

## Relações estatais e escolhas governamentais no esporte brasileiro: entre o direito e a (pequena) política

Diego Ferreira Tonietti, Pedro Fernando Avalone Athayde \*

### Palavras-chave:

Ministério do Esporte;  
Política esportiva;  
Esporte brasileiro;  
Pequena política.

### RESUMO

Este artigo trata de uma análise sobre a assinatura de convênios pelo Ministério do Esporte com prefeituras municipais de 1 de janeiro de 2009 a 31 de dezembro de 2015. Analisaram-se a magnitude e a distribuição das parcerias, organizadas por unidades da federação e por partidos políticos à frente das prefeituras municipais, informações extraídas do Painel de Transferências Voluntárias e cotejadas com dados do Tribunal Superior Eleitoral. Os resultados apontam a presença de um viés clientelista como critério de escolha das parcerias, destacado na opção por regiões na qual estão situadas bases político-partidárias dos gestores tomadores de decisão. Esse perfil torna possível uma problematização acerca do uso dos convênios do Ministério do Esporte como um instrumento de governabilidade, orientado pelo pragmatismo da *pequena política*, em detrimento do elemento ético-político da *grande política*.

### Keywords:

Sport Ministry;  
Sports policy;  
Brazilian sport;  
Little politics.

### ABSTRACT

This article deals with an analysis of the execution of agreements by the Ministry of Sports with municipal governments during the period from January 1, 2009 to December 31, 2015. The magnitude and distribution of the partnerships organized by units of the federation and by political parties in front of municipal governments, information extracted from the Panel of Voluntary Transfers and collated with data from the Superior Electoral Court. The results point to the presence of a clientelistic bias as a criterion for choosing partnerships, highlighted in the option for regions in which the political-partisan bases of decision-makers are located. This profile makes possible a problematization about the use of the agreements of the Ministry of Sport as an instrument of governability, guided by the pragmatism of small politics, to the detriment of the ethical-political element of the great politics.

### Palavras Chave:

Ministerio del Deporte;  
Política deportiva;  
Deporte brasileño;  
Pequeña política.

### RESUMEN

Este artículo realiza un análisis sobre la ejecución de convenios por parte del Ministerio del Deporte con las prefecturas municipales durante el período del 1 de enero de 2009 hasta el 31 de diciembre de 2015. Se analizó la magnitud y distribución de las alianzas, organizadas por unidades de la federación y por partidos políticos al frente de las alcaldías municipales, datos extraídos del Panel de Transferencias Voluntarias y cotejados con datos del Tribunal Superior Electoral. Los resultados apuntan a la existencia de un sesgo clientelista como criterio de elección de las alianzas, destacado en la opción por regiones en que están situadas bases político-partidarias de los gestores que toman la decisión. Este perfil hace posible una problematización sobre la utilización de los convenios del Ministerio del Deporte como un instrumento de gobernabilidad, orientado por el pragmatismo de la pequeña política, en detrimento del elemento ético-político de la gran política.

Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Brasília, DF, Brasil.

### \*Autor correspondente:

Pedro Fernando Avalone Athayde  
E-mail: [pedroavalone@gmail.com](mailto:pedroavalone@gmail.com)

Recebido em 2 de outubro de 2018; aceito em 27 de novembro de 2018.

DOI: [10.1016/j.rbce.2018.11.004](https://doi.org/10.1016/j.rbce.2018.11.004)

## INTRODUÇÃO

Para diversos pensadores, a exemplo de Bracht (2005), o esporte é um fenômeno social amplamente difundido pelo mundo contemporâneo que teve desenvolvimento significativo desde seu surgimento até tornar-se hegemônico dentro da cultura corporal. No Brasil, data de 1941 a primeira lei orgânica sobre o esporte<sup>1</sup>. Segundo Bracht, 2005, “desde há muito tempo, mesmo em função de sua significação sociopolítica, o esporte é alvo de atenção e intervenção do Estado”.

Na década de 1980, como consequência da efervescência política e da mobilização social que cercavam o processo de redemocratização do país, ocorreu um movimento de responsabilização do Estado pela garantia dos direitos de cidadania para preenchimento de um vácuo social aberto durante o regime autocrático civil-militar. Entretanto, enquanto se ensaiavam as bases para um rascunho de estado de bem-estar social, em direção oposta inicia-se – nos anos 1990 – no poder público uma série de novas medidas administrativas e práticas institucionais de gestão em direção contrária a uma participação estatal mais ativa, denominada Reforma Administrativa do Estado brasileiro ou, nas palavras de Behring (2008), uma contrarreforma.

