações da Educação Física com o Esporte. Nessa citação, esclarece que o Esporte Educacional deve ser entendido como as práticas esportivas desenvolvidas nos sistemas de ensino e em formas sistemáticas e assistemáticas de educação. Finalmente, no Brasil, o Conselho Federal de Educação Física (CONFEF) editou a Carta Brasileira de Educação Física em 2000, referenciando-se nos principais documentos internacionais. Nessa Carta, no artigo 6, item d, preconiza que a Educação Física tenha práticas esportivas e jogos em seu conteúdo, sob a forma de Esporte Educacional, que não deve reproduzir o Esporte de Rendimento no ambiente escolar e deve apresentar-se com regras específicas que permitam atender a princípios socioeducativos. (TUBINO, 2010, p. 135-136)

Sintetizando a ideia de Tubino (2010), compondo o Esporte-Educação estão o Esporte Educacional e o Esporte Escolar, que têm o caráter formativo para uma cidadania. No entanto, enquanto o Esporte Educacional se referencia nos princípios

da inclusão, participação, cooperação, coeducação e corresponsabilidade, entre outros, o Esporte Escolar é praticado por alunos com vocação esportiva no meio escolar, visa ao desenvolvimento esportivo de seus praticantes e seus princípios básicos são o do Desenvolvimento Esportivo e o do Espírito Esportivo. No Esporte Escolar ocorrem as competições interescolas. No Esporte Educacional também podem ocorrer competições com outros objetivos, e geralmente são internas.

Nos documentos oficiais podemos observar a utilização do termo *Esporte Educacional*, ainda que em suas ações ele ocorra das duas formas mencionadas por Tubino – Esporte Educacional (ex.: Programa Segundo Tempo<sup>16</sup>) e Esporte Escolar (ex.: Jogos Escolares<sup>17</sup>). Em nossa pesquisa, decidimos utilizar o termo *Esporte Educacional*, de forma a padronizar o documento.

### 3.3.1 O Esporte Educacional na legislação brasileira

Nesta fase da pesquisa, nos baseamos em Tubino (2002, 2010), que faz uma descrição minuciosa sobre a legislação esportiva brasileira.

O autor começa pelo Decreto n.º 3.199/1941, o primeiro registro legal do esporte brasileiro, afirmando não ter encontrado nenhuma referência ao esporte no meio educacional. À época já existiam práticas esportivas estudantis, no entanto como reprodução do esporte de rendimento.

Em 1975, depois de seis anos da criação dos Jogos Escolares Brasileiros pela Secretaria de Educação Física e Desportos do Ministério da Educação e Cultura, foi aprovada a Lei n.º 6.251, regulamentada mais tarde pelo Decreto n.º 80.228/1977. Em tal lei se reconhecia um Sistema Esportivo Nacional, que previa no art. 10 o esporte estudantil como uma forma de organização esportiva. Esse esporte estudantil era tratado nos artigos 26-29. Reconheceu-se um Esporte Estudantil, que era dividido em universitário e escolar. A característica *rendimento* novamente teve protagonismo, pois no artigo 49 se preconizava a concessão de bolsas de estudos a campeões esportivos pelos órgãos oficiais. No §3º do art. 119 do Decreto n.º 80.228,

---

<sup>16, 18</sup> O PST ilustrará a ação do Esporte Educacional, por ter maior relevância de abrangência territorial, maior número de beneficiários e maior destinação orçamentária.

que regulamentava essa lei, expunha-se que caberia às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal o encargo de coordenar todos os assuntos de Educação Física e Esporte nas áreas dos (antigos) 1º e 2º graus, por meio de departamentos competentes. Dessa forma, aconteciam as competições municipais e estaduais e as Secretarias Estaduais organizavam suas delegações esportivas para os Jogos Escolares Brasileiros.

Nesse Decreto, tratando especificamente do Esporte Escolar, havia o artigo 139. Surgiram nesse período:

- a Campanha Nacional de Esclarecimento Esportivo (CNED, 1971), voltada para os estudantes; - discursos de valorização dos talentos esportivos; - o Plano Nacional de Educação Física e Desportos (PNED, de 1976 a 1979); - Política Nacional de Educação Física e Desportos (SEED/MEC, 1977); - instituição de Clubes Esportivos; - referência na “Pirâmide Esportiva” (com o Esporte de Rendimento no nível mais elevado); - o Decreto n.º 69.450/1971, que introduzia a Educação Física obrigatória em todos os níveis de ensino. (RIBEIRO *apud* TUBINO, 2010, p. 83).

O art. 6º da Política Nacional de Educação Física e Desportos estabeleceu que seria o Ministério de Educação e Cultura responsável pela elaboração do Plano de Educação Física e Desportos (PNED), respeitando-se os preceitos previstos em suas diretrizes. Havia ainda nesse artigo um parágrafo único, que indicava que o referido Plano ficava direcionado a atribuir prioridade aos programas de estímulo à Educação Física e ao esporte estudantil, à prática esportiva de massa e ao esporte de alto nível.

Segundo Tubino (2010), essas prescrições reforçavam a “Pirâmide Esportiva”, que tinha o esporte de elite no topo e estavam de acordo com o que acontecia no contexto internacional à época.

Tubino (2010) lembra que a ideia da criação dos Clubes Escolares era inovadora, já que desburocratizava o esporte nas escolas, mas foi prejudicada pela falta de apoio financeiro e de estímulo às competições. O Ministério da Educação e Cultura estabeleceu normas de aplicação de recursos financeiros da pasta em programas de apoio ao desenvolvimento do esporte por meio da Portaria n.º 648, em 1981, que atribuía às práticas e competições esportivas caráter competitivo, de acordo com seus artigos 8º, 9º e 14º. Este último considerava as competições nacionais e internacionais como prioritárias.

O esporte de rendimento seguia como prioridade nas competições escolares. Tal fato é reforçado pela Portaria n.º 001, de 1982, do MEC, que tinha como conteúdo a organização e o funcionamento do Esporte Escolar, mantendo a competição esportiva conforme o §5º do art. 9º.

Sem uma regulamentação dos governos federal e estaduais, a mídia começou a promover competições intituladas “Jogos Colegiais”, no final da década de 1970 e início da de 1980, nos principais centros do país.

Em 1985, José Sarney, por influência do Ministério da Educação e Cultura e seu ministro à época, Marco Maciel, estabeleceu, por meio do Decreto n.º 91.452, uma Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, com 34 membros, presidida por Manoel Tubino, para apresentar sugestões de mudanças para o esporte nacional. No mesmo ano, a Comissão apresentou um relatório com 80 indicações, das quais “as indicações 02, 03, 04 e 05 trataram da necessidade de reconceituação do Esporte Brasileiro”. A indicação 03 tratava especificamente do Esporte-Educação, “conceituando-o e reconhecendo que essa prática educativa e formadora para a cidadania cria hábitos esportivos nos seus praticantes, favorecendo um desenvolvimento diversificado, completo e harmonioso do ser humano” (TUBINO, 2010, p. 84).

Assim, somente em 1985 – por ocasião dos Jogos Escolares Brasileiros foi iniciado o debate sobre o Esporte Educacional no Brasil, e as sugestões da Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro fizeram com que o Conselho Nacional do Desporto adotasse ações inovadoras a partir de então.

A CF/88 reformulou completamente as bases do Esporte nacional, criando uma perspectiva de Direito ao Esporte. Em seu artigo 217, o esporte ganha destaque, figurando como dever do Estado. O Esporte Educacional aparece no inciso II, que enfatiza “a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento”. Godoy defende que o conteúdo do texto:

[...] procurou atender ao povo brasileiro como público-alvo, assim como os textos parecem ser definidos visando atender às demandas para as diferentes manifestações conceituais do esporte (educação, rendimento ou participação). Quando o texto cita as práticas desportivas formais e não formais, é possível considerar que está subentendido o conceito do esporte

no Brasil, que passa a referenciar os indicadores que fundamentam as três manifestações esportivas, assim entendidas: esporte-educação, esporte-participação e esporte performance. (GODOY, 2013, p. 99)

Como bem expõe Tubino (2010), surge outra questão a partir daí: como o Esporte-Educação e o Esporte Educacional deveriam ser entendidos? O autor diz que o Conselho Nacional de Desportos (extinto em 1993) aproveitou o conceito de Vera Lúcia Menezes Costa na composição da Recomendação nº 01/89 para as ações relativas a essa manifestação, que por sua vez serviu de base para a Lei n.º 8.672/1993 (Lei Zico) e que foi praticamente reproduzida pela Lei n.º 9.615/1998 (Lei Pelé):

O Esporte Educacional, responsabilidade pública assegurada pelo Estado, dentro ou fora da escola, tem como finalidade democratizar e gerar cultura através de modalidades motrizes de expressão e de personalidade do indivíduo em ação, desenvolvendo este indivíduo numa estrutura de relações sociais recíprocas e com a natureza, a sua formação corporal e as próprias potencialidades, preparando-o para o lazer e o exercício crítico da cidadania, evitando a seletividade, a segregação social e a hipercompetitividade, com vistas a uma sociedade livremente organizada, cooperativa e solidária. (COSTA *apud* TUBINO, 2010, p. 85)

A partir de então, foi possível desenvolver os Jogos Escolares Brasileiros em linhas progressistas em relação ao panorama anterior, com fundamentação em princípios socioeducativos e com adaptações que permitiram ações educativas e formadoras durante o processo. Foi na ocasião dos Jogos Escolares Brasileiros de 1989 que a Carta Brasileira de Esporte na Escola foi publicada.

No ano de 1993, estabeleceu-se a Lei n.º 8.672 (Lei Zico) que, em harmonia com a Constituição Federal de 1998, em seu artigo 3º, inciso I, conceituou o Esporte Educacional como a manifestação que:

[...] por meio dos sistemas de ensino e das formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade e a hipercompetitividade de seus praticantes, tem a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer. Também no art. 2º foi eleito o princípio da educação, voltado para o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo e participante e fomentado, por meio de recursos públicos, ao esporte educacional. (TUBINO, 2010, p. 85)

A Lei n.º 8.672 foi regulamentada pelo Decreto n.º 981/1993, que reproduziu esse princípio no seu artigo 2º, inciso VIII, e no seu artigo 6º, inciso I, estabeleceu como ação do Poder Público em todos os níveis a promoção do Esporte

Educacional. Ademais, tal Decreto destinou às normas e diretrizes para o Esporte Educacional a seção VII do capítulo V, do artigo 21 ao artigo 28.

Tubino (2010) lembra que, outra vez, o Esporte-Educação foi descentralizado para os estados e municípios, ficando para o Ministério da Educação e Cultura apenas a supervisão da prática do Esporte Educacional.

Logo, em 1995, o Ministério Extraordinário dos Esportes criou o Instituto Nacional do Desenvolvimento do Esporte (INDESP). Nesse mesmo ano, foi instituído o “Programa Esporte Solidário”, que utilizava o esporte como ferramenta no processo de desenvolvimento físico, intelectual e social de crianças carentes e contribuiu para a construção de alguns centros poliesportivos. Com a colaboração de Lars Graef, esse programa de inclusão social pelo esporte chegou a todos os estados brasileiros.

Em 1998, a Lei Zico datada de 1993, foi substituída pela Lei Pelé, que, como dito anteriormente, praticamente reproduziu a anterior. Na Lei Pelé, o parágrafo 1º do capítulo I, diz que o desporto brasileiro abrange práticas formais e não formais, e no parágrafo 3º explica-se que a prática desportiva não formal é caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes.

No entanto, é no capítulo II da Lei Pelé que, observamos alguns princípios fundamentais que se referem ao Esporte Educacional, dentre os quais destacamos:

- V - do direito social, caracterizado pelo dever do Estado em fomentar as práticas desportivas formais e não formais;
- VI - da diferenciação, consubstanciado no tratamento específico dado ao desporto profissional e não profissional;
- VIII - da educação, voltado para o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo e participante, e fomentado por meio da prioridade dos recursos públicos ao desporto educacional;
- IX - da qualidade, assegurado pela valorização dos resultados desportivos, educativos e dos relacionados à cidadania e ao desenvolvimento físico e moral.

Sobre a natureza e as finalidades do desporto de que trata o capítulo III, salienta que o desporto educacional deve ser praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se seletividade e hipercompetitividade dos praticantes, objetivando o desenvolvimento integral do indivíduo e sua formação para a cidadania e para a prática do lazer.

Considera-se ainda para efeitos de compreensão que a constituição do desporto educacional no Brasil ainda está atrelada ao dito no parágrafo 1º, artigo 3º, do Decreto n.º 7.984, de 2013, que regulamenta a Lei n.º 9.615/98:

- I - esporte educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos, como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e
- II - esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde.

Porém, o parágrafo 2º, dispõe-se que o esporte escolar pode ser praticado em competições, eventos, programas de formação, treinamento, complementação educacional e integração cívica e cidadã, realizados por:

- I - Confederação Brasileira de Desporto Escolar (CBDE), Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU), ou entidades vinculadas, e instituições públicas ou privadas que desenvolvem programas educacionais; e
- II - instituições de educação de qualquer nível.

Já para os órgãos gestores do Ministério do Esporte, a finalidade do esporte escolar diz respeito ao:

[...] desenvolvimento integral do homem como ser autônomo, democrático e participante. Embora resguardando seu significado educativo e os objetivos do projeto político-pedagógico de cada instituição, deve ter tratamento diferenciado, dependendo de sua especificidade como objeto de estudo da Educação Física ou como atividade complementar da escola. Caracterizado como espaço de intervenção e de direito social, o esporte escolar deve enriquecer e ampliar o currículo, garantindo a gestão democrática e participativa e a elevação da qualidade de ensino. Precisa abranger a educação básica, pública e privada, e tratar seu conteúdo sob a perspectiva da inclusão. O foco é a elevação dos índices de frequência, o compromisso com a qualidade e a universalização do acesso às práticas do acervo popular e erudito da cultura corporal<sup>18</sup>.

E, por entender que cabe aos órgãos de Estado colocar em prática o direito ao acesso ao esporte, deu-se início a uma política de esporte educacional por meio da criação em 2001 do “Programa Esporte na Escola”, que tinha como proposta

<sup>18</sup> Fonte: <<http://www2.esporte.gov.br/snee/>>. Consulta realizada em outubro de 2016.

primeira a construção de equipamentos esportivos nas escolas, distribuição de material e contratação de estagiários para atuar com práticas esportivas. O programa acabou fracassando pela falta de financiamento estatal para suprir suas necessidades.

Em substituição ao “Programa Esporte Solidário”, o Ministério do Esporte em 2003, deu início à implantação do Programa Segundo Tempo, onde o Governo Federal deu um passo importante para a democratização do esporte educacional. O Programa Segundo Tempo é um programa que na sua essência é desenvolvido pelo Ministério do Esporte com o objetivo de integrar o indivíduo à sociedade através da prática esportiva e de atividades complementares no turno oposto ao das aulas da escola proporcionando um desenvolvimento de valores sociais, melhora das capacidades física e motoras e integração social. O programa tem como público-alvo crianças e adolescentes dos sete aos dezessete anos, expostos a um meio social que ofereça risco para seu desenvolvimento pleno como cidadão. Posteriormente o programa integrou o Programa Segundo Tempo ao programa Mais Educação (Escola Integral para a Educação Básica), denominado Esporte da Escola<sup>19</sup>. Esse programa é uma parceria entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Educação que, a princípio, destinava-se a atender escolas que se encontrassem nas regiões do Brasil consideradas de vulnerabilidade social ou áreas de carência social, e tinha como missão permitir o acesso às práticas esportivas para alunos das escolas públicas do Ensino Fundamental e Médio, que recebiam reforço alimentar e transporte escolar gratuito.

Além das iniciativas já descritas, a regulamentação da legislação tem colaborado para elevar a participação social na prática esportiva. A Lei n.º 10.264/2001 (Lei Agnelo-Piva), além de inúmeras contribuições, trouxe um tratamento específico para as competições escolares e práticas esportivas em geral. Desde a sua criação até 2015, essa Lei previa que 2% da arrecadação bruta das loterias federais do país, descontando-se as premiações, fossem destinadas ao Comitê Olímpico e ao Comitê Paralímpico brasileiros na seguinte proporção: 85% para o Comitê Olímpico e os 15% restantes ao Comitê Paralímpico. Além disso, a Lei Agnelo-Piva determinava ainda que 10% do total arrecadado por essas

---

<sup>19</sup> As informações relativas a esse período estão disponíveis no seguinte endereço: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo-na-escola>>. Acesso em setembro de 2016.

instituições fossem investidos no esporte escolar e 5% no esporte universitário. A Presidência da República sancionou, em 2015, a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, que ampliou de 2% para 2,7% o valor repassado aos comitês e aumentou de 15% para 37,04% a parte destinada ao Comitê Paralímpico<sup>20</sup>.

Foi necessário trazer para o debate os entendimentos sobre o esporte e suas dimensões sociais, em especial a dimensão educacional, perpassando pela legislação, ao mesmo tempo em que esta sofreu modificações introduzidas pelas constantes alterações no desenho estrutural do ME.

Essa caminhada se faz importante para que, ao tratar dos modelos de gestão pública que desembarcaram no Brasil, do *policy cycle* referente ao período estudado, do esporte na agenda política do GF e da política pública setorial do Esporte Educacional, o leitor possa trazer à reflexão a atuação dos agentes públicos que determinam o *modus operandi* do sistema esportivo no país.

---

<sup>20</sup> Fonte: <<http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/incentivo-ao-esporte/lei-agnelo-piva>>. Acesso em 30 mar. 2016.

## CAPÍTULO IV

### 4 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA, POLICY CYCLE E A FORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA DO ESPORTE NO BRASIL.

#### 4.1. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Importante destacar que Jules Henri Fayol (1967) foi um dos precursores dos estudos que fundamentam a Teoria Clássica da Administração. Na obra “*Administração Geral e Industrial*”, explica que administrar se diferencia de outros processos, como por exemplo cuidar de finanças e trabalhar na produção. Nessa época, eram muito restritos os estudos acerca da Administração, tanto pública como privada, e foi somente a partir do entendimento de que administrar é olhar à frente, para poder prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, que houve o aparecimento de estudos que apresentavam diferentes maneiras de fazer a gestão das instituições (FAYOL, 2003).

A Administração Pública caracteriza-se pela evolução e aprimoramento de alguns modelos de gestão, os quais são classificados de acordo com a maneira em que a “*res pública*” (“coisa pública”) venha a ser gerida pelo detentor do poder e com o grau de participação direta ou indireta da sociedade na sua totalidade.

Para Omar Guerrero (1981), a Administração Pública “é a ação do Estado na sociedade, ação caracterizada pela dupla natureza da própria administração do Estado: direção administrativa e domínio político” (p. 244).

A administração pública passou por três momentos bem distintos desde que foi iniciada a colonização pelos portugueses no sistema patrimonialista, em que os interesses pessoais confundiam-se com os interesses públicos. Percorreu um intenso período de burocratização, em que foi conferida a impessoalidade, a hierarquia e as normas para tentar exibir uma atividade estatal mais transparente. Por fim, presenciamos a introdução das práticas gerenciais na gestão pública advindas da administração privada, buscando assim garantir mais agilidade e obtenção de resultados mais significativos.

Cada um desses modelos, seja o patrimonialista, seja o burocrático ou gerencial, retrata um período específico da história política do país e da visão dos

governantes sobre a condução do Estado. O modelo patrimonialista é típico dos Estados absolutistas da Europa e chegou ao Brasil com a vinda de Dom João VI e sua corte em 1808. O Estado era tido como uma extensão do poder do governante, e os administradores chegavam aos seus postos de trabalho por indicação do soberano.

Para Dasso Júnior (2006), não há nenhum exagero em afirmar que a grande maioria dos administradores públicos brasileiros nunca recebeu formação específica anterior ao seu ingresso na Administração Pública ou mesmo durante a sua gestão. Para o autor, o modo de gerir o estado está associado à gestão privada e não à gestão pública.

Importante registrar que o patrimonialismo sobreviveu até a atualidade e tem suas raízes nas relações de poder, na estrutura social e nos valores políticos e ideológicos prevaletentes na sociedade brasileira. Esse processo de retroalimentação do patrimonialismo afeta diretamente o desempenho da administração pública, uma vez que incita a desvios e a corrupção e se apresenta como uma ameaça real à governança e à democracia do país.

Para além de uma administração patrimonialista, no Brasil também se presenciou a herança do modelo burocrático herdado das nações europeias, principais colonizadoras do Brasil. O modelo burocrático surgiu na Europa no século XIX, com a intenção de reduzir a corrupção e trazer mais impessoalidade às ações da administração pública. No Brasil, a partir da década de 30, segundo Bresser Pereira (1996), o modelo burocrático passou a ganhar força no governo do então presidente Getúlio Vargas, com o objetivo de diminuir da administração pública os vícios, fraudes e corrupção. Nessa nova forma de gerenciar a coisa pública, havia um excessivo zelo com prévios controles, para minimizar as práticas patrimonialistas, valorizando a impessoalidade, o formalismo e a criação de critérios e regras de tramitação de processos internos. Para o autor, a crise burocrática teve seu início a partir da crise fiscal. Segundo ele:

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque este não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos

para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira. (Ibidem, 1996, p. 270)

Para Bresser-Pereira (2001), a reforma burocrática brasileira, que tivera como antecessor o embaixador Maurício Nabuco, ao reformar o Ministério das Relações Exteriores, ainda no final dos anos 20, iniciou de fato em 1936, no governo de Getúlio Vargas, tendo o mesmo delegado, para essa matéria, Luiz Simões Lopes. Foi criado nesse ano o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que se consolidou através de sua transformação, dois anos depois, no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública. Assim, enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da sociedade mercantil e senhorial, o estado burocrático, na sociedade capitalista industrial, teve vida curta.

No conceito formulado por Bresser-Pereira (2004), as instituições têm uma representação muito significativa, visto que, para o autor, o desenvolvimento é um processo de crescimento sustentado da renda, estabelecido sob a liderança estratégica do Estado e a égide de instituições definidas e garantidas por ele. O autor admite que é possível pensar o desenvolvimento como um dos objetivos políticos das sociedades modernas, ao lado da ordem social, da liberdade e da justiça. Bresser-Pereira (ibidem) ainda salientava que é preciso explicitar o tipo de desenvolvimento que se deseja, não bastando somente entender o processo de desenvolvimento.

Esse modo de procurar entender os problemas do presente, de acordo com a perspectiva histórica mencionada, sugere uma análise do modelo adotado no período destacado nesta pesquisa, explorando o modo como o estado tem sido gerido e os reflexos sociais dessa gestão, procurando identificar as correlações (in)existentes entre a qualidade e a eficiência da política setorial de esporte.

Essa complexa engrenagem para gerir o estado brasileiro traz em destaque alguns mitos e verdades sobre o deslocamento do Estado do papel de executor para o papel de gerenciador dos serviços públicos.

Para debater sobre os acontecimentos que modificaram o modo de fazer administração pública nos últimos 12 anos em nosso país, faz-se necessário compreender, em linhas gerais, a evolução desses processos, especificamente no Brasil.

A obrigação de diminuir custos e majorar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como favorecido, torna-se então fundamental. A reforma do aparelho do Estado passa a ser norteada predominantemente pelos valores da eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos. O Brasil, após o fim da Ditadura Militar, encontrava-se numa grave crise econômica e administrativa. A atenção do Estado era sempre no sentido de conter a crescente inflação que atingia índices alarmantes. Diante desse quadro, em 1994, durante o Governo Itamar Franco, foi criado o Plano Real, que após inúmeros planos fracassados, conseguiu estabilizar nossa economia, valorizar nossa moeda e praticamente eliminar a inflação. No mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso que foi o idealizador do Plano Real e Ministro da Fazenda do Governo Itamar, é eleito Presidente da República e já no primeiro ano de governo (1995) dá início a uma série de projetos e reformas que colocam o país na era do gerenciamento da administração pública pelo Estado. Esse novo modelo de administrar tinha como principais características o caráter legal das normas e regulamentos, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade, o caráter racional e a divisão do trabalho, rotinas e procedimentos, a profissionalização dos participantes, a hierarquia funcional, a competência técnica baseada em um sistema de mérito e ainda um rígido controle dos procedimentos adotados pelo administrador público, tudo na tentativa de frear a excessiva corrupção que tomava conta do sistema (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Ao analisar o poder nessa nova estrutura política, confirma-se que o clientelismo, o nepotismo e a influência social, política ou ideológica eram exercidos pelos detentores do poder econômico e político. O poder numa sociedade de classes pode ser analisado a partir de uma concepção de ordem jurídica, cuja

estrutura de estado influencia, diretamente, na distribuição do poder econômico, ou de qualquer outro tipo de poder dentro da sociedade.

Alguns momentos críticos, vividos pelas instituições governamentais, revelam as incompatibilidades e divergências entre os atores, tornando o poder manifesto e revelado, expressando-se nas lutas pela imposição de ideias, que não se travam mais nos bastidores, mas abertamente.

Ao analisar o poder em determinadas estruturas políticas é muito comum o uso da força, o apelo à legitimidade jurídica, a utilização das situações e habilidades em benefício próprio e a influência social, política ou ideológica. Para o autor, o poder exercido no campo burocrático é a forma de poder mais desenvolvido pelas mãos do homem que tem o controle. Destaca ainda que o poder utilizado de modo racional serve a interesses políticos, econômicos ou de qualquer outra natureza. Segundo esse autor, o poder é a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens, realize sua vontade própria numa ação comunitária, até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação (Weber, 1982, p. 211).

Não obstante o uso exagerado do poder simbólico por meio dos agentes, convergindo em imposições advindas de órgãos oficiais do governo, o governo de Fernando Henrique Cardoso enfrentou uma elevada crise econômica no segundo mandato, de modo que se reavivaram antigas questões políticas que tinham demarcado a recente experiência democrática no país.

O cientista político Fernando Abrucio (2010), no seu texto “*Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira*”, conta que algumas propostas e mudanças desenhadas por Bresser (2004) foram alcançadas no governo Fernando Henrique Cardoso. A Reforma do Estado esteve focada na busca por modelo gerencial, pautada por acompanhamento do desempenho dos servidores e controlando gastos com o funcionalismo público.

Os obstáculos principais à reforma de Bresser foram: o legado Collor, que havia desmantelado o Estado e deixado muitos temerosos; a inexperiência do país em passar por uma grande reforma administrativa; a questão de a reforma administrativa dividir atenções com a econômica, o grande pilar do governo Fernando Henrique Cardoso; e, ainda, a oposição do Congresso. Reforça que, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, foi apresentada uma ideia para a

reforma administrativa que previa um Plano Plurianual com avanços para o planejamento orçamentário. Ainda nessa época tiveram impulso as ações intersetoriais, o controle social e o início do processo de informatização do governo.

A sociedade brasileira experimentava o impasse de uma democracia plena, onde os problemas de ordem social e econômica, até então, não tinham conseguido encontrar alternativas que pudessem de modo satisfatório atender os direitos sociais básicos. Os grupos organizados por partidos mais tendenciosos a uma centralidade e a esquerda oposicionista tentavam, desde o início do período republicano, apresentar-se como uma opção à população.

O Partido dos Trabalhadores utilizou-se da trajetória política que construiu junto às classes trabalhadoras e, naquele momento, era um dos maiores partidos de oposição. Portanto, o Partido dos Trabalhadores havia conquistado, nos últimos anos, alguns governos em esfera estadual e municipal, e com base nessa arquitetura política nacional tentava alavancar o desejo de colocar Lula à frente da presidência. Essas conquistas municipais e estaduais, tanto dos prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores quanto de partidos mais inclinados à esquerda, não foram aleatórias e nem tampouco predetermináveis, porém:

A correlação entre uma prática e a origem social [...] é a resultante de dois efeitos (não forçosamente do mesmo sentido): por um lado, o *efeito de inculcação* diretamente exercido pela família ou pelas condições originais de existência; por outro, o *efeito de trajetória social* propriamente dita, ou seja, o efeito exercido sobre as disposições e as opiniões pela experiência da ascensão social ou do declínio – nesta lógica, a posição de origem é apenas o ponto de partida de uma trajetória, a referência em relação à qual se define o *sentido* da carreira social. Esta distinção impõe-se, com evidência, em todos os casos em que indivíduos oriundos da mesma fração ou da mesma família [...] sentem-se inclinados a tomadas de posição divergentes [...] pelas relações diferentes com o mundo social. (BOURDIEU, 2011, p. 105)

Culminando com uma forte alavanca social, em 2002, a sociedade brasileira menos favorecida economicamente, finalmente colocou o sindicalista no cargo máximo do Estado brasileiro, e expectativas de mudança e transformação afloraram em torno do até então metalúrgico que ascendeu à carreira política por meio da representação de classes mais populares.

A esquerda que tomava o poder tinha diante de si um enorme desafio que pairava sobre o Brasil no tocante a uma real reforma democrática a ser

desencadeada. Esse desafio teve dois enfrentamentos postos para o recém-empossado governo do Partido dos Trabalhadores, que, segundo Nogueira (1998), consistia em dois momentos. O primeiro foi considerado como o período da determinação da

[...] qualidade intelectual da diagnose que poderá fazer da questão do Estado, identificando seus pontos de estrangulamento no cumprimento das funções básicas que este deve realizar na sua relação com uma cidadania exigente. Em segundo lugar, a esquerda precisa refinar seus instrumentos analíticos para captar os principais contornos do problema. A ela compete a tarefa de devolver aos vocábulos reformas estruturais o significado que historicamente lhes pertence, associado à democratização substantiva da vida coletiva. (NOGUEIRA *apud* REGO, 1999, p. 175)

Essa conduta moderada e cautelosa, detectada logo no início do primeiro mandato do presidente Lula, demonstrava que o trabalho do governo estava sendo afetado por dúvidas e incertezas que tomavam conta do partido. Este, por sua vez, passava por uma ruptura entre um reformismo radical e determinações impostas pela realidade social em que o governo se inseria naquele momento.

A realidade detectada na atuação dos agentes políticos já no início do primeiro mandato de Lula destacava a atuação dos agentes políticos interagindo sob o comando do presidente, cujas decisões ou eram colegiadas ou eram referendadas pelos representantes do governo no Congresso Nacional.

Para Abrucio (2010), Lula deu sequência a muitas iniciativas do governo Fernando Henrique Cardoso, porém pecou na falta de planejamento ampliado, de modo que os êxitos administrativos conquistados foram experiências pontuais. Além disso, seu governo foi marcado por intensa politização dos cargos públicos. No entanto, ainda no primeiro mandato, Lula deu início ao aprimoramento do combate à corrupção e ineficiência administrativa.

Deu o pontapé inicial para reformar a Controladoria Geral da União (CGU) e estimulou o movimento de reforma por meio de dois programas: o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE –, a fim de melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, com o objetivo de alcançar uma maior eficiência do gasto público; e o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX (BRASIL, 2009) –, para fortalecer o

sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas, inclusive, ao controle do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O mérito, segundo o autor, está no fato de que as iniciativas apresentam um forte vínculo com o modelo participativo e com a intenção de ter um diagnóstico mais aprofundado da realidade desses campos específicos.

Porém as críticas ao governo Lula residem no fato de a reforma administrativa não considerar o excesso de iniciativas simultâneas, sem um projeto claro de reforma. Independentemente do tipo de governo e da existência ou não de um pacto de governabilidade, existem hierarquias a serem respeitadas, tarefas a serem executadas, regras a serem cumpridas e todo um aparato burocrático, definido em leis e decretos, que norteiam as ações e interações dos agentes políticos, submetidos a uma série de regras para o exercício de suas atividades, as quais acatam, em sinal de conivência com a ordem estabelecida dentro das instituições, tanto em âmbito público quanto privado, mesmo que não se conformem muito com ela.

Guy Peters e Jon Piere (2010) salientam que há uma tendência entre o público, e mesmo entre os acadêmicos do setor público, de comparar política e governo com eventos dramáticos, como as eleições, ou com conflitos entre os políticos, que dão forma ao desenvolvimento de grandes projetos.

É importante analisar essas tendências no ato de governar, pois as atividades descritas nas leis e decretos feitos pela ação dos políticos devem ser efetivadas e desenvolvidas como políticas públicas para os cidadãos.

Quando se fala em programas públicos para a sociedade brasileira, o olhar será dirigido para a Agenda Pública do Esporte (BRASIL, 2003), com vistas à análise dos achados que o sistema político, especificamente a partir de 2003, com a posse de um governo do Partido dos Trabalhadores e a implantação do Ministério do Esporte, produziu no campo do Esporte Educacional, e para as interfaces produzidas entre as manifestações esportivas que compõem o Sistema Nacional do Esporte, emergidas a partir da implantação da referida agenda.

## 4.2 O 'POLICY CYCLE' E SUAS FASES

Na literatura, a ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente nas análises atuais de políticas públicas, fazendo com que as avaliações de ações e programas se pautem no tempo de um ciclo político. É corrente a ideia de ciclo da política com vistas à percepção de diferentes momentos no processo de construção de uma política pública, destacando a necessidade de reconhecer que a especificidade de cada um desses estágios possibilita maior conhecimento e intervenção sobre o processo político. Para Souza e Secchi (2015):

[...] a política pública é uma entidade abstrata, que se materializa por instrumentos concretos, tais como programas, projetos, obras, organizações, campanhas e leis nas diversas áreas de atuação pública: saúde, educação, meio ambiente, gestão pública, infraestrutura, segurança e tantas outras. (p. 77-78)

Harold Lasswell (1956) foi o precursor nos estudos das políticas públicas, desenvolvendo um modelo de análise que dividido em vários estágios que, no seu conjunto, visavam contemplar desde o diagnóstico de um problema social até a avaliação da política pública já implantada.

Os pesquisadores da ciência política reconhecem que um dos primeiros autores que subsidiou esse campo de análise e o enfoque das fases foi Harold Lasswell, um cientista social que entre 1930 e 1940 convergiu seus estudos para uma abordagem que unificava diversas áreas do conhecimento, como Sociologia, Psicologia, Administração e Ciência Política.

Em 1951, em livro coeditado com Daniel Lerner – *The Policy Sciences*<sup>21</sup> –, Lasswell propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação<sup>22</sup>.

Na visão de Howlett (ibidem), que, junto a outros pesquisadores, estudou a proposta de Lasswell (1956), a implementação é a decisão em prática, é todo “o

<sup>21</sup> Lasswell, Harold D. 1951b, “The Policy Orientation”. In: *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.). Stanford: Stanford University Press.

<sup>22</sup> Para uma descrição de cada estágio proposto por Lasswell, ver também Brewer (1974).

esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação”, sendo utilizados todos os meios para se chegar a determinado objetivo, de acordo com seus pressupostos e objetivos.

Apesar de Lasswell (1956) ser um precursor, esse modelo recebeu críticas, principalmente por apresentar uma sequência de fases cronológicas nem sempre encontradas empiricamente, por vezes considerado adequado teoricamente, mas muito simplificado quando aplicado na realidade concreta.

É importante destacar que o modelo apresentado por Anderson em 1975, após 11 anos, também sofreu alteração, em que a etapa de identificação do problema deixou de existir, fazendo com que o modelo para a construção de uma política pública passasse de seis para cinco etapas (DHAKAL, 2009, p. 6; 20). Porém, cada modelo se distingue pois determina um número específico de etapas para a consolidação de uma política pública.

As diversas propostas da bibliografia que trata dos estágios das políticas possuem diferenças apenas graduais, conforme destaca Klaus Frey (2000, p. 226), tendo em comum as fases de formulação, implementação e controle dos impactos das políticas. Frey (2000) propõe uma nova subdivisão, que considera mais sofisticada e pertinente que as tipologias disponíveis. Em sua análise, os estágios de uma política pública podem ser distinguidos entre as seguintes fases: percepção e definição dos problemas, ‘*agenda setting*’<sup>23</sup>, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação do processo, com eventual correção da ação.

De fato, as tipologias são bastante semelhantes entre si. Todavia, o processo que envolve uma política pública não é algo estático, que possa ser subdividido em etapas lógicas, previsíveis e imutáveis, ou seja, a característica prescritiva e normativa das políticas em estágios do modelo de Lasswell (1956) tornava o modelo

---

<sup>23</sup> Para empreender esse debate epistemológico sobre ‘*agenda setting*’, pode-se investigar a trajetória da então hipótese do Agendamento, com base, primordialmente, nos estudos de seu pai-fundador, Maxwell McCombs, para então discutirmos o objeto de pesquisa ancorado no modelo de produção científica formulado pelo epistemólogo Imre Lakatos. A partir dos conceitos de núcleo firme e hipóteses secundárias, acreditamos que o modelo de ‘*agenda-setting*’ tenha alcançado o status de teoria, constituindo um corpus consistente de tradição de pesquisa, apesar de sua dispersão. A ‘*agenda-setting*’ nasceu como uma hipótese na década de 1970 e desde então tem sido alvo de centenas de investigações acerca da relação da mídia com seu público. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/viewFile/46390/32217>>. Acesso em setembro de 2016.

um tipo ideal limitado.

Diante disso, estabeleceu-se uma comunicação entre as diferentes etapas, com a eliminação da característica linear do modelo de estágios, a fim de combinar o modelo de *input* e *output* de David Easton (1976) à tipologia dos estágios, transformando o modelo estático dos estágios em um modelo dinâmico de ciclos, o chamado *policy cycle* (JANN & WEGRICH, 2007, p. 44).

Grin; Loeber (2007, p. 201) destacam que, para Easton (1976), o processo político ocorre através de um modelo sistêmico que funciona tal qual uma correia transportadora das demandas e pressões da sociedade, os *inputs*, para o sistema político em que os governantes ordenam as demandas e tomam as decisões sobre o que fazer acerca de determinada matéria. Após essa etapa, os atores políticos com poder de decisão produzem as políticas públicas como *outputs* em resposta às demandas da sociedade, que responde após a implementação das políticas, gerando *feedback* e retroalimentação nesse sistema.

Celina Souza (2006, p. 24) argumenta que Easton (1976) contribuiu para a área ao definir que o sistema político administrativo é uma caixa preta com uma entrada na qual surgem as demandas dos cidadãos e uma saída onde aparecem as decisões dos *policy makers*, compostas por leis e programas, como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. As políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Um ciclo político, a partir da abordagem sistemática de Easton (1976) em conjunto com o modelo funcional de Lasswell (1956), compõe um modelo analítico útil para o estudo de uma dada política, conforme destaca Cavalcanti (2007) *apud* Silva; Dagnino (2011, p. 174), construído para modelação, ordenamento e explicação do processo, obedecendo muito mais a uma interação lógica do que a uma sequência cronológica.

