

ARTIGOS

ARTÍCULOS

ARTICLES

O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

EL ESTADO Y LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL DEL DEPORTE EN EL BRASIL

THE STATE AND THE FORMULATION OF A NATIONAL SPORTS POLICY IN BRAZIL

Por:

JOSÉ ANTÔNIO BARROS ALVES, FGV-EBAPE

OCTAVIO PENNA PIERANTI, FGV-EBAPE

RAE-eletrônica, v. 6 n. 1 Art. 1, jan./jun. 2007

<http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=3843&Secao=ARTIGOS&Volume=6&Numero=1&Ano=2007>

©Copyright, 2007 RAE-eletrônica. Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não-comercial. Em caso de dúvidas, consulte a redação: raeredacao@fgvsp.br.

A *RAE-eletrônica* é a revista on-line da FGV-EAESP, totalmente aberta e criada com o objetivo de agilizar a veiculação de trabalhos inéditos. Lançada em janeiro de 2002, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o site www.rae.com.br/eletronica.

RAE-eletrônica

ISSN 1676-5648

©2007 Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

RESUMO



**FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS**



Escola de Administração
de Empresas de São Paulo

O significado do conceito de esporte sofreu nos últimos anos modificações em todo o mundo, que passam a apontar a importância desse setor não só como atividade de lazer ou simples competição, mas também como uma atividade econômica, importante para a inclusão social e para a redução de problemas ligados à saúde e à educação. Esse novo entendimento requer a participação permanente do Estado. À luz dessa questão, este artigo tem por objetivo contribuir para a formulação de uma política nacional de esporte para o Brasil, a partir de uma pesquisa documental de trabalhos acadêmicos e leis referentes a esse tema. Constatou-se a fragilidade dessa política, que não está historicamente ligada a uma estrutura consolidada no âmbito do Estado. Por outro lado, observou-se uma maior articulação dos atores no cenário político, propiciando avanços no processo de formulação dessa política.

PALAVRAS-CHAVE

Estado, esporte, sociedade, políticas públicas, gestão do esporte.

ABSTRACT

The meaning of the concept of Sports has suffered modifications in the whole world in recent years, pointing out not only the importance of this sector as an activity of leisure or competition, but also as an economic activity, important in the process of social inclusion and in the reduction of problems related to health and education. This new meaning of the concept requires permanent participation of the State. This article has the objective to contribute to the formulation of a National Sports Policy in Brazil, based on a documentary research of academic works and laws on the subject. The fragility of the Brazilian Sports Policy became clear and also how it failed to become embedded in the state administrative structure. However it was observed that hopefully some political actors show increasing articulation propitiating advances in the process of a Sports Policy formulation.

KEYWORDS

State, society, sports, public policies, sports management.

INTRODUÇÃO

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003 foi recepcionada com entusiasmo e desconfiança. O entusiasmo refletia a aposta em mudanças, feita por parte da população na eleição de 2002. Já a desconfiança dizia respeito ao alto número de ministérios e secretarias criados pelo novo presidente, aparentemente uma forma, como se especulou, de agraciar políticos e aumentar a base de apoio ao governo. Entre os novos ministérios estava o do Esporte, cuja importância, em meio à descrença, foi a princípio ignorada.

Entretanto, a história da ação do Estado em relação ao esporte no Brasil começou muito antes da criação do Ministério do Esporte. A partir de 1939, com a criação da primeira legislação esportiva e do Conselho Nacional de Desportos (CND), o Estado passou a ter poderes de intervenção nas organizações esportivas de prática – clubes e times –, de administração – federações e confederação – e até nas competições organizadas no país. Esse modelo só tinha paralelo nos países do antigo bloco comunista. A partir de 1980, com o entendimento mais amplo do significado da atividade esportiva, o papel do Estado nesse setor no Brasil começou a ser questionado.

Este artigo tem por objetivo descrever e discutir a construção histórica da política nacional de esporte – ou, mais especificamente, das tentativas feitas no sentido de construí-la –, com vistas a refletir as conceituações apresentadas e a dar maior consistência e organicidade a esse debate. Também será discutido o papel do Estado como agente de desenvolvimento do esporte no país e como regulador das várias entidades envolvidas no setor. Advém daí a relevância deste artigo. Entendido o Estado como ator central e necessário à regulação desse setor no Brasil, cabe reavaliar as premissas determinantes dessa relação em face das mudanças por que passa o esporte no presente e das reformas da própria máquina administrativa.

Para atingir o objetivo aqui proposto, adotou-se o método histórico voltado para a pesquisa em Administração, convergindo princípios apontados por Curado (2001), Vergara (2005) e Pieranti (2005). Assim, a narrativa desenvolve-se, no mais das vezes, de acordo com a ordem cronológica dos acontecimentos. Como afirmam os autores, são centrais para a historiografia contemporânea a análise e a interpretação das estruturas duradouras, daí a ênfase dada neste artigo ao debate acerca das ações engendradas no âmbito das organizações públicas e privadas do cenário esportivo. Essas análises e interpretações têm por base uma pesquisa documental e bibliográfica, cujas fontes foram leis e trabalhos acadêmicos. Cabe ressaltar que, para a historiografia contemporânea, não interessa apenas o debate no campo político, prevalecendo a incorporação de outros âmbitos, como o econômico e o social. Assim justifica-se a constante associação do esporte com outros aspectos, tais como a sua

importância econômica e a inclusão social por ele proporcionada. Note-se que esses são temas secundários no escopo deste trabalho, não sendo seu objetivo discuti-los de forma aprofundada, cabendo apenas consignar a relação existente entre eles.