No campo das políticas esportivas, completam-se 15 anos de uma estrutura específica para o Ministério do Esporte (ME). Sua criação em 2003 ocorreu em período no qual o Brasil, governado pelo presidente Lula, passou por um processo de reestruturação administrativa do Poder Executivo que almejou, por um lado, garantir os compromissos macroeconômicos e, por outro, implantar políticas públicas sintonizadas com a garantia dos direitos dos cidadãos com enfoque junto à pobreza extrema.

Há, portanto, a partir de 2003 incursões para a ampliação e aperfeiçoamento das políticas públicas para a área social, bem como uma tentativa de colocá-las como propulsoras do desenvolvimento econômico, dentro do denominado modelo neodesenvolvimentista<sup>2</sup>. Entretanto, cabe destacar que o ME, responsável por construir uma Política Nacional de Esporte<sup>3</sup>, surge – no âmbito macroeconômico – dentro de um ambiente de ajuste fiscal que – com gradações distintas – advém desde 1993 e encontra-se recrudescido nos dias atuais. Nesse contexto de austeridade, os recursos fiscais são

retirados dos orçamentos públicos para composição de superávit primário e, conseqüentemente, pagamentos de juros e amortizações da dívida pública (Salvador, 2017), ao passo que os investimentos nas áreas sociais são asfixiados.

O cenário restritivo compromete o papel estatal de garantidor de direitos de cidadania, coloca *sub judice* a aplicabilidade de nossa norma dirigente (Brasil. Constituição, 1988), que buscou assegurar/ declarar direitos individuais e sociais e, ao mesmo tempo, estabelecer metas e responsabilidades para o Estado. Mais especificamente, colide com a responsabilidade de governos dos diversos entes federados de zelar pela garantia do acesso à prática esportiva em todo o território nacional, definido no artigo 217 da Constituição de 1988.

Face ao exposto, o presente artigo faz um recorte dentro das políticas esportivas e apresenta como objeto de pesquisa as transferências voluntárias feitas pelo ME com enfoque na relação potencialmente existente entre a garantia do direito ao esporte e a política, no que tange aos aspectos da relação político-partidária, do direcionamento e da magnitude dos recursos públicos. Por conseguinte, esse artigo tem como objetivo analisar o comportamento das transferências voluntárias do ME de 2009 a 2015 e identificar os critérios prioritários na definição dos convênios e das parcerias.

O texto estrutura-se em uma primeira parte dedicada a seu delineamento metodológico, seguida de uma discussão e análise dos dados coletados e considerações finais. Na parte das análises, optou-se por uma divisão em três momentos. O primeiro é destinado à caracterização do objeto de pesquisa, o segundo à apresentação e problematização inicial dos dados e, por fim, uma interface entre os dados e uma discussão teórico-conceitual acerca do papel do estado, da teoria política e, mais especificamente, da política esportiva.

## METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se, de forma geral, como uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo-quantitativo, conforme Triviños, 2010. Foram adotados os procedimentos metodológicos de pesquisa documental e revisão bibliográfica. No primeiro foi feita consulta no Painel de Transferências Abertas<sup>4</sup> e

<sup>1</sup> Referência ao Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941.

<sup>2</sup> Cabe destacar que nas análises econômicas não há consenso quanto à consubstanciação desse modelo. Autores como Castelo (2013) e Gonçalves (2013) criticam essa concepção, demonstraram a hegemonia das políticas econômicas sobre a área social, bem como a perpetuação da heteronomia de uma economia periférica.

<sup>3</sup> Conforme disposto em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>4</sup> O Painel de Transferências Abertas é um sistema de acesso gratuito desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no qual é possível se obterem informações detalhadas a partir da extração de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), em que são operacionalizadas todas as transferências voluntárias da União com estados e municípios, entre outras.

com o uso dessa ferramenta identificou-se *magnitude e direcionamento*<sup>5</sup> das Transferências Voluntárias da União feitas pelo ME para efetivação de seus programas e projetos.

Além disso, fez-se um recorte temporal de 1/01/2009 a 31/12/2015, que teve como explicações para essa opção os seguintes elementos: *a)* operacionalização de transferências voluntárias ocorreu em meados de 2008<sup>6</sup>; *b)* considerando que este estudo fez cruzamento dos partidos políticos responsáveis pela administração de municípios com as coligações vencedoras das campanhas presidenciais, de forma a identificar se compunham ou não a base aliada, optou-se por não incluir no escopo de análise o ano de 2016, considerou-se a instabilidade política nacional que culminou no processo de destituição da presidente Dilma Rousseff<sup>7</sup>.