É sob essa perspectiva teórica que se analisa a política pública de *universalização* do acesso ao esporte educacional. Uma análise baseada no *policy cycle*, com a quebra do processo em etapas ou fases que se intercomunicam e geram novas informações e que alteram a política pública do esporte como um todo, pois nos processos intersetoriais algumas etapas são consideradas proveitosas para

a análise do presente objeto desta pesquisa:

No caso do esporte, a repercussão midiática, simbólica e de propaganda do esporte de alto rendimento parece influenciar as opções por políticas públicas voltadas a essa manifestação do esporte. Reproduz-se, de forma mimética, lógicas e valores do alto rendimento no processo de definição de problemas, que repercutem em um objeto tão plural quanto o esporte. Em síntese, parece-nos que o esporte de alto rendimento (um *policy issues*) tem maior apelo para gerar um *policy cycle* do que outras manifestações do esporte. (STAREPRAVO *et al.*, 2015, p. 245)

Diante das abordagens disponíveis na literatura quanto às etapas de um *policy cycle*, para a escolha do que é útil como dispositivo analítico, há que se considerar que uma política pública é um processo contínuo e dinâmico, composto por momentos. Em cada um desses momentos há diferentes atores, decisões, restrições e resultados, além do fato de que tais momentos e seus elementos são interdependentes (SILVA; DAGNINO, 2011, p. 174).

A classificação descrita e comentada por Jann; Wegrich (2007, p. 45-48) está estruturada nas seguintes etapas: a) formação da agenda, com o reconhecimento do problema e a seleção das questões a serem tratadas; b) formulação da política e tomada de decisão; c) implementação da política; d) avaliação e conclusão.

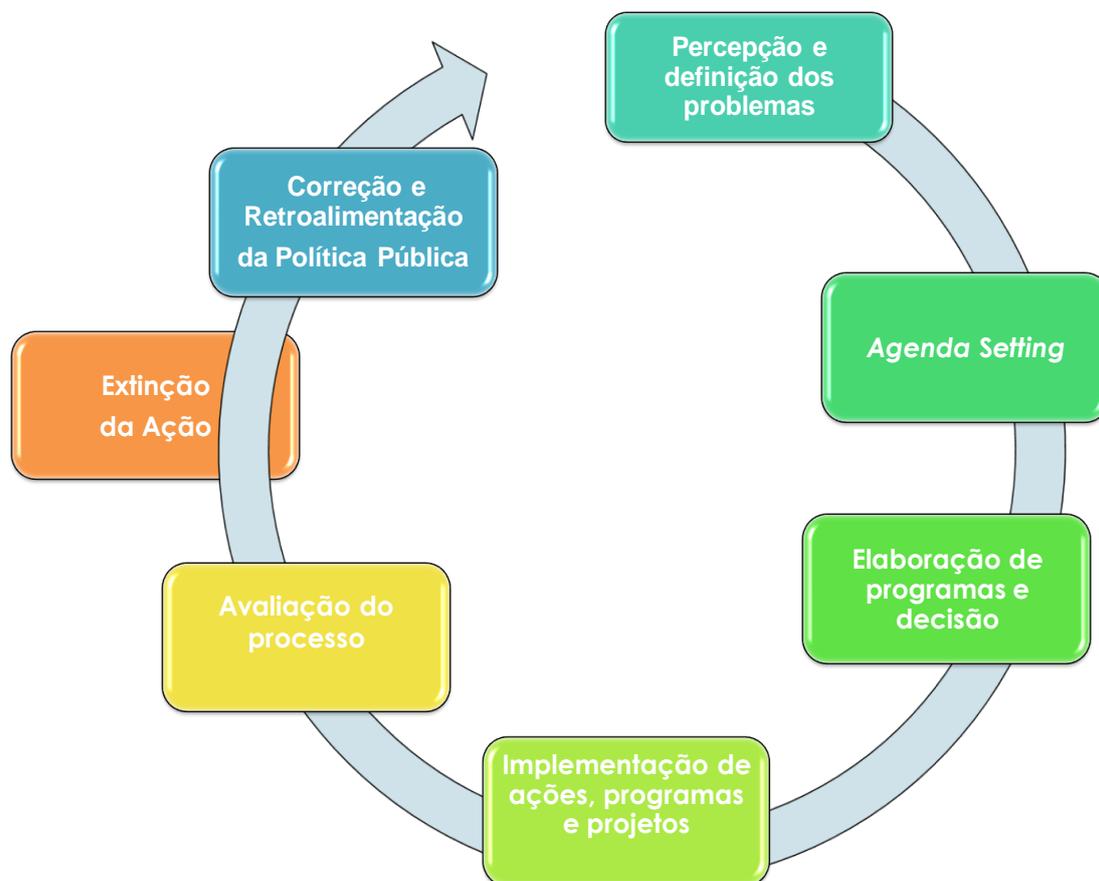
Os problemas que chegam ao processo de construção da agenda seguem um caminho subdividido em duas fases. Na primeira, o problema social deve ter sido definido e expresso na necessidade de intervenção do Estado para a sua resolução.

A segunda fase consiste em colocar de fato esse tema na agenda governamental, para que haja uma reflexão dos atores políticos e funcionários governamentais e uma posterior ação relacionada ao problema.

Pode-se perceber que o que há em comum entre os autores é que o passo crucial no processo de formação da agenda é a definição de quais problemas reconhecidos socialmente se moverão para a agenda política governamental.

Para a elaboração da Figura 6, foi considerado o modo como ocorre o fluxo das políticas setoriais de esporte no Brasil. Para tanto, incorporou-se a fase de *correção e retroalimentação*, percebida nas ações do esporte educacional no período estudado.

Figura 6. Agenda pública para o esporte no Brasil de 2003 a 2014.



Fonte: Sevegnani, 2016.

Essa fase tem por objetivo a incorporação de alguns novos objetivos, tornando-a intersetorial, tanto com instituições como tornando-se base para outras manifestações esportivas, como, por exemplo, introduzir ações de iniciação esportiva em articulação com o esporte de rendimento.

Uma vez que se tem esclarecido que as prioridades de um governo são definidas pelas demandas sociais, pode-se afirmar que as questões do esporte educacional escolhidas como prioridade na definição da política pública têm o objetivo de apontar soluções que se apoiam nessa área para, de alguma forma, contribuir para um desenvolvimento da sociedade com mais qualidade. Por sua vez, existem caminhos diferentes para se chegar à escolha das prioridades e à formulação de uma política pública.

Para elucidar melhor o caminho percorrido pelos agentes públicos na construção da agenda do esporte a partir de 2003, serão apresentados alguns

aspectos imprescindíveis que compõem uma agenda que transcenda a setorialidade. Nesse sentido, optou-se por ilustrar esse processo com o mapeamento das proposições de leis elaboradas pelo Congresso Nacional e das medidas provisórias editadas pelos órgãos do executivo federal, mais especificamente encaminhadas pelo Ministério do Esporte à Presidência da República do Brasil, que dizem respeito ao tema *esporte* na sua compreensão mais generalizada.

#### 4.3 A CONSTRUÇÃO DA AGENDA POLÍTICA PARA O ESPORTE NO BRASIL A PARTIR DE 2003.

Entre os anos 1980 e 1990, os estudos sobre a *policy agenda* ganham uma nova configuração, com o desenvolvimento de modelos de análise voltados especificamente para sua investigação. Os estudos sobre agenda desenvolvidos por John Kingdon (2003) representam ainda hoje o “estado da arte” da literatura sobre agenda no campo de políticas públicas. A agenda governamental, para Kingdon (ibid., 03), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Para o autor, uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam aos formuladores, apenas algumas questões serão seriamente consideradas dentro da agenda governamental num determinado momento. Essas questões compõem a agenda decisória: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para a tomada de decisão pelos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. Essa diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes.

O modelo de *multiple streams* (múltiplos fluxos) tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais. Esse modelo se baseia fundamentalmente na coleta de um extenso corpo de dados empíricos para responder por que determinados problemas se tornam mais importantes que

outros dentro de um governo. Essas informações são obtidas por meio de entrevistas com funcionários públicos ou técnicos que assumem a gestão num determinado ciclo político. Esse levantamento se insere no conjunto de preocupações sobre os quais o governo e os agentes ligados a ele concentram sua atenção para definir a agenda governamental. A formação da agenda pública governamental é, portanto, o conjunto das questões mais relevantes de uma área específica que despertam um maior interesse por parte dos formuladores das políticas (KINGDON, 2003).

Para compreender o processo de escolha das questões fundamentais que compõem uma agenda governamental, Kingdon (2003) salienta que existem três fluxos decisórios (problemas, soluções e política), que seguem um fluxo natural e independente, porém destaca que é somente nos chamados momentos críticos que esses fluxos convergem e precisamente somente a partir desse momento as questões são destacadas para compor a agenda governamental. Kingdon (2003) apresenta o *primeiro fluxo* por meio da explicação do processo de passagem de uma questão para um problema, até este chegar à pauta dos formuladores.

Para o autor, uma questão é uma situação social percebida, mas que necessariamente não pressupõe uma ação para resolvê-la. Porém, quando os responsáveis pelo processo decisório identificam que os indicadores, dados quantitativos, eventos específicos, crises e até os *feedback* de programas já em desenvolvimento demonstram a existência de uma situação que precisa de atenção por parte do Estado, esta passa a ser um problema e, conseqüentemente, imediatamente é (re)incorporada à agenda governamental. Já o chamado *segundo fluxo* se refere ao conjunto de soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Para o autor, nem sempre as soluções são casadas ou geradas aos pares em comunidades (*policy communities*) compostas por pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos e agentes pertencentes a grupos de interesse, entre outros especialistas. Essas comunidades apresentam diversas alternativas de solução para um mesmo problema, chegando finalmente num consenso, construindo dessa forma negociações que levam à coalizão, para que o fluxo político (*politics stream*) ocorra de forma a permitir a definição da política em si, fechando dessa forma o terceiro fluxo (KINGDON, 2003).

O autor considera, ainda, determinantes para a construção da agenda governamental: o “clima” ou “humor” nacional, as forças políticas organizadas, as mudanças de gestores nos órgãos do governo e o papel da mídia, que influencia a opinião pública e que funciona na divulgação dessas políticas (KINGDON, 2003).

O modelo de Kingdon (2003) traz elementos que contribuem para essa análise, uma vez que existe a convergência dos três fluxos estudados pelo autor, ultrapassando dessa forma um setor específico, como, por exemplo, entrelaçar segurança e esporte ou ainda esporte e cultura, para tentar amenizar problemas relacionados à vulnerabilidade social e exposição de crianças e adolescentes às drogas e à violência urbana.

De imediato, é preciso investigar as razões pelas quais o Brasil carece de uma discussão séria sobre as continuidades e discontinuidades das políticas públicas setoriais. Em anos eleitorais, o assunto do estado de direito sempre surge na mídia e o debate é travado com discussões pautadas em interesses políticos momentâneos e discursos baseados em conceitos teóricos, sendo necessária uma releitura desses entendimentos à luz da realidade, o que pode trazer contribuições para compreender a formação, participação e controle da sociedade.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em janeiro de 2003, generalizou-se a ideia de que se iniciava uma nova era no Brasil. Ainda que diversos analistas tenham se apressado em desfazer a impressão de que se estaria vivendo um momento de transição “forte”, no qual se acertariam as contas com o período anterior e se compensaria o que se considerava serem seus resultados mais problemáticos, não era difícil constatar que a sociedade experimentava a expectativa da mudança, embalada pela expressiva maioria de votos conquistada pelo candidato do Partido dos Trabalhadores nas eleições de outubro de 2002.

No cenário tratado nesta tese, pode-se destacar que questões sociais relacionadas à vulnerabilidade social chamaram a atenção do governo federal para que fossem priorizadas ações no sentido de minimizar os efeitos desse fenômeno social experimentado, principalmente por crianças e adolescentes dos grandes centros urbanos, regiões metropolitanas e municípios onde é inexistente um espaço público com equipamentos e práticas esportivas acessíveis à população.

Com base nesse panorama e utilizando alguns elementos do modelo de Kingdon (2003) apresentado anteriormente, o Ministério do Esporte se juntou ao Ministério da Justiça para estabelecer uma política intersetorial, denominada Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC), dentro da agenda do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), implantada no ano de 2007 com o objetivo de incluir as mais diversas manifestações de esporte e lazer por meio de atividades físico-esportivas, para ampliar o convívio social das crianças e adolescentes e fomentar a formação e qualificação de gestores e agentes culturais (BRASIL, 2010, p. 3).

De acordo com o Caderno Técnico, denominado “*Política Intersectorial PELC e PRONASCI*”, a proposta intersectorial foi incluída na agenda governamental a partir do reconhecimento de que a segurança pública, particularmente no Brasil, está no topo dos problemas sociais, fruto de um processo de acúmulo de carência de políticas públicas que garantissem o acesso aos direitos sociais, bem como ao esporte e ao lazer.

A concepção desse programa era ultrapassar a ideia conservadora do modelo de segurança pública em que se prioriza o investimento somente em viaturas, armamentos e em efetivo policial. Nos levantamentos estatísticos apresentados pelo Ministério da Justiça à época, havia clara demonstração de que a violência atingia principalmente os jovens do sexo masculino e que as taxas mais altas de homicídio eram, e são até hoje, registradas na periferia das grandes cidades e regiões metropolitanas. Nesses locais prevalece a pobreza, o desemprego e a precariedade das moradias, da infraestrutura urbana e de serviços básicos, incluindo saúde, lazer, esporte, educação, transporte, comunicações e segurança (BRASIL, 2010, v. 1, p. 15).

Os dados coletados na época só foram se acentuando com o passar dos anos. O “*Atlas da Violência 2016*”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), destaca que a violência letal no país é um tema que deveria ser prioritário na agenda pública. Segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, apenas em 2014, 59.627 pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil. O Brasil, com esses números de 2014, estaria entre os 12 com maiores taxas de homicídios

por 100 mil habitantes” (BRASIL, 2016, p. 5-15).

O *Atlas* chama a atenção ao expor que o Brasil se apresentava ao mundo como um país cordial para receber a Copa do Mundo de 2014, porém os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) dão conta de que 13 (treze) mulheres eram assassinadas por dia no Brasil, sendo que 4.757 mulheres foram vítimas de morte por agressão.

Esses dados são ainda mais preocupantes quando analisados em conjunto com os da Central do Ligue 180, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República: “No mesmo ano, de um total de 52.957 denunciante de violência, 77% afirmaram ser vítimas semanais de agressão, em 80% dos casos o agressor tinha vínculo afetivo com a vítima (marido, namorado, ex-companheiro), 80% dessas vítimas possuem filhos e 64% destes presenciaram ou também sofreram violência” (BRASIL, 2016, p. 26-29).

Inicialmente a inclusão do Programa de Esporte e Lazer na Cidade (PELC) contemplou os chamados territórios de maior violência e vulnerabilidade juvenil. E foi nesses territórios mapeados pelo Ministério da Justiça, onde há maior concentração de violência urbana, que teve início um processo de desenvolvimento de ações educativas de esporte recreativo, com ampliação da parceria entre prefeituras e Governo Federal para construção de praças esportivas e culturais.

Além da agenda governamental produzida pelo executivo, em diálogo com as questões provenientes da realidade social, e os agentes públicos concentraram suas atenções na busca de atendimento de um leque variado de problemas existentes em uma dada sociedade, é necessário que se estabeleçam as questões prioritárias de cada área a serem tratadas pelo governo.

Está implícita nesse processo uma gama de relações de um poder simbólico, em que os agentes envolvidos travam disputas por cargos de poder e lutas por imposição de ideias, por meio das quais são mobilizados os meios e os recursos que podem ser apropriados, mesmo que esse processo demande um embate entre os agentes de um mesmo bloco.

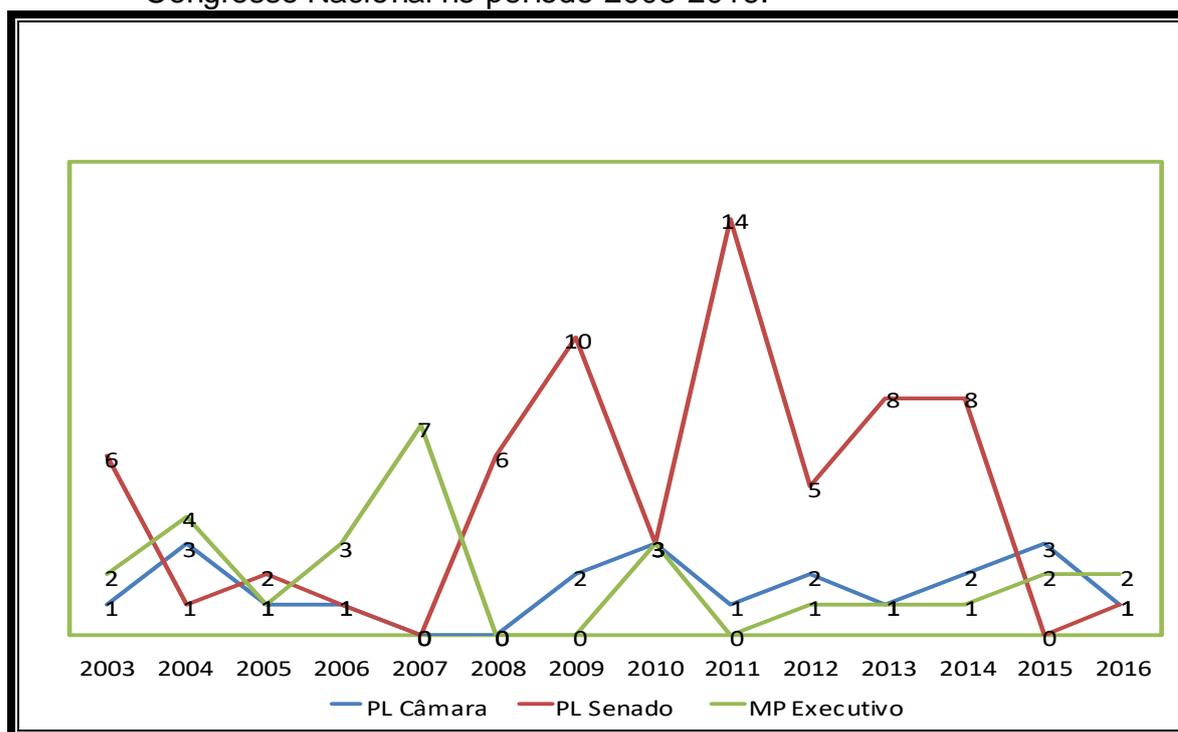
Esses embates, apesar de muitas vezes representarem um alto custo para as instituições e seus atores, são inerentes às relações de poder. No que diz respeito

ao Esporte Educacional, este tem demonstrado ocupar um espaço ainda pouco expressivo na agenda pública dos detentores do poder no âmbito do legislativo.

Numa pesquisa realizada no Arquivo Digital do Senado Federal, buscou-se identificar todas as proposições com o tema “esporte” que foram protocoladas para serem analisadas pelo Congresso Nacional, incluída a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O tema “esporte” foi considerado quando enviado tanto como Projeto de Lei (PL) quanto como Medida Provisória (MP) encaminhada pelo executivo federal.

Na figura 7, apresentada abaixo, observa-se a frequência de proposições protocoladas no Congresso Nacional, identificadas no Arquivo Digital do Senado Federal utilizando-se o termo “esporte”, entre 2003 e 2014.

Figura 7. Quantidade de proposições com o termo “esporte” protocoladas no Congresso Nacional no período 2003-2016.



Fonte: Sevegnani, 2016.

Importante salientar que o total de 103 proposições nem sempre se refere à matéria que trata especificamente do Esporte Educacional ou de alguma manifestação esportiva. Muitas incluem o esporte como meio para atingir metas de

igualdade social ou, ainda, inclusão social com desenvolvimento humano por meio de práticas esportivas.

Não obstante, grande parte das Medidas Provisórias<sup>24</sup> encaminhadas pelo Executivo, seja pela Presidência ou pelo Ministério do Esporte, diz respeito à autorização de crédito suplementar para financiamento de competições esportivas e criações de cargos provisórios – os chamados DAS (cargo de Direção ou Assessoramento) –, coincidindo com os anos de realização dos Jogos Pan-Americanos no Rio de Janeiro, os Jogos Olímpicos de Londres e nos anos que antecederam a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

A Medida Provisória encaminhada pelo Governo Federal mais significativa (de número 103) foi encaminhada para o Congresso logo no início do primeiro mandato do Presidente Lula, sendo aprovada na forma da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Com essa lei, que dispõe sobre a nova organização da Presidência da República e dos Ministérios, tivemos a criação de uma pasta específica para tratar do esporte brasileiro, o Ministério do Esporte (BRASIL, 2003).

Os números da figura 8 revelam que o Senado Federal se apresenta no período como a instituição com maior incidência no número de proposições protocoladas contendo o termo “esporte”, um total de 64. A Câmara dos Deputados, por sua vez, apresentou somente 17 proposições que posteriormente foram encaminhadas para análise do Senado Federal, nos 14 anos analisados.

Há ainda que se considerar que nem todas as proposições transformaram-se em leis ou sequer foram analisadas. O tempo de tramitação de uma proposição encerra-se, no caso de deputados e senadores, no momento do término de seu mandato. As Medidas Provisórias têm um prazo de 45 dias para serem analisadas pelo Congresso Nacional e impedem a continuidade dos trabalhos no Congresso Nacional até que sejam analisadas.

Pode-se ainda perceber, na figura 8, um declínio na quantidade de proposições encaminhadas nos últimos anos.

---

<sup>24</sup> É um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência, cujo prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>. Acesso em junho de 2016.

Há fortes evidências de que houve uma elevada preocupação com a realização dos megaeventos esportivos na cidade do Rio de Janeiro, uma vez que se constatou que as Medidas Provisórias foram encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Executivo Federal para solicitar crédito suplementar para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

Por parte tanto do executivo quanto do legislativo há fortes evidências de que o esporte ainda precisa ultrapassar a barreira de mero componente midiático, para tomar corpo no conjunto de direitos sociais básicos para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, uma vez que nenhuma proposição específica para o termo “*esporte educacional*”, “*desporto educacional*” ou “*esporte participação*”, “*desporto participação*” foi encontrada no período pesquisado.

Constata-se ainda uma nítida desmobilização do Congresso Nacional na continuidade da tramitação dos projetos de lei protocolados na Câmara dos Deputados nos últimos anos.

Evidencia-se que o Congresso Nacional optou pela paralisação de suas atividades desde o final de 2015, até a aprovação do processo de admissibilidade do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, aprovado pelo Senado Federal em 12 de maio de 2016. Um exemplo dessa paralisia pode ser verificado na tramitação do PL 3.193/2015, propondo a alteração do art. 88 da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, que “*institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências*” (BRASIL, 1998), a fim de dispor sobre a relação de emprego entre os árbitros e as federações. Esse projeto de lei ficou aguardando apresentação de parecer da Comissão de Esporte desde dezembro de 2015. Em 8 de dezembro de 2015 encerrou-se o prazo para o envio de emendas ao projeto. Só no dia 3 de maio de 2016 o relator do Projeto de Lei n.º 3.193/2015 apresentou o seu parecer (BRASIL, 2015). Posteriormente, em 15 de junho de 2016, a referida proposição foi retirada de pauta da Comissão de Esporte da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2016).

Portanto, ao se realizar uma análise sob o viés da morosidade, foram identificados projetos de lei que há cerca de um ano sequer saíram da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para a Comissão de Esportes.

Uma vez já desenhada a realidade, pode-se destacar na ciência política três abordagens distintas, porém entrelaçadas, para responder a uma questão que diz

respeito ao campo das políticas públicas: o sistema político, que seria o questionamento clássico para identificar se um governo e a política são adequados para proteger a população, proporcionando algum tipo de satisfação; o político propriamente dito, que sugere a análise das forças políticas envolvidas no processo decisório; por último, a investigação pode ser voltada à avaliação das contribuições que um determinado sistema político vem produzindo para a solução de problemas específicos (FREY, 2000, p. 213).

Especificamente nesta análise, adotou-se a terceira abordagem sugerida por Frey (2000), visto que se pretendeu colocar no debate alguns vestígios advindos do processo de definição de uma agenda pública para o esporte no Brasil por meio da identificação das iniciativas do poder legislativo e executivo no período de 2003 a 2014.

Esse levantamento com foco no processo de implantação sugeriu que primeiramente se conhecessem as fases que a antecedem, dentre as quais deu-se destaque ao processo de formulação da agenda política, considerada como uma fase do *policy cycle*.

No conjunto dos estágios ou fases de uma política pública analisada sob o contexto do *policy cycle*, as seguintes fases se distinguem: a) *formação da agenda pública* por meio da seleção das prioridades; b) *formulação da política*, com a apresentação de soluções e alternativas; c) *tomada de decisão* para escolha das ações; d) *implementação ou execução das ações*; e) *avaliação*. Na prática, essas fases se interligam, de tal forma que essa separação se dá mais teoricamente, para facilitar a compreensão do processo (BRASIL, 1998).

O processo de definição da agenda envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado. O tratamento de uma determinada demanda social poderá sofrer nuances, já que sua relevância encontra-se cerceada pelo processo orçamentário, o qual será melhor trabalhado à frente. Cabe aqui dizer que, no caso do Governo Federal, foram estabelecidos, no Plano Plurianual<sup>25</sup> de 2004 a 2007, políticas,

---

<sup>25</sup> O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. É aprovado por lei quadrienal, tendo vigência do segundo ano de um mandato majoritário até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Nele constam, detalhadamente, os atributos das políticas públicas executadas, tais como metas físicas e financeiras, público-alvo e produtos a serem entregues à sociedade.

programas e ações distribuídos em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática (BRASIL, 1998). Elas se articularam em torno de três megaobjetivos, que se abriram em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcam aproximadamente 4.300 ações<sup>26</sup> (BRASIL, 2015).

Outro conjunto de programas que vai nessa direção engloba aqueles voltados para segmentos específicos, que formam a Rede de Proteção Social: crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência. Essa Rede de Proteção Social se apresentava com intencionalidades mais ampliadas no Plano de Governo 2007-2010 do Partido dos Trabalhadores do que aquelas oferecidas apenas pela assistência social e pretendia envolver os direitos sociais ligados à saúde, previdência, educação, esporte<sup>27</sup>, cultura e lazer (PLANO DE GOVERNO 2007/2010 – Lula Presidente).

De acordo com Di Giovanni (1998), Sistemas de Proteção Social referem-se às formas que as sociedades encontram e desenvolvem, com graus de institucionalização que diferem entre os grupos e, de acordo com os diferentes contextos históricos e culturais, a própria dimensão do poder, para proteger parte ou o conjunto dos seus membros. O autor afirma, ainda, que esses sistemas decorrem de acontecimentos naturais ou de origem social e cita como exemplo a velhice e até as privações quando as formas seletivas de distribuição de bens materiais impedem a sociedade de iguais condições de acesso a bens de natureza cultural, que auxiliam na sobrevivência e na integração social de diversas formas (1998, p. 10).

Como exemplo dos programas a serem desenvolvidos para as crianças e os jovens, o Segundo Tempo já nasceu com o objetivo de democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior. De acordo com o Plano Plurianual 2004-2007 (BRASIL, 2004 p. 167):

A reduzida participação à prática esportiva de estudantes da educação básica e superior no país pode determinar o agravamento da situação de risco social, o não desenvolvimento integral do ser humano e o comprometimento da qualidade de vida desta comunidade. A construção e oferta de espaços públicos coletivos (organizados pedagogicamente), favoráveis ao fomento da prática esportiva na comunidade, permitirão o estabelecimento e desenvolvimento de políticas públicas para o esporte

---

<sup>26</sup> Participaram da definição e elaboração deste PPA 4.738 pessoas, representando 2.170 entidades da sociedade civil. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_%28menspresanexo%29.pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_%28menspresanexo%29.pdf)>. Acesso em 30 mar. 2015.

<sup>27</sup> Como exemplo dessa intencionalidade, pode-se citar o Programa Esporte de Criação Nacional e de Identidade Cultural, que previa incentivar a prática de modalidades esportivas, possibilitando a difusão e o conhecimento da história do país e da história local, para somarem-se no resgate das tradições históricas como instrumentos de transformação social.

educacional. O programa estabelecerá parcerias com Governos Estaduais e Municipais, Instituições de Ensino Superior, Associações e Entidades representativas de setores da sociedade para envolver temas de interesse direto da comunidade e contribuir para o desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida. Quando o esporte é empregado como instrumento de formação integral do indivíduo, produzem-se formas de inclusão como a convivência social, a disseminação de valores, a saúde e a consciência crítica.

O Plano Plurianual aprovado em 2004 ainda se propôs a dar destaque ao Esporte de Alto Rendimento ao sinalizar, por meio do programa *Brasil no Esporte de Alto Rendimento*, a finalidade de melhorar o desempenho do atleta brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do país no exterior (BRASIL, 2004). O Brasil é um país com grande diversidade de modalidades esportivas com finalidades competitivas, mas seus resultados têm tido pouca representatividade no cenário internacional. O apoio às equipes nacionais representativas no esporte, além de exigência constitucional, fundamental para o incentivo à prática esportiva e consolidação das várias modalidades, contribui para a promoção e consolidação da imagem positiva do Brasil no exterior. Cumprindo a determinação constitucional, em 2008 foi aprovado o PPA 2008-2011<sup>28</sup>, dando continuidade à agenda pública definida no primeiro ano do segundo mandato do Presidente Lula<sup>29</sup> (BRASIL, 2004).

Poder-se-ia elencar e justificar uma série de elementos que contribuem para que determinado problema se insira na Agenda Governamental. O fluxo de problemas sociais sugere que, para que um tema se torne um problema, deve ter relevância social significativa e, sendo assim, pode merecer atenção dos formuladores e passar a fazer parte da agenda governamental. O interesse dos formuladores é despertado por meio da leitura de três aspectos, dentre os quais podem-se destacar os indicadores que carregam informações de determinados fatos e realidades sociais até então despercebidas pelo Estado. Os momentos de crise da população também despertam interesse dos envolvidos nas políticas públicas, além

---

<sup>28</sup> Logo no início o documento, na página 16, menciona que segundo os dados do PNAD 2005 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios relativamente às características gerais da população, migração, educação, trabalho, famílias, domicílios e rendimento), existem 50,5 milhões de jovens na faixa etária de 15 a 29 anos, dos quais 4,5 milhões não concluíram o ensino fundamental e estão fora da escola e que no âmbito da Política Nacional de Juventude (PNJ) serão integradas as iniciativas para a faixa etária de 15 a 29 anos, com foco em três eixos: elevação da escolaridade; qualificação social e profissional e desenvolvimento humano, esse último conjugando ação comunitária, **esporte**, lazer, cultura e inclusão digital. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/08\\_1015\\_PPA\\_2008\\_mesPres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/08_1015_PPA_2008_mesPres.pdf)>. Acesso em 30 de março de 2015.

<sup>29</sup> Para elaboração do PPA 2008-2011, foram 39 conferências realizadas no período 2003-2006, que mobilizaram mais de 2 milhões de pessoas na discussão e proposição de políticas e ações governamentais.

do *feedback* relativos às ações governamentais em desenvolvimento. Estas, por sua vez, podem ser traduzido por meio dos resultados obtidos com programas anteriores, encerrados ou não, que apontam falhas nas medidas adotadas pelo referido programa avaliado ou outros problemas que até então não recebiam atenção governamental.

Tão relevante quanto os elementos tratados acima, os processos institucionais também desempenham um relevante papel na definição da agenda. A rotina administrativa e as regras do sistema político produzem uma dinâmica que, por vezes, é determinante na inclusão de determinado tema. Exemplo disso são as rotineiras mudanças de agenda advindas da transição de agentes e de governos, o que demonstra a importância de se obter dos gestores a compreensão que têm sobre a agenda de determinada área.

Porém cabe ressaltar que, mesmo que uma questão se insira na agenda governamental, isso não significará que ela será considerada prioritária. Isso só ocorre quando diversos fatores se entrelaçam, tais como vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos da exclusão do atendimento a uma determinada demanda social serão maiores que os custos de resolvê-la.

A partir do momento em que uma situação é vista como problema e, por isso, se insere na agenda governamental, é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-la. Esse processo, no entanto, não ocorre de maneira pacífica, uma vez que geralmente alguns agentes políticos considerarão determinadas formas de ação favorável a eles, enquanto outros tendem a considerar prejudicial, iniciando-se assim um embate político.

Esse é o momento no qual deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas implantados e as metas almejadas, o que significa que muitas propostas de ação serão rejeitadas por não atenderem aos objetivos da política pública em questão. Essa escolha deve considerar, ainda, as informações fornecidas pelo corpo técnico da administração pública, prioritariamente no que se referem aos recursos materiais, econômicos, técnicos e pessoais que precisam estar disponíveis.

Com o objetivo de facilitar a formulação de propostas, o responsável pela elaboração da Política Pública deve se reunir com os atores envolvidos no contexto

(área ou setor) onde ela irá ser implantada e pedir a eles uma proposta sobre qual seria a melhor forma de se proceder e, em caso de inviabilidade desta, qual seria a melhor alternativa. Assim, a autoridade terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como uma fonte de ideias, as quais poderão apontar o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da proposta.

De modo complementar, mas não menos importante, a conversão de estatísticas em informação para a área, a análise das preferências dos atores e uma ação baseada no conhecimento da área podem contribuir para uma melhor definição da agenda pública. As opiniões dos técnicos e grupos representantes da área precisam ser analisadas de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira e política, entre outras. Outra análise importante se refere aos riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo-se uma forma de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais.

Durante todo o ciclo de uma política pública, é necessário tomar decisões. Entretanto, a fase de tomada de decisões pode ser definida como o momento em que se escolhem alternativas de ação/intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. É o momento em que são definidos, por exemplo, os recursos e o prazo temporal de ação da política. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas e resoluções, entre outros atos da administração pública.

Portanto, as políticas públicas são ações elaboradas pelos governos para distribuir de forma igualitária os recursos de caráter individual e social. São ancoradas na ideia de, além de distribuir de forma igualitária os recursos, permitir a garantia dos direitos sociais que formam a base da chamada qualidade de vida, na qual podem ser incluídos fatores como moradia, alimentação, educação e saúde, entre outros. E com base nessa reflexão, no próximo capítulo será apresentado o cenário da Política Pública Setorial para o Esporte Educacional desenhada a partir de 2003 com ênfase ao PST, projeto de maior destaque, seja em abrangência, seja em investimento ou em beneficiários, já desenvolvido no Brasil.

## CAPÍTULO V

### 5 A CONSTITUIÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL PARA O ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 2003

#### 5.1 A CONSTITUIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL PARA O ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL A PARTIR DE 2003

A expressão *Políticas Públicas* tem origem nas Ciências Sociais e Políticas e visa à coletividade. No Brasil, as Políticas Públicas ganharam espaço por meio da Constituição de 1988. Políticas Públicas não se confundem com “Planos” ou “Programas”, pois uma Política Pública pode ser constituída por diversos programas e planos para governar, planejar o presente e o futuro, por meio de metas e objetivos de interesse coletivo. A Política é pública porque a coordenação é do Estado, por meio dos diversos entes da federação, nas suas funções básicas (administrativa, legislativa e jurisdicional), e dos diversos órgãos públicos, visando o interesse da coletividade. As Políticas Públicas podem ter cunho social, econômico, diplomático etc. (por exemplo, para atender o comércio, a indústria, o esporte, o lazer, a inclusão social, a saúde, a educação, a segurança pública e os transportes entre outros).

Para Souza (2006), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, os elementos que mais se destacam salientam que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

É importante reiterar que o Governo Lula foi responsável pela criação de uma pasta ministerial específica para a condução da política pública setorial esportiva e pela organização das Conferências Nacionais de Esporte, as quais, acontecimentos

inéditos, naquele momento, pareciam convergir para uma mobilização social com acesso democrático às políticas públicas e fortalecimento da democracia participativa.

Para Lowi, cada política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas, podendo assumir quatro formatos. O primeiro diz respeito às políticas distributivas, ou seja, referem-se às ações que geram impactos mais individuais do que universais. O segundo grupo são as políticas regulatórias, que possuem atores mais visíveis, tais como a burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro formato são as políticas redistributivas, que têm por objetivo atingir o maior número de pessoas. Elas impõem perdas a alguns grupos, gerando forte disputa política – são as políticas sociais universais. O quarto tipo são as políticas constitutivas, que desenham o sistema de procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas tem um determinado grupo de atores políticos que as apoia e outro que tenta vetá-las (LOWI, 1964; 1972 apud SOUZA, 2006).

Observa-se que, a partir de 2003, os governos adotaram políticas redistributivas como estratégia para ampliar a participação popular na formulação das políticas públicas de todas as áreas, e no campo do esporte e lazer não foi diferente. Tivemos as Conferências Nacionais e Fóruns Setoriais. Documentos e pronunciamentos oficiais evidenciavam que as decisões tomadas nesses fóruns serviriam e deveriam servir para a orientação das ações do ME. A agenda política da área estava se constituindo, como podemos ver, por exemplo, neste trecho do documento preparatório da I CNE (2004):

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

O contexto político e social brasileiro, desde as últimas décadas do século passado, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, descentralização e gestão democrática das políticas públicas.

De acordo com a socióloga Celina Souza (2006), a política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica surgiu nos EUA, rompendo as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise do Estado e suas instituições do que da produção dos governos. Assim, na Europa, a área de Política Pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas do papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

De certo modo, não é incomum que políticas públicas sejam confundidas com uma mera prestação de serviço do poder público aos cidadãos. Dependendo do modelo de implantação adotado pode ou não atingir determinados grupos sociais que se pretendia atingir na fase de elaboração da política pública. O desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, por vezes, acontece sem a apresentação de um estudo mais aprofundado do tema e, ainda, tem sua implantação descontextualizada das reais necessidades regionais da população, não conseguindo desse modo um atendimento mais eficiente.

A partir da Constituição de 1988, o Brasil passou a investir menos nas políticas públicas, com o aumento da dependência internacional, aumentando significativamente o crescimento da pobreza, da desigualdade e da exclusão social. As atuais políticas públicas têm mostrado dificuldade para reverter por completo a desigualdade entre os grupos sociais. Na maioria das vezes, essas políticas são elaboradas meramente como forma de compensação e com o intuito de incluir a demanda social excluída historicamente.