A discussão da política nacional para esse setor apenas é possível e de interesse se precedida por um debate acerca dos atores que desempenham papéis importantes no tocante ao cenário esportivo. Assim, debatem-se previamente, de acordo com a perspectiva histórica, as práticas esportivas por diferentes segmentos sociais e suas demandas em relação ao poder público nessa área. Debatem-se também na primeira seção deste artigo as respostas dadas pelo Estado nesse sentido, principalmente no que tange ao aproveitamento político do esporte. De forma geral, privilegiou-se a construção de amplo painel, capaz de possibilitar uma discussão mais aprofundada do contexto brasileiro.

Essas discussões permeiam as seções seguintes do artigo. Uma breve abordagem de modelos de gestão internacionais sugere constatações sobre as bases em que se fundamenta o esporte em nossos dias. Os modelos escolhidos – o cubano e o norte-americano – foram tomados como exemplos para evidenciar, por meio das diferenças conceituais que os permeia, de que formas o Estado pode se posicionar em face da regulação do esporte. Diferentes em sua essência, os dois modelos chamam atenção por culminarem em resultados de sucesso. Depois, procede-se à análise da máquina burocrática instalada no Brasil para regular o esporte. A última seção desse artigo, que reúne as considerações finais, procura gerar apontamentos que contribuam para a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil, bem como incide olhar sobre os avanços e retrocessos que envolvem a Administração Pública nesse setor há décadas. O questionamento leva em conta, naturalmente, a ação de grupos de pressão e de demais atores (membros da iniciativa privada) ligados ao esporte no Brasil.

ESPORTE, SOCIEDADE E ESTADO

Por mais que não seja objetivo central deste trabalho discutir as relações entre Estado, governo e sociedade, convém definir brevemente esses termos para que se torne possível uma melhor compreensão das idéias expostas neste artigo. Por Estado entende-se o conjunto de estruturas político-administrativas, organizadas em conformidade com regulamentações legais originadas no âmbito público. Levi (2000, p. 553) defende que o governo pode ser entendido “como o conjunto de pessoas que exercem o poder político” e que por “governantes se entende o conjunto de pessoas que governam o Estado”. A sociedade, por sua vez, é o conjunto de pessoas que estão submetidas aos ditames

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

governamentais, não participando diretamente da gestão dos recursos públicos e das estruturas estatais. No âmbito público, tendo como atores principais os governos, nascem as políticas públicas, voltadas à regulação de áreas específicas.

O termo *esporte* é uma contração de “sair do porto”, expressão usada pelos marinheiros europeus no século XIV, quando se envolviam com passatempos em que as habilidades físicas eram fundamentais (Tubino, 1994). O esporte moderno, assim denominado para se diferenciar das manifestações esportivas da Antigüidade, adquiriu obviamente significado diferente, vindo da Inglaterra do século XIX e tendo na figura de Thomas Arnold, diretor do Colégio Rugby entre 1828 e 1842, o seu primeiro grande teórico. De acordo com Tubino (1992), esse educador, fortemente influenciado pelas idéias de Charles Darwin, considerava que o esporte deveria ser utilizado na seleção dos melhores e dos mais capazes.

No século XX a concepção sobre esporte moderno passou por diversas modificações. Do início do século XIX até 1936, possuía características claras, como o associativismo, o *fair-play* e a clássica dicotomia amadorismo/profissionalismo. O primeiro era visto como característica fundamental para transformar o esporte em elo para o contato social. Esse processo de associação entre as pessoas é consequência natural da necessidade de se mobilizarem recursos e esforços para a viabilização dessas atividades. O *fair-play* está diretamente ligado à restauração do movimento olímpico, constituindo referência fundamental para o desenvolvimento do respeito entre competidores. A dicotomia amadorismo/profissionalismo ultrapassou os limites da década de 1930 e sobreviveu até os anos 1980, quando o profissionalismo disfarçado e a farsa do amadorismo em todos os esportes – excluídos o futebol, o boxe, o motociclismo, o tênis, o golfe e o automobilismo – começaram a ser esquecidos.

De acordo com Alves (2000), em 1936, pela primeira vez de uma forma clara, o esporte tornou-se peça fundamental para o fortalecimento do Estado, servindo a objetivos políticos. Durante os Jogos Olímpicos de Berlim, o ditador alemão Adolf Hitler utilizou-se do esporte para demonstrar a força de seu regime, a recuperação da Alemanha e a pretensa supremacia da raça ariana, objetivos profundamente manchados pela vitória do atleta negro norte-americano Jesse Owens em várias provas daquela Olimpíada. A capacidade organizativa do povo alemão e a força do esporte como agente aglutinador e divulgador do sistema político foram compreendidas por diversos países, dentre os quais os Estados Unidos e a União Soviética. Seguindo o exemplo da Alemanha nazista, os Estados Unidos, a URSS e as nações comunistas montariam, no auge da Guerra Fria, grandes estruturas esportivas em meio a máquinas de guerra, utilizadas na divulgação dos bons resultados dos regimes.