Já a revisão bibliográfica compreendeu leitura e análise de publicações teórico-científicas de temas que surgem como imprescindíveis para a compreensão do fenômeno das transferências voluntárias, além de sua aparência. Isso porque se acredita que a realidade das transferências voluntárias tal qual se apresenta em sua aparência não descortina suas dimensões, pois a forma como ela se produz não é transparente. Contudo, a proposta metodológica, ao propor a extração de dados consolidados, possibilita elementos capazes de trazer luz ao fenômeno, de forma a torná-lo visível e cognoscível à investigação científica.

## O QUE SÃO AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS?

As transferências de recursos da União podem ser divididas em dois tipos: *obrigatórias* e *discricionárias* (Tabela 1). O primeiro subdivide-se em *constitucionais* e *legais*, conforme o Portal da Transparência<sup>8</sup>. As transferências obrigatórias são aquelas que

têm direcionamento específico em textos legais, constitucionais ou infraconstitucionais, em que a transferência dos recursos se dá de forma muito definida, objetiva, como que automatizada.

**Tabela 1.** Transferências de Recursos da União.

<b>Categoria</b>	<b>Tipo</b>
Obrigatórias	Constitucionais
	Legais
	Voluntárias
Discricionárias	Para organizações da sociedade civil
	Por delegação
	Específicas

Elaboração própria.

Já as transferências discricionárias subdividem-se em *voluntárias*, para organização da sociedade civil, *por delegação* e *específicas*. As transferências discricionárias – como o próprio termo “discricionário” sugere (livre de condições, restrições) – estão abertas de possibilidades para sua operacionalização. Em síntese, com essas transferências, a administração pública pode repassar recursos para efeito de consecução dos programas e projetos da forma que considerar pertinente, para onde, quando e com quem quiser.

Neste texto, optou-se por um recorte que abrangeu apenas as Transferências Voluntárias, que são um dos tipos de Transferências Discricionárias feitas pelo Ministério do Esporte (ME) com órgãos da administração pública estadual e municipal.

Vale destacar que as transferências voluntárias podem ser feitas mediante orçamento dos órgãos ministeriais ou, ainda, mediante emendas parlamentares. Para efeito deste estudo incorporou-se ao escopo de análise somente as parcerias celebradas com orçamento próprio do órgão gestor da política pública e não serão consideradas as parcerias oriundas de emenda parlamentar, instrumento pelo qual o congressista direciona para onde o recurso será alocado, e não o órgão integrante do executivo, que terá o papel apenas de executar a política pública<sup>9</sup>.

As transferências voluntárias feitas entre União e órgãos da administração pública estadual e municipal podem ser classificadas, ainda, quanto à natureza do instrumento jurídico celebrado, são dois os principais tipos: convênio e contrato de repasse.

Ambos os instrumentos são parcerias que detêm a finalidade de executar de forma descentralizada

<sup>5</sup> Magnitude e direcionamento são dois indicadores, sugeridos por Boschetti (2009), dentro do aspecto de financiamento e gasto de sua proposta de análise e avaliação de políticas sociais, que é composta por três aspectos, a saber: (i) direitos e benefícios; (ii) financiamento e gasto; e (iii) gestão e controle social.

<sup>6</sup> O SICONV foi instituído pelo Decreto nº 6.170 de 25 de julho de 2007 e, em meados de 2008, então, todas as Transferências Voluntárias da União passaram a ser operacionalizadas mediante tal sistema informatizado. Antes disso ocorria com processos administrativos em papel. Logo, tem-se a impossibilidade de obtenção de dados via uma ferramenta informacional de anos anteriores a 2008.

<sup>7</sup> Um marco importante para tomada dessa decisão foi o posicionamento do Partido Republicano do Brasil (PRB), anunciado em 16/03/2016, de rompimento com a ex-presidente Dilma Rousseff e consequente saída da base aliada do governo.

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/>, acessado em 15/09/2017.

<sup>9</sup> Devido seu caráter impositivo, a emenda parlamentar constitui-se, no âmbito das transferências voluntárias, como um fenômeno contraditório, visto que rompe a discricionariedade do órgão do executivo responsável pela política pública.

um objeto de interesse recíproco entre os partícipes, natureza que os diferencia dos contratos administrativos. Entre si distinguem-se basicamente pelo fato do Contrato de Repasse ter a existência de uma instituição bancária que atuará na execução e fiscalização da parceria. Via de regra, o contrato de repasse é vinculado à execução de obras e projetos de engenharia, enquanto a parceria para materialização de políticas das mais diversas naturezas.

## DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA AS TRANSFERÊNCIAS: ENTRE A APARÊNCIA E ESSÊNCIA

Durante praticamente todo o período do estudo (2009-2015) a gestão do Ministério do Esporte (ME) esteve com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Nas eleições municipais de 2008, esse partido saiu vencedor com 42 prefeitos. Considerando os 5.586 municípios existentes à época, as prefeituras conquistadas pelo PCdoB representaram percentual de 0,75%.

No período de mandato desses prefeitos (2009 a 2012), o ME celebrou 364 convênios com prefeituras, 20 deles com municípios governados pelo PCdoB (5,49%). A despeito da incipiência desses dados, observa-se preliminarmente disparidade entre o percentual nacional de prefeituras municipais governadas pelo PCdoB e o quantitativo de parcerias estabelecidas pelo ME, percentualmente sete vezes superior (Figura 1).

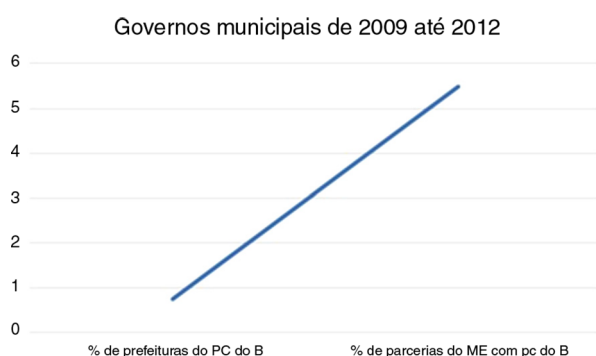


Figura 1. Percentual de Prefeituras do PC do B. Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).

Ainda em relação a esses números iniciais, destaca-se o fato de nenhuma outra sigla partidária ter celebrado, proporcionalmente, mais convênios com o ME do que o PCdoB. No universo de 42 parcerias possíveis foram confirmadas 20 (47,62%). Levados em consideração todos os partidos que fizeram ao menos um convênio com o ME no período, tem-se a seguinte distribuição:

Observando a Tabela 2 e a Figura 2, nota-se o PCdoB emplacou parcerias com o ME em mais de 47% dos municípios disponíveis, enquanto a média percentual

geral das demais siglas partidárias foi de apenas 18%. Se, de um lado, essa preferência pode ser justificada a partir de um alinhamento ideológico e conceitual sobre a orientação da política esportiva, de outro tais percentuais apontam para um viés político-partidário no direcionamento das parcerias. Cabe, no entanto, uma análise mais criteriosa sobre o processo de seleção e escolha das propostas para verificar se tais parâmetros são preponderantes em relação a critérios técnicos ou de demanda social.

Tabela 2. Parcerias do ME com PCdoB.

	Municípios eleições 2008	% de parcerias com ME em relação ao n° de municípios
PMDB	1.205	7,05
PSDB	797	10,66
PT	564	15,07
PP	552	15,40
PFL/DEM	497	17,10
PTB	414	4,83
PR	386	5,18
PDT	353	24,08
PSB	314	27,07
PPS	131	15,27
PV	77	25,97
PSC	57	35,09
PRB	54	37,04
PCdoB	42	47,62
PMN	42	4,76
PRP	17	11,76
PTC	13	15,38
PHS	13	15,38
PSDC	9	22,22
PT do B	9	22,22

Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).

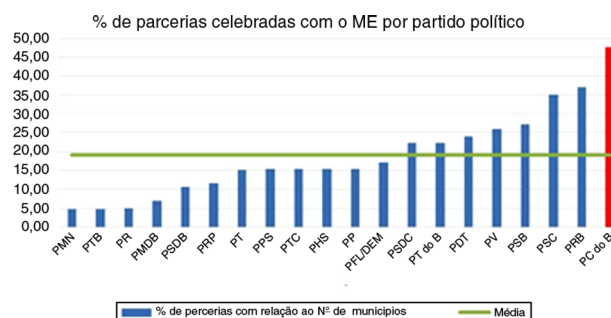


Figura 2. Percentual de Parcerias ME por partidos políticos. Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).



A Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS)<sup>10</sup> é a unidade administrativa do ME que mais celebrou convênios com a administração pública ao longo dos anos, uma vez que a outra secretaria finalística (Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento) priorizou parcerias com entidades de natureza privada. Nesse sentido, é importante apresentar mais informações sobre a SNELIS, que permitam observar as características desses convênios/parcerias durante as distintas gestões dessa unidade, identificar fatores (internos e externos) que determinam a tomada de decisão de seus gestores (*policy makers*).