Uma das características que merecem estudos mais aprofundados é a existência de elevada fragmentação e descontinuidade. A fragmentação causa problemas quando aparecem divergências entre as instituições envolvidas nos processos burocráticos. A descontinuidade administrativa, outra característica marcante das políticas sociais, não só no Brasil, tem se manifestado fortemente

quando os interesses dos agentes públicos se sobrepõe à relevância social da própria política.

Outra característica que se destaca nesse processo de implantação de políticas sociais é o fato de se dar preferência ao que é ofertado sem levar em consideração as necessidades dos beneficiários, convergindo dessa forma para a diminuição da credibilidade governamental e aumento do desperdício do orçamento público.

Some-se a essas características, o descolamento da política social da política econômica. Quando isso acontece, a política social sempre assume um papel secundário, e esse cenário contribui para as descontinuidades e encerramento de determinadas ações do Estado consideradas menos relevantes para determinados grupos sociais. Trata-se de um formato institucional que foi legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de implementação da gestão descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, nas esferas federal, estadual e municipal.

A partir da década de 90, foram realizadas tentativas para criar políticas sociais universais e estáveis. Foi aprovada legislação específica para alguns setores da sociedade, dentre as quais pode-se destacar a Lei Maria da Penha, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso, entre outras. Além disso, foram introduzidos benefícios sociais como o [Bolsa Família](#)<sup>30</sup> e o Bolsa Escola<sup>31</sup>. Muitas dessas conquistas resultam da pressão advinda dos movimentos sociais e de organizações estruturadas que são responsáveis por referendos, protestos e manifestos.

Percebe-se que nos últimos tempos a administração das políticas sociais tornou-se mais democrática e menos centralizada. A partir desse patamar, a agenda política tem investido no desenvolvimento de métodos para decisões compartilhadas

---

<sup>30</sup> É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. A então primeira-dama do Governo FHC, Ruth Cardoso, impulsionou a unificação dos programas de transferência de renda e de combate à fome no país. Desde que foi criado, em 2003, o Bolsa Família cresceu muito, de pouco mais de 3 milhões de famílias para cerca de 14 milhões, número estável desde 2012. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>>. Acesso em janeiro de 2016.

<sup>31</sup> Em âmbito federal, Fernando Henrique Cardoso, em 2001, foi o responsável pela implementação do Bolsa Escola, que teve como critério para adesão e permanência dos beneficiários a exigência de que jovens e crianças de baixa renda frequentassem a escola regularmente. Em 2004, com Lula na Presidência, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome passou a administrar o Bolsa Família, que reuniu todos os programas sociais anteriores, alcançando uma parcela maior da população brasileira. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia\\_n\\_5989300.html](http://www.brasilpost.com.br/2014/10/16/quem-pai-bolsa-familia_n_5989300.html)>. Acesso em janeiro de 2016.

entre entes federados e instituições governamentais e não governamentais. O compartilhamento de decisões e ações faz parte do processo de descentralização político-administrativo e da municipalização das políticas sociais.

De acordo com Arretche (2000), esse processo, ainda incipiente, tem ensejado mudanças significativas na organização e funcionamento dos governos locais, incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras (ARRETCHÉ, 2000).

Ainda nos anos 90, apareceram inúmeras propostas de mudanças nas políticas sociais que enfatizavam a necessidade de se estabelecerem critérios para priorizar as ações, garantir uma articulação entre a sociedade civil e o mercado, favorecer a participação de entidades públicas e privadas na provisão de serviços públicos e, ainda, introduzir novas formas de gestão nos órgãos estatais, de modo a adotar procedimentos que garantissem a superação da hierarquização excessiva nos processos decisórios, buscando com isso maior agilidade e efetividade, com a adoção da descentralização e participação social na formulação e implementação das políticas sociais.

De acordo com Draibe (1992), nesse momento as políticas sociais procuravam caminhar sob o impulso das forças democratizantes, se aproximando de um Estado de Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se pelos traços corporativistas, com amplos contingentes populacionais sendo excluídos do acesso à cidadania. Nesse sentido, a descentralização e a participação foram tidas como aspectos práticos fundamentais na orientação das políticas sociais, na crença de garantiriam equidade e inclusão de segmentos da população até então descobertos pelas políticas públicas gestadas pelo estado brasileiro.

Draibe, ao analisar a emergência de uma nova agenda política, mostra que, embora se mantivesse a meta da garantia de direitos sociais para todos, há uma indefinição quanto à forma de assegurar o envolvimento de novos atores na prestação de serviços.

Para a autora:

[ ] a questão é como ampliar a responsabilidade estatal na área social sem necessariamente arcarmos com os recorrentes problemas de gigantismo, burocratismo, autonomizações indevidas, ausências de controles. E isso numa época em que a sensibilidade social e da opinião pública para tais questões aumentou enormemente; em que, por outro lado, os discursos e as posturas liberais privatizantes vêm ganhando amplo espaço e em que, finalmente, foram alteradas e ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade na própria operação dos serviços sociais, apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo na produção e distribuição de bens e serviços sociais. (DRAIBE, 1992, p. 68)

Tratando-se ainda da formulação de políticas públicas, Easton (1953) constrói um paradigma para demonstrar o que entende por atividades políticas: a atividade política é analisada em termos de um sistema abarcando uma série de ações que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva.

Esse processo pode ser pensado a partir de um determinado campo político ou burocrático, um espaço que supõe a dissociação da posição e de seu ocupante, da função e do funcionário, do interesse público e dos interesses privados, mas que paradoxalmente funciona como um metacampo do poder, até porque a gênese da ordem pública vem acompanhada da aparição e acumulação de um 'capital público' (BOURDIEU, 2005, p. 68). Para o autor, pode-se afirmar que quase sempre há um interesse privado no interesse universal.

Nesses sistemas, a vida política é pensada como um processo que valoriza as entradas de perguntas que vêm do ambiente externo, dos segmentos sociais específicos e de toda a sociedade civil e que, posteriormente se transformam em estratégias para a tomada de decisão política.

Portanto, a partir do momento em que se dá a inserção de um determinado tema na agenda governamental, inicia-se o ciclo de uma política pública, a qual sugere um processo que se constitui em etapas ou fases, que incluem a definição da agenda, a formulação da política, a sua implementação e sua avaliação.

Estudiosos em políticas públicas desenvolveram vários modelos cujo objetivo é descrever como o tema se configura na realidade social, sendo esta uma valiosa para os formuladores de políticas que não desenvolveram ainda conhecimento prático sobre o tema, permitindo, dessa forma, aprender e incidir no menor número de equívocos. A forma de os governos perceberem temas emergenciais ou os

chamados problemas sociais são os sensores das organizações e as informações fornecidas por tais sensores, que se constituem em recurso para solucionar os problemas sociais. Assim entendido, os atores são as próprias organizações, que concorrem em termos de poder e influência para promover a sua perspectiva e interpretação dos problemas a serem contemplados na agenda governamental. Sob esse enfoque, explicam-se as decisões basicamente como sendo o resultado de interações políticas entre as organizações burocráticas. As soluções ajustam-se aos procedimentos operacionais padronizados, ou seja, às rotinas organizacionais, permitindo a efetiva acomodação de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública.

Os agentes das instituições constituem o corpo administrativo, responsável pela execução da política. Cabe a eles a ação direta, ou seja, o desenho da política, a implementação, a aplicação, o controle e o monitoramento das ações pré-definidas. Durante esse período, a política pública pode sofrer modificações drásticas, dependendo da postura do corpo administrativo ou das informações advindas dos processos de monitoramento e avaliação contínuos.

A implementação de uma política pública pode ser tanto de cima para baixo (do governo para a população) como de baixo para cima (da população para o governo). Particularmente no Brasil, a primeira opção tem prevalecido. Na perspectiva de cima para baixo, temos uma forma centralizadora, em que um número muito pequeno de agentes técnicos do governo participa das decisões.

Porém, em governos menos centralizadores, a adoção de uma política pública caracterizada pela descentralização é mais utilizada, pois permite um contato direto do cidadão com o aparato da administração pública. Os beneficiários são chamados a participar. O PST é uma ação da Política Pública de Esporte Educacional, a ser abordado especificamente ainda dentro deste capítulo, que convoca os seus beneficiários a participarem ao menos de uma etapa do processo avaliativo.

No Brasil, ainda pode-se constatar a baixa utilização da avaliação de políticas públicas como ferramenta de gestão, embora os agentes tendam a perceber o seu potencial na correção do curso das políticas públicas. Instrumentos de gestão e avaliação têm sido produzidos por institutos de pesquisas do Estado e também por organizações da sociedade civil. A avaliação é parceira inseparável da definição da

agenda governamental, do planejamento, da definição de diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tanto para o Governo Federal como para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A avaliação permite à administração pública gerar informações úteis para a sua reorganização, prestar contas de seus atos, justificar as ações e explicar as decisões, responder se os recursos estão sendo maximizados para a eficiência necessária, corrigir e prevenir falhas, identificar barreiras que impedem o sucesso de um programa, promover o diálogo entre os atores individuais e coletivos envolvidos e fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores. Além disso, a avaliação também é uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

No Brasil, ainda podem ser citadas outras razões para a demanda por avaliações. Em primeiro lugar, a crise fiscal brasileira tem demandado um maior cuidado com a capacidade de gasto dos governos e aumentou a pressão por maior eficiência.

Em segundo, o aprofundamento da democracia trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos. Em terceiro, a longa crise econômica brasileira aumentou a desigualdade social e a busca pelos programas sociais do governo. Por último, pode ser citada a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação (GARCIA, 2001).

Independentemente da natureza para se analisar a eficácia e eficiência de um programa, a política pública deve buscar responder se os resultados alcançados são gerados em tempo hábil, se o custo para tais resultados são os menores possíveis e se esses resultados atendem aos objetivos estabelecidos na agenda pública de um determinado ciclo político.

Os dados e informações que vão sendo coletados traduzem indícios para se apreender, dentre outras coisas, quais são os aspectos que foram considerados pelos agentes públicos na seleção das ações para que, de fato, se iniciasse um processo de ampliação descentralizada de acesso às políticas públicas de esporte educacional no Brasil.

## 5.2 CARACTERÍSTICAS DA POLÍTICA PÚBLICA SETORIAL DO ESPORTE EDUCACIONAL NO BRASIL: ENTRE RETROCESSOS E INOVAÇÕES

O Plano Nacional de Esporte estabelecido pela Constituição Federal de 1988 evidencia que o esporte contribui para a reversão do quadro de vulnerabilidade social da população brasileira, promovendo o desenvolvimento social e melhorando a qualidade de vida. O Ministério do Esporte criou várias ações a partir de 2003 para estabelecer esta política pública, proporcionando inclusão social por meio do esporte e lazer a crianças, adolescentes e jovens em situação de risco social. O direito social ao esporte é imprescindível no que tange às questões referentes à cidadania e seu conjunto de direitos como ponto central da discussão.

No documento intitulado Política Nacional do Esporte<sup>32</sup>, o professor Tubino (2013, p. 1), afirma:

[...] uma Política Nacional em qualquer setor governamental, como fator natural de convivência entre Estado e Sociedade, deve primordialmente congrega as expectativas sociais em volta de uma determinada ordem social, estabelecendo os fundamentos axiológicos necessários para a formulação do sentido a ser buscado nas ações públicas. Ela deve estar direcionada para ações nitidamente comprometidas com uma visão de futuro, sem nunca perder de vista as imprescindibilidades dos meios existentes.

Nesse sentido, o autor se refere ao Estado como o responsável por proporcionar à população o direito ao acesso a ações de esporte como parte de uma vida com qualidade, construída coletivamente, não apenas no que diz respeito às necessidades básicas, mas em todas as dimensões da existência.

Os estudos de Marshall (1967) e Menicucci (2006) contribuem no entendimento do desdobramento desses direitos sociais, apresentando a cidadania em três conjuntos de direitos. Os direitos civis e políticos estariam dentro dos direitos de primeira geração, e os direitos sociais seriam os direitos de segunda geração. Os direitos civis correspondem à liberdade individual, igualdade, propriedade, justiça etc. Eles dependem da existência dos direitos políticos, que, por sua vez, estão relacionados à participação no exercício do poder político, seja ele qual for: associação, organização política e sindical, participação eleitoral etc. Já os direitos

---

32 Disponível em: <<http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/politica-nacional-esporte.pdf>>. Acesso em setembro 2015.

sociais dizem respeito ao atendimento das necessidades básicas humanas, participação por completo na herança social. Diferentemente de outros países, em que os direitos sociais foram conquistados quando eles estavam sob regime autoritário, no Brasil os direitos sociais surgiram para reduzir a crescente desigualdade oriunda da sociedade capitalista, buscando garantir um mínimo de bem-estar para todo cidadão (STAREPRAVO, 2011).

Os direitos sociais estão relacionados ao acesso a bens e serviços públicos e, segundo Menicucci (2006), a partir de sua disponibilidade, reduzem a dependência ao mercado, num processo de desmercantilização, tornando o bem-estar das pessoas independente das relações monetárias. Apresentam também a capacidade de serem expandidos e redefinidos de acordo com as mudanças na sociedade e dependem da construção política da noção de cidadania social.

A partir disso, eles se configuram como uma participação na riqueza produzida pela sociedade e acabam impondo modificações nas experiências das classes sociais, que dificilmente seria acessada a partir das reais condições que condicionam as próprias classes.

Dentro do conjunto de direitos sociais previstos na Constituição Federal brasileira promulgada em 1988, como já foi citado no início desta tese, tem-se previsto no art. 217 que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”. Não resta dúvida de que a concretização desse direito depende de ações governamentais, que se instituem por meio de políticas públicas com amplo acesso social.

Entretanto, somente a partir de 2003 as ações no âmbito do esporte educacional e participativo alcançou notoriedade com Programa Segundo Tempo devido à organização da gestão no âmbito logístico e administrativo, e conceitual no âmbito pedagógico (ATHAYDE, 2009). Como resultado, essas ações culminaram na realização de diversos encontros, seminários e capacitações objetivando orientar as entidades conveniadas na condução dos programas.

No Brasil, ainda se tem pouco definidos diretrizes, objetivos, metas e orçamento para cada dimensão esportiva. Além disso, a participação dos entes federados, entidades públicas e privadas traz limitações quanto às regras institucionais que devem orientar a efetivação do acesso ao esporte e ao lazer, o

que acaba sendo refletido nas constituições estaduais e municipais, que tampouco tratam desses temas com profundidade e que, conseqüentemente, dificultam a definição e criação de mecanismos para sua consolidação.

A análise desse cenário revela que ainda é pequena a aproximação e o comprometimento do Legislativo com o esporte, pois, à medida que o processo de participação nesses setores é reduzido, ele não provoca no Poder Executivo o tratamento de suas informações e das demandas sociais desprezadas historicamente, no caso específico, com relação à criação de condições de acesso ao esporte para todo cidadão brasileiro.

Com a criação do Ministério do Esporte, em 2003, o esporte passou a receber tratamento como estrutura de Estado, com políticas próprias estabelecidas na esfera do Governo Federal. Nessa perspectiva, foram instituídos à época, entre outros, um Plano Nacional de Esporte (PNE), voltado para a inclusão social e com a proposta de “democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como [...] ação da cidadania e melhoria da qualidade de vida [...] em áreas de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2009).

Paralelamente, as questões relacionadas às políticas públicas de esporte passaram a ser discutidas de forma mais ampliada e sistematizada. As CNEs<sup>33</sup> também foram importantes eventos que vislumbraram alguma possibilidade de construção do SNE.

De acordo com as Resoluções da II Conferência Nacional de Esporte, realizada em 2007, o objetivo era apresentar estratégias para consolidar uma Política Nacional e criar mecanismos que assegurassem a oferta e acessibilidade às políticas públicas de esporte em todos os âmbitos da federação.

Além disso, as deliberações das conferências apontavam para a definição dos papéis, da amplitude, da interferência e do controle das entidades dirigentes do esporte, que não são excludentes entre si, mas suscitam uma articulação, uma estrutura democrática e descentralizada, envolvendo municípios, estados, Distrito Federal e união, setor público e privado, oportunizando, em certa medida, a participação da sociedade comum.

---

<sup>33</sup> As realizações das Conferências Nacionais de Esporte deram-se a partir de conferências municipais e estaduais, envolvendo governo, organizações e instituições sociais, assim como o cidadão comum.

Também, nesse evento, ressaltou-se a necessidade de valorizar a sistematização e atualização da informação e legislação esportiva, assim como do conhecimento científico e tecnológico para as políticas públicas e para o diálogo e participação da sociedade e da comunidade esportiva, tendo como valor principal a democracia.

A Política Nacional de Esporte resultante das Conferências Nacionais (2004, 2006 e 2010) traz explicitados objetivos, princípios e ações estratégicas para a efetivação de políticas públicas e tem como pontos fundamentais a democratização do esporte e a formulação de uma rede de cooperação entre governo e sociedade, objetivando a diversificação do financiamento do esporte em todas as suas dimensões.

A Política Nacional de Esporte foi aprovada em 14 de junho de 2005, pela Resolução n.º 05 do Conselho Nacional do Esporte e reafirma o princípio constitucional que estabelece a prática do esporte e do lazer como práticas que devem ser fomentadas pelo Estado e um direito a ser garantido ao cidadão brasileiro. Mas reconhece que o esporte está longe de ser um direito de todos e ressalta a necessidade de ações efetivas e de proposições de políticas que possam assegurar tal direito. Oferecendo condições não apenas para a prática de esportes de alto rendimento (atletas e para-atletas), mas também a possibilidade de acesso à prática esportiva a toda a população brasileira, considerando inclusive, com base em princípios de organismos internacionais, “a importância do esporte para o desenvolvimento humano sustentável” (BRASIL, 2005, p. 02).

A Política Nacional de Esporte afirma que o aumento da oferta de atividades e espaços para prática contribui para que se criem igualdade de oportunidades. Contudo, anteriormente à divulgação desse documento, o Governo Federal lançou, no ano de 2003, o Programa Segundo Tempo, objetivando democratizar a prática esportiva e garantir o acesso ao esporte, por conseguinte, promover a inclusão social.

Com esse entendimento, de que o Estado deve garantir o acesso ao esporte e ao lazer, o Programa Segundo Tempo foi criado pela Portaria Interministerial nº 3.497, de 24 de novembro de 2003, e estava vinculado à Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Os documentos oficiais que

instituem a criação e consolidação do Programa Segundo Tempo são: Plano Nacional do Esporte (2005); Diretrizes do Programa Segundo Tempo<sup>34</sup>; a Portaria nº 32, de 17 de março de 2005; a Portaria nº 200, de 13 de dezembro de 2007; e a Portaria nº 137, de 20 de junho de 2008.

A Portaria nº 32, de 17 de março de 2005, que trata do Programa Segundo Tempo, diz que ele “tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte, como instrumento educacional, promovendo o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida; considerando que o Programa Segundo Tempo, além de estimular a formação integral dos beneficiados, por meio de projetos relacionados à prática esportiva, contribui para a aptidão física, bem-estar mental, interação, inclusão social e exercício da cidadania”.

O documento ainda ressalta que a formação de atletas e a “venda” da imagem do esporte como fonte futura de riquezas não se enquadra ao Programa, que pretende atingir a população de locais mais afastados e de maiores necessidades e problemas econômicos e sociais, matriculados em locais públicos de Ensino Fundamental e Médio no Brasil e propiciar o acesso à prática e à cultura do esporte como meio de educação, desenvolver e incluir as crianças e adolescentes participantes.

Na figura 8 é apresentado o objetivo e os objetivos específicos do Programa Segundo Tempo que permanecem inalterados desde a sua criação.

---

<sup>34</sup> [Diretrizes do Programa Segundo Tempo -2016](#) - arquivo PDF -191KB; [Diretrizes do Programa Segundo Tempo](#) - arquivo PDF - 191KB; [Diretrizes do Programa Segundo Tempo - 2013](#) - arquivo PDF - 966KB; [Diretrizes do Programa Segundo Tempo - 2013 - Modalidades](#) - arquivo PDF - 771Kb; [Diretrizes do Programa Segundo Tempo - 2014](#) - arquivo PDF - 1018KB; [Diretrizes do Programa Segundo Tempo - 2014 - Legados](#) - arquivo PDF - 1019Kb; [PST Paradesporto - 2016](#) - arquivo PDF - 597KB; [PST Luta pela Cidadania - 2016](#) - arquivo PDF - 1054KB; [PST Universitário - 2016](#) - arquivo PDF - 615KB; [PST Legado 2013-2014](#) - arquivo PDF - 1028KB; [PST Universitário 2013](#) - arquivo PDF - 1182KB; [PST Universitário 2014](#) - arquivo PDF - 1182KB; [PST Adaptado 2013](#) - arquivo PDF - 1196KB; [PST Adaptados 2014](#) - arquivo PDF - 1.172Kb; [PST Navegar 2013-2014](#) - arquivo PDF - 945KB. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo/orientacoes/manuais-de-diretrizes>>. Acesso em 15 de janeiro de 2016.

Figura 8. Objetivo e objetivos específicos do Programa Segundo Tempo.



Fonte: <<http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/objetivos.jsp>>. 2016.

Neste sentido, por meio dos programas desenvolvidos pela SNELIS, busca-se democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes, jovens e adultos, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social. Com esse entendimento, por meio do Programa Lutando pela Cidadania, que integra a Ação Orçamentária 20JP - Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte educação, lazer e inclusão social, a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social do Ministério do Esporte (SNELIS/ME) busca responder às demandas sociais geradas num momento histórico de garantia e de ampliação do conjunto dos direitos constitucionais, com vistas a ampliar o acesso de escolares e da população ao esporte e ao lazer, por meio dos programas Segundo Tempo, Esporte e Lazer da Cidade, Vida Saudável, Eventos Esportivos e de Lazer e Eventos científicos do Esporte e Lazer. (BRASIL, 2016)

Os princípios norteadores do Programa Segundo Tempo se baseiam na reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social; no esporte e

no lazer como direito de cada um e dever do Estado; na universalização e inclusão social do esporte educacional; e na democratização da gestão e da participação. Atualmente tem como público-alvo crianças e adolescentes com faixa etária a partir de 6 anos de idade, prioritariamente aqueles matriculados nas escolas públicas e expostos aos riscos sociais (BRASIL, 2016).

Para implementar o programa, nesses anos o Ministério do Esporte tem formulado e aperfeiçoado as Diretrizes, Manuais, Fundamentos Pedagógicos e instrumentos de avaliação e controle para orientar e acompanhar o desenvolvimento desta política pública. Entretanto, nota-se que esses instrumentos de orientação podem comprometer a execução prática da proposta, visto que possuem padrões e referenciais estabelecidos (ATHAYDE e MASCARENHAS, 2009).

Entretanto, os entraves para formulação de políticas ou implementação, está relacionado à falta de prioridade política, desconhecimento legal ou técnico, ou falta de recursos para a gestão pública, e também ao descompasso entre a criação dos programas, a implementação e a manutenção destes. Por conseguinte, nota-se que diversas ações são formuladas, mas poucas se consolidam especialmente no âmbito do esporte e do lazer.

Nesse sentido, o Programa Segundo Tempo, tem mantido certa regularidade na sua oferta e ainda conta com uma ação específica de atualização de suas diretrizes por meio de publicação intitulada “Programa Segundo Tempo – Diretriz”<sup>35</sup>. Nesse documento o Ministério do Esporte reafirma que a formulação de Políticas Públicas deve assegurar os direitos sociais fundamentais a todos os cidadãos com qualidade, equidade e universalidade, buscando democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte, de forma a promover o desenvolvimento integral.

O Programa Segundo Tempo continua com a mesma finalidade mesmo frente a inúmeras discontinuidades, a socialização das crianças e adolescentes matriculados em escolas públicas e a maior preocupação do projeto é a inserção de um grande número de alunos. Assim, a vivência esportiva será para a grande maioria uma socialização para o desempenho de determinado papel social envolvendo a aquisição de capacidades (habilidades) físicas e sociais, valores,

---

<sup>35</sup> O documento ainda dá publicidade às orientações e procedimentos necessários à elaboração dos projetos, conforme legislação vigente, buscando nortear a iniciativa de entidades que estejam aptas e manifestem interesse em formalizar parceria com o Ministério do Esporte. Disponível em <[www.esporte.gov.br/segundotempo](http://www.esporte.gov.br/segundotempo)>. Acesso em novembro de 2016.

conhecimentos, atitudes, normas e disposições que podem ser aprendidas em uma ou mais instituições sociais, como por exemplo, a família, a escola, o esporte, e ainda através dos meios de comunicação.

Com base nesses princípios o Ministério do Esporte traçou uma meta de atendimentos para os primeiros anos de implantação do mesmo e, logo nos primeiros 3 anos de execução do mesmo conseguiu atingir as metas de mais de um milhão de crianças e adolescentes beneficiados, com mais de 600 municípios atendidos. Ainda, de acordo com dados divulgados pelo Ministério do Esporte e, 2006, logo após esses primeiros três anos de Programa, verificou-se que 26 Estados, o Distrito Federal e mais de 1.393 municípios já haviam assinado o termo de adesão ao Programa Segundo Tempo.

Através do Convênio, o Ministério do Esporte repassa materiais esportivos para os Núcleos desenvolverem o Programa. Os materiais são distribuídos gratuitamente. Esses materiais provem do Programa Pintando a Liberdade, onde são os detentos que realizam confecção de bolas, redes e demais materiais esportivos, em troca de redução em suas penas.

O Programa Segundo Tempo foi definido como estratégico e de abrangência nacional, pois ultrapassa a participação de mais de um milhão de beneficiários, de acordo com relatório disponibilizado na plataforma do Governo Federal (DADOSGOV, 2014). Foi implantado por meio de parcerias com entes públicos e privados, buscando a integração de crianças e adolescentes como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida.

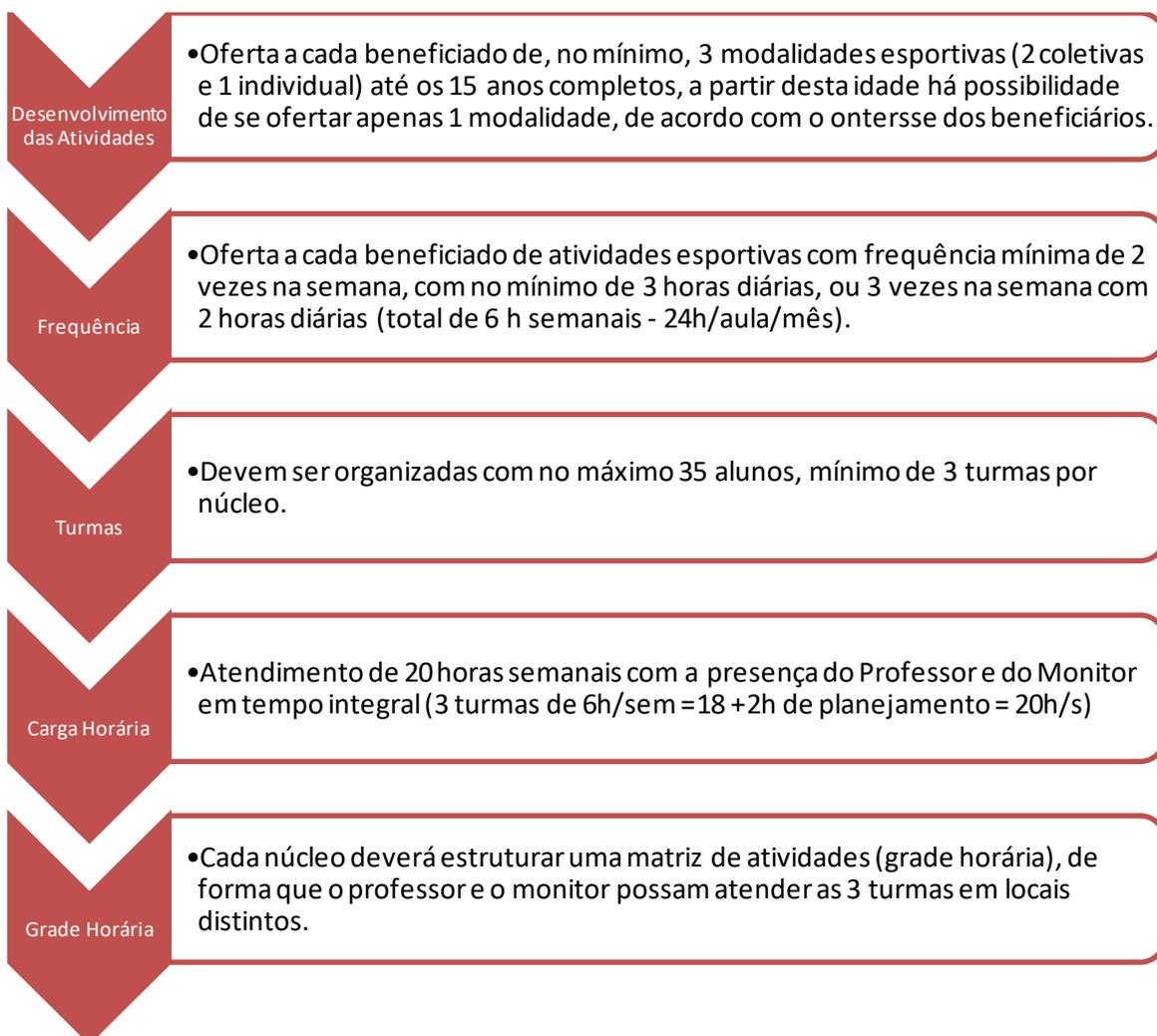
O PST é desenvolvido por meio da formalização de parcerias entre as entidades públicas e o Ministério do Esporte, com vigência preestabelecida de 24 meses, aplicando-se proposta pedagógica com vistas a possibilitar múltiplas vivências esportivas aos beneficiados. Cada convênio do Programa Segundo Tempo estabelece em seu âmbito os Núcleos de Esporte Educacional (NED).

A implantação dos núcleos de esporte e sua modernização têm recursos destinados quase que exclusivamente para a construção e adequação de infraestrutura para o esporte educacional, recreativo e de lazer. De acordo com a nova diretriz do Programa Segundo Tempo, um Núcleo de Esporte Educacional é constituído por um grupo que pode receber de 70 a 100 crianças e adolescentes,

atendidos no contraturno escolar em espaços físicos específicos às atividades esportivas definidas, podendo ser no ambiente da escola ou em espaços comunitários (públicos ou privados).

A figura 9 contempla os critérios para funcionamento de um Núcleo de Esporte Educacional.

Figura 9. Critérios para funcionamento de um NED.



Fonte: BRASIL, 2016, p. 8-9. Adaptado pela autora.

O núcleo não se refere somente ao espaço físico onde são desenvolvidas as atividades, mas também à sua composição, podendo funcionar em um ou mais espaços físicos, desde que estejam sob a mesma coordenação e tenham como referência a sede do núcleo. Nesse caso, o núcleo deverá ter uma base definida,

preferencialmente a sede, ou seja, um local onde os recursos humanos possam se reunir para organizar suas atividades e que seja referência para os participantes, famílias e Ministério do Esporte (BRASIL, 2016).

O corpo de profissionais deve ser composto por um coordenador-geral, um coordenador pedagógico, um coordenador setorial, um interlocutor que utilize o o Sistema de Convênios do GF (SICONV)<sup>36</sup>, professores de Educação Física com formação em nível superior e acadêmicos de Educação Física ou Esporte regularmente matriculados. Nesse sentido, tivemos um avanço na valorização dos profissionais que atuam com a Educação Física e Esporte, pois no início do programa bastava ser acadêmico de qualquer curso de licenciatura para atuar junto aos beneficiários e, na maioria das vezes, esses acadêmicos somente reproduziam o que haviam vivenciado como alunos de Educação Física na escola.

Quando da criação do projeto piloto do Programa Segundo Tempo, a Secretaria Nacional de Esporte Educacional, à época, efetuava o gerenciamento das parcerias por meio do Sistema Integrado de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo (SIAPA), implementado para operacionalizar o PST em todo o território nacional com o apoio das equipes de colaboração. Todos os dados relacionados ao Núcleo de Esporte, tais como endereço, cidade, unidade da federação, profissionais ligados ao Núcleo, modalidades esportivas e complementares estão cadastrados nas bases do SIAPA.

De acordo com as diretrizes de 2016, o controle social é realizado sistematicamente, individualmente ou por meio de suas entidades associativas e representativas. Este é um direito da cidadania: zelar pelo bom uso dos recursos públicos. A Entidade de Controle Social se refere a uma instituição que deverá acompanhar a execução das atividades do convênio, podendo ser uma Organização Não Governamental (ONG), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou um Conselho Municipal que trate dos direitos da criança e do adolescente. Ademais, será necessário que o proponente informe no Projeto

---

<sup>36</sup> O Sistema de Convênios (Siconv) foi criado em 2008 para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos. Entre as vantagens desta ferramenta está a agilidade na efetivação dos contratos, a transparência do repasse do dinheiro público e a qualificação da gestão financeira. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/servicos-do-mp/siconv-sistema-de-convenios>>. Acesso em janeiro de 2017.

Técnico os dados da entidade (nome, e-mail, telefone, endereço, município, CEP e dirigente/representante). Posteriormente, quando da execução do convênio, a entidade indicada no projeto técnico será orientada pelo Ministério do Esporte (via ofício) quanto aos procedimentos para elaborar os relatórios de acompanhamento do convênio (BRASIL, 2016).

O interessado em estabelecer a parceria deve disponibilizar infraestrutura esportiva para o desenvolvimento das atividades na escola e/ou em locais próximos (públicos ou privados), preferencialmente que não demandem transporte para o deslocamento dos beneficiados.

Os espaços, de acordo com a figura 10, devem ser adequados às atividades a serem ofertadas e à quantidade de beneficiados atendidos e devem ter condições mínimas de atendimento, incluindo banheiros (ou acesso disponível em locais próximos), bebedouros (ou acesso à água) e espaço para a realização de atividades complementares, caso contempladas.

Figura 10. Estrutura dos espaços físicos para o Programa Segundo Tempo.



Fonte: Brasil, 2016, p. 11-12. Adaptado pela autora.

Ainda de acordo com o Ministério do Esporte, o atendimento anual do Programa Segundo Tempo ultrapassa 1,2 milhão de beneficiários, porém ainda se

está longe de atingir o potencial-alvo do programa, que são os mais de 50 milhões de alunos matriculados na Educação Básica. De acordo com o Censo do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2014, a Educação Básica, maior etapa do Ensino Fundamental, abriga 28 milhões de crianças e adolescentes. Desse total, 15,7 milhões cursam os anos iniciais e 12,8 milhões os anos finais. O que pode facilitar a expansão do Programa Segundo Tempo para o atendimento da demanda é o fato de que 95,9% desse total de alunos residem em áreas urbanas, onde existe maior número de equipamentos para a prática esportiva.

Utilizando uma parceria firmada com Universidades Públicas, o Ministério do Esporte mantém uma rede de inteligência do Programa Segundo Tempo por meio de equipes nacionalmente constituídas e coordenadas por professores ligados a Instituições de Ensino Superior, denominadas Equipes Colaboradoras, cuja função é promover o acompanhamento pedagógico do trabalho desenvolvido nos núcleos; a assessoria aos professores dos núcleos na construção de suas propostas pedagógicas, de forma a atender às diretrizes do Programa Segundo Tempo e sua organização de desenvolvimento; a avaliação *in loco*; manter um plantão permanente à distância e promover a capacitação dos recursos humanos envolvidos de forma presencial e em Educação a Distância (EaD) (BRASIL, 2016, p. 19-20).

Com a intenção de incentivar a prática esportiva na escola, o ME vem buscando a integração entre a política esportiva educacional e a política de educação desde o início do Programa Segundo Tempo. O programa vem apresentando um crescimento significativo ao longo dos anos. Contudo, ainda existe um número muito grande de crianças e jovens em idade escolar que não têm acesso ao esporte. Em entendimento entre Ministério do Esporte e o Ministério da Educação sobre a importância da participação da escola na democratização do esporte, iniciou-se em 2009 uma integração entre suas políticas, no intento de estabelecer condições mínimas para viabilizar a oferta do esporte na escola, unindo os esforços à perspectiva da educação de tempo integral. A materialização da proposta se deu pela inserção do Programa Segundo Tempo nas escolas do Programa Mais Educação<sup>37</sup>, programa que já prevê o Esporte e Lazer como macrocampo.

---

<sup>37</sup> Constitui-se como estratégia do MEC para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. As escolas que fazem adesão ao programa podem optar por atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura

No ano de 2012, o PST passa a compor o macro campo Esporte e Lazer do Programa Mais Educação, buscando cumprir e compor com a política de educação integral. Inserir-se neste contexto permitiu ao Programa Segundo Tempo ampliar as possibilidades de oferta de práticas corporais e serem desenvolvidas, o qual antes centrava-se prioritariamente na prática esportiva, passando a adotar a seguinte nomenclatura: PST Padrão e PST no Mais Educação. Nos dois casos todas as práticas ofertadas devem apresentar um princípio educativo, de maneira sistematizada e didaticamente organizada, conforme os conteúdos apresentados nos eventos de capacitação realizados pelo Ministério do Esporte, baseando-se no ensino de dança, esportes, ginástica, luta, capoeira e práticas corporais de aventura.