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

No Brasil, a alta capilaridade do esporte no tecido social tornou-o especificamente atrativo para as elites políticas. A utilização política do esporte, notoriamente do futebol, tornou-se mais intensa durante a vigência de regimes autoritários. O Presidente da República Getúlio Vargas patrocinava competições por meio da máquina estatal e aproveitava, já na década de 1940, o Estádio de São Januário, então o maior do Rio de Janeiro, para seus discursos comemorativos no Dia do Trabalho. Compunha assim sua imagem de “pai dos pobres”, associado ao trabalhador assalariado e a suas áreas de interesse. O governo Médici aproveitou a Copa do Mundo de 1970, vencida pela Seleção Brasileira, para insuflar o patriotismo, usado como arma contra distúrbios políticos internos. Ao som da música tema da campanha, lembrou a união do povo e a idéia de um país grande e próspero, fomentando uma identidade positiva e associando o sucesso da conquista esportiva a um suposto sucesso político do governo.

Ainda que menos freqüente, o uso político do esporte tornou-se claro também em fases democráticas. Políticos diversos criaram o hábito de receber delegações esportivas, utilizando-se desses atletas como mecanismo de propaganda. Ao aliar suas imagens às de esportistas, políticos tentam usufruir o sucesso possível dos atletas, dividindo, mesmo que em partes desiguais, o reconhecimento público obtido.

O uso político do esporte gerou grande preocupação no meio acadêmico, levando à produção, na década de 1960, de vários manifestos de intelectuais do setor ou com ele envolvidos. Esses documentos manifestavam a contrariedade quanto ao aproveitamento do esporte como instrumento de propaganda política. Na Unesco, surgiu o movimento Esporte para Todos, que difundiu internacionalmente o conceito de esporte como todas as possibilidades da atividade motora humana capaz de promover o lazer, o prazer e a satisfação.

A mudança no entendimento desse conceito ampliou o significado das atividades esportivas, disseminando práticas não competitivas, possibilitando uma participação universal no esporte, que anteriormente era visto não como um direito, mas como um dom. Tornou-se possível falar, então, em esporte como fenômeno social, apresentado a todos na infância e ligado à identidade individual. O entendimento do esporte como fenômeno social do mundo moderno dá-se como um fato social construído, que existe fora das consciências individuais, se torna imperativo à vida da sociedade e influencia costumes e hábitos (Helal, 1990).

A concepção de esporte como fenômeno social revolucionou, ainda, suas funções. Cazorla Prieto (1979) procura fundamentar a relevância social do esporte na sociedade contemporânea, determinando um conjunto de fatos: a dupla perspectiva da atividade esportiva, seja como fenômeno

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

social universal, seja como instrumento de equilíbrio social; o consumismo e os espetáculos esportivos; os valores que o esporte leva à sociedade; e a difusão das diversas modalidades pelos meios de comunicação.

Cotta (1981) afirma que o esporte é um meio para a socialização, favorecendo a atividade coletiva, o desenvolvimento da consciência comunitária, a identidade e a representação simbólica da nação, evidenciada em competições importantes. A essas funções Bento (1991) acrescenta outras, como o fortalecimento da saúde, a recreação e a comunicação entre os praticantes.

Assim, a visão do esporte como um fenômeno social plural, que abrange várias manifestações em que o movimento humano está presente com objetivos diversos, rompe com a visão singular do esporte como uma manifestação fechada e restrita a espaços especializados e a pessoas particularmente dotadas para performances especiais. Amplia-se não apenas a visão de esporte, como também surgem vários “esportes”, conceitos e visões dessa atividade, provenientes de campos diversos – fruto do domínio tecnológico, da atividade profissional, do comércio e negócio, do artigo de consumo, da indústria de entretenimento, do empreendimento de saúde, da educação. Como frisa Tubino (1992, p. 20) ao discutir a ampliação do conceito de esporte:

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

Note-se que a partir da consolidação desses novos entendimentos o esporte passou a estar intrinsecamente ligado a áreas-alvo de políticas públicas, seja como redutor de índices negativos, seja como possível fomentador de ações sociais. Reconhecida como fundamental ao desenvolvimento humano, a prática esportiva aproximou-se dos campos da saúde e da educação. Conforme foi possível concluir a partir de experiências dos setores público e privado, o esporte ajuda a prevenir doenças, a evitar a evasão escolar, o uso de drogas e a criminalidade e a aumentar a auto-estima, a cooperação, a solidariedade e a inclusão social. Ressaltada a significância de todos esses papéis, torna-se evidente sua importância como instrumento integrador de ações múltiplas e como estrutura facilitadora em outros segmentos setoriais, colaborando para a viabilização concreta de várias frentes de trabalho, como, por exemplo, nas áreas anteriormente destacadas.

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

Compreendido o esporte como atividade pública – ou seja, facultada e, neste caso, sugerida a toda a sociedade – e ligado a campos diversos, abre-se espaço para a discussão e para a formatação de uma política nacional de esporte. Nascida no âmbito governamental, deve resultar de ampla discussão de segmentos diversos da sociedade. Constitui, portanto, abordagem coletiva à questão, diferindo de uma opção pela auto-regulação do mercado. Se na segunda prevalece a concepção de favorecimento da iniciativa privada, na primeira valoriza-se a função social (aqui entendida como visando ao atendimento de demandas e anseios da sociedade) do tema – perspectiva, como fica evidente, mais consoante com o espírito público que permeia o entendimento contemporâneo sobre o esporte. Ainda assim, é necessário ressaltar que não se ignora a importância do esporte como negócio submetido aos ditames mercadológicos, notadamente no que se refere ao nível profissional competitivo; entende-se, porém, que esse aspecto é precedido pelo caráter público do esporte, devendo ser esse setor, portanto, alvo de regulação por parte do Estado com vistas à formatação de uma política nacional.