Os gráficos acima (Figuras 3 e 4) apresentam dois momentos distintos da gestão da SNELIS dentro do recorte temporal proposto para este estudo. Nos dois períodos é possível identificar semelhanças ocasionais, tais como a presença de SP, PI e PR entre os cinco estados priorizados, ao passo que PB, MA e AM figuram entre os cinco menos atendidos. Ao mesmo tempo, em ambos os casos se destaca a predominância por estados do sudeste, região que tem maior capacidade de mobilização de recursos públicos, bem como histórico atendimento das políticas e serviços públicos de esporte e lazer, distorção sinalizada por Matias *et al.* (2015) em análise da Lei de Incentivo ao Esporte.

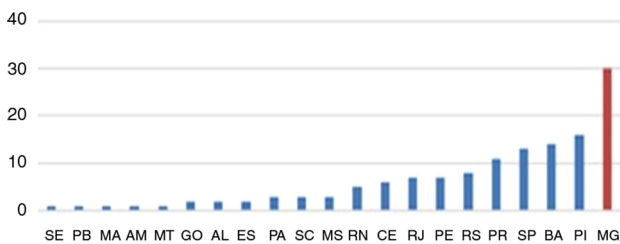


Figura 3. Parcerias SNELIS celebradas por unidades federativas (Gestão - 03/2011 a 12/2011). Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).

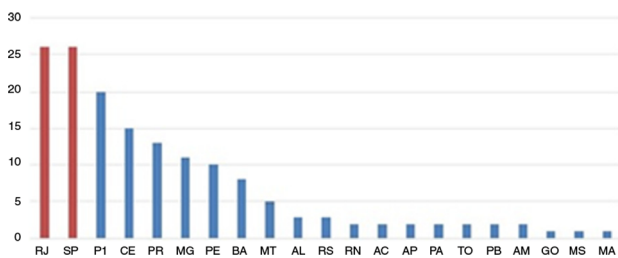


Figura 4. Parcerias SNELIS celebradas por unidades federativas (Gestão - 03/2013 a 03/2015). Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).

<sup>10</sup> Cabe destacar que, em 2011, o ME passou por processo de reestruturação administrativa com a fusão entre a SNDEL (Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer), responsável pelas ações e programas no âmbito do esporte e do lazer, e da SNEED (Secretaria Nacional de Esporte Educacional), responsável pelas ações e programas no âmbito do esporte educacional. Dessa fusão surge a SNELIS (Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social).

Outra sinalização de comportamento análogo ocorre justamente quando se circunscreve a análise àqueles estados com mais destaque (MG em 2011; RJ e SP de 2013 a 2015). Nesses casos, observa-se a predominância de regiões ligadas às bases político-partidárias dos gestores que estavam à frente da SNELIS durante as gestões analisadas. Conquanto não seja possível afirmar terminantemente uma relação direta entre esses aspectos, assinala-se um viés de clientelismo que perpassa o processo de tomada de decisão dos gestores em detrimento de outros parâmetros, como, por exemplo, princípios que regem a administração pública<sup>11</sup> ou que norteiam o Sistema Único de Saúde (universalização, equidade e integralidade).

Outra informação que autoriza a reflexão suscitada no parágrafo anterior diz respeito à distribuição das parcerias entre as distintas siglas partidárias (Figura 5). Na gestão da SNELIS de 03/2013 a 03/2015, do total de convênios celebrados com municípios 23,56% foram efetuados com prefeituras sob gestão do Partido dos Trabalhadores, seguido pelo PSB (Partido Socialista Brasileiro) com 15%. No entanto, é preciso considerar que o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), que jamais esteve na base aliada do governo Lula ou Dilma, aparece com um percentual significativo de parcerias, enquanto o próprio PCdoB responde por aproximadamente 4%.

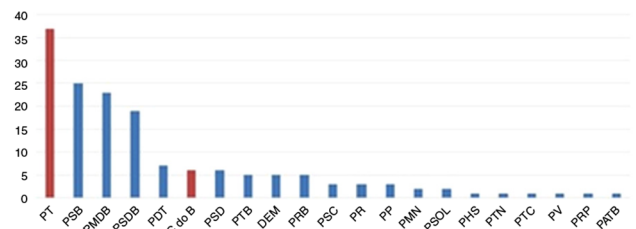


Figura 5. Parcerias celebradas por partido político (03/2013 a 03/2015). Fonte: Painel de Transferências Abertas e Portal TSE (elaboração própria).

Por um lado, os dados descritos acima, novamente, não nos permitem ser conclusivos quanto ao enfoque clientelista ou partidário como critério primordial na definição das parcerias. Entretanto, por outro lado, a título de comparação, considerando que o PT venceu em 11,63% do total de prefeituras durante as eleições municipais de 2012, observa-se percentual mais elevado na escolha dos entes conveniados à política esportiva nacional.