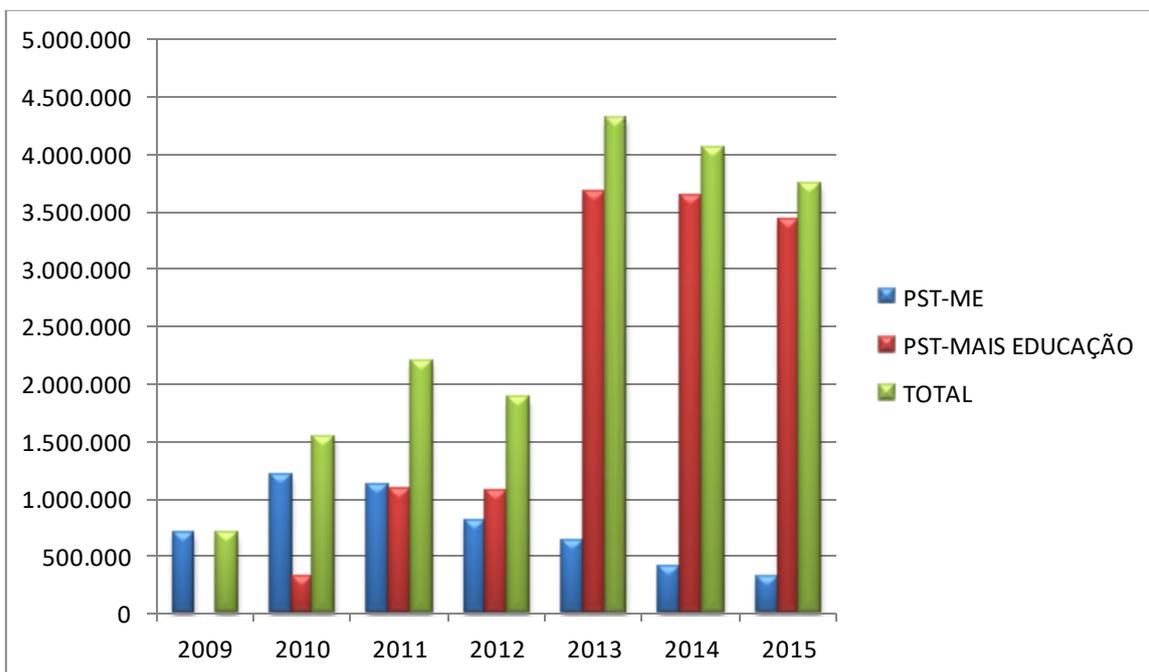
A formação proposta pelo Ministério do Esporte tem como intenção oferecer estratégias pedagógicas para que os monitores, que em sua maioria eram pessoas da comunidade que possuíam apenas experiências com determinadas práticas, mas não possuem formação em Educação Física para que pudessem desenvolver uma prática educativa que principalmente no que concerne a disciplina Educação Física e que estivesse atrelada as propostas do projeto pedagógico da entidade executora, principalmente no que concerne a disciplina Educação Física.

No entanto, a inserção de um programa que inclui o esporte na escola no contraturno qualifica o desenvolvimento de ações para o esporte e lazer por meio da sua proposta pedagógica e do processo de capacitação e acompanhamento agregados ao programa. As responsabilidades do Ministério do Esporte no programa são: distribuição de kits de materiais esportivos diversificados; produção e editoração do material pedagógico (livro dos fundamentos do programa, DVD e Caderno de Apoio Pedagógico) e oferta de orientação aos monitores, gestores estaduais e municipais sobre o Esporte na Escola e acompanhamento pedagógico do projeto. Já sob a responsabilidade do MEC ficam o mecanismo de transferência de recursos para ressarcimento de alimentação e transporte dos monitores; a impressão de material didático-pedagógico e distribuição dos materiais esportivos e didático-pedagógicos; o recurso disponibilizado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para compra de materiais

para modalidades específicas, como natação, judô, capoeira etc.; e o recurso financeiro para aquisição de material esportivo destinado à modalidade atletismo.

Podemos observar na figura 11 que houve alterações significativas quanto à diminuição do número de beneficiados no Programa Segundo Tempo executado prioritariamente pelo Ministério do Esporte em relação ao número de crianças e adolescentes atendidos pelo PST no Programa Mais Educação.

Figura 11. Quantidade de beneficiados pelo PST de 2009 a 2016 em milhões



Fonte: CGU, 2016<sup>38</sup>. Gráfico elaborado pela autora.

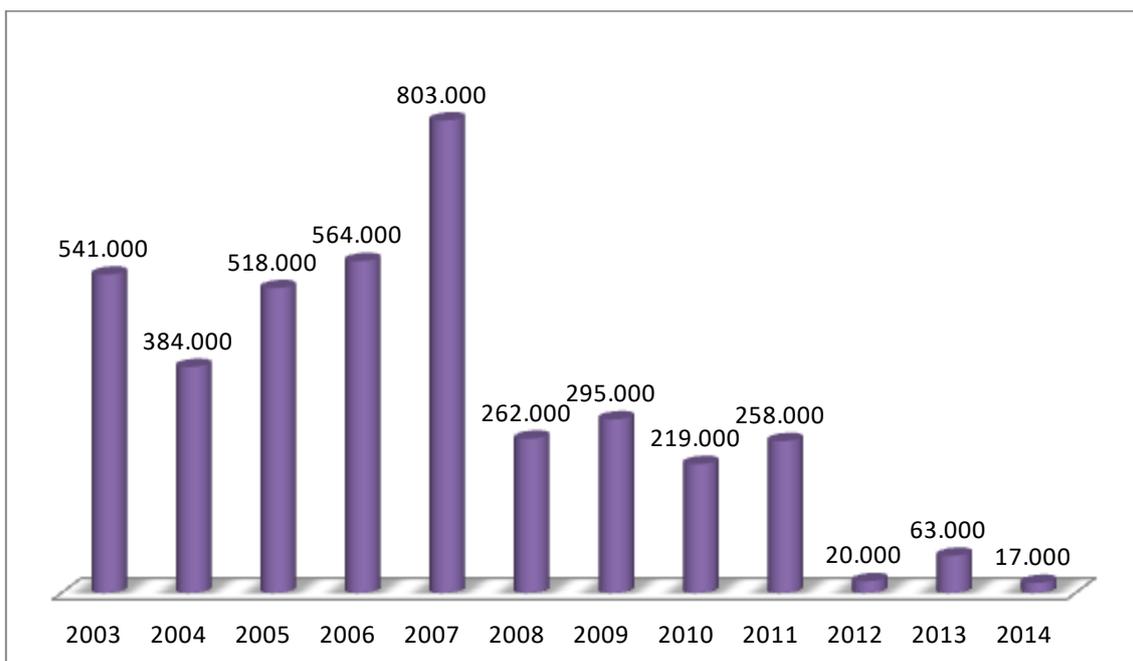
O Programa Segundo Tempo foi sendo ampliado gradativamente dentro do Programa Mais Educação, uma vez que os primeiros editais priorizavam somente escolas localizadas na região metropolitana das capitais brasileiras com alto grau de vulnerabilidade social. Posteriormente ampliou-se o programa para outros municípios e, desse modo, foi também se interiorizando por todo o país. No período compreendido entre 2003 e 2015, foram implantados 22.817 núcleos (CGU, 2016).

<sup>38</sup> Disponível em: <<http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Item/displayifs.aspx?List=0c839f31-47d7-4485-ab65-ab0cee9cf8fe&ID=447497&Web=88cc5f44-8cfe-4964-8f4-376b5ebb3bef>>. Acesso em dezembro de 2016.

Há que se considerar que no ano de 2009 ainda não havia sido estabelecida a parceria com o Ministério da Educação.

Já na figura 12 apresenta-se somente o número de adolescentes com idade entre 12 e 18 anos incompletos, que participam do PST, excluídas aqui as crianças com idade inferior.

Figura 12. Número de Jovens ativos no PST 2003-2014



Fonte: Sistema de Acesso a Informação/Ministério do Esporte.

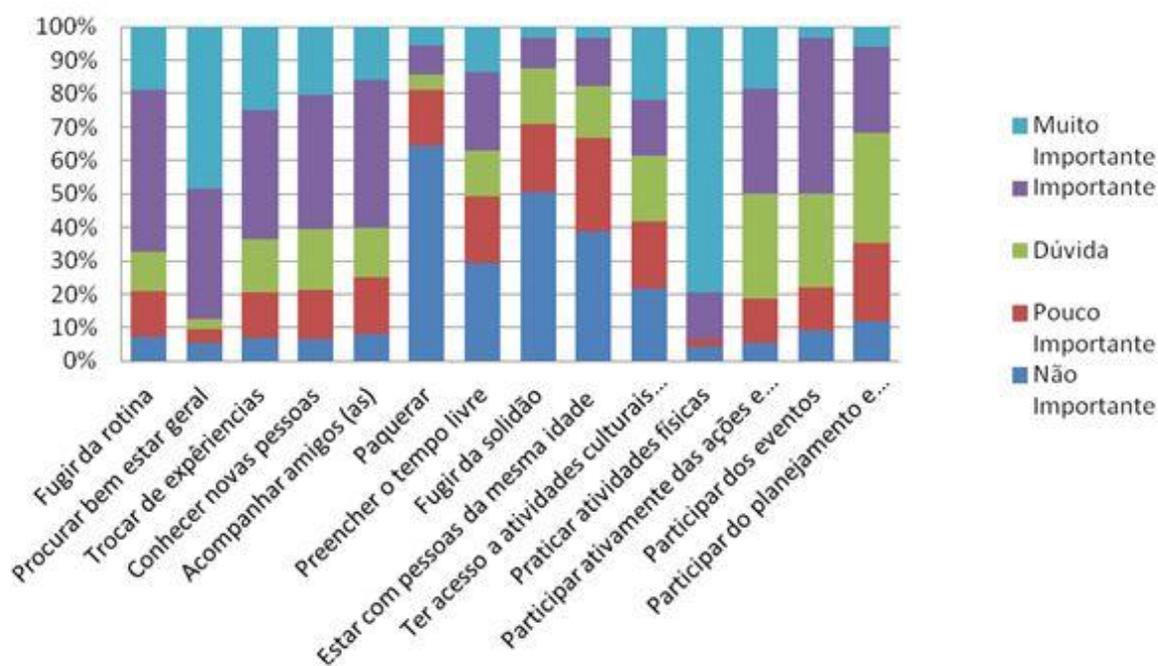
Na Figura 12 pode-se observar que houve oscilações significativas no número de jovens participantes do Programa Segundo Tempo, mesmo antes da parceria com o ministério da Educação. Porém, não foram encontrados documentos oficiais que apresentassem as justificativas dessas alterações. Nos anos seguintes, à medida que o Programa é incorporado pelo Mais Educação, há uma diminuição significativa na quantidade de beneficiários atendidos diretamente administrado pelo Ministério do Esporte. Pode-se perceber que mesmo nessa faixa etária existe um número bem elevado de adolescentes integrados a proposta do Programa Segundo Tempo e que esses dados antecedem a entrada dos mesmos na universidade.

No ano de 2012, o Programa Segundo Tempo Universitário foi criado no sentido de contribuir para a consolidação de uma política pública permanente de

esporte e de lazer. O PST Universitário tem como prioridade proporcionar aos acadêmicos acesso ao esporte e ao lazer de qualidade de maneira gratuita. Se o propósito fosse tratar dos motivos que levam os jovens universitários a participarem de um programa dessa natureza.

Na pesquisa realizada por Nora e demais pesquisadores (2014) e apresentada na Figura 13, foram identificados alguns determinantes que levam os universitários a participarem do PST Universitário. A defesa dos pesquisadores é que estes fatores, quando classificados conforme o grau de importância, estão demonstrando os interesses e objetivos de cada indivíduo ao ingressarem em um Programa de esporte e lazer.

Figura 13. Demonstrativo dos “Determinantes que levam os indivíduos a aderir às atividades do PST Universitário”



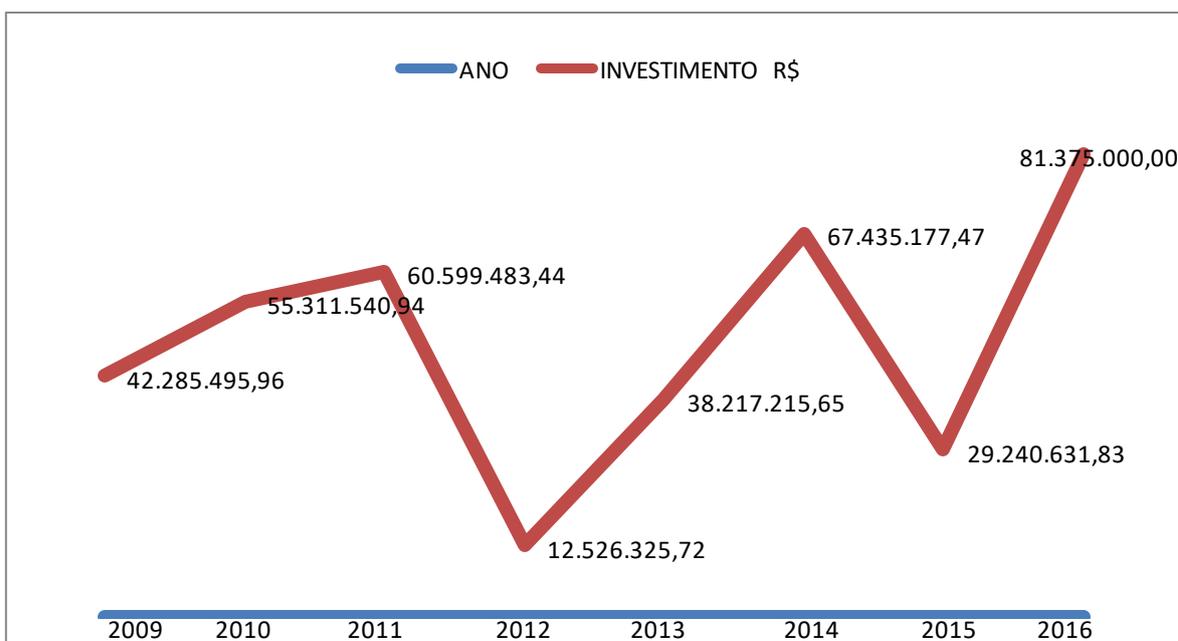
Fonte: Nora, 2014.

Com base nesses estudos de casos, pode-se constatar que o PSTU está conseguindo cumprir ao que se propõe, pois oportuniza que estudantes universitários espaços públicos dentro das instituições, assegurando o direito ao acesso à prática de atividades de esporte e lazer com qualidade de forma gratuita, as quais podem se constituir numa prática social e educativa importante,

promovendo e potencializando elementos que poderão favorecer reflexões críticas sobre as desigualdades sociais e seus riscos, assim como minimizar o tempo de exposição àqueles. Nota-se que o Programa Segundo Tempo apresenta-se como uma proposta que pretende articular políticas públicas de diferentes órgãos do governo federal, ou seja, coordenar ações da área da educação com ações da área do esporte e do lazer. Nos documentos do Programa consta ainda a pretensão de articular com os outros setores como saúde, cultura e segurança.

Os recursos são provenientes do Ministério do Esporte para implantação desta política são na forma de materiais esportivos e pagamento dos recursos humanos. Entretanto, há entidades que receberam recursos para oferecimento do reforço alimentar até o ano de 2011, mas a partir desse ano os convênios firmados não recebem o aporte financeiro para distribuição do reforço, sendo esta uma contrapartida da entidade conveniente. Ainda utilizando o PST como uma ação que de certo modo traz no seu escopo a intencionalidade de pleitear o *status* de uma política pública intersetorial, os dados de investimento disponibilizados pela CGU e apresentados na figura 14 demonstram que houve muitas oscilações quanto ao valor destinado para a execução do Programa Segundo Tempo.

Figura 14. Valores investidos no Programa Segundo Tempo de 2009 a 2016.



Fonte: CGU, 2016. Gráfico elaborado pela autora.

Ainda, a título de ilustração do que acontece com a distribuição da destinação orçamentária dentro de uma grande área, são apresentados, no quadro 6, os valores das rubricas previstas para 2014.

Quadro 6. Rubricas Desporto e Lazer – PLOA 2014.

RUBRICA ORÇAMENTÁRIA	PERCENTUAL (EM MILHÕES)
Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	R\$ 781,1
Copa do Mundo FIFA 2014	R\$ 70,0
Programa Segundo Tempo	R\$ 164,5
Implantação e modernização de outros núcleos de esporte	R\$ 126,6
Bolsa Atleta	R\$ 181,3
Pagamento de pessoal ativo e encargos sociais do Ministério dos Esportes	R\$ 25,8
Demais áreas	R\$ 201,8

Fonte: BRASIL, 2014.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) demonstra qual é a compreensão e o grau de importância que se tem das prioridades governamentais. Constatou-se que, só em 2014, para os Jogos Olímpicos, as prioridades foram a implantação de equipamentos esportivos, com a destinação de R\$ 781,1 milhões para preparação e organização dos jogos e mais R\$ 70 milhões para a organização da Copa do Mundo. O elevado investimento que foi sendo feito ano a ano desde a escolha do Rio de Janeiro como país-sede da Olimpíada demonstra a clara intenção do Governo Federal de colocar o Brasil entre os 10 países com maior potencial esportivo, quando considerado o número de medalhas conquistadas nos Jogos Olímpicos e, entre os 5 países com maior número de medalhas nos Jogos Paralímpicos. Pode-se observar que a maior concentração de recursos está sempre relacionada ao Esporte de Alto Rendimento, uma vez que as rubricas orçamentárias propostas na área do desporto e lazer são Olimpíadas 2016, Copa do Mundo 2014, PST e demais (implantação e modernização de outros núcleos de esporte, Bolsa Atleta, pagamento de pessoal ativo e encargos sociais do Ministério dos Esportes e demais áreas).

O quadro 7 apresenta a dotação orçamentária autorizada por função de governo nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Quadro 7 Dotação autorizada por função de governo (em milhões de R\$).

Função	2014	2015	2016
Previdência Social	589.519,88	605.137,42	573.618,38
Saúde	119.316,54	126.257,55	110.077,98
Educação	121.843,87	129.043,69	103.602,18
Assistência Social	84.376,29	83.291,78	77.384,53
Trabalho	86.907,63	78.174,59	72.496,15
Defesa Nacional	50.809,65	51.855,51	60.037,83
Judiciária	35.007,00	35.995,66	31.231,96
Administração	29.921,90	32.784,75	28.140,15
Transporte	30.928,03	27.527,24	17.449,89
Segurança Pública	12.653,31	12.074,38	9.073,87
Ciência e Tecnologia	11.426,11	11.838,90	7.637,15
Legislativa	8.381,42	8.387,97	7.219,93
Gestão Ambiental	10.285,98	8.173,97	6.403,07
Essencial à Justiça	6.811,74	7.749,14	6.393,32
Comércio e Serviços	7.068,33	6.548,29	5.433,96
Urbanismo	9.465,18	10.695,84	4.612,79
Organização Agrária	7.101,44	6.569,04	4.052,23
Relações Exteriores	2.847,12	3.429,48	3.005,46
Indústria	3.123,07	3.072,86	2.437,14
Cultura	3.629,03	3.125,35	2.189,52
<b>Desporto e Lazer</b>	<b>3.924,20</b>	<b>3.826,62</b>	<b>1.830,91</b>
Comunicações	2.153,90	1.805,55	1.493,23
Direitos da Cidadania	2.234,72	2.460,52	1.411,89
Energia	2.615,64	2.611,23	1.233,58
Saneamento	2.703,23	2.771,58	635,19
Habitação	449,70	204,29	27,63
Encargos Especiais	1.791.268,26	1.951.340,73	1.696.789,42
Reserva de Contingência	36.412,96	34.078,19	94.720,86
<b>Total</b>	<b>3.102.492,30</b>	<b>3.283.023,90</b>	<b>2.960.142,55</b>

Fonte: Sistema SigaBrasil, (LOA 2013-2015 / TCU/SecexEducaçãoFonte: TCU/Secex/Educação - Despesa Execução – Funções). Na previsão orçamentária do ME computa-se também estimativa de arrecadação proveniente dos recursos decorrentes da Lei 9.615/98. Disponível em: <portal.tcu.gov.br/.../file Download.jsp?...8A8182A258DA3A420158DA9D79290C31>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

No entanto, a análise comparativa do Projeto de Lei Orçamentária Anual elaborado para 2014, 2015 e 2016, apresentado no quadro 7, demonstra que mesmo o esporte estando em plena ascendência com a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, na previsão de 2016 constata-se um decréscimo considerável no aporte destinado à função “Desporto e Lazer. Verifica-se que a dotação autorizada para a função Desporto e Lazer representa 0,13%, 0,12% e 0,06% do montante total autorizado do orçamento da União nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, respectivamente. Além disso, observa-se redução real do orçamento destinado à função 27, que caiu aproximadamente 53% de 2014 a 2016<sup>39</sup>.

Vale esclarecer que a função Desporto e Lazer possuem duas principais fontes de ingressos orçamentários: Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União e recursos repassados pela Caixa Econômica Federal ao Ministério do Esporte por força da Lei n.º 9.615/1998 (Lei Pelé).

Enquanto investimento direto, a área de Desporto e Lazer obteve no ano de 2016 somente 0,06% do montante total orçamentário aprovado para o investimento realizado no ano de 2014. Na área do Desporto e Lazer, as prioridades foram a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Esses megaeventos esportivos obtiveram destinações orçamentárias de 781,1 e 70 milhões de reais (R\$ 851,1 milhões), respectivamente.

O Programa Segundo Tempo também expandiu-se através do Programa Forças no Esporte (PROFESP), desenvolvido pelo Ministério da Defesa, com o apoio da Marinha, Exército e Aeronáutica, e em parceria com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O PROFESP tem características específicas, como a oferta de aulas de cidadania, música e navegação para crianças e adolescentes de 7 a 17 anos, prioritariamente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que moram em áreas próximas a unidades e quartéis do Exército, Marinha e Aeronáutica.

Nos núcleos são distribuídas quatro refeições por dia: café e almoço, para crianças e jovens que frequentam o programa pela manhã, e almoço e lanche, para

---

<sup>39</sup> FISCESPORTE 2016. Sistema SigaBrasil (LOA 2013-2015 – Despesa Execução – Funções). Valores atualizados de janeiro do respectivo ano a janeiro de 2016 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual. Na previsão orçamentária do ME, computa-se também estimativa de arrecadação proveniente dos recursos decorrentes da Lei n.º 9.615/98. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258DA3A420158DA9D79290C31>>. Acesso em novembro de 2016.

quem participa no período da tarde. Além disso, as Forças Armadas oferecem serviço médico, odontológico e de assistência social, coordenadores, transporte e monitores das organizações militares.

A estrutura apresentada na Figura 15 expõe a forma organizacional das unidades militares no que diz respeito a gestão do PROFESP.

Figura 15. Organograma funcionamento do Programa Forças no Esporte.



Fonte: Ministério da Defesa.

O programa foi incluído no Plano de Gestão Estratégica do Ministério da Defesa e recebeu, entre 2003 e 2013, do Ministério do Esporte, cerca de R\$ 22,3 milhões em materiais esportivos (bolas, redes, jogos), uniformes e instrumentos de avaliação (balanças, cronômetros, fitas métricas). Somente em infraestrutura, ou seja, reformas, obras de instalações e adequações esportivas, foram disponibilizados em 2014, cerca de R\$ 18,4 milhões. Para 2015, foram assegurados pela pasta recursos na ordem de R\$ 15 milhões, que seriam destinados ao

pagamento de professores, infraestrutura, material esportivo e capacitação profissional.

Como verifica-se na Figura 16, o Ministério da Defesa, nas suas unidades militares distribuídas por todo o Brasil, possui infraestrutura adequada para atender milhares de crianças, facilitando dessa forma o acesso a ações voltadas ao desenvolvimento da iniciação ao esporte. O fato dessas instalações já estarem construídas diminuem o investimento a ser destinado para a construção, necessitando apenas de financiamento público para a melhoria e manutenção de equipamentos e áreas esportivas.

Figura 16. Instalações Esportivas Militares.



### Disponibilidade de instalações esportivas

	<b>Marinha</b>	<b>Exército</b>	<b>Aeronáutica</b>	<b>Total</b>
<b>Quadra de areia</b>	<b>33</b>	<b>62</b>	<b>21</b>	<b>116</b>
<b>Ginásio</b>	<b>15</b>	<b>72</b>	<b>13</b>	<b>100</b>
<b>Campo de futebol</b>	<b>66</b>	<b>202</b>	<b>69</b>	<b>337</b>
<b>Pista de atletismo</b>	<b>29</b>	<b>144</b>	<b>14</b>	<b>187</b>
<b>Quadra poliesportiva</b>	<b>145</b>	<b>347</b>	<b>126</b>	<b>618</b>
<b>Quadra de tênis</b>	<b>09</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>92</b>
<b>Piscina</b>	<b>45</b>	<b>41</b>	<b>23</b>	<b>109</b>
<b>Futebol society</b>	<b>58</b>	<b>90</b>	<b>38</b>	<b>186</b>

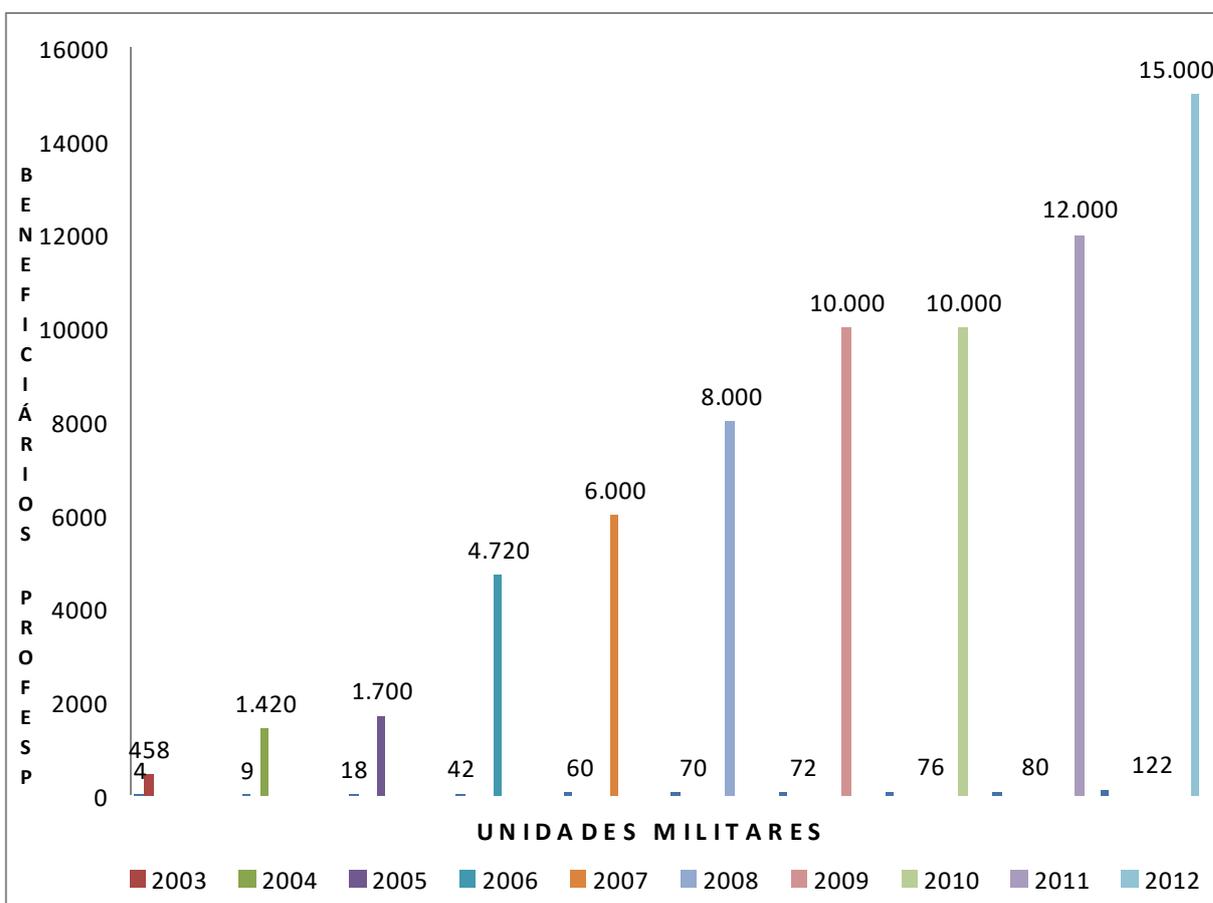
### Esporte - Educação - Saúde - Inclusão Social

Fonte: Ministério da Defesa.

O programa Forças no Esporte está se propondo a beneficiar mais de 20 mil crianças e adolescentes de todo o país, oferecendo aulas de vôlei, futebol e natação, além de atividades culturais e de reforço escolar. Como apresentado na

Figura 17, atualmente, 15 mil alunos são atendidos pelo programa em 122 unidades militares espalhadas pelo país. Os resultados obtidos e apresentados pelo Ministério da Defesa incluem a redução da evasão escolar; o incremento do rendimento escolar; a diminuição da violência familiar e junto à sociedade; a melhoria da saúde; o aumento da consciência ambiental; o maior interesse pela prática esportiva; a ampliação da integração social; e o reconhecimento ao apoio do Governo e das Forças Armadas na formação da população brasileira.

Figura 17. Unidades Militares com o PROFESP e beneficiários - 2003 a 2012.



Fonte: Ministério da Defesa, 2016.

De maneira geral, as ações de Esporte Educacional, principalmente as referidas nesse capítulo, têm como objetivo atender a população, muito embora se verifique que sistematicamente o cidadão não tem como encontrar informações sobre as metas de tais políticas ou referências sobre seus objetivos, locais de implantação etc.

Considerando as diretrizes e os objetivos das ações do Esporte Educacional pode-se constatar que o Brasil poderia ter construído uma política nacional que propiciasse o entrelaçamento das diversas manifestações esportivas, bem como uma aproximação dos diferentes interlocutores representados pelas instituições públicas, privadas ou de economia mista e, ainda, a utilização compartilhada das estruturas e equipamentos esportivos espalhados pelas regiões brasileiras.

Para Tubino (1999), a Política Setorial do Esporte no Brasil, na abrangência da legislação esportiva brasileira em vigor, pelos seus instrumentos legais, deverá constituir o marco referencial do país para o planejamento, organização, execução e avaliação das práticas esportivas em todo o território nacional. O autor, em seminário realizado em 2015, destacou que para que um país possa pensar e desenvolver um sistema com políticas públicas para o esporte é necessário que se reconheça que o esporte é um fenômeno mundial. Salientou que muitos documentos editados e aprovados em forma de leis e normativas já ressaltam esse reconhecimento. Faz-se importante “captar e retratar essa diversidade nos conceitos de Esporte de Alto Rendimento, Esporte Participação e Esporte Educacional<sup>40</sup>”.

O autor destaca ainda que as diversas manifestações operam semelhantemente a subsistemas com códigos e orientações distintas, mas que atendem as suas especificidades. Para ele, “o esporte rendimento opera por meio de um código binário vitória-derrota; o esporte participação, a partir dos códigos do divertimento, da saúde, da sociabilidade, do bem-estar; e o esporte escolar, com o código da formação ou da educação”.

Essas análises desembocam, logicamente, na afirmação de que, para melhorar nosso índice de desenvolvimento esportivo, o sistema e as políticas públicas precisam priorizar efetivamente o esporte para todos (participação, como conhecido). O esporte educacional tem a função de contribuir para a formação ampla do cidadão por meio de uma espécie de “alfabetização esportiva”. Não diferentemente dessa constatação em relação ao esporte, Paulo Freire (1997), quando se referia à alfabetização, afirmava que esse não poderia ser meramente um processo que pretendesse ensinar a ler as letras, e sim a entender o mundo.

---

<sup>40</sup> Para Walter Brach, o Esporte Educacional deveria ser denominado Esporte Escolar.

## CAPÍTULO VI

### 6 A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE NO BRASIL

#### 6.1 INTERSETORIALIDADE

Como bem aponta Bonalume (2011), embora a intersectorialidade seja tema de experiências e estudos significativos no país – Monnerat e Souza (2010) destacam que as principais publicações sobre o tema são provenientes das áreas de Administração Pública e Saúde Coletiva –, ainda existem muitas limitações e escassas informações no que se refere à sua aplicação no tocante às políticas públicas de esporte e lazer. Para adentrarmos a uma análise da presença de uma gestão intersectorial nas políticas federais para o esporte educacional, faremos uma breve revisão sobre a definição e conceito de intersectorialidade e como funciona tal gestão na implementação de uma política pública.

A partir da criação do Ministério do Esporte, em 2003, os debates sobre as políticas públicas para o esporte se intensificaram tanto no meio acadêmico quanto entre os entes federativos. As novas formas de planejamento político vêm tendo destaque no cenário da gestão esportiva.

O termo *gestão* denota administrar, dirigir ou gerir algo ou alguém. Tenório (2005) lembra que aquele que gere alguma ação ou instituição deve buscar resultados nos setores sociais, culturais ou econômicos e afirma a existência de dois modelos de gestão: 1) Estratégica – tipo de ação social utilitarista fundamentada no cálculo de meios e fins e implementada por meio da interação entre duas ou mais pessoas, em que uma delas terá autoridade sobre as demais; 2) Social – vinculada à identificação das políticas públicas como possibilidade de gestão democrática, na qual o cidadão faz parte do processo não apenas como eleitor ou contribuinte.

A gestão social é uma proposta mais participativa e democrática. As ações democráticas e o planejamento integrado, que valorizam mecanismos de descentralização e de participação da comunidade, são recomendados pelas novas formas de gestão pública, com origem nos anos 1980. Para Farah (2001), essas novas formas de gestão, que superam o modelo de provisão estatal e o modelo centralizado, fortalecem as ações coletivas e socioeducativas, formam redes

institucionais, articulações intersetoriais e intergovernamentais e envolvem a sociedade civil. Ainda de acordo com a autora, a integração dos procedimentos de planejamento envolve a relação entre o Estado e o mercado e expõe novas possibilidades de articulação: a) articulação intergovernamental vertical – entre as instâncias federal, estadual e municipal; b) articulação horizontal – entre instituições públicas de uma mesma instância; e c) articulação intersetorial – processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizadas. Nessas articulações, entendidas como novas formas de gestão pública, surgem novos participantes nos processos de planejamento, e os governos locais passam a desempenhar a função de coordenadores.

No Brasil podem ser destacados dois modelos de gestão a partir da década de 1990 (PAULA, 2005, *apud* SILVA *et al.*, 2013, p. 15):

- Gerencial – teve início na década de 1980, com base nos modelos estadunidense e inglês. No Brasil, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi o que mais se aproximou desse modelo, quando foram implementadas no país estratégias neoliberais com foco no mercado, no desenvolvimento econômico e no alinhamento com organizações multilaterais internacionais;
- Societal – tem suas raízes nos movimentos sociais brasileiros dos anos 1960, com foco na dimensão sociopolítica, cidadania e luta por direitos sociais. Além disso, para tornar a gestão mais democrática, a sociedade civil passou a ser compreendida como um elemento relevante. Ganhou protagonismo no Brasil a partir do governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, em 2003.

Esses dois modelos são entendidos como novos arranjos institucionais e buscam articular-se entre os distintos atores sociais para aperfeiçoar a gestão pública. Quando se fala em articulação, fala-se em intersetorialidade, pois, como ponderam Junqueira e Inojosa (1997), a intersetorialidade é uma forma de articulação de experiências ao longo do planejamento, implementação e avaliação das ações para que ocorram o desenvolvimento e a inclusão social.

É preciso incluir um parêntese aqui, pois, conforme Abreu (2009), para que possamos compreender o que significa intersetorialidade, é necessário que tenhamos claro previamente o que entendemos por setor, já que a intersetorialidade é um modelo de gestão que processa a relação recíproca entre vários setores. Para a autora, a reciprocidade mencionada trata de uma interação mútua.

No âmbito das políticas públicas, utiliza-se a categoria *setor* para:

[...] analisar a ação do Estado segundo a lógica setorial, isto é, circunscrita e dividida por atividades como saúde, educação, planejamento urbano, entre outras. O setor seria então compreendido como “um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas ideias e suas práticas”. (MARQUES, 2000, *apud* ABREU, 2009, p. 22)

A análise setorial destaca as relações intrassetoriais, enquanto a análise intersetorial privilegia a interação, a sinergia e a comunicação entre os setores envolvidos em dada política pública (JUNQUEIRA, 2005, *apud* ABREU, 2009).

O debate sobre intersetorialidade ganhou ênfase no final dos anos 1970, quando as sociedades capitalistas enfrentaram a nova crise com o neoliberalismo, que tem na articulação dos setores a maneira de enfrentar problemas complexos, focando na redução de custos operacionais (MOTA, 2006, *apud* BONALUME, 2011). Nessa perspectiva, Nogueira (1997) pondera que a intersetorialidade é tratada apenas como uma forma de otimização de recursos, e a descentralização é, muitas vezes, empregada para neutralizar o excesso de atribuições do Estado, e não para a democratização. Concordamos com Bonalume (2011) quando ela diz que esse não é o perfil de intersetorialidade no qual acredita.

Acreditamos na consideração que fazem Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), de que a descentralização viabiliza a intersetorialidade em prol da promoção da inclusão social.

Sobre o conceito de intersetorialidade, Junqueira (2005) coloca que é a integração de vários setores e da sociedade civil com o objetivo de solucionar problemas sociais. Tal integração pode ser dada por meio da comunicação, interação e compartilhamento de saberes referentes a uma meta comum. Inojosa (1998) corrobora essa ideia quando aponta que a potencialidade da ação

intersetorial está na efetividade de ações realizadas de forma coordenada e na sinergia entre distintos setores.

Marini e Martins (2005) utilizam o termo matricialidade, que tem origem na administração pública e pode ser compreendida como sinônimo de governo matricial e gestão horizontal, um modelo de gestão governamental com foco no desenvolvimento e na articulação entre os programas, fundamentada em uma concepção de rede em uma perspectiva intra e extragovernamental.

Vinculando a intersetorialidade ao conceito de rede, Pereira e Teixeira (2013) dizem que esse modelo emergiu como uma nova forma de gestão oposta à setorialização, propondo integração, articulação de saberes e serviços ou mesmo a formação de redes de parcerias no atendimento às demandas dos cidadãos.

Abreu (2009) acrescenta que a intersetorialidade é um modelo de gestão de políticas públicas em que “responsabilidades, metas e recursos são compartilhados, compatibilizando uma relação de respeito à autonomia de cada setor, mas também de interdependência” (ABREU, 2009, p. 26), e Cunill Grau (2005) completa a ideia, afirmando que se deve considerar que, na implementação de uma política pública, a intersetorialidade é um processo político e, como tal, está sujeito a contradições, restrições e resistências na articulação dos setores.

Uma crítica que se faz ao modelo é quanto ao prefixo *inter*, que remete a uma possível aproximação entre os setores sem que ocorra necessariamente a articulação entre eles. Nesse sentido, deve-se analisar a ação intersetorial considerando-se os possíveis conflitos e pontos de estrangulamento nas relações entre os setores (INOJOSA, 2001). Alguns riscos assinalados para esse tipo de gestão são os atrasos, altos custos de transações, complexidade de processos e problemas referentes à responsabilização pelas ações (POLLITT, 2003).