MODELOS INTERNACIONAIS DE GESTÃO DO ESPORTE E A OPÇÃO BRASILEIRA

Pólos opostos do ponto de vista ideológico, Estados Unidos e Cuba apresentam modelos de gestão esportiva distintos, principalmente no que tange à função da prática esportiva nos dois países. Proceder-se-á, a seguir, a uma breve apresentação dos dois modelos, antes de se analisar a opção brasileira. A escolha dos dois países foi feita com base nos resultados alcançados no cenário internacional e na importância que o esporte adquiriu nos planejamentos governamentais locais.

Nos Estados Unidos, as competições são determinadas com base em seu potencial econômico e de fomento de negócios, não havendo nesse setor qualquer subsídio direto pelo Estado. A política nacional de esporte aposta na interação entre Estado, com um caráter eminentemente regulador, notadamente no que tange ao nível amador, e iniciativa privada, que comanda clubes e federações. Além disso, ao Estado cabe promover e apoiar ligações entre cultura, educação e esporte, como em 1961, quando, de acordo com Chalip e Johnson (1996), o Congresso Nacional ampliou oficialmente os programas nacionais voltados à Educação e à Cultura.

Em Cuba, o esporte é visto como importante fonte de geração de empregos e área intrinsecamente ligada à saúde. Programas e projetos são elaborados e financiamentos são propostos de forma centralizada, no âmbito nacional. Segundo Pettavino e Pye (1996), apesar do financiamento estatal, passaram a ser aceitos recursos privados para a manutenção da estrutura. Essa verba advém da

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

exportação de artigos esportivos, prêmios de atletas em nível internacional e salários de profissionais cubanos que atuam no exterior.

A estrutura do esporte cubano é totalmente estatal. Ainda na década de 1960, nos primórdios da Revolução, até os clubes foram transformados em centros estatais de prática esportiva. O pleno controle pelo Estado da estrutura existente permite a fiscalização do cumprimento das funções do esporte na ilha, a saber: treinamento militar; integração política; reconhecimento diplomático por outras nações; propaganda; obtenção de prestígio e fomento de cooperação em relações internacionais. Função crucial do esporte, ainda, é o fortalecimento dos sistemas de saúde e de educação.

Ainda que a finalidade do esporte seja concebida de forma diferente nos dois países, sua ligação com o campo da educação é um ponto em comum desses modelos. Em ambos os países, a prática esportiva com fins competitivos só é possível se acompanhada de suficiente desempenho acadêmico. Nos Estados Unidos, o esporte de base é praticado na escola e, posteriormente, nas universidades. Em alguns casos, alunos chegam a escolher seu curso com base na qualidade da equipe universitária ou recebem bolsas para cursar a faculdade e jogar pelo time. Apenas quem alcança um nível elevado chega aos clubes profissionais. Em Cuba, o esporte também começa a ser praticado como disciplina obrigatória nas escolas. Os alunos que demonstram potencial maior são encaminhados a centros esportivos regionais do governo federal e, daí, a centros de excelência.

Outra semelhança entre as duas nações é o sucesso em competições esportivas. Os Estados Unidos são o país que conquistou mais medalhas de ouro nas últimas olimpíadas. Cuba, com uma capacidade de investimento bem inferior e reduzida nos últimos anos, tem garantido posição entre os dez países que mais conquistam medalhas nos mesmos jogos. Dissonantes em sua essência – o papel do Estado no que se refere ao esporte nacional – e próximos em alguns de seus pilares – como, por exemplo, a aliança com a rede de ensino no treinamento de atletas –, os dois modelos produziram resultados indiscutíveis.

No Brasil, esse modelo piramidal tem como base os clubes. É esse o *locus* para a prática esportiva. Trata-se, pois, de base mínima no que tange à existência de vagas, se comparada à rede de ensino adotada como referência nos Estados Unidos e em Cuba. A dificuldade de acesso à base da pirâmide brasileira reflete-se nos níveis superiores: atingir as escolinhas e, posteriormente, as equipes amadoras e profissionais dos clubes é ainda mais incomum. Quando isso acontece, o atleta não raro tem que escolher entre prosseguir seus estudos e se profissionalizar. O modelo brasileiro não só separa educação e esporte, como também os opõe nos níveis mais altos do segundo.

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

Note-se que essa oposição e a adoção de base diversa para o esporte no Brasil foram procedimentos empreendidos sem a participação do Estado. Trata-se de opções feitas naturalmente durante o processo de organização do esporte no Brasil, sendo impossível precisar datas.

Ainda que o Poder Executivo tenha empreendido esforços no sentido de desenvolver o esporte no Brasil, mesmo que de forma improvisada, coube a partir da década de 1990 às empresas estatais desempenhar papel importante no setor. Ficou a seu cargo patrocinar o desenvolvimento do esporte competitivo de alto rendimento no país, dada a inexistência de uma política governamental consistente no que tange ao esporte e dada a demora de conscientização da iniciativa privada em relação ao potencial econômico do setor. Note-se que isso foi feito exclusivamente em relação às modalidades ditas amadoras – quase todas, exceção feita ao futebol, boxe, golfe, motociclismo e automobilismo. Assim, Petrobras, Correios, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Embratel e Vale do Rio Doce (essas duas últimas ainda como estatais) foram e ainda são, em grande parte, responsáveis pelos investimentos feitos no basquete, vôlei, natação, handebol, vela e outros. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério dos Esportes foi responsável em 2003 por investimentos de R\$ 200 milhões no esporte brasileiro e as estatais, por investimentos de R\$ 250 milhões.