<sup>11</sup> De acordo com o art. 37 da Constituição de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...]” (grifo do autor).

As informações relacionadas neste artigo não avalizam conclusões finais sem o cotejamento com outros elementos históricos da política esportiva de 2009 a 2015. No entanto, os dados levantados estimulam o debate acerca da necessidade de melhor estruturação de uma Política e Sistema Nacional de Esporte, temas abandonados após as duas primeiras edições da Conferência Nacional do Esporte (2004 e 2006).

A construção de uma programática para o setor esportivo tem no horizonte uma ação planejada de longo e médio prazo, acompanhada por indicadores e metas para aferir os resultados em tempo mais curto, exigência destacada por relatório do [Tribunal de Contas da e União, 2014](#). Ademais, o acompanhamento e a avaliação das ações ministeriais possibilitam a correção de trajetórias e o aperfeiçoamento da *accountability*, em busca de diminuir a discricionariedade dos critérios definidores das parcerias.

Todavia, faz-se necessária a clareza de que a problematização proposta não se encerra na análise técnica, mas abre discussão mais ampla sobre a dimensão política. Nessa perspectiva ampliada, localiza-se o debate acerca do papel do Estado, as relações dos poderes em seu interior, sua relação com a sociedade e a compreensão que orienta sua ação no âmbito das políticas públicas (sociais).

## ENTRE O DIREITO E A (PEQUENA) POLÍTICA

[Oliveira \(2010\)](#) apresenta uma teoria denominada *hegemonia às avessas*, na qual embora a classe dominada assuma a “direção moral”, isso não reduz a dominação burguesa. O autor usa essa expressão provocativa para referir-se à situação paradoxal vivida no país com a chegada ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva, uma vez que, *grosso modo*, a classe trabalhadora governou mediante o Partido dos Trabalhadores (PT) com um programa de governo vinculado aos interesses da grande burguesia.

Em discussão com a expressão provocativa de [Oliveira \(2010\)](#), [Coutinho \(2010\)](#) apresenta a ideia de que teríamos vivido a *hegemonia da pequena política*<sup>12</sup>. Inspirado em Antônio Gramsci, afirma prevalecer no Brasil práticas ascendentes constituintes de meras técnicas destinadas à obtenção de maiorias parlamentares, o que limita o horizonte estratégico

da política, visto que a *grande política* é reduzida ao princípio da luta pela manutenção da atual estrutura social e política, secundariza a possibilidade de fundação de um novo Estado capaz de subverter as atuais superestruturas.

Expostos os dados empíricos que demonstram parcialmente a aparência do fenômeno das transferências voluntárias e valendo-se das interpretações teóricas acima, infere-se que tais mecanismos (transferências) reforçam a manutenção da *hegemonia da pequena política*, seja para efeito de constituição de maiorias parlamentares, seja para um “projeto de poder”, seja para preservação de interesses do próprio setor esportivo. Embora, o próprio Gramsci ressalte que “é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política” ([Gramsci, 2007](#), p. 21).

Entendemos aqui a pequena política como aquela que se afasta do momento catártico<sup>13</sup>, que reforça uma práxis manipulatória e que, por conseguinte, apaga a política como arena de disputa por projetos de sociedade, é vista como algo distante do cidadão comum e simples administração do existente ([Coutinho, 2010](#); [Coutinho, 2011](#)). Mesmo que numa dimensão muito restrita, parece ser esse o papel desempenhado pelas transferências voluntárias no âmbito da política esportiva, o que também aproxima esse mecanismo das práticas de clientelismo e fisiologismo recorrentes na política nacional.

Complementarmente à inferência exposta na teoria da *hegemonia da pequena política*, está a forte relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo. Segundo [Azambuja \(2008\)](#), a divisão de poderes do Estado, também chamada por especialização das funções, é fruto do desenvolvimento social, da complexidade crescente da atividade do poder público, do progresso material e moral dos povos. Para [Mostesquieu, 2005](#), visto que todo homem que detém poder é levado a dele abusar, é imprescindível que existam poderes que limitem outros para que, assim, seja possível a liberdade política.

Todavia, não se deve confundir a divisão de poderes com a igualdade de poder entre eles. Essa diferenciação parece fundamental para a compreensão do possível exercício de manutenção da *hegemonia da pequena política* em tempos recentes da política nacional, sobretudo no tocante à atuação do Executivo do Estado.

Atualmente, observa-se que o Poder Executivo ampliou suas atribuições originais, o que faz com

<sup>12</sup> A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas) ([Gramsci, 2007](#), p. 21).