O debate sobre a intersetorialidade nas políticas públicas vem ocorrendo no sentido de minimizar as características históricas de fragmentação das políticas sociais, que decorre da tradição da ciência moderna de atuar com uma lógica segmentada de organização e produção do saber (MONNERAT; SOUZA, 2010).

Nessa mesma direção, Gonçalves e Guará (2010) apontam que a compartimentalização de especialidades tornou-se propriedade fundamental no processo de busca pelo conhecimento e, da mesma forma como foram estruturadas

as disciplinas, os modelos de administração pública também foram organizados segundo a lógica cartesiana. No entanto, as políticas setoriais não estão conseguindo atender às demandas da população, que necessitam de uma leitura mais abrangente e integral da realidade.

Na opinião de Junqueira (2005), a setorialização das políticas sociais não considera o cidadão na sua totalidade e oferece serviços públicos de forma fragmentada. Nesse sentido, Costa, Pontes e Rocha (2006) destacam a relevância da interdisciplinaridade para uma análise completa dos problemas e na construção de uma estratégia de gestão intersetorial, para que se promovam práticas sociais mais eficazes.

O planejamento de ações conjuntas dá as condições para que os saberes e as práticas setoriais se articulem e se sintetizem para atuar sobre problemas detectados. Isso não quer dizer que os domínios temáticos setoriais não importem, mas que devem concordar para a construção de objetivos comuns. Outra ferramenta importante para que aconteça a gestão intersetorial é a promoção de mecanismos que favoreçam diálogos e fluxos de informação e comunicação, aspectos que permitirão o confronto de divergências entre os agentes envolvidos e de disputas de poder que acontecem no decurso do processo (MONNERAT; SOUZA, 2010).

Schutz e Mito (2010, p. 61-63) sistematizam o debate conceitual de intersetorialidade a partir de três aproximações: como *complementaridade de setores*; como *prática* e como *princípio do trabalho com redes*.

a) Intersectorialidade como complementaridade de setores – Identifica-se no conceito de intersectorialidade a possibilidade de uma nova forma de abordagem das necessidades da população, que se pauta na complementaridade de setores em detrimento da sua fragmentação. Assim, elas poderão ser atendidas em sua totalidade. Destaca-se aqui o conceito de Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), que diz que a intersectorialidade é:

[...] a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, *apud* SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 61).

A ideia é que os saberes e ações de cada política sejam acessados a partir dos problemas da população. Além disso, a intersectorialidade não nega a setorialidade, mas reconhece seus domínios para possíveis conexões, e também não é uma justaposição de projetos setoriais, mas sua complementaridade. Nessa aproximação, a intersectorialidade é uma nova forma de trabalhar que mobiliza sujeitos, setores e conhecimentos em prol da articulação integrada das políticas públicas.

- b) Intersectorialidade como prática – Se a intersectorialidade mobiliza sujeitos, como visto anteriormente, ela também mobiliza práticas. Para Andrade (2006, *apud* SCHUTZ; MIOTO, 2010), a intersectorialidade é prática, é uma construção de práticas intersectoriais. Tais práticas são forjadas com base em problemas concretos e consistem em um novo espaço, que será construído por meio da contribuição dos setores. Assim, a intersectorialidade pode ser visualizada como uma construção em espiral, possibilitando um aprendizado constante, com o encontro dos acúmulos setoriais e sua transformação. Nesse enfoque, as práticas intersectoriais permitem a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população, e cada setor pode contribuir com sua perspectiva setorial de forma articulada.
- c) Intersectorialidade como princípio do trabalho com redes – Bourguignon (2001, *apud* SCHUTZ; MIOTO, 2010, p. 63) trata da intersectorialidade como princípio que deve nortear a construção de redes intersectoriais, traçando novos direcionamentos para as políticas públicas voltadas à família, às crianças e aos adolescentes que necessitam de proteção e inclusão social. Para a autora, o termo *rede* sugere a ideia de “articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal”. É considerada uma alternativa para a forma desarticulada e fragmentada com que as políticas públicas atuam historicamente e implica o fortalecimento da sociedade civil organizada e preparada para uma ação participativa frente à administração

pública. Ao falar sobre intersectorialidade, Junqueira (2000) também trata da temática das redes, afirmando que elas podem mobilizar diversos sujeitos a participar dos processos de gestão de políticas sociais, gerando ações e saberes intersectoriais.

Monnerat e Souza (2010) assinalam que, a partir da produção teórica concernente à Administração Pública, a intersectorialidade estabelece um novo modelo de gerenciamento urbano, que visa à otimização de recursos humanos e financeiros, combatendo, assim, a ineficácia das políticas sociais. Já na produção advinda da Saúde Coletiva, prevalece o entendimento de intersectorialidade como articulação de vários setores na busca de melhores resultados de saúde.

As autoras citam como exemplos de esforços do governo federal em promover a intersectorialidade das políticas sociais os programas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Bolsa Família (PBF). Na área educacional, apontam a necessidade de uma articulação entre setores por conta da evasão escolar, altas taxas de analfabetismo, disparidade na relação idade-série etc., pois esses problemas estruturais que afetam as famílias se refletem nas condições de aprendizagem dos estudantes (MONNERAT; SOUZA, 2010).

Abreu (2009) ressalta que a questão da intersectorialidade no Brasil passou a ser mais recorrente nos debates sobre gestão de políticas públicas após a promulgação da CF/88 e o surgimento das políticas de combate à pobreza, que culminou com o início do Programa Bolsa Família, em 2003/2004. A autora completa descrevendo que, à época, a setorialização das demandas sociais no que se refere à oferta de serviços básicos era vista como um problema central de geração de grandes despesas, dada a insuficiência de recursos no setor público e a necessidade de estabelecimento de prioridades. Para Draibe, a setorialização levava à baixa eficiência das políticas, no sentido de que gera:

[...] (1) falta de articulação entre as políticas sociais, (2) superposições de objetivos e competências, [...]; (5) assim como instabilidade e descontinuidade dos programas sociais. (DRAIBE, 1998, *apud* ABREU, 2009, p. 25)

Em outro contexto, Serrate (2007), referindo-se à necessidade de aplicação da gestão intersetorial nas políticas públicas de saúde, alega que sistemas complexos como o da saúde têm diversas possibilidades de combinação e que os atores e ações transcendem os limites de um setor específico, o que exige uma resposta organizada como pressuposto para um resultado significativo.

Como expõe Bonalume, uma ação intersetorial deve ser capaz de:

[...] articular os vários campos sociais de um território no trato das demandas a serem atendidas na sua globalidade. Esse desafio implica a compreensão das necessidades socioculturais dos envolvidos nas ações políticas (familiares, escolares, de trabalho, esporte, lazer, cultura etc.) e de como cada ação governamental pode atuar sobre elas. A integração das ações caracteriza-se pela definição de finalidades compartilhadas, estruturadas de forma interdependente e complementar. (BONALUME, 2011, p. 10).

Além disso, Lázaro (2008, *apud* BONALUME, 2011, p. 11) traz três dimensões básicas para a intersetorialidade: Princípios – é necessário ter princípios claros e comuns; Instrumentos específicos – necessidade de programas, diretrizes etc.; e Compreensão do território – a intersetorialidade se faz em um território concreto, com sujeitos concretos, instrumentos acordados e princípios comuns.

Completando a reflexão, Abreu (2009, p. 79) aponta outras três dimensões que compõem a intersetorialidade: Política – trata da necessidade de atuar sobre as relações sociais para que estas se transformem; Teórica – necessita da construção de saberes e conhecimentos que embasem a ação; e Ideológica – transformação dos sujeitos sociais envolvidos para que se conscientizem sobre os direitos sociais.

Assim sendo, é possível perceber que as políticas públicas vêm se complexificando e sendo tratadas a partir de temáticas e não apenas por setores, visando à pluralidade de olhares e conhecimentos sobre a mesma questão (JUNQUEIRA, 2005; COELHO, 2009; CUNILL GRAU, 2005; INOJOSA, 1998). Contudo, Abreu (2009) lembra que a intersetorialidade ainda é um modelo de gestão de políticas públicas confuso, pois “a normatização associada aos programas somente recentemente forneceu orientações aos municípios sobre quais ações e estratégias configuram uma ação intersetorial”, e descoordenado, já que “o elo entre os setores ainda é fraco, com baixa troca de informações, experiências e trabalho em equipe” (ABREU, 2009, p. 25).

De forma a contribuir para a compreensão e organização de ações intersetoriais, Abreu (2009, p. 28-30) analisou o desenvolvimento e a manutenção das relações intersetoriais associadas às estruturas de oportunidade e ao acesso a tais estruturas a partir de quatro formas de acesso:

- 1<sup>a</sup>) Conferências e fóruns – São instrumentos de participação, aproximação e ampliação das redes de comunicação entre os atores de setores distintos. Na análise da autora, o relacionamento entre os setores não pode depender apenas de encontros formalizados, que geralmente acontecem anualmente ou a cada dois anos. Assim, outras formas de comunicação mais frequentes devem ser consideradas.
- 2<sup>a</sup>) Canais informais de comunicação entre os atores envolvidos – As redes sociais, por exemplo, são compostas de relações em mudança contínua, o que pode resultar em mudanças nos vínculos entre os atores e no conteúdo dessas relações. Podem refletir um período restrito ou longo, dependendo das mudanças ocorridas no seu contexto, o que é válido tanto para as relações que são fruto de canais de comunicação formal, quanto para aquelas que não estão relacionadas diretamente à estrutura do Estado. As relações informais podem ser avaliadas como um elemento facilitador, mas não como uma estratégia básica para se construir vínculos entre setores, já que assim as relações estariam amarradas a uma trajetória anterior que deve ser construída de forma individual.
- 3<sup>a</sup>) Canais de comunicação e interação permanentes criados, mantidos e operacionalizados por um órgão de coordenação intersetorial – Tais canais indicam que diferentes atores e setores têm a possibilidade de acessar elementos materiais e imateriais por meio das redes sociais e fornecem pistas para concluir pelo maior ou menor grau de descentralização na gestão da política pública em questão. A centralização ou descentralização na gestão da política determina as estratégias de ação, o compartilhamento de recursos e informações.

Quanto maior for a descentralização da gestão da política, maior será a necessidade da presença de um mediador nos setores para a negociação, discussão e acompanhamento das ações setoriais na ação intersetorial e de um coordenador para orientar as ações entre os setores envolvidos.

- 4ª) Democratização das informações e recursos, participação na gestão frente a decisões incrementais na prestação dos serviços e no acompanhamento dos beneficiários da política pública – Está integrada a todas as formas assinaladas anteriormente. No que se refere às informações e na resolução de problemas, as redes sociais podem ser avaliadas como uma estratégia rápida e eficiente para que se compreenda essa dinâmica. Da mesma forma, é abordado o tema da herança de uma gestão pública marcada por uma hierarquia vertical e piramidal que acaba se tornando um obstáculo na medida em que as decisões de caráter incremental tenham que percorrer um longo processo no interior dos escalões da burocracia, no lugar de acontecerem na base. Um dos objetivos da intersetorialidade é suplantando as instabilidades da hierarquia burocrática setorial por meio da horizontalização das relações entre os setores com base na interdependência dos serviços.

Ainda nesse esforço de organização, a autora faz uma proposta para desenvolver um modelo ideal de gestão intersetorial, detalhando fatores que podem incrementar ou diminuir as possibilidades de uma gestão ser mais ou menos cooperativa e inclusiva. Ela listou os seguintes mecanismos (ABREU, 2009, p. 32-33):

a) INTEGRAÇÃO

- Espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos (reuniões periódicas, fóruns e conferências);
- Mecanismos de comunicação informal entre os setores;
- Integração nos Sistemas de Informação dos setores envolvidos;

- Comitês e/ou equipes intersetoriais permanentes;
- Planejamento conjunto das ações intersetoriais, criando uma agenda comum;
- Responsabilidades e metas compartilhadas;
- Conhecimento das normativas que orientem a ação conjunta e integrada proposta pelo programa, por parte dos atores envolvidos;
- Organização territorial e/ou por temática, não setorial, de atendimento;
- Horizontalização das relações;
- Periodicidade no contato entre os atores dos diferentes setores;
- Atuação do núcleo de coordenação frente a problemas encontrados pelos setores na implementação do Programa.

#### b) INCLUSIVIDADE

- Descentralização dos processos e atividades;
- Possibilidade de participar do planejamento do programa;
- Possibilidade de fazer parte do conselho do Programa;
- Fontes alternativas de informação;
- Proximidade com outros atores da rede intersetorial;
- Ter opiniões igualmente consideradas para a construção das estratégias de ação;
- Ter um conselho participativo e informado.

Segundo Abreu (2009, p. 33), essa escala permite a análise e comparação de gestões conforme essas duas dimensões. Os tipos de gestão propostas pela autora são:

- 1) Gestão intersetorial integradora: baixa inclusividade e alta integração;
- 2) Gestão fechada: baixa integração e pouca inclusividade;
- 3) Gestão intersetorial inclusiva: baixa integração e alta inclusividade;
- 4) Intersetorialidade: todo tipo de gestão substancialmente integrada e inclusiva.

A autora alerta para o fato de que os modelos de gestão intersetorial podem envolver outras dimensões e que as categorias analíticas criadas não esgotam as

possibilidades, mas que suas sugestões foram uma tentativa de elaborar uma escala hipotética que possa servir de base para avaliar o grau com que vários tipos de gestão se aproximam do modelo de gestão intersetorial.

Baseando-se em seus estudos, Abreu afirma que:

[...] a probabilidade de um setor cooperar com outro setor aumenta na medida em que há a diminuição dos custos esperados com a cooperação. E a probabilidade de um setor cooperar com outro setor aumenta quando diminuem os custos de cooperação, e crescem as possibilidades de atendimento de uma demanda ainda excluída, seja por falta de recursos, estrutura ou recursos humanos. Desta forma quanto mais os custos da não cooperação excederem os custos da cooperação, tanto maior será a possibilidade de uma ação intersetorial. Os custos aqui referidos podem ser tanto financeiros, referente ao compartilhamento e acesso a recursos, quanto estruturais, devido à baixa capacidade estrutural frente à grande demanda, ou ainda políticos, relativos a negociações e disputa por poder. (ABREU, 2009, p. 34)

Na opinião da autora, a análise das estratégias de colaboração entre setores passa pela compreensão da dinâmica de cada setor envolvido e pelas estruturas e estímulos oferecidos para que a intersetorialidade ocorra. Nesse sentido, Inojosa (2001) indica que, para que a ação intersetorial se concretize, existe a necessidade de ela estar articulada a processos de planejamento, execução e avaliação e mediada pela democracia participativa.

A forma de coordenar atividades que envolvem um grande número de pessoas, segmentos e setores é o diferencial de um programa intersetorial, no entanto, Bonalume (2011) alerta para a existência de limitações de coordenação e de antecipação adaptativa. Nesse sentido, Molina afirma que é necessária uma gestão especial baseada nas características a seguir:

- a. Interação contínua com as outras atividades de formação das políticas;
- b. Abertura e interação permanente com os usuários e envolvidos;
- c. Flexibilidade e capacidade de resposta às frequentes mudanças no entorno;
- d. Claro entendimento das viabilidades técnicas, financeiras, políticas e institucionais, como base das ações a implementar;
- e. Bom conhecimento da organização, assim como de sua relação com o entorno e uma grande capacidade coordenadora. (MOLINA, 2002, *apud* BONALUME, 2011, p. 13).

No contexto da área da saúde, Serrate (2007, *apud* BONALUME, 2011, p. 13-16) propõe que os fatores que podem interferir no desenvolvimento de ações com

esse aspecto sejam classificados em *determinantes*, *condicionantes* ou *desencadeadores*, sendo que a falta de entendimento desses fatores atrapalharia “o estabelecimento de formas de atuação com enfoques e métodos cientificamente fundamentados, nesse tipo de processo”.

Os fatores *determinantes* influenciam áreas determinadas, e o ponto de partida de qualquer ação que tenha o objetivo de desenvolver uma proposta intersetorial deve ser mapear esses fatores, os setores e as organizações que atuam sobre eles.

Fatores *condicionantes* são aqueles tidos como imprescindíveis para que a intersetorialidade ocorra. Serrate indica:

- a. **vontade**: base do condicionamento, disposição plena dos responsáveis pela gestão em assumir o enfoque tecnológico da intersetorialidade como princípio de atuação;
- b. **papel do Estado e do governo**: as possibilidades de ações concretas dos estados e governos deverão contemplar os fatores políticos, econômicos e sociais, previstos de acordo com o enfoque tecnológico da intersetorialidade;
- c. **reformas adequadas na área**: as reformas como mudanças, transformações em função da ação a ser desenvolvida, devem conter, entre seus objetivos, o partilhar responsabilidades entre instituições, indivíduos e comunidade, assim como alcançar equilíbrio e complementação de esforços;
- d. **fortalecimento dos ministérios e secretarias**: é importante considerar a necessidade de fortalecimento do perfil de gerência na área, em um contexto caracterizado pelas novas relações entre o governo e a sociedade civil, com a necessária previsão de recursos;
- e. **funções essenciais**: após mapearem as demandas de determinada área, é preciso definir quais as funções essenciais que ficarão sob responsabilidade maior da coordenação e quais delas demandam ação intersetorial;
- f. **descentralização**: entendida como o processo de passar aos níveis locais de gestão a autoridade, responsabilidade e recursos, o que é essencial para se obter uma ação com perfil intersetorial. [...] os resultados da intersetorialidade são maiores na medida em que se descentralizam os processos e os colocam, cada vez mais, no âmbito local e comunitário, onde os setores contem com poder e liberdade de ação suficientes para, coletivamente, enfrentar os problemas, cujas soluções permitam alcançar seus propósitos. Essa aproximação com o nível local possibilita que a população, na condição de sujeito e objeto, seja parte do enfrentamento dos problemas;
- g. **recursos humanos motivados**: a existência de pessoal, no setor central e dos demais parceiros, motivado para o trabalho participativo, para a compreensão mútua do caráter social da ação, é imprescindível. Prepará-los para a intersetorialidade é um passo posterior, porém, sem essa motivação prévia, a formação não fará milagres;
- h. **inversão**: agir intersetorialmente implica uma inversão tecnológica para além da estrutura físico-financeira. A produção e socialização de conhecimentos diversos gerados na área é condicionadora: pelas expectativas reais que origina ao promover novas ações similares; pela

motivação dos atores com o alcançado; pelo fortalecimento dos recursos humanos envolvidos, que amplia sua capacidade de atuação, por meio de seu poder de participação;

- i. **sociedade organizada**: os principais responsáveis pela intersetorialidade são aqueles que nela participam, não só como objeto, mas também como sujeitos de direção do processo, ou seja, a sociedade. A intersetorialidade requer vontade e até espontaneidade, mas precisa ser conduzida, sistematicamente, em um processo no qual cada um dos envolvidos tenha clareza dos objetivos, funções e ações que lhe compete desenvolver. (SERRATE, 2007, *apud* BONALUME, 2011, p. 14-16).

Sobre os fatores *desencadeantes*, é destacado que a resposta social organizada demanda o domínio de enfoques, técnicas, habilidades e tecnologias tipicamente gerenciais, indispensáveis a qualquer ação que, no caso das ações intersetoriais, são aquelas relacionadas às relações interpessoais – trabalho em equipe, criatividade, consenso e orientação social do objetivo comum. O autor reúne os fatores desencadeantes da intersetorialidade em cinco grupos: 1) Enfoque; 2) Técnicas de trabalho em equipe; 3) Habilidades e capacidade gerencial; 4) Tecnologias gerenciais; e 5) Produção social na área.

Após esta breve revisão, passamos a apreciar elementos da gestão intersetorial nas políticas para o Esporte, em especial, para o Esporte Educacional.

## 6.2 A INTERSETORIALIDADE NOS TEXTOS OFICIAIS

Repetindo o que acontecia nas políticas sociais vistas anteriormente, as políticas de esporte em nosso país caracterizaram-se, na maioria das vezes, por sua seletividade, fragmentação, exclusão e setorialização. Historicamente, o poder público colocou-se mais como tutor das ações, doando materiais, realizando campanhas para incentivar a prática da atividade física e eventos esportivos, oferecendo isenções, incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada em detrimento do desenvolvimento de programas projetos e ações que atuassem na garantia do acesso ao esporte e ao lazer (BONALUME, 2011).

Ultimamente, o esporte vem ganhando importância e isso é reforçado pelo mercado e pela mídia, o que se nota também na área das políticas públicas.

Bonalume (2011) atenta para o potencial de relação entre o esporte e o lazer com várias outras áreas, como saúde, educação, cultura, desenvolvimento social e

agrário, segurança, turismo e direitos humanos, entre outras. Essas relações poderiam atuar no enfrentamento de problemas sociais mais complexos, no entanto apenas recentemente esse tema passou a integrar a pauta de discussões e decisões políticas no país, como, por exemplo, nas Conferências Nacionais de Esporte, momentos importantes para a avaliação da política e construção de uma agenda participativa.

A autora (2011, p. 17-18) destaca pontos importantes das três Conferências no que se refere à intersetorialidade.

Na I Conferência, a abordagem da intersetorialidade é feita não para compor uma política pública ampla, que trate o ser humano e a sociedade de forma integral, mas no sentido de utilizar outras áreas para objetivos pontuais no campo esportivo. Da mesma forma, o preâmbulo da Política Nacional do Esporte<sup>41</sup>, elaborada a partir da I Conferência, traz referências de ações intersetoriais quando aborda as manifestações esportivas e faz menção a uma articulação entre o desporto educacional e a Política Nacional de Educação, e entre o desporto de participação e a Política Nacional de Promoção da Saúde. Além disso, no campo das diretrizes, repetido no item 9 “Das ações estratégicas”, referindo-se à parceria com a saúde – “4. Promoção da saúde: Os programas de esporte devem servir como ferramenta eficaz para a promoção e prevenção da saúde, especialmente, sendo integrados em ações interdisciplinares de políticas públicas de saúde coletiva” –, a intersetorialidade aparece de forma expressa.

Quanto à II Conferência, em seu Eixo 1, é prevista a valorização da intersetorialidade quando é tratado do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, que:

[...] tendo por base o regime de colaboração entre União, estados e municípios, com ênfase na municipalização, consolidando o esporte e o lazer como direitos sociais e guiando-se pelos princípios da democratização e inclusão social, articula, integra, promove e estabelece relações éticas de parcerias entre as entidades da sociedade civil, instituições públicas e privadas, em torno do esporte educacional, de participação e de rendimento, valorizando a acessibilidade, a descentralização, a intersetorialidade e a multidisciplinaridade das ações esportivas e de lazer. (BRASIL, 2006, p. 19).

---

<sup>41</sup> Ministério do Esporte. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/meioacademico/83-ministerio-do-esporte/institucional/o-ministerio/sala-de-imprensa2/21849-politica-nacional-do-esporte>>. Acesso em 23 ago. 2016.

No Eixo 3, denominado “Gestão e controle social”, Bonalume (2011) aponta para a identificação dos primeiros indicativos de um foco “menos utilitarista e mais compensador para a intersetorialidade”:

1 - O Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por princípio a gestão democrática da esfera pública, objetivando o exercício pleno da cidadania, por meio da participação e da inclusão social, valorizando:

[...]

f) estabelecimento de parcerias técnicas e financeiras, convênios, consórcios e cooperações entre as três esferas governamentais, com a iniciativa privada e com o terceiro setor, a fim de viabilizar ações que estimulem e promovam o esporte e o lazer. Tais parcerias, convênios e cooperações deverão apontar para políticas intersetoriais, integrando o trabalho de equipes multidisciplinares e interdisciplinares, com as áreas da educação, saúde, cultura, turismo, meio ambiente, assistência social, entre outras.

[...]

i) o caráter multiprofissional, multidisciplinar e interdisciplinar do esporte e do lazer;

[...]

5 - as Secretarias – e/ou outros órgãos vinculados ao campo do esporte e do lazer – implantadas, nas três esferas de governo, quanto à gestão, deverão:

[...]

d) garantir a interface setorial e transversal com outras áreas afins. (BRASIL, 2006, p. 19)

Pode-se constatar um avanço da temática na área quando são encontradas várias referências à intersetorialidade nas resoluções da III Conferência:

Na Linha Estratégica 2 – Formação e Valorização Profissional, Ação 5, porém com foco na formação continuada em educação física, esporte e lazer. Na Linha Estratégica 3, Esporte, Lazer e Educação, a ação 2 prevê “ampliação e qualificação das ações intersetoriais dos Programas do Governo Federal”. Além destes, a Linha Estratégica 4, Esporte, Saúde e Qualidade de Vida, indica diversas ações intersetoriais para a temática. (BONALUME, 2011, p. 18)

Bonalume (2011) alega que vincular o esporte e o lazer a diversas áreas está em voga e que essa é uma boa possibilidade de afirmação do campo como política pública, pois, dialogando com áreas diferentes, pode contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária. A autora não acredita na possibilidade de uma real eficiência e efetividade dessas políticas de forma isolada e tenta instigar à reflexão, questionando, por exemplo, como é possível pensar em uma ação para o esporte em uma área empobrecida, sem que se considere a necessidade de relacioná-la com a questão da moradia, já que nessas áreas geralmente não existem espaços públicos para a prática do esporte.

No documento “Gestão da política intersetorial: contribuições do PELC”, Rodrigues *et al.* (2011) apresentam conceitos e eixos estruturantes do Programa Esporte e Lazer da Cidade<sup>42</sup>, modelos operantes e formas de participação e implementação, agrupando dados básicos para um diálogo sobre a gestão intersetorial de suas ações. Tal documento faz parte de uma coleção (*Cadernos Interativos – elementos para o desenvolvimento de políticas, programas e projetos intersetoriais: enfatizando a relação lazer, escola e processo educativo*) que foi elaborada com o objetivo de ampliar a discussão sobre o lazer e suas possibilidades educacionais, oferecendo ao público interessado no tema esporte/lazer subsídios que ajudassem na apropriação dos conteúdos da área, que atua transversalmente na relação com outras áreas das políticas sociais.

Já na apresentação do objetivo central do PELC surgem indícios de uma gestão intersetorial, pois consiste em “ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, **integrando suas ações às demais políticas públicas**, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social” (RODRIGUES *et al.*, 2011, p. 10, grifo nosso).

Outro elemento da intersetorialidade aparece na “Estratégia 1 – Funcionamento de Esporte Recreativo e de Lazer”, quando se explica o funcionamento de Núcleos do PRONASCI/PELC, uma parceria com o Ministério da Justiça que integra o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), de combate à violência direcionado a jovens de 15 a 24 anos e que promove o desenvolvimento de atividades físicas, jogos, oficinas artísticas e culturais, skate, salas de leitura e de discussão de filmes, artes marciais, capoeira etc.

Na “Estratégia 2 – Fomento de Pesquisas”, está a Rede Cedes (Centros de Desenvolvimento de Esporte e Lazer), que é sua principal ação. Esta ação visa ao fomento de pesquisas para o desenvolvimento de políticas públicas sociais de esporte e lazer e acontece junto às Instituições de Ensino Superior, na garantia de estímulo, produção e difusão de conhecimentos científico-tecnológicos para a

---

<sup>42</sup> O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi implantado em 2003 pelo Ministério do Esporte, é executado pela União em articulação com os órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios, Instituições de Ensino Superior e entidades privadas sem fins lucrativos e tem como principal objetivo suprir a carência de políticas públicas e sociais, atendendo ao aumento significativo de demandas da população no que se refere ao esporte recreativo e de lazer, principalmente nas regiões de maior vulnerabilidade social e econômica.

qualificação da política pública de esporte recreativo e de lazer. São apoiadas pesquisas induzidas e semi-induzidas, levando em consideração nove linhas temáticas prioritárias para a Política Nacional do Esporte, dentre as quais está a número “**6. Fundamentos para programas intersetoriais**”, que tem como objetivo subsidiar ações integradas de esporte e lazer.

A “Estratégia 3 – Gestão Compartilhada” se refere ao:

**Desenvolvimento de política compartilhada** de programas e projetos de esporte e lazer com foco na formação continuada de pesquisadores, gestores, legisladores, agentes comunitários e outros parceiros do PELC, para **trocas de experiências**, organização de diretrizes e qualificação de práticas de gestão, **contribuindo com a qualificação da** Política Nacional do Esporte, a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, de mecanismos e indicadores de controle e **participação social**. (RODRIGUES *et al.*, 2011, p. 15, grifos nossos)

Nesse item são apresentadas duas ações intersetoriais que ocorriam em 2011 da seguinte forma: os *Jogos dos Povos Indígenas*, que integra os Ministérios do Esporte, Justiça, Educação, Cultura, Saúde e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, governos municipais e estaduais com o Comitê Intertribal e outros parceiros; e a ação *Esporte, Lazer e Educação Integral*, promovida pelo Ministério do Esporte/PELC e Ministério da Educação/Programa Mais Educação e Escola Aberta, que desenvolve atividades de abrangência nacional e internacional.

O exemplo de intersectorialidade analisado no documento é o Programa Escola Aberta, criado pela UNESCO e incorporado pelo Ministério da Educação e Cultura pela Resolução/CD/FNDE/nº 052, de 25 de outubro de 2004. O programa emprega a estratégia da inclusão social e visa à diminuição da violência na juventude, atendendo principalmente, mas não só, jovens em situação de vulnerabilidade social no espaço escolar. O objetivo geral do programa é ajudar na melhoria da qualidade da educação, a inclusão social e a construção de uma cultura de paz, oferecendo oficinas de educação, esporte, lazer, cultura e formação inicial aos alunos e à comunidade em geral nos finais de semana. As oficinas são organizadas conforme levantamento de interesses e demandas da comunidade. Os objetivos específicos visam promover e ampliar a integração entre a escola e a

comunidade, ampliar oportunidades de acesso a espaços de promoção da cidadania e colaborar para a redução da violência na comunidade escolar.

As unidades escolares contam com uma equipe local (um coordenador, escolar, professor comunitário e oficinairos) e a estrutura gerencial é composta por supervisores locais para cada cinco escolas, um coordenador geral e três coordenadores temáticos de cada Secretaria parceira, uma Unidade Gestora nos estados, composta por três integrantes, e a equipe gestora no Ministério da Educação e Cultura, além de parceiros governamentais.

RODRIGUES *et al.* (2011) lembram que o esporte e o lazer fazem parte do processo educacional há muito tempo e que são desenvolvidos dentro de várias concepções representativas em cada momento histórico. Durante um longo período, a Educação Física e seus conteúdos foram trabalhados como um espaço de ação motora isolada e descontextualizada de uma formação ampliada, levando à ideia de que estes eram vazios e sem relações pedagógicas com o restante da escola. Os estudos na área começaram a avançar, e a partir da LDBEN 9.394/96<sup>43</sup> a EF passou a ser considerada um componente curricular, tendo seu valor pedagógico reconhecido e sendo colocada em situação de igualdade com as demais áreas de conhecimento. Dessa forma, o esporte e o lazer na escola passam a ser articulados com os temas das demais disciplinas curriculares, tempos e espaços educativos, fazendo parte da chamada formação ampliada.

O desafio apresentado à relação Escola Aberta-PELC é o de reaproximar as áreas de esporte, lazer e educação, integrando-se ao projeto pedagógico da escola e à dinâmica social da comunidade da qual fazem parte. Assim, o que se busca é construir um “projeto pedagógico e **ações dialogadas entre todos os atores sociais que compõem os cenários pedagógicos que o grupo propõe abarcar, pela negociação com vistas à gestão compartilhada**” (RODRIGUES *et al.*, 2011, p. 26, grifo nosso).

Os fundamentos que organizam a proposta de intervenção pedagógica do Programa Escola Aberta têm foco na “afirmação da cultura dos direitos humanos, no **entrelaçamento entre os saberes comunitários e escolares** e na experimentação

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

e na consolidação de novos espaços educativos” (RODRIGUES *et al.*, 2011, p. 26, grifo nosso).

Rodrigues *et al.* (2011) alegam que o objetivo de articular os saberes escolares e comunitários, assim como o envolvimento com a proposta pedagógica da escola, são salientes nessa proposta de integração entre Escola Aberta e PELC, que busca envolver distintos atores sociais (professores, gestores, líderes comunitários, crianças, jovens e familiares) para que se consiga avançar no aprofundamento da relação entre comunidade e escola.

Para Bonalume (2011, p. 19-20), pensar as políticas públicas de esporte e lazer, ou de qualquer outra área, “depende de uma relação estreita e planejada entre diversas áreas de atuação”, só restando saber “que relação pode contribuir com tal intuito e como construí-la”. A partir disso, a autora expõe as relações que não colaboram com o desafio a ser enfrentado pelo esporte e pelo lazer ao compor políticas de caráter intersetorial, mas que aparecem de forma frequente: o caráter utilitarista e redentor com o qual o esporte e o lazer são tratados (não é apenas o esporte ou o lazer que pode contribuir na resolução de problemas, e sim o conjunto dos direitos sociais garantidos universalmente); o desenvolvimento de políticas de esporte e lazer como “ideologia salvacionista” (principalmente voltadas a crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, que são tratadas como antídotos contra a iniciação das crianças e jovens no mundo do crime e das drogas); enfoque do acesso ao esporte e lazer como oportunidade de profissionalização, vinculado aos exemplos de sucesso e ao reconhecimento do mérito individual, assim como instrumento de disciplinamento e controle, promovendo a canalização da energia e o domínio dos impulsos violentos.

Nesse sentido, Ribeiro *et al.* (2014) alegam que as experiências de políticas públicas para o esporte e lazer no Brasil apresentam articulações intersetoriais incipientes e que a intersetorialidade está presente nos discursos dos gestores e nos documentos públicos oficiais, mas que na prática a fragmentação das ações ainda é preponderante entre as políticas públicas para essa área.

Pelo que pudemos observar, o esporte vem tendo protagonismo e valorização no que se refere às relações com outras políticas sociais, mas deve-se ter a consciência das possibilidades e dos limites e focar, de maneira crítica e

contextualizada, em superar esses limites e potencializar as possibilidades. É necessário que se busque um esporte pensado de maneira integrada, pedagógica e sistemática, que contribua para a construção de uma sociedade mais justa, e não aceitar qualquer tipo de ação apenas por ser bem desenvolvida, mas que no fundo tenha outras intenções (BONALUME, 2011, p. 21).

Bonalume recomenda que para que as políticas públicas para o esporte se efetivem, é necessário que se considere:

[...] o perfil multidisciplinar dos sujeitos envolvidos; a diversidade e pluralidade dos interesses culturais do lazer, entre eles o esporte; a crescente preocupação e valorização com a utilização do tempo livre, para além da simples ocupação; a capacidade de mobilização e organização das pessoas; o entendimento atual de que intersectorialidade deixa de ser uma proposta de gestão e passa a ser um requisito essencial na formulação de políticas públicas. (BONALUME, 2011, p. 22)

A autora acrescenta que, depois de superadas as questões mais complexas quanto à definição de ações e adoção de medidas estruturais, financeiras, técnicas e legais, o sucesso de uma ação integrada ainda depende de:

- a. critérios de acesso planejados coletivamente, integrando e intersectorializando ações;
- b. existência de uma porta única de entrada das demandas, evitando-se privilégios;
- c. socialização das informações importantes para a ação realizada entre todos os envolvidos,
- d. estrutura que permita a percepção, por todos, dos problemas e das oportunidades vividos;
- e. produção de uma estrutura de sentidos e propósitos que dão identidade e valor às ações realizadas;
- f. novo olhar, com consciência ética dos diversos envolvidos;
- g. clareza e coerência dos fins e meios da implantação da política, de seus pressupostos, diretrizes e formas de gestão das ações realizadas.
- h. processos contínuos de avaliação. (BONALUME, 2011, p. 23)

Para a Bonalume (2011), além de se desenvolverem ações intersectoriais, é preciso que ocorra um processo de transformação política, ideológica e da prática em políticas públicas. Tal transformação só ocorrerá quando o Estado superar a forma de ver e tratar o todo, que vai além de propor ações intersectoriais pontuais, mas que já contribuem para essa mudança na forma de ver e tratar o todo se:

- a) forem construídas com e a partir das demandas dos grupos, sujeitos e territórios envolvidos, atentas às necessidades e interesses destes;
- b) buscarem aproximar interesses, ações e movimentos, considerando a diversificação;

- c) tiverem presente que não se trata de construir o novo, desconsiderando a história e o processo que permitiu chegar até ele;
- d) superarem o caráter utilitarista, presente em muitas propostas ditas intersetoriais, cujos objetivos centrais são a redução do papel do governo, a redução de custos e a potencialização de ações, o que não contribui com a transformação que estamos defendendo;
- e) tiverem a busca da totalidade como princípio central, o que demanda muito mais a dimensão técnica e de gestão, atitudes e posturas coerentes com esse princípio. (BONALUME, 2011, p. 23-24)

Observados alguns indícios de aplicação da intersetorialidade no âmbito esportivo, passaremos a analisar a presença dessa forma de gestão nas políticas federais para o esporte educacional, em especial, no Programa Segundo Tempo .

### 6.3 A INTERSETORIALIDADE NA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE EDUCACIONAL.

Neste subcapítulo, abordaremos o Programa Segundo Tempo (PST), considerado o carro-chefe entre as políticas públicas para o Esporte Educacional. O critério para a escolha desse programa foi precisamente a sua relevância entre as políticas públicas para o Esporte Educacional. Dessa forma, verificaremos em documentos oficiais sobre suas diretrizes a presença da gestão intersetorial.

Esse programa foi criado em 2003, regimentado pela portaria n.º 96, de 2004, e regulamentado e implementado pela Portaria n.º 032, de 2005.

Até agora já foram realizadas inúmeras iniciativas e ações no âmbito do PST; algumas permaneceram desde sua criação, enquanto outras foram modificadas ou deixaram de ocorrer.

Nesse sentido, a própria coordenadora do Projeto Memórias, que acompanha o PST desde 2009, prefaciando o documento “Os projetos especiais do Programa Segundo Tempo (2013-2014): ampliando a inclusão social por meio do esporte educacional”, afirma que é muito difícil registrar todas as ações do programa, por conta da infinidade de iniciativas que ocorrem cotidianamente “nos mais variados recônditos de nosso vasto país” (GOELLNER, 2014, p. 8). Assim, admitimos que não é nossa pretensão detalhar todas essas iniciativas e ações, mas tratar das principais e de algumas especiais, por suas claras características de gestão intersetorial.

### Diretrizes do PST – 2003

Não são detectados elementos da gestão intersetorial. É enfatizada a prática do esporte educacional dentro da escola.