Na maior parte dos casos esses investimentos se deram nas seleções brasileiras principais de cada modalidade e, quando muito, nas seleções de base. Os investimentos do dia-a-dia dos esportes amadores ficaram e ficam reservados aos clubes, sofrendo, portanto, com os problemas financeiros por que passam as grandes agremiações nacionais. Note-se que o clube se auto-sustenta no que tange às suas instalações, graças a seus sócios, e as “escolinhas esportivas” se auto-sustentam com o pagamento de mensalidades, mas os esportes amadores são altamente deficitários e muitas vezes, portanto, abandonados pelo clube. Assim, equipes das mais diversas modalidades são formadas apenas quando há verba em caixa. Salários sofrem atrasos, faltam estrutura e cultura esportiva. Patrocínios são raros, visto que o esporte amador carece comumente de visibilidade. Na inexistência de uma formação de base e de equipes consistentes, os atletas que servem às seleções brasileiras não raro atuam no exterior ou desdobram-se entre treinos e profissões diversas.

Até a década de 1990, a estrutura do esporte competitivo de alto rendimento no Brasil, exceção feita ao futebol e ao automobilismo, encontrava-se amparada, portanto, em dois pilares: nas competições regionais e nacionais, prevaleciam os interesses dos clubes, cujas equipes eventualmente obtinham patrocínio próprio, e, no contexto internacional, dependia-se do investimento maciço das empresas estatais, cada uma responsável por uma modalidade específica. Ganharam notoriedade, por

exemplo, as parcerias entre os Correios e a natação e entre o Banco do Brasil e o vôlei. A entrada do Poder Executivo de forma centralizada no cenário esportivo dependeu e depende da capacidade de articulação dos diferentes governos com interesses já constituídos.

ESTRUTURA REGULATÓRIA DO ESPORTE NO BRASIL

Durante décadas o Estado no Brasil reservou timidamente ao esporte departamentos e secretarias dentro de ministérios já consolidados. Em 1937, o tema começou a ganhar relevância no âmbito federal com a criação da Divisão de Educação Física, vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, posteriormente reorganizado como Ministério de Educação e Cultura. A divisão era administrada por cinco militares e um civil. Não havia qualquer referência à regulação do esporte de alto rendimento. De 1939 a 1941, estudos foram realizados para fundamentar a criação de um marco legal para o esporte. O Presidente Getúlio Vargas criou a Escola de Educação Física da Universidade do Brasil (atual UFRJ), o Conselho Nacional de Desportos (CND), órgão normatizador do esporte brasileiro que, até 1986, garantiu a total subserviência das entidades esportivas nacionais ao Governo Central, e um amplo manancial legal para o setor. É importante observar que essa legislação era uma adaptação bastante próxima da legislação fascista italiana para o esporte, como lembra DaCosta (1996). Assim Álvaro Melo Filho (1995, p. 26) analisa essa legislação:

Como a primeira lei orgânica do futebol brasileiro, o Decreto-lei 3199/1941, nos seus 61 dispositivos, cuidou dos mais variados aspectos, traçando o plano de sua estruturação, regulamentando as competições desportivas, adotando medidas de proteção, consagrando o princípio de que as associações desportivas exerciam atividades de caráter cívico, dispondo sobre a adoção de regras internacionais, proibindo o emprego de capitais com o objetivo de auferir de lucros, impondo a obrigatoriedade da atenção dos desportos amadores às associações que mantivessem o profissionalismo, de modo a evitar o efeito desportivo predatório.

Esse arcabouço legal permitiu que no regime militar a relação Estado-esporte se tornasse ainda mais evidente. Apenas em 1970 a Divisão de Educação Física foi transformada no Departamento de Educação Física e Desportos, ainda vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1975, o Conselho Nacional de Desportos, por meio da Lei 6251 de 1975, teve sua força ampliada, tornando-se

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário do esporte no Brasil - em resumo, o CND passava a ter o poder absoluto sobre o setor. Aconteceram, nessa época, intervenções governamentais em várias instituições esportivas, como, por exemplo, o afastamento, engendrado pelo Presidente da República Ernesto Geisel, do Presidente da Confederação Brasileira de Desportos (CBD, atual Confederação Brasileira de Futebol) João Havelange, substituído pelo coronel Heleno Nunes, membro, à época, do Diretório Nacional da ARENA, partido governista.

Em 1978, o esporte passou a ser alvo de regulação por uma secretaria, dando início a uma troca de seu nome e de sua vinculação. Em 1995, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, criou o Ministério Extraordinário do Esporte, sendo a secretaria substituída pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), separado do MEC e subordinado ao novo ministério. Extinto o ministério extraordinário, foi criado o Ministério do Esporte e Turismo, responsável pelas duas áreas até 2002. Pela primeira vez na história do Brasil, foi criado no ano seguinte, sem qualquer menção a caráter extraordinário, o Ministério do Esporte.

A legislação relativa ao esporte acompanhou, nesse período, as mudanças na estrutura regulatória. Durante o regime militar, ficou flagrante a preocupação do Estado com o reconhecimento dos atletas. A Lei 5939, de 1973, dispunha sobre a concessão de benefícios de seguridade social aos atletas. Em 1976, por meio da promulgação da Lei 6354, o Estado passou a regular a relação entre clubes e atletas, dispondo, inclusive, sobre o passe.