<sup>13</sup> Referência à passagem da consciência “egoístico-passional” à consciência “ético-política” universal, que pode ocorrer mesmo por aquelas práxis que não têm uma relação imediata com a formação da consciência ([Coutinho, 2011](#)).

que a própria denominação “executivo” não pareça adequada; existe a possibilidade de propor projetos de leis ao poder legislativo, a prerrogativa de estabelecer vetos a projetos de lei do Legislativo, velar pela ordem e segurança pública, conceder honrarias, administrar a justiça, dentre outras (Azambuja, 2008). O Executivo do Estado moderno parece, então, submetido a uma missão inglória, uma vez que se elevou o rol de suas competências e atribuições e, contrariamente, diminui-se seu poder.

Segundo Naim (2013), o poder tem mudado de mãos e cada vez mais se encontra menos poderoso nas mãos das pessoas e instituições que o detém.

*[...] o poder está cada vez mais fraco, transitório e restrito. Não estou afirmando de modo algum que não haja no mundo muitíssima gente e instituições com imenso poder. As coisas de fato são assim, é óbvio. No entanto, o que também é certo – embora menos óbvio – é que o poder está se tornando cada vez mais fraco e, portanto, mais efêmero (Naim, 2013, p. 8).*

Se Naim (2013) estiver correto na sua observação de que nos últimos anos o poder encontra-se cada vez menor e, ao mesmo tempo, se as demandas do Poder Executivo cresceram, conforme aponta Azambuja (2008), há uma conformação que desafia os governos. Soma-se a esse cenário a histórica e crescente demanda social da população brasileira – a despeito dos inegáveis avanços no combate à miséria e extrema pobreza –, bem como as tratativas para a garantia da governabilidade dentro de um modelo de presidencialismo de coalizão. A somatória desses fatores – se não justifica – explica a opção pragmática pela *hegemonia da pequena política*.

A governabilidade depende da concertação de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo. Desde 1994, os parlamentares dispõem de *cotas* (leia-se emendas) para viabilização de suas propostas individuais. Na prática, esse instrumento é usado para acomodar demandas de suas bases eleitorais, como se o Estado reservasse aos parlamentares recursos para atender a demandas de caráter clientelístico (Bezerra, 1999). Ocorre que, desde então, a liberação desses recursos – que é feita pelo Poder Executivo – era elemento para negociação, transformou-se em instrumento de barganha entre governo e parlamento, numa prática popularmente conhecida como “toma lá, dá cá”<sup>14</sup>.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 a conjuntura se modificou, pois surge o chamado Orçamento Impositivo, que obriga o Executivo a liberar (leia-se pagar) as emendas

individuais indicadas pelos parlamentares. Essa mudança jurídica reconfigura a negociação política, haja vista que agora não há mais – ou pelo menos foi diminuída – a necessidade de o Legislativo negociar com o Executivo a liberação de seus recursos. Por conseguinte, há um arrefecimento da capacidade do Executivo de uso desse instrumento para construção de governabilidade.

A necessidade de limitação que um poder deve exercer sobre outro, embora exposta rasamente por Montesquieu (2005), parece um axioma no campo da ciência política. A questão de fundo, portanto, volta à tona, qual seja: compreender como e em que medida as transferências discricionárias podem ter sido (ou não) usadas para efeitos da pequena política.

A ação política tem por objetivo (final) o Estado, seja pela sua manutenção (alusão pode ser feita à *pequena política*), seja pela sua transformação (*grande política*).

*De fato, ou a prática política tem como resultado a manutenção da unidade de uma formação, de um dos seus estágios ou fases, isto é, a sua não transformação, visto que, no equilíbrio instável de correspondência/não correspondência de níveis defasados por temporalidades próprias, esse equilíbrio jamais é feito enquanto tal pelo econômico, antes é mantido pelo Estado (nesse caso, a prática política tem como objetivo o Estado enquanto fator da manutenção da coesão dessa unidade); ou então a prática política produz transformações que têm como objetivo o Estado como estrutura nodal de ruptura dessa unidade, na medida em que ele é o seu fator de coesão: nesse contexto, o Estado poderá, além disso, ser encarado como fator de produção de uma nova unidade, de novas relações de produção (Poulantzas, 1977, p. 42-43).*

De qualquer forma, importa a caracterização do Estado como produção histórica do conjunto dos homens para, no fim, não terminar na equivocada e alienada compreensão a respeito de seu papel, bem como de todos os seus mecanismos, entre eles o das transferências voluntárias, pois, senão, como haveria de transformá-los?

*O Estado não é, pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da ideia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. (Engels, 1984, p. 191)*

<sup>14</sup> Para saber mais sobre o papel e o comportamento das emendas parlamentares no âmbito da política esportiva, ver Teixeira (2016).