### Diretrizes do PST – 2004

No documento, dispõe-se que o PST tem por estratégia o estabelecimento de alianças e parcerias institucionais com governos estaduais, prefeituras, organizações não governamentais e demais entidades nacionais e internacionais, que estão em contato direto com o público-alvo e conhecem sua realidade.

Como caracterização do programa, diz-se que é uma iniciativa do ME em parceria com o MEC, para que ocorra a democratização do acesso à prática esportiva de crianças e adolescentes matriculados em escolas públicas no Brasil.

Quanto aos princípios metodológicos do programa, destacamos o item VI: “estabelecer estratégia de construção de política pública a partir do engajamento do poder público, da ampliação de parceiros e espaços, constituindo e atuando em rede, assegurando diversidade, sustentabilidade e complementaridade dos serviços” (BRASIL, 2004, p. 8).

Nos objetivos específicos, ressaltam-se como ações intersetoriais os tópicos:

- contribuir para com o processo de inclusão educacional e social; [...]
- contribuir para a ampliação da atividade educacional, visando um caráter de educação permanente e integral por meio do esporte;
- contribuir para redução do tempo de exposição de crianças e adolescentes a situações de risco social (violência, trabalho infantil e fome);
- apoiar as ações de erradicação do trabalho infantil;
- contribuir para com o processo de diminuição dos índices de evasão e repetência escolar da criança e do adolescente;
- apoiar a geração de emprego e renda pela mobilização do mercado esportivo nacional. (BRASIL, 2004, p. 9)

No item que descreve as ações do programa, propõe-se que os núcleos de esporte funcionarão em espaços escolares ou não, mostrando integração entre entidades na questão da infraestrutura. Uma ação integrada com o projeto “Pintando a Liberdade”<sup>44</sup> é citada no que se refere à distribuição de material esportivo às

---

<sup>44</sup> Projeto do ME que consistia na produção de material esportivo por presidiários.

escolas. É citada também a produção de material técnico-didático de suporte às ações do programa em colaboração com diversas áreas de abrangência, como EF e Esporte Escolar, Cultura, Jogos Recreativos e Cooperativos, Etnia, Educação Especial, Gênero, Nutrição e Saúde, entre outras. Essas mesmas áreas são citadas como temáticas relacionadas ao esporte aplicadas a atividades complementares de caráter educacional.

Na capacitação de recursos humanos, aparece a parceria com a Universidade de Brasília.

Sobre a “Metodologia do Programa”, no subitem “Estrutura e Funcionamento”, informa-se que o projeto será implementado pela descentralização da execução orçamentária e financeira para municípios, estados e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, além da interlocução com Programas Nacionais, Instituições de Ensino Superior, Clubes Sociais, Forças Armadas, Entidades do Sistema “S”, Instituições de Cooperação Técnica e Organismos Internacionais.

É divulgado que o Programa seria efetivado por meio de cinco linhas estratégicas, das quais destacamos:

[...]

2. Efetivar a prática esportiva no contraturno escolar, a partir da reflexão de valores implícitos e explícitos no esporte no País. Como valores transmitidos pelo esporte, podem-se mencionar: as relações em grupo, a cooperação, a sociabilização, a disciplina para um objetivo, o esporte como atividade mobilizadora, inclusive para objetivos na área social e econômica. O esporte com capacidade de aglutinar pessoas, pais e filhos, com iguais e diferentes interesses e disseminar informações específicas, de saúde, de nutrição, de doenças sexualmente transmissíveis, do combate as drogas e meios ilícitos; no sentido de reforçar e trabalhar conceitos desenvolvidos na escola e na família/sociedade. O esporte como possibilidade de atrelar eventos e o próprio Segundo Tempo a outras atividades já organizadas, como, por exemplo, aquelas desenvolvidas pela Pastoral da Criança, pelo Instituto Ayrton Senna e pelo MST.

[...]

5. Integrar ações de Programas e Projetos do Ministério do Esporte e estabelecer parcerias com instituições públicas e privadas que reconheçam sua responsabilidade social e aceitem participar do programa. (BRASIL, 2004, p. 16-17)

No quesito “Diretrizes e princípios didático-pedagógicos”, entre várias questões, é apontada a descentralização operacional para facilitar a implantação local ou regional, de maneira que o planejamento e a implementação do PST atendam as disponibilidades próprias das organizações locais ou regionais (BRASIL, 2004, p. 17).

Quanto à “Metodologia de Implantação”, assinalamos o ponto C, em que descreve que são firmados convênios entre o ME e as entidades parceiras (Governos de Estado, Prefeituras e entidades sem fins lucrativos), visando à implementação do programa, de forma descentralizada, com a execução sob coordenação daquelas entidades (BRASIL, 2004, p. 19).

No que se refere às atribuições e parcerias, é publicado que as atribuições do ME são (quando necessário e possível) financiar: - Pagamento de Bolsa de Estágio/Monitoria; - Material esportivo produzido no Projeto Pintando a Liberdade; - Material esportivo suplementar; - Material técnico-didático; - Reforço alimentar no contraturno escolar, através de parceria interministerial com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e MEC.

No documento são listadas as conexões com programas e projetos do ME, entre os quais o Programa de Esporte e Lazer das Cidades, o Programa Pintando a Liberdade e o Programa de Detecção de Talentos Esportivos.

Sobre a integração com programas de outros ministérios do Governo Federal, são citados:

- MEC – Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Inclusão Educacional, Secretaria de Educação Especial; FNDE (reforço alimentar no contraturno escolar); Projeto Escola Aberta (material esportivo e capacitação continuada);
- MDS – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (financiamento do Reforço Alimentar para as crianças e adolescentes matriculados nas atividades do PST);
- Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública (intensificar o Projeto Pintando a Liberdade); prevenção à violência, por meio do trabalho organizado junto aos Estados e Prefeituras;
- Ministério do Trabalho e do Emprego – parceria estabelecida entre os programas Primeiro Emprego e PST (capacitação de agentes de esporte para atuar nas atividades do PST).

O documento também aborda a integração com entidades internacionais, como o COI – chancela do programa para a implantação de núcleos de esporte; UNESCO – no processo de acompanhamento e avaliação das ações do PST no

país; UNICEF – parceria na elaboração e distribuição do material técnico-didático de orientação às atividades esportivas nos núcleos.

E, finalmente, sobre o acompanhamento e avaliação do programa, é explicitado que devem ser realizados junto à UNESCO, SESC, instituições especializadas e com experiência nas relações com programas sociais, além de visitas periódicas de agentes do ME e relatórios dos conveniados.

#### Diretrizes do PST – 2005/2006

A diferença que apresenta para as diretrizes anteriores é que já no início o projeto é descrito como uma parceria entre o ME, o MEC e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Além disso, o público-alvo também é atualizado: prioritariamente crianças, adolescentes e jovens matriculados no Ensino Fundamental e Médio dos estabelecimentos públicos de educação, situados em áreas de risco social, assim como aqueles que estão fora da escola, de forma a oportunizar sua inclusão no ensino formal (BRASIL, 2005).

#### Diretrizes do PST – 2008

Diferenças apresentadas com referência às diretrizes anteriores:

O público-alvo sofre nova reformulação: crianças, adolescentes e jovens matriculados na Educação Básica, Tecnológica e Superior, expostos aos riscos sociais.

Nas linhas estratégicas: “Assegurar a oferta do Programa Segundo Tempo voltado ao público do Ensino Médio e Superior” e “Ampliar ações intersetoriais do Programa Segundo Tempo e da SNEED – Rede Criança<sup>45</sup>” (BRASIL, 2008, p. 7-8).

No que se refere ao fornecimento de material, é incluída nessa versão a parceria com o Projeto Pintando a Cidadania<sup>46</sup>.

Menciona-se o projeto Recreio nas Férias<sup>47</sup> para o período de recesso escolar. São mencionados os projetos especiais.

---

<sup>45</sup> Rede de proteção à criança.

<sup>46</sup> O programa objetivava a inclusão social de pessoas residentes em comunidades carentes por meio do emprego em fábricas de materiais esportivos utilizados pelo ME na distribuição em núcleos do PST. PELC e entidades sociais em todo país e no exterior.

<sup>47</sup> Será especificado mais adiante neste mesmo capítulo.

A capacitação, nesse novo modelo, passa a ser responsabilidade do ME. A oferta de capacitação seria feita aos coordenadores gerais de núcleos, que, por sua vez, seriam os responsáveis pela capacitação dos monitores dos núcleos. A capacitação ocorreria em encontros divididos em duas fases – regional e nacional.

A fase regional abordaria questões pedagógicas, técnicas e de gestão, necessárias para o desenvolvimento de parcerias, com foco nas atividades dos núcleos. A proposta para essa fase de desenvolvimento da capacitação dos Recursos Humanos foi elaborada em parceria entre a SNEED/ME e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, visando descentralizar e qualificar a ação de capacitação.

Já a fase nacional seria um encontro com os coordenadores gerais, pedagógicos e setoriais, com a participação das instituições parceiras do programa para aprofundar os debates sobre o esporte como fator de inclusão social, discutir e qualificar o processo de implantação, desenvolvimento e gestão do programa.

Sobre as ações de acompanhamento, dispõe-se que é obrigação da SNEED/ME acompanhar, supervisionar e fiscalizar a execução do convênio, visitando os espaços diretamente ou por meio de suas equipes regionais colaboradoras que compõem a Rede de Acompanhamento. Cada equipe contaria com uma média de 10 colaboradores, vinculados a instituições de ensino superior públicas ou privadas. Menciona-se, também, a indicação de uma Entidade de Controle Social para acompanhar as atividades de cada convênio.

#### Diretrizes do PST – 2010

Apenas o público-alvo apreço atualizado: crianças, adolescentes e jovens, prioritariamente aqueles que se encontrem em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2010).

#### Diretrizes do PST – 2011

Nas atualizações do PST para 2011, outra vez temos mudanças no público-alvo: crianças, adolescentes e jovens, entre 06 e 17 anos, prioritariamente matriculados em escolas públicas e/ou em áreas de vulnerabilidade social.

Na definição do programa, ressalta-se que é considerado programa estratégico do Governo Federal, destinado a democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte Educacional. Como objetivo, tem-se que é a promoção do desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como fator de formação de cidadania e melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2011).

#### Diretrizes do PST – 2014

Atualizações apresentadas para 2014 foram: o público-alvo são crianças a partir de 06 anos de idade, prioritariamente aquelas matriculadas nas escolas públicas e expostas aos riscos sociais. É apresentada uma fundamentação pedagógica para o programa, pautada na:

[...] oferta de múltiplas vivências do esporte em suas diversas modalidades, trabalhadas na perspectiva do Esporte Educacional, voltado ao desenvolvimento integral do indivíduo e no acesso à prática esportiva por meio de ações planejadas, inclusivas e lúdicas como estímulo à vida ativa. (BRASIL, 2014, p. 7)

Além do programa padrão, desde 2003 foram implementadas diversas ações especiais no âmbito do PST, e, como dito anteriormente, algumas delas foram interrompidas, outras foram alteradas ou continuam até hoje. Veremos a seguir alguns exemplos dessas ações especiais.

O projeto **Recreio nas Férias** aconteceu entre 2009 e 2013 e veio cobrir a lacuna que existia quanto ao período de férias escolares (janeiro e julho). O objetivo principal do projeto era oferecer aos beneficiados do PST opções de lazer, por meio de atividades lúdicas, esportivas, artísticas, culturais, sociais e turísticas durante o período de férias. O ME forneceu, por meio de convênios, os materiais esportivos, recreativos, pedagógicos, de divulgação, uniformes para participantes e equipes de trabalho, contratação de monitores, capacitação e verba para o lanche. Em contrapartida, os convênios tinham que realizar um passeio com os participantes e realizar uma apresentação cultural, valorizando algum grupo artístico local ou com os próprios participantes, sempre com um tema gerador para agregar valor às atividades desenvolvidas, como por exemplo “Meio Ambiente” e “Sustentabilidade” etc. As atividades realizadas no projeto deveriam apresentar cunho recreativo e

esportivo, envolver as famílias e/ou voluntários da comunidade, favorecendo a socialização entre grupos distintos em relação a gênero, faixa etária, etnia, classe e domínio de habilidades motoras, entre outros aspectos (COUTINHO; BORTOLI, 2014).

Houve também o **Projeto Navegar**, com os mesmos princípios e objetivos do PST padrão, mas com a diferença de destinar-se a democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte náutico. Este projeto esteve inserido no Plano de Governo 2012-2015 (BRASIL, 2013a).

Seguindo os objetivos do PST, as diversas modalidades esportivas são usadas como ferramenta educacional complementar, para a inclusão de crianças, adolescentes e jovens e para o desenvolvimento de valores humanos, sociais, ambientais e culturais, bem como a melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, o Projeto Navegar envolvia práticas esportivas em contato com a natureza, o que proporciona o desenvolvimento de valores relacionados ao meio ambiente, como a preservação da natureza e o melhor aproveitamento dos recursos naturais. Para que isso ocorresse, eram realizadas intervenções de educação ambiental ao ar livre. Um importante objetivo do Navegar foi democratizar o acesso às modalidades náuticas (remo, vela e canoagem), já que, muitas vezes, elas estão distantes do cotidiano de grande parte da população (DOMINGOS; CAVASIN, 2014).

O **PST-Forças no Esporte (PROFESP)** foi firmado já em 2003, em parceria com o Ministério da Defesa (MD), por meio de uma cooperação técnica. Nesse mesmo ano, o programa acolheu cerca de quinhentas crianças, jovens e adolescentes da rede pública de ensino, entre 7 e 17 anos, em quatro organizações militares da Marinha, Exército e Aeronáutica. As atividades aconteciam no contraturno escolar e visavam à promoção da inclusão social, à saúde e à prevenção da violência e da marginalidade, por intermédio da prática esportiva e utilizando mecanismos de valorização da cidadania e de preparação para o mercado de trabalho.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome também tornou-se um aliado do programa e proporcionava reforço alimentar (lanche e refeição) aos beneficiários do projeto.

Um destaque dado ao MD na implantação dos núcleos do PST é a constituição de parcerias, que atribui à iniciativa um importante caráter intersetorial, já que a união de esforços de diversos agentes sociais amplia a qualidade de funcionamento do programa, como as parcerias com prefeituras para o transporte dos beneficiários ou com empresas privadas para a compra de calçados apropriados para a prática esportiva. O PST também é fortalecido nas organizações militares pelo envolvimento e compromisso dessas entidades – normalmente oficiais são designados para assumirem a coordenação e soldados para apoiarem as equipes pedagógicas do PST na realização das atividades.

Em conjunto com a prática esportiva e alimentação balanceada, são oferecidos inclusão digital, atividades culturais, palestras educativas, aulas de música, preservação do meio ambiente, reforço escolar e assistência médica e odontológica (SAFONS *et al.*, 2014).

O MD participava do PST colocando à disposição infraestrutura, coordenadores e monitores do quadro das organizações militares para a execução do programa. Além disso, os beneficiários do PROFESP podem conhecer o contexto militar, diferente do contexto social em que vivem, por se relacionar com o cuidado, o civismo, a disciplina, a dedicação e a ética (SAFONS *et al.*, 2014).

Um projeto que ainda está acontecendo é o **PST-Paradesporto**, ou **PST-Esports Adaptados**, até 2014. Esse projeto visa à democratização do acesso à prática esportiva de pessoas com algum tipo de deficiência, seguindo os mesmos princípios do Esporte Educacional, especialmente os de não seletividade e hipercompetitividade e da universalidade. Dessa forma, são oferecidas práticas esportivas para crianças, jovens e adolescentes com deficiência, principalmente em situação de vulnerabilidade social, adquirirem autonomia, independência, resgate da autoestima, autoconfiança, relações pessoais e equilíbrio emocional (BRASIL, 2011b).

Foi a partir de um projeto-piloto, em 2008, que as ações de Esports Adaptados começaram a ser implementadas dentro da proposta do PST, sendo constituídas posteriormente como um núcleo do programa.

Conjuntamente com as práticas esportivas oferecidas aos participantes do projeto, ocorrem atividades complementares de intervenções educacionais,

recreativas, artísticas e culturais, que acontecem em parceria e conformidade com as famílias dos participantes.

Além disso, o projeto visa à melhoria da qualidade pedagógica do ensino de atividades esportivas educacionais direcionadas a esse público, pela oferta contínua de capacitação, de materiais didáticos e esportivos adequados e de acompanhamento e avaliação permanentes.

Outro projeto vigente é o **PST Universitário**, que busca democratizar o acesso à prática esportiva da comunidade acadêmica das Universidades Públicas, principalmente do corpo discente, promovendo núcleos de esporte. Além disso, esse projeto especial tem um diferencial, que é seu objetivo de apoiar projetos de pesquisa e produção de conhecimento na área do Esporte Educacional e universitário (BRASIL, 2013b).

Um projeto de grande importância entre as políticas intersetoriais é o **Esporte na Escola**, união das políticas do ME e do MEC realizada em 2009.

Essa união se materializou com a inserção do PST nas escolas participantes do Programa Mais Educação<sup>48</sup> (PME). Era denominado de PST na Escola e a partir de 2013 passou a chamar-se Esporte na Escola (BRASIL, 2013c).

Essa parceria ampliava as possibilidades de práticas esportivas, na medida em que não é indispensável que a escola tenha infraestrutura esportiva, já que o PME pode utilizar espaços alternativos nas proximidades da escola. Além disso, o PST não precisava oferecer reforço alimentar, pois os alunos que permaneciam na escola em tempo integral já recebiam merenda escolar complementada pelo MEC.

Outra vantagem da parceria é que não havia necessidade de formalização de convênio, pois o programa podia ser executado diretamente pela escola.

Vale lembrar que uma escola que já possuía PST podia aderir ao Esporte na Escola, contanto que os alunos beneficiados fossem distintos.

A partir de 2013, o Esporte na Escola começou a ter como base o atletismo, além da vivência de várias outras práticas esportivas.

---

<sup>48</sup> O programa foi instituído pela Portaria Interministerial n.º 17/2007 e integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral (BRASIL, 2013c).

No quadro 8 é possível verificar quais eram as responsabilidades de cada um dos parceiros no ano de 2013.

Quadro 8. Responsabilidades de cada Ministério.

MINISTERIO DO ESPORTE		MINISTERIO DA EDUCAÇÃO	
A	Aquisição de kit de material esportivo	A	Recurso para compra de materiais para modalidades específicas, como natação, judô, capoeira, atletismo etc.
B	Produção técnica e editoração do material pedagógico – livro dos fundamentos do programa, caderno de apoio pedagógico	B	Impressão do material didático-pedagógico e distribuição dos materiais esportivos e didático-pedagógicos
C	Orientação aos monitores, gestores estaduais/municipais sobre o Esporte na Escola e acompanhamento pedagógico do projeto	C	Mecanismo de transferência dos recursos para as escolas, inclusive para o monitor do macrocampo Esporte e Lazer, que desenvolve o Esporte na Escola

Fonte: BRASIL, 2013c.

É possível observar sinais claros da gestão intersetorial com a divisão das responsabilidades apresentada. É demonstrado o esforço conjunto do ME e do MEC na reunião das condições mínimas para poder oferecer o Esporte Educacional de forma integrada ao projeto pedagógico escolar.

#### 6.4 A INTERSETORIALIDADE NA PROPOSTA DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE

Observados os sinais de intersetorialidade na política para o esporte educacional, faremos a análise para detectar tais sinais na proposta do Sistema Nacional de Esporte. O SNE dará o direcionamento para a organização e administração do esporte brasileiro e sua constituição pode ser o maior legado das discussões e ações realizadas durante o período de preparação e organização para os megaeventos esportivos que tivemos no país entre 2014 e 2016. A partir dessa sistematização, serão definidas as responsabilidades dos entes federativos e demais entidades envolvidas com o esporte e se definirá o papel de cada dimensão esportiva dentro do sistema e na sociedade.

Sabemos que atualmente ainda existe uma comissão para debater o SNE no Governo Federal, mas o que temos disponível como proposta de projeto de lei no

momento é o documento “Sistema Nacional do Esporte” (BRASIL, 2015), descrito no Capítulo II desta tese.

Passaremos então a detectar os elementos da intersetorialidade presentes nesse documento.

Já em sua apresentação, é destacada a necessidade de criação de uma lei para o novo, integrado e único SNE, numa estrutura que defina os papéis e competências dos entes públicos e privados e as formas de pactuação, para garantir o partilhamento de responsabilidades (BRASIL, 2015, p. 4).

Da mesma forma, destaca-se na introdução do documento que o que se objetiva é a concepção de um SNE:

[...] **aberto, articulado**, regulatório, com visão integrada para assegurar o pleno desenvolvimento do esporte no país [...] em que as responsabilidades se definem pela natureza dos entes vinculados, com prioridades estabelecidas por adesão, respeitando-se a autonomia de cada instância e, ainda, que possua **caráter colaborativo** para garantir o acesso amplo ao esporte da população para toda a vida, e ao esporte de alto rendimento, enfrentando as desigualdades regionais e as assimetrias sociais. (BRASIL, 2015, p. 6-7, grifos nossos)

Sobre o lugar do Esporte Educacional no SNE, afirma-se no documento que a escola é o lugar prioritário para que ocorram os estágios característicos do Nível Formação Esportiva e onde os alunos, além das aulas de EF, devam ter acesso ao conhecimento e prática do esporte, para que possam extrair disso prazer ou outros sentidos que deem impulso ou motivação para sua permanência na prática. Para o GT que elaborou o texto, esse é o caminho para se “elevar o padrão cultural esportivo do país”. Esse caminho é educativo – se não houver sentido pessoal para a prática esportiva desde a infância, será muito difícil convencer jovens e adultos a praticarem esporte. A proposta é que haja uma combinação entre as aulas de EF com atividades esportivas extracurriculares, numa jornada integral, para que se possa garantir a apreensão do direito do acesso ao esporte pela população, seja qual for a forma que cada um deseje praticar esporte (BRASIL, 2015, p. 12-13).

Essa ideia vai ao encontro do que diz Marchi Jr. (2015), quando aponta que a dimensão educacional do esporte deve ser o ponto comum de conexão entre todas as dimensões, pois subsidiará a formação da reflexividade e criticidade do ser humano. É por meio do Esporte Educacional que se pode compreender o que é o

esporte e suas diversas possibilidades. Esta seria a dimensão que faria a integração entre as dimensões esportivas.

Na estrutura organizacional proposta para o SNE, são mostrados todos os entes públicos e privados do sistema, as possíveis relações intersetoriais que serão a ele vinculadas, seus âmbitos integrantes quanto à gestão e controle social, formação de recursos humanos, infraestrutura e financiamento, regidos conforme os serviços oferecidos pelo sistema e as normas a serem cumpridas pelos parceiros para se efetuar a adesão ao sistema. É um mecanismo de regulação para que sejam estabelecidos os compromissos e as responsabilidades para todos os componentes do sistema em prol de um objetivo comum, que é o desenvolvimento do esporte no país.

Na parte da estrutura, organização e funcionamento, onde são apresentados os níveis e serviços, é proposta a caracterização dos níveis (Formação esportiva, Excelência Esportiva e Esporte para Toda a Vida) e serviços ofertados pelo sistema. É verificada a intersetorialidade nesse ponto, pois aparecem programas do Ministério do Esporte, Ministério da Saúde e Ministério da Educação.

A Figura 3 – “Caracterização dos níveis e serviços do SNE”, na página 73, mostra a caracterização dos níveis e serviços do SNE elaborado pelo GTSNE. É possível detectar que na parte da estrutura, organização e funcionamento, em que é proposta a caracterização dos níveis (Formação Esportiva, Excelência Esportiva e Esporte para Toda a Vida) e serviços ofertados pelo sistema, verifica-se a intersetorialidade, pois aparecem programas do Ministério do Esporte, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação.

A gestão intersetorial também é vista na proposta para o SNE quando são apresentados os agentes e instituições que formam o SNE: Ministério do Esporte; Sistemas Estaduais; Sistemas Municipais; Terceiro Setor; Entidades S; Empresas Financiadoras; COB e CPB; Confederações, Federações e Ligas; CBDE e CBDU; CBC; Entidades Científicas; Entidades Sindicais; Entidades Estudantis; Entidades de regulamentação profissional; e Entidades vinculadas aos diversos setores sociais (população idosa, indígena, pessoas com deficiências etc.) (BRASIL, 2015, p. 19).

Apresentam-se ainda, no documento do GTSNE, as áreas que estabelecem relações intersetoriais no SNE: Educação; Saúde; Trabalho e Emprego; Defesa;

Cultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Justiça; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Meio Ambiente; Turismo; Políticas para as Mulheres; Direitos Humanos; e Igualdade Racial (BRASIL, 2015, p. 19).

O item “abrangência dos serviços e relações institucionais e intersetoriais” traz um esclarecimento sobre a relação dos serviços e sua respectiva abrangência e articulação entre segmentos e setores envolvidos na formulação e implementação dos serviços dentro do SNE. No item, há destaque para a perspectiva intersetorial, confirmando a necessidade do envolvimento e relação entre os órgãos federais e seus respectivos sistemas, entre os quais Educação, Saúde, Assistência Social e Cultura, assim como a relação com o esporte militar, com as Políticas Públicas de Igualdade Racial, Políticas para Mulheres, Políticas de Juventude e Políticas do Trabalho e Emprego, entre outras (BRASIL, 2015, p. 19-20). Como visto no Capítulo II, nesse item são apresentados alguns exemplos de relações intersetoriais (ações existentes e futuras), como o Programa Academia da Saúde (ME e a área da Saúde); Mais Educação e Atleta na Escola (ME e área da Educação); ampliação do acesso às atividades físicas, esportivas e de lazer nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (ME e área de Desenvolvimento Social); Programa Centros de Arte e Esporte Unificados (CEUs) (ME e área da Cultura); Programa Forças no Esporte (ME e área da Defesa); e Democratização do acesso do trabalhador a programas de esporte e lazer, bem como o estabelecimento de regras a serem cumpridas pelo empregador para a garantia desse direito constitucional (ME e áreas de Trabalho e Emprego).

Sobre o tópico da gestão e controle social, é afirmado que devem ser desenvolvidas ações de colaboração e cooperação entre o ME e os demais Ministérios e órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entes não governamentais da iniciativa privada, de entidades esportivas e da sociedade civil organizada, para que trabalhem em torno de objetivos comuns, de forma a evitar duplicação de ações e atendendo prioridades. No documento, é apresentada uma proposta para a implantação de instâncias de articulação, negociação, pactuação e deliberação, como, por exemplo,

comissões intergestoras, conselhos, sistemas de informação e avaliação, Fóruns, Encontros, Seminários e/ou Câmaras Setoriais etc. (BRASIL, 2015, p. 29-33).

No que se refere ao componente “Gestão de pessoas e Formação” da proposta do GTSNE, também é possível verificar sinais da intersetorialidade. É dado o exemplo da constituição de uma Rede Nacional de Formação Ampliada:

[...] com instâncias nacionais, estaduais, distrital e municipais, voltadas para todos os níveis e especializações requeridos pelo novo SNE, para construção e implementação do PNE, composta por universidades, mas também por NOVAS instituições – como as Escolas Técnicas, Entidades S, ONGs, Fenaclube, Sindisclube, CBC, Confederações, Federações entre outros – que tenham experiências comprovadas, sistematização de conhecimentos científicos e práticas pedagógicas, capacitações e outros tipos de certificações não contemplados pelo MEC. Para certificações segundo o que prevê a legislação, em caso de necessidade deverão ser contempladas parcerias com entes certificadores previamente cadastrados pelo SNE. (BRASIL, 2015, p. 34).

Essa política de formação dos recursos humanos proposta para o SNE deverá resguardar o caráter multiprofissional e multidisciplinar necessário para que a prática do esporte, das atividades físicas e do lazer seja universalizada em todos os níveis e serviços do sistema.

A sugestão para a responsabilidade sobre a infraestrutura também é que seja feita de forma compartilhada. União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em articulação com entidades privadas, devem garantir a infraestrutura esportiva pública no meio urbano e rural, entre as quais, “escolas, ginásios, piscinas, campos, praças, pistas de atletismo e outros agrupamentos, parques e jardins” (BRASIL, 2015, p. 35).

O estabelecimento de diretrizes para o financiamento – como normas de cooperação, padrões nacionais de contrapartida e uma descentralização qualificada – também é fundamental para que o SNE se consolide e funcione.

## CONCLUSÃO

A preocupação inicial que motivou esta análise foi compreender o papel do Esporte Educacional nas Políticas Públicas de Esporte na perspectiva da intersectorialidade como um conceito inovador na configuração de um novo Sistema Nacional de Esporte, dada a emergência de políticas públicas que têm como fator norteador a transposição de uma mera setorialidade, ultrapassando a tendência da gestão pública em delinear políticas somente por demandas setoriais.

Como anunciado no início desta tese, os indícios trouxeram elementos para elucidar as características do funcionamento dos modelos de administração pública, bem como desnudar as diretrizes das ações governamentais contempladas na agenda política de um longo ciclo político, que teve seu início em 2003 e perdura até os dias atuais.

A escolha por analisar o Esporte Educacional se justifica, a princípio, por se tratar da dimensão esportiva com maior abrangência em termos de acesso e cobertura territorial. O Esporte Educacional consegue abarcar as temáticas de grande impacto social, como, por exemplo, a vulnerabilidade social de crianças e adolescentes associada à condição de vida das famílias beneficiadas com ações de esporte e escola integral. Dessa maneira, o Esporte Educacional contemplado na agenda governamental com ações de espectro globalizante se apresenta como um objeto relevante de pesquisa, por se tratar de programas e projetos de esporte e lazer que transcendem as fronteiras setoriais da administração pública. Ainda se justifica pelo fato de que o Esporte Educacional tem demonstrado na prática que, dentro do conjunto de seus objetivos, primeiro está a promoção da intersectorialidade e a sinergia entre as ações públicas no que tange à melhoria das condições de desenvolvimento de crianças e adolescentes.

É importante ressaltar que este trabalho partiu da premissa de que o processo de implementação de uma política pública é afetado por diversos fatores políticos, institucionais e relacionais. Nesse sentido, observar a implementação de políticas públicas a partir dos atores que a implementam e das relações que se estabelecem significa considerar esse processo como uma interação entre diversos atores que não agem somente como técnicos executores dos serviços orientados por normas e

regras, mas que desenvolvem seus papéis conduzidos também com base em suas experiências, valores e visão de mundo, inseridos em um dado contexto político, institucional e social.

A pesquisa apresentou uma investigação sobre a intersectorialidade como um modelo de gestão de uma política de esporte que vislumbre a adoção de uma engrenagem estruturante para o Sistema Nacional de Esporte Brasileiro, valorizando o Esporte Educacional como a dimensão articuladora das demais dimensões esportivas.

Logo na introdução, pode-se observar, de acordo com diversos autores, que uma política pública – que num primeiro momento é somente ação de um governo – consegue se tornar uma política de Estado, à medida que as transições ultrapassam o que Guimarães (2004) chamou de choque de valores, racionalidade preestabelecida, valores cristalizados nas instituições públicas e privadas. A partir de então, as ideias podem ser reconstruídas como compromissos de Estado, com a participação efetiva da sociedade civil organizada e com leis, metas, diretrizes e procedimentos adequados a cada realidade social. Somente dessa forma pode-se vislumbrar a passagem de ciclos políticos meramente governamentais.

Ao longo da pesquisa, pôde-se observar que se ampliaram gradativamente as iniciativas do poder público no sentido de desenvolver, em sua totalidade, programas, projetos e ações, cujo objetivo central fosse garantir o acesso ao esporte e ao lazer, pautados como direitos sociais e focados no desenvolvimento humano. Para a maioria dos autores pesquisados, as ações do setor público na área esportiva trazem o esporte para a agenda governamental como uma atividade complementar das políticas educacionais, de saúde e de assistência à população carente, infância e juventude. Portanto ainda tem-se um esporte com finalidades externas a ele mesmo. Por outro lado, alguns autores defendem que o esporte é um setor atrativo para o Estado, pois apresenta uma capacidade imensurável de comunicação de massa, uma profunda identificação com o entendimento coletivo de nação, além de trazer, por meio dos resultados conquistados no esporte de alto rendimento, um prestígio mundialmente relevante para o país.

No período pesquisado, reiteradamente o esporte foi apresentado como um diferencial no desenvolvimento humano e, ainda, que o esporte e o lazer são

imprescindíveis para a saúde, para a educação e para a formação de hábitos e valores para o exercício pleno da cidadania.

Como detectado no levantamento feito no Arquivo Digital do Senado Federal, a mídia e o mercado esportivo têm grande influência ao reforçar a importância de inclusão do esporte na agenda governamental. Nesse sentido, o impacto exercido pela '*agenda setting*' deve ser considerado, pois tem impacto significativo na definição, elaboração e aprovação de leis que orientam o esporte no Brasil.

Por outro lado, já é possível perceber o reflexo dessa maneira de pensar na vida das pessoas e no campo das políticas sociais. O Diesporte desenvolveu uma pesquisa para identificar por meio de dados e informações os equipamentos esportivos dispostos nas regiões brasileiras e sua relação com o percentual de pessoas que praticam algum tipo de atividade física, reforçando a importância que o esporte tem no conjunto das práticas corporais.

Chama a atenção, também, o grande potencial da relação do esporte com outras áreas, pois foi constatado que gradativamente houve a inclusão do Esporte Educacional nos programas estruturantes da educação, da saúde, do desenvolvimento agrário, da cultura, do desenvolvimento social, da segurança, do turismo e dos direitos humanos, entre outras áreas, que procuram atuar diretamente no enfrentamento de problemas ou questões sociais complexas.

Sistematicamente, deparamo-nos durante toda a pesquisa com os elementos da intersetorialidade, presentes tanto nos documentos oficiais norteadores da Política Pública de Esporte em desenvolvimento no Brasil muito antes ainda da promulgação da Constituição Federal quanto nas atribuições dos órgãos de Estado.

O Decreto n.º 8.879, de 19 de outubro de 2016, além de aprovar uma nova Estrutura Regimental, traz no conjunto de suas atribuições a responsabilidade de supervisionar e coordenar as ações relacionadas a programas interministeriais e aqueles que transcendam o âmbito dos órgãos específicos do Ministério do Esporte. Não obstante, na implementação da política por meio de projetos e atividades, cabe ainda aos órgãos do executivo do ME garantir o cumprimento de objetivos setoriais, através do planejamento e promoção de ações intersetoriais, com vistas a dar apoio e subsídio técnico para que o Conselho Nacional de Esporte possa ter acesso a

todas as informações e dados necessários para que as metas sejam atendidas de acordo com o especificado no planejamento inicial.

A cooperação com os organismos internacionais e, a aproximação com as confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo contribuirá na otimização do uso dos incentivos fiscais. Essa questão além de estar contemplada nos documentos norteadores para a elaboração do funcionamento do SNE, também está contemplada no conjunto de atribuições do Departamento de Gestão Estratégica do Ministério do Esporte. No geral, as experiências históricas que, na maioria das vezes, constituíram as políticas públicas de esporte no Brasil, caracterizaram-se por serem seletivas, fragmentadas, excludentes, setORIZADAS e, especialmente, desenvolvidas em forma de assistência e benesses. O poder público, historicamente, ficou mais como tutor dessas ações, por meio de isenções (clubes), doação de materiais, campanhas pela prática de atividade física, incentivos fiscais e repasses de recursos para a iniciativa privada, além de ser o responsável por realizar eventos esportivos e de lazer.

Os modelos de gestão das políticas de combate às desigualdades sociais têm se alterado substancialmente em período recente. Um dos maiores desafios dessas políticas está associado à questão da intersectorialidade, isto é, à necessidade de os diferentes setores atuarem de forma integrada e inclusiva na implementação dessas políticas, compartilhando recursos, metas e desenvolvendo estratégias conjuntamente, a partir das experiências já vivenciadas. O modelo anteriormente operante, o setorial, não prevê essa dinâmica de relações. Pelo contrário, confere aos setores atividades circunscritas à especialização profissional de cada área de atuação.

É importante ter clareza quanto ao tipo de relação que se pretende construir em determinada política intersectorial, no sentido de facilitar a correta compreensão a respeito das interpretações presentes nessas relações e das intervenções que vêm sendo feitas. Isso demanda uma análise processual, passando pelos contextos político, social, econômico e cultural, uma vez que, como já mencionamos, as políticas sociais precisam ser analisadas como construções históricas, que, apesar de apresentarem peculiaridades específicas dos contextos onde e quando acontecem, resultam das contradições evidenciadas na sociedade.

Em uma política pública que tem como modelo de gestão a intersectorialidade, esses fatores podem aparecer de forma mais acentuada, tendo em vista primeiramente o número de atores e diferentes setores envolvidos e, em segundo lugar, a grande quantidade de arenas de discussão, negociação, barganha e, ainda, da inevitável interdependência das ações entre os setores.

Sendo assim, este trabalho observou os diversos fatores que influem na implementação de uma política pública intersectorial, considerando sua dinâmica, incentivos e contradições tanto políticos quanto institucionais, assim como a relação entre os atores dos diferentes setores envolvidos na promoção das ações intersectoriais.

De maneira contínua, foi sendo apresentado em todos os capítulos que se seguiram o quadro conceitual dedicado a cada temática. Para isso, realizou-se uma apresentação teórica sobre os processos que se inter-relacionam com a implementação e gestão de políticas públicas. Abordou-se também o processo de elaboração, a partir dos atores que a executam, dos agentes da burocracia e do seu potencial de discricionariedade nas suas ações.

A interação entre esses atores e setores é marcada por disputas, conflitos, mas ao mesmo tempo por acordos e parcerias. No capítulo que tratou destes acordos e parcerias, pode-se observar que há uma significativa movimentação nos órgãos do executivo e do poder legislativo.

No entanto, essas fronteiras não refletem nem a lógica, nem a complexa dinâmica dos problemas encontrados na sociedade, como é o caso da dificuldade de acesso ao esporte. Os problemas sociais transpõem as barreiras setoriais e necessitam de uma atuação integrada capaz de vislumbrar o indivíduo ou a família como um todo, e não de forma fragmentada, isolada e desarticulada.

A integração entre os setores na formulação de uma política pública pode não ser uma tarefa fácil e consensual, pelo contrário, pode ser por vezes paradoxal, apontando caminhos sinuosos rumo à ação intersectorial. Portanto é com base na emergência e frequência das políticas públicas que o Esporte Educacional, como vimos pelo PST, adotou a intersectorialidade como modelo de gestão institucionalizado.