A Lei 8672, de 1993, chamada de Lei Zico, instituiu normas gerais sobre o esporte brasileiro e abriu espaço para que legislação correlata discutisse a relação entre atletas e clubes. Em 1998, a Lei 9615, conhecida como Lei Pelé, trouxe novamente à tona o debate sobre a relação entre clubes e jogadores, determinando a extinção do passe dos atletas, norma segundo a qual esses tinham seu direito de exercer a profissão atrelados aos seus clubes.

Antes dessas duas legislações, a Constituição Federal já havia consolidado oficialmente nova visão sobre o esporte brasileiro. O artigo 217 da Carta Magna de 1988, a primeira a versar sobre o tema (BRASIL, 1988), regulou assim o setor:

É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

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

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º. - O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º. - A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º. - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

Na década de 1990, uma nova perspectiva de ação passou a constar do âmbito esportivo. A partir de duas comissões parlamentares de inquérito (CPIs) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os três poderes constitucionais, em momentos diferenciados, passaram à investigação de irregularidades cometidas por membros da iniciativa privada e da Administração Pública, bem como à punição dos culpados. Assim, a ação do Estado não se restringiu à elaboração de regulação, mas a partir da década de 1990 foi ampliada no que tange à fiscalização do cenário esportivo.

MINISTÉRIO DO ESPORTE

Em 2003, o novo Ministério do Esporte, o de menor orçamento entre todos os ministérios, foi entregue a um dos menores e mais fiéis partidos da base aliada, o Partido Comunista do Brasil (PC do B). Com 12 deputados federais e nenhum senador eleito em 2002, o PC do B apoiou Luiz Inácio Lula da Silva desde sua primeira candidatura à Presidência da República em 1989. A favor do partido no comando do novo ministério pesaram ao menos dois argumentos. O primeiro era uma teórica facilidade para desenvolver seus projetos junto às instituições de ensino, visto que os diretores da União Nacional dos Estudantes (UNE) pertencem historicamente aos quadros do PC do B. O segundo era a proximidade do partido com o esporte brasileiro. O líder do governo na Câmara dos Deputados a partir de 2003 e, depois, ministro da Coordenação Política e Presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo foi o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito que analisou o contrato entre a Confederação Brasileira de Futebol e a Nike.

O escolhido para o cargo de ministro do esporte foi o médico baiano e deputado pelo Distrito Federal Agnelo Queiroz, filiado ao partido desde 1985. Antes de assumir a nova pasta, Agnelo havia

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

sido membro da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados durante oito anos. A estratégia adotada pelo ministro compreende, desde 2003, a criação de projetos que possibilitem a prática do esporte de forma massificada, em diversos níveis e com finalidades distintas. Faz-se necessário estudar brevemente alguns desses programas e suas inter-relações, no intuito de melhor compreender a mudança de concepção do esporte no Brasil e o papel do Estado na regulação desse setor.

O Ministério do Esporte formulou no início da atual gestão um documento intitulado Política Nacional de Esporte, ora em discussão no Conselho Nacional de Desportos, o novo CND. Admite o documento a definição defendida pela Lei 9615, de 1998, segundo a qual o esporte brasileiro é:

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, praticado 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 da Lei 9615, de 1998, e das 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. (BRASIL, 1998).

É marco fundamental desse processo a realização da Primeira Conferência Nacional de esportes em 2004, em Brasília, na qual 1.200 delegados, escolhidos em assembleias estaduais e municipais em todo o país, discutiram durante quatro dias os objetivos, diretrizes e bases de uma política nacional de esporte.

Em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte desenvolveu o Programa Segundo Tempo, destinado à prática do esporte por parte de alunos matriculados na rede pública de ensino. O projeto prevê além o fomento ao esporte de base, a oferta de infra-estrutura para essa prática e o acompanhamento pedagógico e da saúde dos alunos. A reestruturação dos jogos estudantis seja em nível nacional, seja em nível regional, é intenção do ministério, que sob o comando do PC do B conta, como já mencionado, com o apoio fundamental, nesse aspecto, da União Nacional dos Estudantes (UNE).

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

Para difundir a prática esportiva em outros segmentos, o Ministério do Esporte optou por buscar parcerias com organizações governamentais e não-governamentais. Às prefeituras é oferecida a possibilidade de parceria no Programa Esporte e Lazer da Cidade, que tem por objetivo o fomento à prática esportiva como lazer e recreação com o auxílio de núcleos criados para esse fim. Às entidades civis o ministério oferece a alternativa de busca de doadores para a efetivação de projetos sociais voltados para crianças e adolescentes em situação de risco.

Ao esporte competitivo de alto rendimento foram reservadas duas ações centrais. A primeira é a renovação do manancial teórico-legal voltado à organização do cenário esportivo e à estrutura dos clubes. Em 2003, o Ministério do Esporte começou a exigir a adequação das agremiações ao novo Estatuto do Torcedor. Polêmico, o documento forçou a modernização de estádios e maior transparência administrativa por parte dos dirigentes. Visando ao saneamento dos clubes, o Ministério do Esporte propôs no ano seguinte ao Congresso Nacional a aprovação de uma nova loteria, a Timemania. Os clubes que aderissem ao jogo teriam parte da nova receita retida na fonte, até que fossem pagas suas dívidas com o governo federal. Em contrapartida, teriam novamente abertos os canais para pedidos de empréstimos em bancos oficiais e receberiam parte da receita proveniente da loteria para investimento. Em setembro de 2006, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional.