Os ditos “antagonismos irreconciliáveis” tornam a demonstrar a necessidade de um Estado forte – preocupação já exposta acima, no texto – para que garanta a fruição pacífica das ações ocorridas no âmbito da sociedade como um todo, enquanto seu representante que, quer queira ou não, o é. Além disso, confirmando Coutinho (2010), é necessário recolocar a grande política na ordem do dia como contraposição à hegemonia da pequena política e à servidão financeira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados extraídos do SICONV, mediante a ferramenta Painel de Transferências Abertas, fez-se uma série de cruzamentos de dados com outros obtidos no Tribunal Superior Eleitoral, em que foi possível perceber que, no âmbito do Ministério do Esporte (ME), o estabelecimento de convênios com a administração pública municipal ocorre com viés de clientelismo, o que se comprova devido: (i) ao favorecimento a determinadas unidades da federação vinculada à base político-partidária dos gestores tomadores de decisão; e, (ii) à preferência por prefeitura de determinadas siglas partidárias que compõem a base do governo.

Considerando que as ações do ME detêm características focalistas (Silva *et al.*, 2015), e não universalizantes, constituiu-se lócus possível para o exercício da *pequena política*, na qual predominaram os interesses econômico-corporativos ou político-partidários em detrimento do elemento ético-político. Além disso, a organização política brasileira, atravessada pelo presidencialismo de coalização, acaba, por natureza, por impor ao exercício político o *balcão de negócios* para a aquisição da necessária governabilidade. Configura-se assim um cenário que torna o trabalho do Executivo mais difícil a cada dia, pois a contemporaneidade lhe impôs leque mais amplo de tarefas à medida que seu poder enfraqueceu, significativamente.

Possivelmente, nessa disputa pelo Estado, nesse jogo político, quem perde é o interesse coletivo, o interesse público, o menos favorecido, aquele que só poderia ganhar com o exercício da *grande política* que, a cada dia, parece mais distante. De sorte que os brasileiros – segundo dito popular – não desistem nunca, pois dos filhos deste solo a pátria amada Brasil demonstra, por vezes, não ser mãe gentil!

## FINANCIAMENTO

O presente trabalho não contou com apoio financeiro de qualquer natureza para sua elaboração.

## CONFLITOS DE INTERESSE

O autor declara não haver conflitos de interesse.

## REFERÊNCIAS

- Azambuja D. *Teoria geral do Estado*. 4ª . ed. São Paulo: Globo; 2008.
- Behring ER. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2ª . ed. São Paulo: Cortez; 2008.
- Boschetti IS. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. Conselho Federal de Serviço Social/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Em: *Serviço Social: diretos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS; 2009. p. 575-92.
- Bracht V. *Sociologia crítica do esporte. Uma introdução*. 3ª . ed. Ijuí: Unijuí; 2005.
- Brasil. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
- Castelo R. *O canto da sereia: socialliberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro*. *Revista Em Pauta* 2013;31(11):119-38.
- Coutinho CN. *A hegemonia da pequena política*. Em: Oliveira F, Braga R, Rizek C, editores. *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boi-tempo; 2010. p. 29-46.
- Coutinho CN. *De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política*. São Paulo: Boitempo; 2011.
- Engels F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 9ª . ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 1984.
- Gonçalves R. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC; 2013.
- Gramsci A. *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2007.
- Matias WB, Athayde PFA, Hungaro EM, Mascarenhas F. *A lei de incentivo fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil*. *Movimento* 2015 Jan-Mar;21(1):95-110.
- Mostesquieu CLS. *O espírito das leis*. 3ª . ed. São Paulo: Martins Fontes; 2005.
- Naim M. *O fim do poder*. São Paulo: Leya; 2013.
- Oliveira F. *Hegemonia às avessas*. Em: Oliveira F, Braga R, Rizek C, editores. *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo; 2010. p. 21-8.
- Poulantzas N. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes; 1977.
- Salvador E. *O desmonte do financiamento da seguridade Social em contexto de ajuste fiscal*. *Serviço Social & Sociedade* 2017;130:426-46, Set-Ago;.
- Silva DS, Borges CNF, Amaral SCF. *Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil*. *Rev Bras Educ Fís Esporte*, (São Paulo) 2015 Jan-Mar;29(1):65-79.
- Teixeira MR. *Esporte, fundo público e pequena política: os revezes de um orçamento (r)emendado*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física; 2016, Dissertação.
- Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento de auditoria*. Sistema Nacional do Desporto. Brasília, DF: TCU, 2014.
- Triviños AWS. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: Atlas; 2010.