Pode-se perceber ao longo do capítulo sobre a intersectorialidade que há uma discussão entre as correntes teóricas que tratam da política pública sobre o grau de importância das políticas setoriais, nesse caso, as econômicas, sociais e de desenvolvimento urbano. Apesar de não nos aprofundarmos nessa questão, já que o nosso propósito é discutir a intersectorialidade perpassando o Sistema Nacional de Esporte, entendemos que é importante expor alguns apontamentos que possam contribuir com o nosso tema de interesse.

Ao ter como foco ações sobre os determinantes dos problemas sociais e aquelas necessárias à redução das discrepâncias sociais, a operacionalização da promoção requer um trabalho com os múltiplos setores em que esses problemas estão radicados, sendo, portanto a intersectorialidade um princípio essencial. Esse trabalho pressupõe outro desafio para as políticas públicas, que, apesar de reconhecerem sua importância, encontram enorme dificuldade para implementá-lo, devido à persistência da lógica setorial e da fragmentação e desarticulação do modelo administrativo tradicional.

Como dizem Junqueira e Inojosa (1997), as prioridades referem-se a políticas particulares, definidas e realizadas vertical e paralelamente, ainda que para uma mesma população, transformando-se num modelo de gestão que acaba por perder de vista a integralidade do indivíduo, as necessidades e direitos da população.

A intersectorialidade exige uma mudança radical nas práticas e na cultura organizacional da administração, pressupondo superar a fragmentação na gestão das políticas públicas e os diferentes estágios de desenvolvimento nos quais encontram-se os setores, especialmente quanto à descentralização das decisões. Como bem destacam Junqueira e Inojosa (1997), o necessário processo de mudança torna-se viável quando, além de um bom projeto e da vontade política do dirigente, propiciam-se negociações entre os diferentes atores sociais da arena política, sendo essencial a valorização do servidor público.

Mesmo quando a intersectorialidade é explicitamente tida como meta a ser atingida, as experiências apresentadas evidenciaram as dificuldades de sua concretização em função das resistências apresentadas pelos diversos setores envolvidos. De difícil operacionalização, esse princípio deve merecer atenção especial dos projetos que visam à promoção do acesso ao esporte, até porque a

própria lógica de financiamento dos projetos sociais (predominantemente setorial ou – ainda pior – restrita a programas específicos de determinados setores) tende a dificultar (quando não inviabilizar) sua operacionalização.

Casos como o do PST e Forças do Esporte levam a questionar se os obstáculos envolvidos remetem à possibilidade de alcance do princípio a um segundo momento do projeto, quando já encontra alguma sustentação em determinada área e consegue sensibilizar e articular outros setores, permitindo ampliar a extensão da iniciativa.

A descontinuidade das políticas costuma ser outro obstáculo à operacionalização da intersetorialidade, e aí se apresenta o princípio da sustentabilidade. A dupla perspectiva da sustentabilidade, isto é, aquela articulada ao desenvolvimento sustentável e a referida à continuidade das políticas, pôde ser apreendida a partir do estudo das experiências. O desenvolvimento sustentável pressupõe considerar a viabilidade econômica e ambiental das ações e iniciativas. Está ligado à busca de alteração do modelo predatório de desenvolvimento, à ampliação de práticas colaborativas e ao fortalecimento do sentimento de corresponsabilização.

Reconhecendo a herança histórica do setor esportivo, assim como a desigual disputa de poder entre o Esporte de Rendimento e o Esporte Educacional, e ainda a necessidade de responder às expectativas da sociedade por resultados e conquista de medalhas, podemos colocar o momento atual como possibilidade para o setor esportivo avançar para além do espetáculo. As ações esportivas de âmbito coletivo e que incidem sobre os determinantes sociais não podem ficar relegadas para um segundo momento, mas imediatamente precisam ser contempladas.

Contudo, é possível defender que, pelo fato de se debruçar sobre a situação do acesso ao Esporte Educacional (uma questão meio, que está no processo e reflete as lacunas e carências deixadas por precárias condições de vida da população), o setor do esporte teria um potencial dentro do poder público para indicar ações fundamentais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes, ainda que a sua execução coubesse a setores afins, como educação, assistência social, forças armadas e cultura, entre outros.

O setor esportivo pode ter, além das atribuições tradicionais, um papel de destaque para a operacionalização da intersetorialidade com outros setores, como, por exemplo, cultura e educação, viabilizando um pacto com princípios, objetivos e metas comuns, voltados a impactar positivamente sobre a condição geral de vida da população.

Para além da assistência aos expostos à vulnerabilidade social, como historicamente delegado e ainda hegemônico ente atores e gestores, o Esporte Educacional pode assumir um lugar de destaque, sendo reconhecidamente o elo central, especialmente quanto à intersetorialidade.

Outro aspecto a ser destacado é que a experiência recente vem mostrando que a emergência do tema da intersetorialidade na agenda pública de algumas cidades brasileiras é, via de regra, precedida de um aprofundamento do processo descentralizador, por meio da incorporação gradual de diversos atores às instâncias de decisão local. Embora destaque a relação entre descentralização municipal e intersetorialidade, Junqueira (2000) não desconsidera, entretanto, o papel dos outros níveis de governo.

É certo que muitas iniciativas inovadoras de integração entre as políticas públicas vêm ganhando espaço nos diferentes entes federados, mas é forçoso reconhecer que essas ações esbarram em limites muitas vezes relacionados ao localismo das iniciativas. Não menos importante, é problemático o fato de as práticas intersetoriais permanecerem restritas ao nível local e com características bastante experimentais.

Tendo como base a experiência de descentralização das políticas sociais, é possível supor que, num país com estrutura federativa como o nosso, a fragilidade de indução federal e estadual para a implantação da gestão intersetorial tende a contribuir para o insucesso da proposta que se quer implementar. Assim, as questões mencionadas demonstram as dificuldades para o alcance da intersetorialidade, já que o município reproduz a fragmentação na gestão de cada política setorial devido às condições de implementação em que cada uma se encontra (JUNQUEIRA, 1997).

Diante das argumentações expostas, vê-se que há importantes desafios postos à conformação da intersetorialidade, dentre os quais Andrade (2006, p. 280)

destaca que há uma inquietação no interior do aparelho do Estado sobre como trabalhar com a complexidade. Sobre a intersetorialidade, há um consenso discursivo e um dissenso prático. Esse dissenso nasce da contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridos pela complexidade da realidade e um aparato de Estado setorializado, onde se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares e poderes advindos de composições político-partidárias.

O alerta do autor vai na direção de demonstrar que a tarefa é bastante audaciosa e a integração intersetorial desejada passa necessariamente pela construção criativa de um novo objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado que lidam com as questões sociais. Sendo assim, o ponto forte da proposta de intersetorialidade é a possibilidade de se construir uma visão de complexidade dos problemas tendo como requisito o aporte de diferentes acúmulos setoriais. Trata-se, pois, de construir objeto e objetivos comuns, o que difere das propostas que se traduzem na mera sobreposição ou justaposição de ações setoriais.

Entretanto, Andrade (2006) adverte que a ação intersetorial não elimina a importância da existência de espaços específicos de gestão das políticas setoriais e, além disso, a adoção da perspectiva intersetorial tende a favorecer que políticas e ações sejam contaminadas pela dinâmica de outros setores.

Construir um modelo é fazer uma escolha metodológica que pode auxiliar na análise de fenômenos sociais complexos que apresentam singularidades, como no caso do Esporte Educacional.

A definição do que entendemos por intersetorialidade foi elaborada com base nas características ressaltadas pela literatura especializada sobre o tema, assim como na presença ou ausência de elementos observados a partir dos resultados obtidos na pesquisa documental que norteou o levantamento de informações e dados que foram destacados em quadros e figuras.

É importante fundamentar que cada modelo de gestão intersetorial, independentemente da área estudada, tende a apresentar um caráter individual próprio, construído de maneira gradual e histórica. Nesse sentido, a criação de um modelo de intersetorialidade nos permite contrastar o caso concreto analisado do

Esporte Educacional e suas interfaces com o Esporte Participação e o Esporte Rendimento, com um modelo lógico para o funcionamento do SNE, ainda que utópico. Entender do que trata a intersetorialidade abre espaço para a possibilidade de compreender a estrutura construída entre os setores para a elaboração de uma política pública com um conjunto de múltiplas lógicas e diferentes perspectivas sobre um mesmo objeto.

É certo que por meio de novas institucionalidades, o nosso sistema de proteção social poderá promover melhores resultados sociais. Nesse cenário, a intersetorialidade surge como uma estratégia alternativa para a gestão do Sistema Brasileiro de Esporte, muito embora sua formulação exija a superação de desafios muito complexos.

A intersetorialidade se torna, assim, uma qualidade necessária ao processo de intervenção. Programas, projetos e equipes técnicas são desafiados ao diálogo, ao trabalho conjunto, com a perspectiva da inclusão social.

Entretanto, ficou evidente durante o levantamento das informações que, dentro da formulação das políticas setoriais, também há divergências e interferências econômicas, que trazem à tona os interesses e a forma de conduzir a política conforme os parâmetros daqueles que detêm a decisão final.

Observa-se que há um grau de importância atribuída às políticas setoriais, pois atendem à conjuntura e à necessidade dos interesses em jogo, expressas no financiamento de cada uma delas.

Ou seja, o Esporte Educacional é uma importante área de desenvolvimento humano e deve estar incorporado ao projeto de uma nação que prevê o desenvolvimento integral de seus indivíduos, permitindo-lhes um entendimento crítico, não só do que o esporte representa para a sociedade como fenômeno social, mas também do quanto a prática esportiva contribui para o desenvolvimento integral da sociedade como um todo, preparando o indivíduo para combater os eventos de exclusão, as diferenças corporais exacerbadas pela busca do corpo perfeito e as limitações individuais de cada cidadão, exageradamente expostas nos combates esportivos que, até então, sempre fizeram parte do esporte.

Inúmeras outras razões contribuem para a não efetivação da política pública de esporte, como, por exemplo, a ausência de meios legais para controle

populacional nas ações nesse âmbito; a carência de espaços para debates na busca do dimensionamento das problemáticas e estabelecimento de possíveis soluções para o esporte; a ausência de metas e prazos; a indefinição de procedimentos e instrumentos de controle quanto ao uso do financiamento; a ausência de formação administrativa dos dirigentes responsáveis pelo esporte; a baixa clareza quanto aos princípios políticos e pedagógicos que norteiam as ações do esporte inclusivo; a pouca existência, ou até mesmo ausência, do Esporte Educacional nas peças orçamentárias; e a inexistência de debate político acerca do esporte no Congresso Nacional, assim como nas demais instituições decisórias.

Nesse sentido, o Esporte Educacional como elemento inclusivo, inserido em políticas públicas e como mecanismo de proteção social, pode ser analisado através do montante concedido pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) dentro do Orçamento Geral da União.

O orçamento é um instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto dos ingressos e das aplicações de recursos em determinado período (BRASIL 2016).

Notadamente, as discussões no âmbito federal em relação à importância do papel do Esporte Educacional parecem-nos ainda embrionárias e necessitam de tempo para que se tornem consistentes e se configurem como tal nas esferas estaduais e municipais. Como exemplo dessa fragilidade, identificamos a falta de clareza ainda presente nas propostas aprovadas na II CNE quanto ao papel atribuído a cada uma das esferas governamentais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas voltadas para o esporte em todas as suas dimensões constitucionais.

Todavia, tudo depende da construção do sentido e significado do esporte na sociedade como direito e necessidade social específica, que se justifica nele mesmo, e não como instrumento para suprir outras demandas. Outro aspecto poderia ser o seu reconhecimento como questão de direito social, que exige uma intervenção governamental, ativa e positiva, na busca de assegurar a todos os cidadãos condições básicas para o acesso democrático em toda a sua plenitude de composição.

Ainda, no que diz respeito ao cenário esportivo-político nacional, percebe-se certa peculiaridade referente às políticas públicas atuais, em que o modelo “delegativo” se apresenta como uma tendência, isto é, percebe-se a transferência de funções que caberiam ao governo para as entidades privadas, que as executam por meio do repasse de recursos públicos.

Para finalizar, destacamos parte do documento norteador do novo Sistema Nacional de Esporte, o qual nos diz que:

O Esporte e o Lazer no Brasil ainda se configuram como Política de Governo e não Política de Estado, por entender que estão subscritas as intencionalidades dos mandatos governamentais. Sem verbas vinculadas para implementação das Políticas Públicas e definição clara dos agentes e suas respectivas competências, vivenciamos com frequência um sobreamento de políticas entre as diferentes esferas, quais sejam, União, Estados e Municípios. Esta situação provoca grande parte das dificuldades de democratização do Esporte e do Lazer para a população brasileira. Neste sentido, levando em conta que está em curso a construção de um novo Sistema Nacional do Esporte em substituição aos atuais Sistema Brasileiro do Desporto e Sistema Nacional do Desporto, existentes na Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências, importa perceber que nesse sistema os papéis, os agentes, os serviços e o financiamento estarão definidos e se faz ímpar a efetivação de estratégias para que possa resultar um efetivo processo de democratização do acesso da população ao Esporte e ao Lazer, buscando consolidar como Política de Estado e Direito Social de todos os brasileiros e as brasileiras. Essa demanda se explica pelas insuficiências e limitações que a atual legislação apresenta quanto à estrutura organizacional e sua abrangência, as definições de competências e responsabilidades dos entes e instituições, as regras de funcionamento, os mecanismos de gestão e controle social, a organização dos sujeitos e suas atribuições no sistema e o financiamento. Assim, tem-se caracterizada a concepção de um Sistema Nacional do Esporte aberto, articulado, regulatório, com visão integrada para assegurar o pleno desenvolvimento do Esporte e do Lazer no país, em que as responsabilidades se definem pela natureza dos entes vinculados, com prioridades estabelecidas por adesão, respeitando-se a autonomia de cada instância e, ainda, que possua caráter colaborativo para garantir o acesso amplo ao esporte da população para toda a vida e ao esporte de alto rendimento, enfrentando as desigualdades regionais e as assimetrias sociais. Portanto nosso grande desafio com a implantação de programas é que nossos parceiros observem a necessidade de estruturar o setor do Esporte e do Lazer na sua cidade, com a constituição de órgãos responsáveis por essa política, Conselhos Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer, Planos Decenais, Leis Orgânicas que regulamentem o Esporte e Lazer na sua respectiva esfera, ampliem as condições estruturais de espaços, recursos humanos e financiamento. E assim os programas nacionais passam a assumir um papel de fomentador das políticas, com uma função colaborativa no que diz respeito ao financiamento para implementação de todos os níveis e serviços de atendimento à população nas Políticas de Esporte e Lazer. Por fim, embora se estabeleçam parcerias com Universidades e Governos Estaduais, nossos programas têm foco na Municipalidade, portanto as realidades concretas das cidades precisam ser

consideradas e dialogar com as Políticas Públicas oferecidas aos municípios, onde o programa será implementado. (BRASIL, 2016, p. 20-21)

Tem-se a expectativa de que as políticas públicas possam contribuir para o desenvolvimento do indivíduo como um todo. Outro ponto importante foi a incipiência de uma estrutura pública administrativa nos setores, que buscasse a qualificação dos gestores para trabalhar de forma integrada com incentivos na sua formação profissional. Por fim, foi evidenciado que todas as secretarias pesquisadas carecem de programas que contemplem a gestão pública intersetorial, bem como a qualificação e a formação profissional.

Além disso, a intersetorialidade está além da mera parceria, isto é, envolve a articulação entre os três níveis de governo, entre os setores de uma mesma instância, bem como a articulação com o setor privado e a sociedade civil, no processo de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Uma ação intersetorial requer um processo de formação dos agentes e distribuição de poder, gerando o conflito e levando tempo para sua adaptação.

O modelo de articulação política que pode servir como suporte para o desenvolvimento das ações políticas pressupõe um processo de formulação de políticas públicas intersetoriais que envolvam a discussão para identificação de diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta pela inclusão de determinada questão na agenda pública.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. C. **A intersetorialidade no processo de construção da política de saúde brasileira**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. In: GUY PETERS, B.; PIERRE, JON (orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 537-548.

AJA, T. G. Spanish sports in Republican and Fascist Spain. In: ARNAUD, P.; RIORDAN, J. (orgs.). **Sport and international politics: the impact of fascism and communism on sport**. Londres: Taylor & Francis, 1998, p. 97-113.

\_\_\_\_\_. (org.) La política deportiva en España durante la República y el Franquismo. In: **Sport y autoritarismos: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 169-201.

ALMEIDA, B. S. O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil [dissertação]. Curitiba (PR): Universidade Federal do Paraná; 2010. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 29, p. 217-228, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-550920150\\_00200217&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1807-550920150_00200217&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em agosto de 2016.

ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. O estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. In: **RAE- Eletrônica** - v. 6, n. 1, Art. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482007000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482007000100002)>. Acesso em março de 2016.

ANDRADE, O. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

ARRETICHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/FAPESP, 2000.

ARNAUD, P. El deporte francés frente a los regímenes autoritarios (1919-1939). In: AJA, T. G. (org.). **Sport y autoritarismos: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 203-239. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2782>>. Acesso em novembro de 2015.

ATHAYDE, P. A.; MASCARENHAS, F.. Políticas sociais esportivas: uma análise da gestão do Programa Segundo Tempo e alguns de seus reflexos no Distrito Federal. In: **Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte**, 2009, Salvador. Anais... Salvador: CBCE, 2009. p. 1-14. Disponível em: <<http://locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3498/texto%20completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.. Acesso em 133 de janeiro de 2017.

ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F.; SALVADOR, E. **Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula.** Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0101328915000098>>. Acesso em: 12/09/2016.

AZEVEDO, P. H.; BARROS, J. F. O nível de participação do estado na gestão do esporte brasileiro como fator de inclusão social de pessoas portadoras de deficiência. **R. Bras. Ci. e Mov.**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 77-84, 2004. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RBCM/article/viewFile/546/570>>. Acesso em março de 2016.

BALL, S. O que é política? Textos, trajetórias e caixas de ferramentas. *In*: BALL, S. **Education reform a critical and post-structural approach.** Philadelphia: Open University Press, Buckingham, 1994. p. 14-27.

BARBIERI, C. A. S. **Esporte educacional:** uma possibilidade de restauração do humano no homem. Canoas: ULBRA, 2001.

BASTOS, F. C. **Gestão democrática e política municipal de esporte:** o caso de Santana de Parnaíba. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-16062008-104816/>>. Acesso em agosto de 2016.

BENEVIDES, M. V. M. **A UDN e o udenismo:** ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

BETTI, M. Esporte Espetáculo e Mídias: implicações para a qualidade da vida. *In*: TUBINO, M. J. G. **Dimensões Sociais do Esporte.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade.** Para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONALUME, C. R. **O paradigma da intersetorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer.** Licere, Belo Horizonte, v.14, n.1, mar/2011.

\_\_\_\_\_. A Rede CEDES como uma Rede de Política Pública. *In*: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. S. de M.; SILVA, D. A. M. da; BONALUME, C. R.; ARAÚJO, L. R. M. (orgs.). **Brincar, jogar, viver:** lazer e intersetorialidade com o PELC – Volume I – nº 1. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/livroV2.pdf>>. Acesso em abril de 2016.

BORGES, V. R. História e Literatura: Algumas considerações. Goiás: **Revista de Teoria da História**, Ano 1, n. 3, junho/ 2010.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Razões práticas: sobre a teoria da ação.** Campinas: Papirus, 1996b.

\_\_\_\_\_. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Minuit, 1989. 569p.

\_\_\_\_\_. A casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: Wacquant L. **O mistério do ministério**: Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 41-70.

\_\_\_\_\_. **A distinção**: crítica social do julgamento. 2. ed. Porto Alegre, RS: Zouk, 2011.

BOZZI, S. O. Evaluación de la Gestión Pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 52, n. 1, jan./mar., 2001.

BRACHT, V. **Sociologia crítica do esporte**: uma introdução. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O que é Legislação?** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/oqueelegislacao.htm>>. Acesso em 3 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em Julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Legado Brasil**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009a. Disponível: <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/rio2016/cadernoLegadosBrasil.pdf>>. Acessado em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno de Legado Social**. Brasília: Ministério do Esporte, 2009b. Disponível: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/rio2016/cadernoLegadosSocial.pdf>>. Acessado em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Caderno Técnico Política Intersectorial PELC e PRONASCI**. Brasília, v. 1, 2010). Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/politicalIntersectorialPELCv1.pdf>>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPrincipal2.asp>>. Acesso em julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Fazenda E Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Prestação de Contas da Presidenta da República/2012. Relatório Sobre os Orçamentos e Atuação Governamental – Balanço Geral da União**. Brasília – DF: CGU, 2013. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2012-1/pcpr2012.pdf>>. Acesso em fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 3.199, de 14 de abril de 1941.** Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em junho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 594, de 27 de maio de 1969.** Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em junho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 80.228, de 25 de agosto de 1977.** Regulamenta a Lei n.º 6.251, de 08 de outubro de 1975, que institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-80228-25-agosto-1977-429375-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.668, de 4 de abril de 2003.** Senado Federal. Secretaria de Informação Legislativa. DF. Brasília, 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4668.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm)>. Acesso em outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 7.984, de 8 de abril de 2013.** Regulamenta a Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm)>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 8.774 de 11 de maio de 2016.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8774.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8774.htm)>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico Nacional do Esporte (Diesporte).** Disponível em: <[www.esporte.gov.br/diesporte/index.html](http://www.esporte.gov.br/diesporte/index.html)>. Acesso em agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Diagnóstico de Educação Física / Desportos no Brasil.** Lamartine Pereira da Costa. 1. ed. 392 páginas. Fundação Nacional de Material Escolar. 1971. Disponível em: <<http://cev.org.br/biblioteca/diagnostico-educacao-fisica-desportos-brasil/>>. Acesso em: 05/09/2015.

\_\_\_\_\_. **Dossiê de candidatura do Rio para o Pan Americano de 2007.** Volume 1. Disponível em <[http://www.timebrasil.com.br/sobre\\_cob/documentos\\_rio2007.asp](http://www.timebrasil.com.br/sobre_cob/documentos_rio2007.asp)>. Acesso em Abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Dossiê de Candidatura do Rio de Janeiro a Sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.** Brasília: Ministério do Esporte, 2009. Disponível em: <[https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossie\\_de\\_candidatura\\_v1.pdf](https://www.rio2016.com/sites/default/files/parceiros/dossie_de_candidatura_v1.pdf)>. Acesso em outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1988.** Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de março de 2000.** Diário Oficial da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm)>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. IBGE. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Série Estudos e Pesquisas.** As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Diretoria de Pesquisas. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Revista Informação Econômica, nº 8, Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Imprensa Nacional. **Diário Oficial da União.** Ano CL, n.º 67. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: <<http://portal.impresanacional.gov.br/>>. Acesso em setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 378, de 13 de janeiro de 1937.** Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 05 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1988.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm)>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.672, de 06 de julho de 1993.** Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8672.htm)>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.394/, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394\\_ldbn1.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf)>. Acesso em 07 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.981, de 14 de julho de 2000.** Altera dispositivos da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm)>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.264, de julho de 2001.** Acrescenta inciso e parágrafos ao artigo 56 da Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998, que instituiu normas gerais sobre o desporto. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm)>. Acesso em setembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.438, de 29 de dezembro de 2006.** Institui o incentivo fiscal a projetos desportivos. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.155, de 4 de agosto de 2015**. 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. Disponível em: <[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)>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de Orientações – Esporte na Escola**. Brasília: Ministério do Esporte, 2013c.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemnds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza/plano-brasil-sem-miseria-1/plano-brasil-sem-miseria>>. Acesso em agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Diagnóstico Nacional do Esporte (Diesporte) 2015**. Disponível em: <[www.esporte.gov.br/diesporte/index.html](http://www.esporte.gov.br/diesporte/index.html)>. Acesso em agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Esporte e Lazer da Cidade – PELC**: Catálogo 2007-2008. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizesPELCEdital2013.pdf>>. Acesso em setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Legados de Megaeventos Esportivos**. 2008. Disponível em: <<http://www.listasconfef.org.br/arquivos/legados/Livro.Legados.de.Megaeventos.pdf>>. Acesso em junho de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **I Conferência Nacional do Esporte – I CNE**, 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Esporte/deliberacoes\\_1\\_conferencia\\_esporte.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Esporte/deliberacoes_1_conferencia_esporte.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte – II CNE**, 2006. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia2.jsp>>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte**: caderno de resoluções. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **III Conferência Nacional do Esporte**. Tema: Plano Decenal de Esporte e Lazer. 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais. Texto Básico. Brasília: Ministério do Esporte, 2009c. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia3.jsp>>. Acesso em outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Sistema Nacional de Esporte, 2015**. Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/snear/brasilPotencia/sistemaDesporto.jsp>>. Acesso em 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Rede Cedex**. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/cedes/apresentacao.jsp>>. Acesso em setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O que é o PPA?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-e-acute-o-ppa>>. Acesso em maio de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2000-2003**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/50>>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília: 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf)>. Acesso em setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. BRASIL. **Política Nacional do Esporte**. Ministério do Esporte. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>>. Acesso em 3 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2004**. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2005**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2008**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2010**. Brasília: Ministério do Esporte, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2011**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snee/segundotempo/default.jsp>>. Acesso em agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Esportes Adaptados – Diretrizes 2011**. Brasília: Ministério do Esporte, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Navegar – Diretrizes 2013**. Brasília: Ministério do Esporte, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Universitário – Diretrizes 2013**. Brasília: Ministério do Esporte, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2014**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014.

\_\_\_\_\_. **Programa Segundo Tempo – Diretrizes 2016**. Disponível em: <[www.esporte.gov.br/segundotempo](http://www.esporte.gov.br/segundotempo)>. Acesso em novembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exercício. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/123456789/50>>. Acesso em agosto de 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 105, de 16 de abril de 2015 – Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte**. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17%2F04%2F2015&jornal=2&pagina=51&totalArquivos=72>>. Acesso em 25 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 138, de 15 de maio de 2015** – Altera o Grupo de Trabalho da Portaria n.º 105, de 16 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/91985715/dou-secao-2-15-05-2015-pg-67>>. Acesso em 24 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Rio 2016**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/snear/rio2016/>>. Acesso em julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal**. Projetos de Lei. Brasília: Arquivo Digital do Senado Federal; 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República. **Pesquisa sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. FGV Projetos, 2014. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>>. Acesso em agosto de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/Mare/Planodiretor/Planodiretor.Pdf>>. Acesso em: 3/09/2015.

\_\_\_\_\_. A reforma da administração pública. *In: Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 1996: 269-294.

\_\_\_\_\_. Do estado patrimonial ao gerencial. *In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). Brasil: Um Século de Transformações*. p. 222-259. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.

\_\_\_\_\_. **A construção política do Estado**. Lua Nova, São Paulo, N. 81, p. 117-146, 2010.

\_\_\_\_\_. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

BUENO, L. **Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 200 f. Tese (doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

CÂNDIDO, A. Lula Presidente: metalúrgico é o primeiro líder de esquerda a ser eleito no país. **Folha de S. Paulo**. Primeiro Caderno: Editorial, 22 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2002/10/28/2//92045>>. Acesso em: 05 de maio de 2016.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

CARR, R.; FUSI, J. P. **España, de la dictadura a la democracia**. Barcelona: Editorial Planeta, 1979.

CAVALCANTE, K. B. **Esporte para todos: um discurso ideológico**. São Paulo: IBRASA, 1984.

CAZORLA PRIETO, L. M. **Deporte y Estado**. Madrid: Labor, 1979.

CERQUEIRA, D. R. C.; COELHO, D. S. C. (2015). Redução da Idade de Imputabilidade Penal, Educação e Criminalidade. Rio de Janeiro: Ipea, Nota Técnica nº 15. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5170/2/Nota\\_15\\_Reducacao\\_idade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5170/2/Nota_15_Reducacao_idade.pdf)>. Acesso em agosto de 2016.

COAKLEY, J. **Sports in Society: issues and controversies**. 9th edition. New York: McGraw Hill, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sports in Society: issues and controversies**. 11th edition. New York: McGraw Hill, 2015.

COELHO, A. V. A. G. **A Construção da Intersetorialidade no Programa Bolsa Família em Manguinhos, no Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Ciências na Área de Saúde Pública) – FIOCRUZ, São Paulo, 2009.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis, Vozes, 2004.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, **Revista de Administração Pública**, 37(5), set./out., 2003.

COSTA, A. M.; PONTES, A. C. R.; ROCHA, D. G. Intersetorialidade na produção e promoção da saúde. *In*: CASTRO, A.; MALO, M. (orgs.). **SUS: resignificando a promoção da saúde**. São Paulo: Hucitec, 2006.

COTTA, T. C. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. Brasília, **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, abr./jun., 1998.

COUTINHO, S. da S.; BORTOLI, S. de P. Recreio nas Férias: um reconhecimento do direito ao lazer. *In*: **Os projetos especiais do Programa Segundo Tempo (2013-2014): ampliando a inclusão social por meio do esporte educacional**. SILVA, B. de O.; DOMINGOS, P. V. (orgs.). Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

CUNILL GRAU, N. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

DACOSTA, L. P. (org.). **Atlas do Esporte no Brasil**. Rio de Janeiro: Shape, 2005.

DADOSGOV. **Catálogo – Séries históricas: Esporte e Lazer da Cidade**. Disponível em: <<https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/?p=catalogo>>. Acesso em julho de 2014.

DASSO JR., A. E. **Reforma do Estado com Participação Cidadã? Déficit democrático das Agências Reguladoras Brasileiras**. Tese (Doutorado) – UFSC, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88466/236844.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 de outubro de 2015.

DE DECCA, E. S. Apresentação. *In*: LUCENA, R. de F. (ed.) **O esporte na cidade: aspectos do esforço civilizador brasileiro**. Campinas: Autores Associados, 2001.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

DOMINGOS, P. V.; CAVASINI, R. Projeto Navegar. *In*: **Os projetos especiais do Programa Segundo Tempo (2013-2014): ampliando a inclusão social por meio do esporte educacional**. SILVA, B. de O.; DOMINGOS, P. V. (orgs.). Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

DRAIBE, Sonia M. *O Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, 1992.

DRUMOND, M. Ao bem do desporto e da Nação: relações entre esporte e política no Estado Novo português (1933-1945). *In*: **Revista Estudos Políticos**, n.7, 2013/02, p. 298-318.

EASTON, David. **The political system**. N. Y: Knopf, 1953.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FAYOL, H. **Administração Geral e Industrial**. São Paulo, Atlas, 2003.

FIGUERÔA, K. M.; MEZZADRI, F. M.; MORAES E SILVA, M. **Rio 2016 e os Legados de Esporte e Lazer**. Licere, Belo Horizonte, v. 17, n.3, set/2014.

FILGUEIRA, J. C. M. Importância dos Legados de Megaeventos Esportivos para a Política Nacional do Esporte: Cidade, Cidadania e Direitos dos Cidadãos. *In*: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M.; TERRA, R.; DACOSTA, L. P. (orgs.). **Legados de Megaeventos Esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>>. Acesso em abril de 2016.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental**. Brasília, IPEA, 2001. Disponível em: <[http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt\\_apoio\\_ronaldo\\_garcia.pdf](http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/recursos-humanos/txt_apoio_ronaldo_garcia.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

GASPARI, E. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GINZBURG, Carlo. “Sinais: raízes de um paradigma indiciário”. *In: Mitos, emblemas, sinais: Morfologia e História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

\_\_\_\_\_. **Relações de força**. História, retórica, prova. Trad. Jônatas Batista Neto. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

\_\_\_\_\_. **O fio e os rastros**. Verdadeiro, falso, fictício. Tradução de Rosa Freire d’Águilar e Eduardo Brandão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOELLNER, S. V. Prefácio. *In: Os projetos especiais do Programa Segundo Tempo (2013-2014): ampliando a inclusão social por meio do esporte educacional*. SILVA, B. de O.; DOMINGOS, P. V. (orgs.). Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

GODOY, L. **O sistema nacional de esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos**. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2013. 165 p.

GOMES, C.; PINTO, L. O lazer no Brasil: analisando práticas culturais cotidianas, acadêmicas e políticas. *In: GOMES, C.; OSORIO, E.; PINTO, L.; ELIZALDE, R. (orgs.). Lazer na América Latina / Tiempo libre, ocio y recreación en Latinoamérica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social na comunidade. *In: GUARÁ, I. M. F. R. Redes de proteção social*. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA; Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010.

GRIN, John; LOEBER, Anne. Theories of policy learning: agency, structure, and change. *In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Nova York: CRC Press, 2007. p. 201-222.

GUERRERO, Omar. **La Administración Pública del Estado capitalista**. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

GUIMARÃES, J. **A esperança equilibrista**: o governo Lula em tempos de transição. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

HOBBSAWM, E. **Era dos Extremos**: O breve século XX, 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HOLT, R. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la Asociación de Fútbol: deporte británico y apaciguamiento (1935-1938). *In*: AJA, T. G. (org.). **Sport y autoritarismos**: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo. Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 79-102.

HOULIHAN, B. **Sport, Policy and Politics**: A Comparative Analysis. New York: Routledge, 2001.

HOWLETT, Michael. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 167-186, out. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762000000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762000000200001)>. Acesso em julho de 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/279824873/HOWLETT-RAMESH-PERL-Politica-Publica-Seus-Ciclos-e-Subsistemas-2013>>. Acesso em julho de 2016.

INOJOSA, R. M. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 35-48, mar./abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Sinergia em serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, 2001, p. 102-110.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, v. 1, 2010. 210 p.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. **Theories of policy cycle**. *In*: FISHER, Frank *et al.* (org.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. New York: CRC Press, 2007.

JÚNIOR, A. É. D. **Nova Gestão Pública (NGP)**: a teoria da Administração Pública do Estado ultraliberal. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em agosto de 2016.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **RAP**, 34(6):35-45, nov.-dez. 2000.

\_\_\_\_\_. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 -21 Oct. 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M. **Desenvolvimento social e intersetorialidade**: a cidade solidária. São Paulo: Fundap, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *In*: PÉREZ, H. O. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas: Unesco, 1997. p. 63-124.

KRUGER, A. The role of sport in German international politics (1918- 1945). *In*: ARNAUD, P.; RIORDAN, J. (orgs.). **Sport and international politics**: the impact of fascism and communism on sport. Oxon: Taylor & Francis, 1998, p. 79-96. Disponível em: <<http://www.imd.inder.cu/adjuntos/article/554/Sport%20and%20International%20Politics.pdf>>. Acesso em maio de 2016.

\_\_\_\_\_. El papel del deporte en la política internacional alemana (1918-1945). *In*: AJA, T. G. (org.). **Sport y autoritarismos**: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo. Madrid: Alianza Editorial, 2002, p.123-149. Disponível em:<<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2782>>. Acesso em maio de 2016.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. College Park: University of Maryland, 1956.

LEYSER, R. Construindo uma ponte com a comunidade acadêmica para a produção de conhecimentos na Área de Legados. *In*: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M.; TERRA, R.; DACOSTA, L. P. (orgs.). **Legados de Megaeventos Esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. Disponível em: <[http://www.esporte.gov.br/arquivos/ascom/publicacoes/Legados%20de%20Megaeventos%20Esportivos\\_Portugues\\_e\\_Inglis.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/ascom/publicacoes/Legados%20de%20Megaeventos%20Esportivos_Portugues_e_Inglis.pdf)>. Acesso em outubro de 2015.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil**: interesses envolvidos, setores excluídos. Dissertação (Mestrado Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

\_\_\_\_\_. São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer efetivamente políticas sociais? **Motrivivência**, Florianópolis, n. 11, p.71-81, set. 1998. Disponível em:<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/4987>>. Acesso em: 15/05/2016.

LINHALES, M. A.; LOPES, T. B.; COSTA, L. C. L. R.; LIMA, C. D. M. D.; PEREIRA, T. M. Esporte e Lazer na grande BH: Por onde caminham as gestões públicas? *In*: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LYRA FILHO, João. **Introdução à sociologia dos desportos**. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1973.

MANHÃES, E. D. **Políticas de esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal; 2002.

MARCHI JÚNIOR, W. O esporte “em cena”: perspectivas históricas e interpretações conceituais para a construção de um modelo analítico. *In: The Journal of the Latin American Socio-Cultural Studies of Sport*. Curitiba, v. 5, n. 1, p. 46-67, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARINHO, A.; NASCIMENTO, J. V.; BÁSSOLI, A. A. (orgs.). **Legados do Esporte Brasileiro**. Florianópolis: Editora da UDESC, 2014.

MARINI, C; MARTINS, H. F. Um Governo Matricial: Estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. *In: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.)*. **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MASCARENHAS, F. Políticas sociais, lazer e educação: apontamentos para uma pedagogia crítica. **Corpoconsciência** (São Paulo), v. 11, p. 13-22, 2008. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:94-TGdVI53UJ:boletimef.org/biblioteca/2965/artigo/Políticas-sociais-lazer-e-educacao.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em agosto de 2016.

MELO, Marcelo de Paula. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

MENDES, A. & CODATO, A. A configuração institucional da política de esporte no Brasil: organização, evolução e dilemas. **Revista de Administração Pública**. v. 49, n. 3, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49084>>. Acesso em 25 de novembro de 2015.

MENICUCCI, T. Políticas Públicas de lazer. Questões analíticas e desafios políticos. *In: ISAYAMA, H. F., LINHALES, M. A.* **Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.136-164.

\_\_\_\_\_. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. *In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Orgs.)*. **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MEZZADRI, F. M. **A estrutura esportiva no Estado do Paraná: da formação dos clubes às atuais políticas governamentais**. Campinas, 2000. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde**. 2. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1994.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2010.

MORAES E SILVA, M.; MEZZADRI, F. M.; FIGUERÔA, K. M.; STAREPRAVO, F. A. El panorama de las políticas públicas del deporte en Brasil. *In: Revista Observatorio del Deporte – ODEP*. Volume 2, Número 2, Abril/Junio 2016. p. 163-188.

MORAES E SILVA, M.; MEZZADRI, F. M.; SANTOS, N.; CAMARGO, P. R. y FIGUERÔA, K. M. La configuración de la ordenación legal relacionada a la financiación del gobierno brasileño hacia el deporte de elite: un análisis a partir de la Teoría de los Juegos de Norbert Elias. **Lúdica Pedagógica**, Bogotá, n. 21/1, p.77-89, 2015.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 03, jul.-set./1997.