A Timemania faz parte de um amplo projeto de renovação do futebol brasileiro. Além da loteria, a ser criada com o intuito de sanear o passivo tributário dos grandes clubes, o ministério preocupa-se em consolidar e atualizar os documentos legais reguladores do setor. Procura fornecer subsídios para melhor funcionamento do futebol brasileiro e coibir a violência nos estádios, com vistas à Copa do Mundo de 2014, a ser realizada possivelmente no Brasil.

A outra ação do Ministério do Esporte voltada para o esporte competitivo de alto rendimento é a ajuda direta aos atletas, sem que passe pelos clubes. O Programa Bolsa-Atleta distribui ajudas financeiras mensais aos esportistas que não têm patrocínio e disputam competições em modalidades olímpicas e paraolímpicas. O valor das bolsas varia conforme o sucesso dos atletas, sendo mais baixa para os que disputam competições estudantis e mais altas para os que obtiveram reconhecimento internacional.

Examinados em conjunto os projetos do ministério, é possível perceber a mudança de concepção do esporte no Brasil. A criação de um órgão, ao menos em tese de caráter permanente, possibilitou a consolidação de políticas e projetos para esse setor. O esporte passou a ser olhado não apenas em relação às modalidades e competições de alto rendimento, mas também no que tange à sua

prática de forma recreativa. Fica ainda evidente a opção pela integração dessas diversas possibilidades, facilitando a associação da prática esportiva com outras áreas-alvo de políticas públicas federais, como, por exemplo, a educação, a saúde e o trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de 1988, pela primeira vez na história do Brasil, uma Constituição Federal passou a refletir a preocupação dos legisladores com o esporte. Essa matéria ficou restrita ao artigo 217, sob o título “Da Ordem Social”. Segundo o documento, cabe ao Estado fomentar as práticas esportivas – competitivas ou não –, garantir a autonomia de associações esportivas e investir no desporto educacional e, em alguns casos, no de alto rendimento.

Mesmo com a promulgação da nova Carta Magna, o esporte não foi prontamente regulado. O Ministério do Esporte foi criado apenas em 1995 com caráter extraordinário, sete anos depois de entrar em vigor o mais importante documento legal do país. Para que se evidenciasse a necessidade de criação de um ministério permanente, cuja existência não dependesse das nuances da política brasileira, foram necessários outros oito anos. Os prazos amplos demonstram a falta de um pronto reconhecimento da importância do esporte para o país.

Ainda assim a implantação de políticas para o setor não dependeu da criação de ampla máquina burocrática. Secretarias esporádicas nos âmbitos federal e estadual, ocupadas por políticos e principalmente por ex-atletas, promoveram a prática esportiva e o investimento em diversas modalidades, privilegiando notadamente o esporte de alto investimento. A opção por uma gestão inconstante do esporte brasileiro tem obviamente suas conseqüências.

A primeira e mais clara é a fragilidade da suposta política nacional de esporte. Iniciativas de sucesso em estados e municípios não foram avaliadas e implantadas de forma mais abrangente pelo Poder Executivo federal, não apenas porque sempre foi precária a comunicação entre as diversas esferas de governo, como também porque não havia máquina burocrática instalada no governo federal, até a criação de um ministério próprio, capaz de pensar o setor e implementar políticas para ele. Iniciativas de sucesso, a bem da verdade, não receberam garantias de continuidade nem nos locais onde foram implantadas, visto que se encontravam atreladas a indivíduos específicos, cujos cargos dependiam de quem estivesse com o leme do governo.

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

Foi o personalismo outra das conseqüências do sistema de gestão adotado. Por personalismo entende-se a formulação de políticas não necessariamente vinculadas a governos, mas sim a pessoas específicas. No plano federal, por exemplo, o setor recebeu regulamentação, promulgada, ainda assim, por meio de espasmos, e ligada a políticos e ex-atletas específicos, como a Lei Zico e a Lei Pelé, então ocupantes de cargos de chefia na Administração Pública federal no âmbito do esporte. Esse personalismo é mais um exemplo da fragilidade das instituições públicas responsáveis historicamente pelo esporte no Brasil, já que as ações individuais, dentro do tema estudado, ocorrem para preencher a lacuna criada pela ausência de uma sistematização no tocante à regulação dessa área.

O modo de ação do Estado no esporte brasileiro, com a anuência para a participação da iniciativa privada no âmbito gerencial de clubes e federações, criou uma figura política única: o dirigente esportivo e político, que formou uma sólida bancada ligada ao esporte no Poder Legislativo federal. Graças ao prestígio que clubes de massa e os votos de seus torcedores oferecem, dirigentes esportivos, desde a redemocratização do Brasil, ganharam cadeiras de deputados federais, estaduais e de vereadores. Apoiando-se neles, foi possível regular o esporte. Contrariando-os, tentou-se discutir e consertar os problemas por que passava o setor.

Note-se que, mesmo com toda sua ineficiência no que tange ao esporte brasileiro, o Poder Executivo foi de suma importância em determinados momentos e campos de atuação, notadamente a partir de iniciativas ou decisões políticas que tendiam a ser pontuais e esporádicas. Por meio do patrocínio das empresas estatais, por exemplo, o Poder Executivo, desde a década de 1990, fomentou o esporte competitivo de alto rendimento em diversas modalidades, como o basquete, a natação e o vôlei. Por outro lado, usufruíram os governantes, é certo, das benesses e da popularidade advindas desse investimento, por meio de autopromoção e vinculação de sua imagem ao sucesso de equipes e atletas.

Importância decisiva começou a ter o Poder Executivo quando, apoiando-se em parlamentares de oposição, decidiu investigar e pedir punição a dirigentes e agremiações acusados de corrupção, descobertos por duas comissões parlamentares de inquérito. Ora alçados à condição de personagens nefastos, esses dirigentes, alguns deles exercendo mandatos no Poder Legislativo, tornaram-se inimigos públicos e viram ameaçar ruir estruturas de ganhos por eles montadas e somente possível graças à omissão do Poder Público. Bastou uma onda de moralização para que velhas práticas e pessoas fossem afastadas ou muito enfraquecidas no cenário esportivo. Ao reboque das denúncias, dirigentes perderam prestígio e, em muitos casos, não foram eleitos para cargos administrativos.

O olhar, as investigações e o apoio do Poder Público são capazes de modificar, ainda que de forma tênue, o cenário esportivo brasileiro, conforme os exemplos lembrados anteriormente. A

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

criação de um Ministério do Esporte, respaldado por uma máquina burocrática consistente, modifica ainda mais as projeções para o setor. Desde 2003, o Estado pôde reunir e centralizar políticas públicas, bem como ampliar estudos sobre o esporte em suas mais diversas formas. Caberia ao Estado, em tese, reunir subsídios e proporcionar a gestão do esporte como mecanismo a ser operado por ministérios diversos, de forma integrada, dada a importância que o setor tem para áreas diversas. Essa prática de discussão interministerial, contudo, ainda não é uma realidade.

Cabe questionar a durabilidade da atual relação Estado-esporte no Brasil. Nunca houve, de fato, uma política nacional consistente para o setor. Em nome dela até foram tomadas decisões políticas, mas sempre de forma pontual e ligadas a indivíduos específicos. A existência de uma política nacional demanda tempo, competência e interesse político de diversos setores. Resta saber até que ponto existe e continuarão a existir no Brasil essas condições.

Por analisar um processo que se estende até o presente, esta pesquisa tem como limitação a questão temporal. Em pesquisas posteriores, sugere-se investigar os avanços na formulação da política nacional de esporte, bem como a consolidação das estruturas por ela responsáveis no âmbito do Estado. É peça-chave nesse sentido o Ministério do Esporte, visto que se trata de ator com poder decisivo no cenário político. Dada, porém, a sua recente criação, ainda não comporta uma investigação mais aprofundada do impacto de suas ações.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. B. *Projeto Mangueira: ilusão ou inclusão social: Uma experiência em gestão sócio-esportiva*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2000. Dissertação de Mestrado.

BENTO, J. O. *Desporto, saúde, vida: Em defesa do desporto*. Lisboa: Livros Horizonte, 1991.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, DF, 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em 15 fev. 2005.

CARLEZZO, E. *Direito desportivo empresarial*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

CAZORLA PRIETO, L. M. *Deporte y Estado*. Madrid: Labor, 1979.

ARTIGOS - O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ESPORTE NO BRASIL

José Antônio Barros Alves – Octavio Penna Pieranti

CHALIP, L.; JOHNSON, A. Sports policy in the United States. In: CHALIP, L.; JOHNSON, A.; STACHURA, L. (Eds.). *National Sports Policies*. London: Greenwood Press, 1996.

COSTA, L. P. da. *Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação e Cultura, 1971.

COTTA, A. Le Sport est un moyen de socialisation. In: BOZOULS, J. P.; MAGLIULO, B.; PÉRÉS, H. *Sport et société*. Paris: Hatier, 1981.

CURADO, I. Pesquisa historiográfica em administração: uma proposta mercadológica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001. Campinas. *Anais*. Campinas: Anpad, 2001.

DACOSTA, L. P. The State versus free enterprise in sports policy: the case of Brazil. In: CHALIP, L.; JOHNSON, A.; STACHURA, L. (Eds.). *National Sports Policies*. London: Greenwood Press, 1996.

HELAL, R. *O que é sociologia do esporte?* São Paulo: Brasiliense, 1990.

LEVI, L. Governo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

MELO FILHO, A. *O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

PETTAVINO, P. J.; PYE, G. M. Sport in Cuba. In: CHALIP, L.; JOHNSON, A.; STACHURA, L. (eds.). *National Sports Policies*. London: Greenwood Press, 1996.

PIERANTI, O. P. *Políticas públicas para radiodifusão e imprensa: ação e omissão do Estado no Brasil pós-1964*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, 2005. Dissertação de Mestrado.

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

TUBINO, M. J. G. *O que é esporte*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

VERGARA, S. C. *Método de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

Artigo recebido em 02.05.2005. Aprovado em 30.05.2006.

José Antônio Barros Alves

Mestre em Administração Pública e professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV-EBAPE).

Interesse de pesquisa nas áreas de política e gestão de esporte.

E-mail: jabalves@fgv.br

Endereço: Praia de Botafogo, 190, 6^o andar, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, 22250-900.

Octavio Penna Pieranti

Mestre em Administração Pública e doutorando em Administração na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV-EBAPE).

Interesse de pesquisa na área de políticas públicas, especialmente de comunicação e de esportes.

E-mail: octavio@fgvmail.br

Endereço: Praia de Botafogo, 190, 5^o andar, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, 22250-900.