NORA, D.D.; BORDINHÃO, L. S.; CAVALHEIRO, L.; SANTOS JÚNIOR, L. O.; DICKEL, D. C.; CAPA, F. B.; MILBRADT, S. N.; POZZEBON, M e SALDANHA FILHO, M. F. Programa Segundo Tiempo: determinantes de la participación de los universitarios de la UFSM en actividades de deporte y recreación. *In: EFDesportes.com, Revista Digital*. Buenos Aires, Año 19, Agosto de 2014. Disponível em: < <http://www.efdeportes.com/efd195/participacao-dos-universitarios-em-esporte-e-lazer.htm>> . Acesso em 10 de janeiro de 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Relatório da Força Tarefa entre Agências das Nações Unidas sobre o Esporte para o Desenvolvimento e a Paz**: em direção às metas de desenvolvimento do milênio.2003. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br>>. Acesso em agosto de 2016.

PARRY, J. Sport's concept. **Conferência**. *In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO OLÍMPICA E ESPORTE EDUCACIONAL*. Natal, RN, 31 ago. 2014.

PAZIN, N. P. de A.; FREITAS D. P. de A.; SILVA, M. da L. da. Esporte para todos e a constituição de um projeto de intervenção social. **Revista Metáfora Educacional** (ISSN 1809-2705) – versão on-line, n. 9, dez./2010.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PIMENTEL, É. S. **O conceito de esporte no interior da legislação esportiva brasileira**: de 1941 até 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Departamento de Educação Física, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

PINTO, L. M. S. de M. **Entrevista – Supervisora da Diretoria de Operações e Serviços – Autoridade Pública Olímpica** [jul. 2013]. Entrevistadora: Katiúscia Mello Figuerôa. Rio de Janeiro, 2013. Arquivo original em mp3 (60 min.).

PLANO DE GOVERNO 2007/2010 – **Lula Presidente**. Disponível em <[www.lula.org.br/programa\\_governo.php](http://www.lula.org.br/programa_governo.php)>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

POLLITT, C. Joined-up government: a survey. **Oxford**: Political Studies Association, 1(1), p. 34-49, 2003.

POPE, C. & MAYS, N. Reaching the parts other methods cannot reach: an introduction to qualitative methods in health and health service research. **British Medical Journal**, n. 311, p. 42-45, 1995. Disponível em: <[https://umanitoba.ca/faculties/health\\_sciences/medicine/units/family\\_medicine/media/popemays.pdf](https://umanitoba.ca/faculties/health_sciences/medicine/units/family_medicine/media/popemays.pdf)>. Acesso em maio de 2015.

REGO, W. D. L. Resenha: Política democrática e reforma do Estado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, n. 41, out. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000300013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000300013)>. Acesso em abril de 2016.

RENSON, R. Salvaguardando a ludodiversidade: O papel de um museu de esportes na promoção e proteção da cultura do movimento. In: ZIMMERMANN, A. C.; CHUNG, S. S. (orgs.). **Jogos Tradicionais**. São Paulo: Ed. Laços, Pirata, 2014, p. 125-150.

RIBEIRO, P. H. Análise das percepções de participantes de competições intercolégiais de handebol na perspectiva do esporte escolar. Rio de Janeiro UCB, 2006. Dissertação (Mestrado em Motricidade Humana) – Universidade Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2006.

RIBEIRO, F. T. Legado de megaeventos esportivos sustentáveis: a importância das instalações esportivas. In: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M.; TERRA, R.; DACOSTA, L. P. (orgs.). **Legados de Megaeventos Esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

RIBEIRO, O. C. F.; AMARAL, S. C. F.; SILVA, D. S. Fragmentação e intersectorialidade nas políticas públicas de esporte e lazer. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 99-114, jan./abr. 2014.

RODRIGUES, R. P. Apresentação – Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer. In: SCHWARTZ, G. M. *et al.* Gestão da informação sobre esporte recreativo e lazer: **Balço da Rede Cedex**. Várzea Paulista: Fontoura Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. PINTO, L. M. M. Subsídios para pensar os legados de megaeventos esportivos em seus tempos presente, passado e futuro. In: SOUSA, E. S. de; NORONHA, V.; RIBEIRO, C. A.; TEIXEIRA, D. M. D.; FERNANDES, D. M.; VENÂNCIO, M. A. D. **Sistema de monitoramento & avaliação dos programas**

**Esporte e Lazer na Cidade e Segundo Tempo do Ministério de Esporte.** Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

RODRIGUES, R. P.; BONALUME, C. R.; PINTO, L. M. de M.; SANTOS, M. L. B. C. **Gestão da política intersetorial:** contribuições do PELC. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2011.

SADER, E. S. **Quando novos personagens entraram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo. 4. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SAFONS, M. P.; REZENDE, A. L. G. de, SANTOS, L. C. dos; CALIXTO, F.; SIQUEIRA, I. V. Programa Segundo Tempo – Forças no Esporte (PROFESP). *In: Os projetos especiais do Programa Segundo Tempo (2013-2014):* ampliando a inclusão social por meio do esporte educacional. SILVA, B. de O.; DOMINGOS, P. V. (orgs.) Porto Alegre: Centro de Memória do Esporte da Escola de Educação Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

SANTOS, M. R. **O futebol na agenda do governo Lula: um salto de modernização (conservadora) rumo a Copa do Mundo FIFA 2014.** Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9726/1/2011\\_MariangelaRibeiroSantos.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9726/1/2011_MariangelaRibeiroSantos.pdf)>. Acesso em fevereiro de 2016.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersectorialidade e política social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 16(1): 59-75, jan.-jun./2010.

SECCHI, L.; SOUZA, Y. H. de. Extinção de Políticas Públicas. Síntese Teórica sobre a fase esquecida do *Policy Cycle*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v20n66.39619>>. Acesso em agosto de 2016.

SILVA, R. B. da; DAGNINO, Renato. O enfoque de análise de políticas e a política pública do Polo e Parque de Alta Tecnologia de Campinas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 171-194, out. 2011.

SILVA, C. L. da; BASSI, N. S. S. Políticas públicas e desenvolvimento local. *In:* SILVA, C. L. da. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local:** instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, D. S.; SANTOS, M. I. dos; ÁVILA, M. A. Intersectorialidade nas Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Município de Ilhéus-BA. **Conexões:** Revista da Faculdade de Educação Física da UNICAMP, Campinas, v. 11, n. 3, p. 13-35, jul./set. 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em maio de 2016.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico.** Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

STAREPRAVO, F. A.; SOUZA, J.; MARCHI JÚNIOR, W. Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: Uma Proposta Teórico-Metodológica de Análise. **Movimento**, Porto Alegre, v. 17, n. 03, p. 233-251, jul/set de 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/Movimento/article/viewFile/18420/14381>>. Acesso em outubro de 2014.

STAREPRAVO, F. A.; MEZZADRI, F. M.; MARCHI JR., W. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. *In*: STAREPRAVO, F. A.; MARCHI JÚNIOR., W. (Re)pensando as políticas públicas de esporte e lazer: a socio gênese do subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, vol. 38, n.1, p. 42-49, 2016.

TEJA, A. Italian sport and international relations under fascism. *In*: ARNAUD, P.; RIORDAN, J. (orgs.). **Sport and international politics: the impact of fascism and communism on sport.** Oxon: Taylor & Francis, 1998, p. 147-170.

\_\_\_\_\_. Deporte y relaciones internacionales durante el fascismo en Italia. *In*: AJA, Teresa (org.). **Sport y autoritarismos: la utilización del deporte por el comunismo y el fascismo.** Madrid: Alianza Editorial, 2002, p. 241-280.

TENÓRIO, F. G. (Re)visitando o conceito de gestão social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 3, p. 101-124, 2005.

TORREALBA, J. R. **Fundamentos teóricos de la recreación, la educación física y el deporte.** Maracay: Editorial Episteme, 2009.

TUBINO, M. J. G. **O Esporte no Brasil, do Período Colonial aos nossos dias.** São Paulo: IBRASA, 1996.

\_\_\_\_\_. **O que é esporte.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

\_\_\_\_\_. **500 anos de legislação esportiva brasileira: do Brasil Colônia ao início do século XXI.** Rio de Janeiro: Shape, 2002.

\_\_\_\_\_. **As teorias da educação física e do esporte: uma abordagem epistemológica.** Barueri: Manole, 2002.

\_\_\_\_\_. **Esporte e cultura de paz.** Rio de Janeiro: Shape, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação.** Maringá: EdUEM, 2010.

\_\_\_\_\_. **O esporte, a educação e os valores – por uma ética nas atividades físicas e esportivas.** s/d.

TUBINO, M. J. G.; GARRIDO, F.; TUBINO, F. **Dicionário enciclopédico do esporte**. Rio de Janeiro: SENAC, 2006.

TUBINO, M. (2013). **Política Nacional do Esporte**. Disponível em: <<http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/politica-nacional-esporte.pdf>>. Acesso em setembro de 2015.

UNESCO. **Carta Internacional da Educação Física e do Esporte**. Paris, 1978.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. Campinas, SP: [s.n.], 2005. 370p.

VILLANO, B.; SILVA, D. M. C.; RIZZUTI, E.; MIRAGAYA, A. M.; DACOSTA, L. P. Seminário “Gestão de Legados de Megaeventos Esportivos”: Pontos de Convergência. In: RODRIGUES, R. P.; PINTO, L. M. M.; TERRA, R.; DACOSTA, L. P. (orgs.). **Legados de Megaeventos Esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008.

WACQUANT, L. Dossiê Pierre Bourdieu no Campo: seguindo Pierre Bourdieu no campo. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 26, p. 13-29, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n26/a03n26.pdf>>. Acesso em 05 de março de 2016.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Org. Int. H. H. Gerth e Wright Mills. Trad. Waltensir Dutra. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ZINGONI, Patrícia. Descentralização e participação em gestões de esporte e lazer. In: WERNECK, Christianne Luce Gomes; ISAYAMA, Hélder Ferreira (org.). **Lazer, recreação e Educação Física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

**ANEXOS**

## ANEXO I

### **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva no COI (Comitê Olímpico Internacional) em 03 de outubro de 2009**

“Senhor presidente, senhores e senhoras, membros do comitê olímpico, companheiros da delegação brasileira, amigos e amigas. Com muito orgulho represento aqui as esperanças e sonhos de mais de 180 milhões de brasileiros. Muitos nos acompanham pela TV neste momento – em telões, nas areias de Copacabana, nas vitrines das lojas em São Paulo, ou em pequenos televisores às margens do Rio Amazonas. Estão todos unidos torcendo pelo Rio de Janeiro.

Somos um povo apaixonado pelo esporte, apaixonado pela vida. Olhando para os 5 aros do símbolo olímpico vejo neles o meu país – Um Brasil de homens e mulheres de todos os continentes: americanos, europeus, africanos, asiáticos... Todos orgulhosos de suas origens e mais orgulhosos de se sentirem brasileiros. Não só somos um povo misturado, mas um povo que gosta muito de ser misturado. É o que faz a nossa integridade.

Digo com toda franqueza: chegou nossa hora. Entre as 10 maiores economias do mundo, o Brasil é o único país que não sediou os jogos olímpicos e para-olímpicos. Entre os países que disputam hoje a indicação, somos os únicos que nunca tivemos essa honra. Para os outros será apenas mais uma Olimpíada, para nós será uma oportunidade sem igual. Aumentará a autoestima dos brasileiros, consolidará conquistas recentes, estimulará novos avanços.

Esta candidatura não é só nossa, é também da América do Sul, um continente com quase 400 milhões de homens e mulheres e cerca de 180 milhões de jovens. Um continente que, como vimos, nunca sediou os jogos olímpicos. Está na hora de corrigir este desequilíbrio.

Para o movimento olímpico, esta decisão abrirá uma nova e promissora fronteira. O COI já mostrou ser capaz de enfrentar e vencer desafios. Mantendo acesa a chama da tradição, soube modernizar os jogos, introduziu novas modalidades, abriu-se a novas tecnologias, atraiu um número cada vez maior de países. O desafio agora é outro: expandir as Olimpíadas para novos continentes, é hora de acender a pira olímpica em um país tropical, na mais linda e maravilhosa cidade, o Rio de Janeiro.

Para a América do Sul será um momento mágico; para o movimento olímpico, uma oportunidade de sentir o calor de nosso povo, a exuberância de nossa cultura, o sol de nossa alegria e de passar uma mensagem clara para o mundo: as Olimpíadas pertencem a todos os povos, a todos os continentes, à humanidade inteira.

Aprendemos muito nos últimos tempos. Na realização grandiosa dos jogos Pan-Americanos de 2007, nas Olimpíadas ano passado em Beijim, na visita às obras do Parque Olímpico de Londres, nos encontros pelo mundo com os membros da família olímpica. Este é o motivo pelo qual meu governo está tão comprometido com a candidatura do Rio de Janeiro. Demos todas as garantias possíveis à realização dos jogos, aprovamos financiamentos significativos e abrangentes, conscientes do legado que os jogos deixarão para o Rio de Janeiro.

Meus amigos e minhas amigas, o Brasil vive um excelente momento, trabalhamos muito nas últimas décadas, temos uma economia organizada e pujante que enfrentou sem sobressaltos a crise que ainda assola tantas nações. Vivemos num clima de liberdade e democracia. Nos últimos anos, 30 milhões de brasileiros saíram da pobreza e 21 milhões passaram a integrar a nova classe média. A superação de dificuldades é o que marca a história recente do Brasil e a trajetória de milhões de brasileiros.

Acabo de participar da cúpula do G-20, em Pitsburgo, na qual se desenhou por consenso um novo mapa econômico mundial. Esse mapa reconhece a importância de países emergentes como o Brasil no cenário global e, sobretudo, na superação da crise mundial. Tenho orgulho como brasileiro de ter participado desse processo e de ver o Brasil como parte da solução.

A parceria que a candidatura do Rio propõe à família olímpica leva em conta esse novo cenário no qual o nosso país conquistou o seu lugar. As portas do Brasil estão abertas para a maior festa da humanidade: os jogos olímpicos e para-olímpicos numa das mais belas e acolhedoras cidades de todo o mundo. Precisamos do apoio e da visão de futuro das senhoras e dos senhores. O Rio está pronto. Os que nos derem esta chance não se arrependerão. Estejam certos, os jogos olímpicos do Rio serão inesquecíveis, pois estarão cheios da paixão, da alegria e da criatividade do povo brasileiro. Muito obrigado!”

**Luiz Inácio Lula da Silva**

**ANEXO III****Decreto n.º 8.879, de 19 de outubro de 2016.**

I) Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete: Representação Estadual no Rio de Janeiro;
- b) Assessoria Especial de Assuntos Internacionais;
- c) Assessoria Especial de Controle Interno;
- d) Assessoria Especial de Projetos;
- e) Assessoria Especial de Integração Institucional;
- f) Secretaria-Executiva, composta pelos seguintes órgãos:
  - 1. Departamento de Gestão Estratégica;
  - 2. Departamento de Gestão Interna;
  - 3. Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte.
- g) Consultoria Jurídica.

II) Órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social:

- 1. Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersetoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social;
- 2. Departamento de Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social.

b) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento:

- 1. Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento;
- 2. Departamento de Infraestrutura de Esporte.

c) Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor:

1. Departamento de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor;
2. Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT.

d) Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem:

1. Departamento de Informação e Educação;
2. Departamento de Operações.

III) Órgão colegiado: Conselho Nacional do Esporte (CNE).

Ao Gabinete compete:

- I - assistir o Ministro de Estado em sua representação política e social, ocupar-se das relações públicas e do preparo e despacho do seu expediente pessoal;
- II - acompanhar o andamento das matérias e das propostas de interesse do Ministério em tramitação no Congresso Nacional;
- III - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional;
- IV - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação do Ministério; e
- V - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

À Representação Estadual no Rio de Janeiro compete desenvolver atividades técnico-administrativas de apoio às ações do Ministério do Esporte, articulando-as com as demais esferas de governo.

À Assessoria Especial de Assuntos Internacionais compete:

- I - coordenar, executar e acompanhar as atividades na área internacional, inclusive aquelas relacionadas à negociação e acordos de intercâmbio, cooperação e assistência técnica com outros países e organismos internacionais;
- II - assessorar o Ministro de Estado em assuntos relacionados à área internacional;
- III - participar, em cooperação com outros órgãos do Ministério, dos trabalhos relativos à promoção e divulgação do esporte brasileiro no exterior, e na identificação e captação de oportunidades de interesse do Brasil surgidas externamente;

- IV - planejar e coordenar políticas de cooperação internacional na área do esporte com outros países e organismos internacionais;
- V - articular-se com Estados, Distrito Federal e Municípios visando promover iniciativas de cooperação internacional na área do esporte, em sintonia com a política de cooperação internacional do País;
- VI - apoiar a participação brasileira em eventos internacionais para divulgação dos produtos e serviços brasileiros;
- VII - avaliar propostas de adesão a organismos internacionais e coordenar o controle do cumprimento dos acordos internacionais; e
- VIII - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

À Assessoria Especial de Controle Interno compete:

- I - assessorar diretamente o Ministro de Estado nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;
- II - assistir o Ministro de Estado no pronunciamento previsto no art. 52 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;
- III - prestar orientação técnica ao Secretário-Executivo, aos gestores do Ministério e aos representantes indicados pelo Ministro de Estado em Conselhos e Comitês, nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão;
- IV - prestar orientação técnica e acompanhar os trabalhos das unidades do Ministério que visam subsidiar a elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República e o relatório de gestão;
- V - prestar orientação técnica na elaboração e revisão de normas internas e de manuais, com vistas à melhoria dos controles internos da gestão e da governança;
- VI - interagir com a unidade de auditoria interna da entidade vinculada ao Ministério, com vistas a subsidiar a supervisão ministerial, inclusive no que tange ao planejamento e aos resultados dos trabalhos;
- VII - auxiliar na interlocução sobre assuntos relacionados a ética, ouvidoria e correição entre as unidades responsáveis no ministério e os órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;
- VIII - acompanhar processos de interesse do Ministério junto aos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado;

- IX - acompanhar a implementação das recomendações do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e das deliberações do Tribunal de Contas da União, relacionadas ao Ministério e à entidade vinculada, além do atendimento a outras demandas provenientes dos órgãos de controle interno e externo e de defesa do Estado; e
- X - apoiar as ações de capacitação nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão.

À Assessoria Especial de Projetos compete assessorar o Ministro de Estado na supervisão dos trabalhos desempenhados pelos órgãos específicos singulares do Ministério do Esporte, tendo como atribuições prioritárias:

- I - definir, junto às áreas competentes, matérias e questões pertinentes ao planejamento institucional e governamental do Ministério do Esporte;
- II - examinar e elaborar atos regulamentares e administrativos;
- III - coordenar o planejamento e a execução das diretrizes e políticas de integração das ações governamentais no âmbito do Ministério do Esporte;
- IV - subsidiar e orientar as unidades do Ministério do Esporte para a gestão integrada de programas e projetos intersetoriais;
- V - propor, elaborar e coordenar projetos especiais, assim determinados pelo Ministro de Estado;
- VI - planejar, coordenar e supervisionar, em articulação com a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, as ações que envolvem a elaboração e a implantação de programas e projetos da área de esporte desenvolvidos por intermédio de cooperação ou assistência de organismos internacionais; e
- VII - identificar novas fontes de financiamento para os programas e articular com outros órgãos e instituições públicas governamentais e não governamentais para a execução de projetos relacionados ao esporte.

À Assessoria Especial de Integração Institucional compete:

- I - assessorar órgãos integrantes da estrutura do Ministério do Esporte na busca e no fomento de políticas esportivas nacionais e internacionais;

- II - propor e implementar protocolo de governança, gestão e segurança em eventos esportivos visando ao cumprimento da legislação vigente;
- III - assessorar o Gabinete do Ministro no monitoramento dos objetivos e das metas prioritárias definidos pelo Ministro de Estado;
- IV - exercer as funções de Secretaria-Executiva dos colegiados do Ministério do Esporte;
- V - propor e elaborar estudos, pesquisas e inovações voltados à garantia da segurança em eventos esportivos;
- VI - desenvolver ações de integração institucional em interlocução com órgãos públicos e privados envolvidos com as ações de interesse do Ministério; e
- VII - exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

À Secretaria-Executiva compete:

- I - assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades desenvolvidas pelas unidades do Ministério;
- II - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Organização e Inovação Institucional (Siorg), de Contabilidade Federal, de Custos, de Administração Financeira, de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), de Serviços Gerais (Sisg) e de Gestão de Documentos de Arquivo (Siga) no âmbito do Ministério;
- III - planejar e coordenar as ações integradas de gestão e modernização institucional;
- IV - promover e disseminar melhores práticas de gestão e desenvolvimento institucional;
- V - supervisionar e coordenar ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte;
- VI - auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação das políticas e ações;
- VII - supervisionar e coordenar as ações relacionadas a programas interministeriais ou àqueles que transcendam o âmbito dos órgãos específicos singulares do Ministério;
- VIII - implementar a política de desenvolvimento do esporte pelas ações de planejamento, avaliação e controle dos programas, projetos e atividades;
- IX - garantir o cumprimento dos objetivos setoriais do esporte, de acordo com as orientações estratégicas do Governo federal;

- X - orientar e supervisionar, em conjunto com a Assessoria Especial de Projetos, o planejamento e a promoção de ações intersetoriais; e
- XI - prestar apoio administrativo e solicitar subsídios técnicos às demais unidades do Ministério com vistas à atuação do Conselho Nacional do Esporte (CNE).

Ao Departamento de Gestão Estratégica compete:

- I - planejar, coordenar e supervisionar, em conjunto com o Departamento de Gestão Interna, as atividades relacionadas com o Siorg e o Sisp e com a gestão do conhecimento, no âmbito do Ministério;
- II - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais referidos no inciso I, e informar e orientar os órgãos do Ministério do Esporte quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas;
- III - promover e apoiar a elaboração de políticas e diretrizes de gestão estratégica ministerial;
- IV - formular e implementar estratégias e mecanismos de integração e fortalecimento institucional do Ministério;
- V - apoiar e monitorar a implementação e execução de programas e projetos estratégicos, bem como de ações sistêmicas de transformação da gestão voltados ao fortalecimento institucional, no âmbito do Ministério;
- VI - executar as ações a cargo da Secretaria-Executiva na condução dos programas e projetos de cooperação, bem como na articulação com os organismos internacionais, em conjunto com a Assessoria Especial de Projetos e com a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais;
- VII - coordenar, no âmbito do Ministério, a elaboração de planos estratégicos e de planos diretores de tecnologia da informação;
- VIII - coordenar, no âmbito do Ministério, a elaboração de diretrizes estratégicas de estrutura e desenvolvimento de pessoal;
- IX - acompanhar as atividades de desenvolvimento, organização e inovação institucional;
- X - planejar, supervisionar, coordenar, articular e assessorar o Ministério na implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico;

- XI - estabelecer e formular estratégias e padrões relacionados com a administração dos recursos de informação e informática para a sistematização e disponibilização de informações gerenciais, visando dar suporte ao processo decisório;
- XII - propor e coordenar a elaboração e consolidação dos planos, projetos e programas das atividades de sua área de competência;
- XIII - orientar e supervisionar, em conjunto com a Assessoria Especial de Projetos, o planejamento e a promoção de ações intersetoriais de esporte e lazer desenvolvidas pelo Ministério e por outros organismos da sociedade civil organizada;
- XIV - planejar, coordenar e implementar parcerias com órgãos e entidades para a promoção de avaliações das políticas públicas do esporte;
- XV - planejar e coordenar estudos, pesquisas e análises relacionados à prática esportiva como instrumento de indução, apoio e orientação às políticas de esporte; e
- XVI - consolidar e dar tratamento às proposições de composição do Plano Nacional de Esporte, elaboradas pelas Secretarias Nacionais.

Departamento de Gestão Interna compete:

- I - planejar, coordenar e supervisionar, no âmbito do Ministério, a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de custos, de administração dos recursos de informação e informática, de organização e inovação institucional, de pessoal civil, de serviços gerais, de arquivo e com a gestão do conhecimento;
- II - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais a que se refere o inciso I, informar e orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas;
- III - desenvolver as atividades de execução orçamentária, financeira e contábil no âmbito do Ministério, atuar na elaboração, acompanhamento, avaliação e revisão do plano plurianual, da proposta e da programação orçamentárias, e propor medidas para correção de distorções;
- IV - analisar e avaliar as prestações de contas do Ministério, parciais ou finais, quanto aos seus aspectos técnicos e financeiros, e propor a instauração de tomada de

contas especial e demais medidas de sua competência quando não forem elas aprovadas, após exauridas as providências cabíveis;

- V - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesas e de responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;
- VI - promover e coordenar a elaboração e consolidação dos planos e programas das atividades de sua área de competência, submetendo-os à decisão superior; e
- VII - desenvolver atividades relativas à prestação de contas.

Ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte compete:

- I - acompanhar e monitorar os resultados obtidos nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 – Lei de Incentivo ao Esporte;
- II - apreciar a documentação apresentada nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei de Incentivo ao Esporte;
- III - submeter os projetos previamente cadastrados a avaliação e aprovação da Comissão Técnica de que trata o art. 4º da Lei de Incentivo ao Esporte;
- IV - estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte;
- V - elaborar estudos e pesquisas sobre fomento e incentivo ao esporte;
- VI - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;
- VII - executar os procedimentos técnicos e administrativos necessários ao cumprimento do disposto na Lei de Incentivo ao Esporte; e
- VIII - prestar suporte técnico e administrativo à Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete:

- I - prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério;
- II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;

- III - atuar, em conjunto com os órgãos técnicos do Ministério, na elaboração de propostas de atos normativos que serão submetidas ao Ministro de Estado;
- IV - realizar revisão final de técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos;
- V - assistir o Ministro de Estado no controle interno da legalidade administrativa dos atos do Ministério e das entidades a ele vinculadas; e
- VI - examinar, prévia e conclusivamente:
  - a) os textos de edital de licitação e os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados; e
  - b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade, ou se decida a dispensa de licitação.

À Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social compete:

- I - elaborar proposições para compor a política e o Plano Nacional de Esporte;
- II - coordenar, formular e implementar políticas relativas ao esporte educacional, desenvolvendo gestão de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações;
- III - implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional de Esporte e aos Programas Esportivos Educacionais, de Lazer e de Inclusão Social;
- IV - planejar, supervisionar, coordenar e elaborar estudos compreendendo:
  - a) o desenvolvimento das políticas, programas e projetos esportivo-educacionais, de lazer e de inclusão social;
  - b) a execução das ações de produção de materiais esportivos em âmbito nacional; e
  - c) a execução das ações de promoção de eventos;
- V - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;
- VI - prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da administração pública federal, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades não governamentais sem fins lucrativos;

- VII - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e com governos estrangeiros, para o desenvolvimento dos programas sociais esportivos e de lazer;
- VIII - articular-se com outros órgãos da administração pública federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área dos programas sociais esportivos e de lazer;
- IX - planejar, coordenar e acompanhar estudos com as universidades e outras instituições correlatas com vistas à obtenção de novas tecnologias voltadas ao desenvolvimento do esporte educacional, recreativo e de lazer para a inclusão social; e
- X - articular-se com os demais entes da federação para implementar política de esporte nas escolas.

Ao Departamento de Desenvolvimento e Acompanhamento de Políticas e Programas Intersectoriais de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social compete:

- I - subsidiar a formulação e implementação dos programas, projetos e ações destinados ao desenvolvimento do esporte educacional, de lazer e inclusão social;
- II - promover estudos sobre os programas, projetos e ações governamentais, visando à integração das políticas intersectoriais de esporte com as de educação, saúde, segurança pública, infraestrutura e ação social;
- III - propor instrumentos de articulação das políticas, programas e projetos esportivos e de lazer com as políticas e programas educacionais;
- IV - promover eventos e estruturar processo de formação e capacitação de pessoas para os programas esportivos sociais e de lazer;
- V - efetuar o acompanhamento pedagógico, o controle e a fiscalização dos programas, projetos e ações, para orientação dos processos educacionais implantados;
- VI - monitorar e avaliar os programas, projetos e ações, construindo indicadores e instrumentos de registro para o aperfeiçoamento administrativo, pedagógico e de fiscalização;
- VII - elaborar estudos e pesquisas para orientar as práticas esportivas e paraesportivas que favoreçam o desenvolvimento dos programas sociais de esporte e lazer e a

promoção da qualidade de vida da população, fomentando a produção do conhecimento na área; e

- VIII - estabelecer parcerias com instituições de ensino e de pesquisa para criar e implementar novas tecnologias voltadas ao desenvolvimento do esporte e do lazer como instrumento de educação, saúde e inclusão social.

Ao Departamento de Gestão de Programas de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social compete:

- I - planejar, desenvolver e acompanhar o processo de seleção de propostas e de formalização de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação para a execução dos programas, projetos e ações governamentais;
- II - articular ações necessárias para estruturar a implementação dos programas, projetos e ações governamentais;
- III - coordenar e monitorar a execução dos convênios com vistas a subsidiar a análise técnica da prestação de contas;
- IV - programar a aquisição e a distribuição de materiais e uniformes necessários para os programas, políticas, projetos e ações esportivas, em articulação com o Departamento de Gestão Interna;
- V - acompanhar a execução orçamentária e financeira dos programas, projetos e ações, em articulação com o Departamento de Gestão Interna, para subsidiar a tomada de decisão; e
- VI - articular os sistemas de monitoramento e avaliação dos programas de que trata esse Departamento, com os sistemas estruturados existentes no governo federal.

À Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento compete:

- I - elaborar proposições para compor o Plano Nacional de Esporte;
- II - implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional do Esporte e aos programas de desenvolvimento do esporte de alto rendimento;
- III - elaborar estudos, planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento do esporte e a execução das ações de promoção de eventos;
- IV - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;

- V - prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da administração pública federal, Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades não governamentais sem fins lucrativos;
- VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e com governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento do esporte de alto rendimento;
- VII - articular-se com outros órgãos da administração pública federal, para a execução de ações integradas nas áreas do esporte de alto rendimento;
- VIII - coordenar, formular e implementar a política relativa aos esportes voltados para competição, desenvolvendo planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações; e
- IX - subsidiar a formulação de planos, programas de desenvolvimento e ações voltadas à infraestrutura esportiva e paraesportiva para o fortalecimento do esporte nacional, e promover o apoio técnico, institucional e financeiro necessário a execução e participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Ao Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento compete:

- I - subsidiar a formulação, implementação e avaliação dos programas, projetos e ações destinados ao esporte de base, ao esporte de alto rendimento e ao desenvolvimento do esporte universitário;
- II - promover a capacitação de técnicos e árbitros com formação em esporte e para-esporte de alto rendimento;
- III - promover eventos e a capacitação de pessoas para o esporte universitário;
- IV - apoiar a realização das competições previstas nos calendários oficiais das entidades esportivas;
- V - promover a cooperação nacional e internacional que vise ao desenvolvimento do esporte de base e de alto rendimento para atletas e para-atletas;
- VI - coordenar e acompanhar as atividades de controle e fiscalização de convênios;
- VII - apoiar os atletas e técnicos por meio de incentivos oficiais ou de patrocinadores;
- VIII - promover as relações institucionais com os integrantes do Sistema Nacional do Desporto;

- IX - coordenar as ações dos Centros de Excelência Esportiva para a elaboração de estudos, com vistas ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento;
- X - promover estudos e análises sobre pleitos de aquisição de equipamentos e materiais esportivos total ou parcialmente isentos de tributação; e
- XI - desenvolver estudos sobre pleitos, programas, projetos e ações.

Ao Departamento de Infraestrutura de Esporte compete:

- I - planejar, coordenar e monitorar, no âmbito do Ministério do Esporte, a implantação e instalação de equipamentos esportivos públicos nos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- II - planejar, coordenar e incentivar a criação de estruturas esportivas e para-esportivas modernas e capazes de receber competições esportivas nacionais e internacionais;
- III - coordenar e acompanhar as atividades de controle e fiscalização dos convênios firmados pelo Departamento;
- IV - coordenar, apoiar, acompanhar e avaliar planos, programas e ações destinados à infraestrutura do esporte, por meio de parcerias com entidades públicas e privadas, necessários à execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- V - atuar, em conjunto com parceiros públicos e privados, na administração dos programas de construção, ampliação, reforma, manutenção e restauração de projetos de infraestrutura de esporte;
- VII - normatizar o processo de aprovação e execução das propostas de infraestrutura de esporte, por entidades públicas e privadas, atendendo as normas legais e as especificidades do PAC; e
- VIII - promover intercâmbio com órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, para promoção e melhoria da infraestrutura esportiva.

À Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor compete:

- I - elaborar proposições para compor a política e o Plano Nacional de Esporte;
- II - implantar as diretrizes relativas ao Plano Nacional de Esporte;
- III - planejar, desenvolver, acompanhar e monitorar as ações governamentais no âmbito do futebol profissional e amador de alto rendimento;

- IV - articular-se com outros órgãos públicos com vistas à implementação de ações que fortaleçam o futebol;
- V - planejar, coordenar, supervisionar e elaborar estudos sobre o desenvolvimento do futebol e sobre a execução das ações de promoção de eventos;
- VI - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva e do Estatuto de Defesa do Torcedor;
- VII - aplicar as multas instituídas em norma editada com fundamento na competência prevista no art. 37, §2º, da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003;
- VIII - orientar e supervisionar as atividades relacionadas ao futebol profissional de alto rendimento e à defesa dos direitos do torcedor;
- IX - definir as diretrizes e prioridades para as ações relacionadas ao futebol profissional na área de planejamento e na gestão de programas e projetos estratégicos do Ministério;
- X - promover e efetuar estudos e reuniões sobre o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT); e
- XI - prestar apoio e assessoramento técnico à Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT).

Ao Departamento de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor compete:

- I - subsidiar a formulação, implementação e avaliação dos programas, projetos e ações relacionadas ao futebol profissional e amador e ao futebol feminino de alto rendimento e das ações relacionadas à defesa dos direitos do torcedor;
- II - planejar, desenvolver, acompanhar e monitorar as atividades no âmbito do futebol profissional e amador e do futebol feminino de alto rendimento e as relacionadas à defesa dos direitos do torcedor;
- III - promover eventos e a capacitação de pessoas para o desenvolvimento do futebol;
- IV - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;
- V - desenvolver estudos sobre pleitos, programas, projetos e ações; e
- VI - requerer informações e documentos às entidades desportivas profissionais.

À Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT) compete:

- I - fiscalizar o cumprimento das obrigações previstas no art. 4º da Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015, e, em caso de descumprimento, comunicar ao órgão federal responsável para fins de exclusão do PROFUT;
- II - normatizar o procedimento de fiscalização do cumprimento das condições previstas nos incisos II a X do caput do art. 4º da Lei nº 13.155, de 2015;
- III - requisitar informações e documentos às entidades desportivas profissionais; e
- IV - elaborar e aprovar seu regimento interno.

À Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem compete:

- I - estabelecer a política nacional de prevenção e de combate à dopagem;
- II - coordenar nacionalmente o combate à dopagem no esporte, respeitadas as diretrizes estabelecidas pelo CNE;
- III - conduzir os testes de controle de dopagem, a gestão de resultados, as investigações e outras atividades relacionadas à antidopagem, respeitadas as atribuições de entidades internacionais previstas no Código Mundial de Antidopagem;
- IV - expedir autorizações de uso terapêutico, respeitadas as atribuições de entidades internacionais previstas no Código Mundial de Antidopagem;
- V - certificar e identificar profissionais, órgãos e entidades para atuar no controle de dopagem;
- VI - editar resoluções sobre os procedimentos técnicos de controle de dopagem, observadas as normas previstas no Código Mundial Antidopagem e a legislação correlata;
- VII - manter interlocução com os organismos internacionais envolvidos com matérias relacionadas à antidopagem, respeitadas as competências dos demais órgãos da União;
- VIII - divulgar e adotar as normas técnicas internacionais relacionadas ao controle de dopagem e a lista de substâncias e métodos proibidos no esporte, editada pela Agência Mundial Antidopagem; e
- IX - informar à Justiça Desportiva Antidopagem as violações às regras de dopagem, participando do processo na qualidade de fiscal da legislação antidopagem.

Ao Departamento de Informação e Educação compete:

- I - disseminar a cultura antidopagem no País;
- II - manter atualizada a lista de substâncias e de métodos proibidos, conforme as diretrizes expedidas pelo CNE;
- III - realizar estudos, elaborar propostas e desenvolver programas de educação e de cultura antidopagem da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem;
- IV - coordenar, em colaboração com as entidades responsáveis pelo sistema educativo e da área do esporte, programas pedagógicos e campanhas de informação e educação com a finalidade de sensibilizar os praticantes esportivos, seu pessoal de apoio e os jovens em geral para os perigos e a deslealdade da dopagem;
- V - planejar e desenvolver programas e projetos de controle à dopagem, em conjunto com órgãos e entidades, públicos e privados, ligados à educação e à cultura;
- VI - planejar, implementar e monitorar programas de educação sobre prevenção à dopagem;
- VII - desenvolver e apoiar programas e projetos de formação antidopagem de organizações nacionais e internacionais, públicas e privadas, envolvidas com o assunto;
- VIII - estimular pesquisas científicas voltadas ao controle de dopagem;
- IX - receber, avaliar e dar encaminhamento às demandas dos comitês e das entidades esportivas nacionais e internacionais; e
- X - acompanhar o desenvolvimento de projetos de cooperação técnica e científica com as entidades esportivas nacionais e internacionais, públicas e privadas, no combate à dopagem, com o objetivo de cumprir a Convenção Internacional contra o doping nos esportes e as normas técnicas de controle de dopagem.

Ao Departamento de Operações compete:

- I - garantir o cumprimento do Programa Nacional Antidopagem por meio de ações necessárias ao controle e à dissuasão da dopagem e à fraude esportiva, conforme as regras estabelecidas pela Agência Mundial Antidopagem, os protocolos e os compromissos assumidos pelo País;
- II - administrar, no âmbito da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem, a utilização do Sistema de Administração e Gerenciamento da Antidopagem (ADAMS);

- III - assegurar a aplicação dos requisitos e protocolos formais estabelecidos pela Agência Mundial Antidopagem nas ações de controle antidopagem realizadas pela Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem; e
- IV - coordenar os programas de formação, certificação e avaliação dos oficiais de controle de dopagem, coordenadores de estações de controle de dopagem e escoltas.