



Brasil e Espanha: Gestão das Políticas Públicas Esportivas

Brazil and Spain: Management of Public Sports Policies

Brasil y España: Gestión de la Política Pública Deportiva

Cintia Csucsuly Rocha¹, Wagner Barbosa Matias¹, Fernando Mascarenhas¹

Universidade de Brasília¹ - wagner.matias@outlook.com

Resumo

O estudo busca comparar o modelo de gestão do esporte do Brasil com o da Espanha. Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica e um estudo documental. Este foi feito a partir dos sites do extinto Ministério do Esporte do Brasil e do Consejo Superior de Deportes da Espanha. Observou-se que nos dois países a ocupação dos cargos nos órgãos públicos passa por distintos arranjos políticos institucionais, conforme características particulares e inerentes aos seus sistemas de governo. No que se refere a relação do Estado com as entidades de administração e prática do esporte, notamos que enquanto no Brasil há uma autonomia dessas entidades, na Espanha elas não possuem autonomia administrativa. Por fim, identificou-se que a lógica da gestão das políticas públicas esportivas tem viés, predominantemente, neocorporativista no Brasil e corporativista na Espanha.

Palavras-chave: Estudos comparados; Gestão; Esporte.

Abstract

The study seeks to compare the sport management model in Brazil with that in Spain. For this, a bibliographic review and a documentary study were carried out. This was done from the websites of the extinct Ministry of Sports in Brazil and the Consejo Superior de Deportes in Spain. It was observed that in both countries the occupation of positions in public bodies goes through different institutional political arrangements, according to particular characteristics and inherent to their government systems. With regard to the State's relationship with the sports administration and practice entities, we note that while in Brazil there is an autonomy of these entities, in Spain they do not have administrative autonomy. Finally, it was identified that the management logic of public sports policies has a predominantly neo-corporatist bias in Brazil and corporatist in Spain.

Keywords: Comparative studies; Management; Sport.

Resumen

El estudio busca comparar el modelo de gestión deportiva en Brasil con el de España. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica y un estudio documental. Esto se hizo desde los sitios web del extinto Ministerio de Deportes en Brasil y el Consejo Superior de Deportes en España. Se observó que en ambos países la ocupación de cargos en organismos públicos pasa por diferentes arreglos políticos institucionales, de acuerdo con características particulares e inherentes a sus sistemas de gobierno. Con respecto a la relación del Estado con la administración deportiva y las entidades de práctica, observamos que si bien en Brasil existe una autonomía de estas entidades, en España no tienen autonomía administrativa. Finalmente, se identificó que la lógica de gestión de las políticas deportivas públicas tiene un sesgo predominantemente neo-corporativo en Brasil y corporativo en España.

Palabras Clave: Estudios comparativos; Administración; Deporte.

Introdução

Brasil e Espanha passaram por processos similares de desenvolvimento do esporte, tanto no que se refere a produção de legislação esportiva quanto a realização de megaeventos esportivos (Jogos



Olímpicos de Barcelona 1992 e Jogos Olímpicos Rio 2016) (Rocha, 2018). Consequentemente, esses processos concretizados implicaram na condução e no direcionamento das políticas esportivas e na construção de modelos próprios de gestão do esporte.

A Espanha foi precursora nas questões relacionadas ao urbanismo olímpico e à mercantilização do esporte (especialmente o futebol), as quais passaram a ser reproduzidas no Brasil de forma bastante similar. Como exemplos, temos as Leis Zico e Pelé, inspiradas na Lei espanhola nº10/1990, bem como o modelo de organização do esporte brasileiro (focado no esporte de rendimento) e a idealização – e posterior concretização – dos projetos voltados aos Jogos Olímpicos e outros megaeventos com características de esporte espetáculo (Matias, Rocha & Mascarenhas, 2020).

No entanto, na produção científica têm-se uma ausência de estudos comparados aplicados à temática, uma vez que não localizamos estudos referentes ao assunto, em especial quando buscamos trabalhos na perspectiva de comparar o Brasil com outros países (Rocha, 2018).

Vale salientar que, a realização de estudos comparados possibilita a obtenção de conhecimento sobre as diferenças e as semelhanças, bem como de valores nesta relação de reconhecimento de si próprio e do outro. “Trata-se de compreender o outro a partir dele próprio e, por exclusão, reconhecer-se na diferença” (Franco, 2000, p. 200). Dessa forma, por meio deste estudo, buscamos compreender como se processa a gestão a nível federal do esporte e a organização esportiva no Brasil e na Espanha.

Método

Trata-se de uma pesquisa social que utilizou a metodologia dos estudos comparados. Ela se constitui em um instrumento analítico das políticas sociais, uma vez que amplia o campo de compreensão sobre as características assumidas por essas políticas em distintas realidades, a partir da identificação de semelhanças e diferenças entre as mesmas (Carvalho, 2014).

A fim de verificar como se apresenta o modelo de gestão das políticas públicas esportivas na Espanha e no Brasil, a partir da análise da relação entre Estado e organizações esportivas, na particularidade de ambos os países, focamos a análise do aspecto gestão em quatro indicadores, quais sejam: i) desenho institucional do principal órgão estatal de cada país; (ii) configuração do sistema esportivo nacional; (iii) as relações político-administrativas e financeiras entre Estado e organizações representativas da sociedade; (iv) participação e controle social.

Para realizarmos essa comparação, recorreremos às fontes documentais disponíveis no site do extinto Ministério do Esporte (ME) do Brasil e aos documentos disponíveis no site do Consejo Superior de Deportes (CSD) da Espanha. Os documentos consultados são datados de de 2003 a 2018 no Brasil (a partir a criação do ME) e na Espanha de 1990 a 2018, considerando a publicação da Lei Geral do Esporte, a qual instituiu o CSD.

Além da análise de documentos também realizamos uma ampla revisão bibliográfica, tendo como base revistas nacionais (Motrivivência, Licere, Pensar a Prática, Revista Movimento e Revista Brasileira de Ciências do Esporte), artigos relacionados ao tema disponíveis no google acadêmico e em livros.

Desenho institucional do principal órgão Estatal de cada país

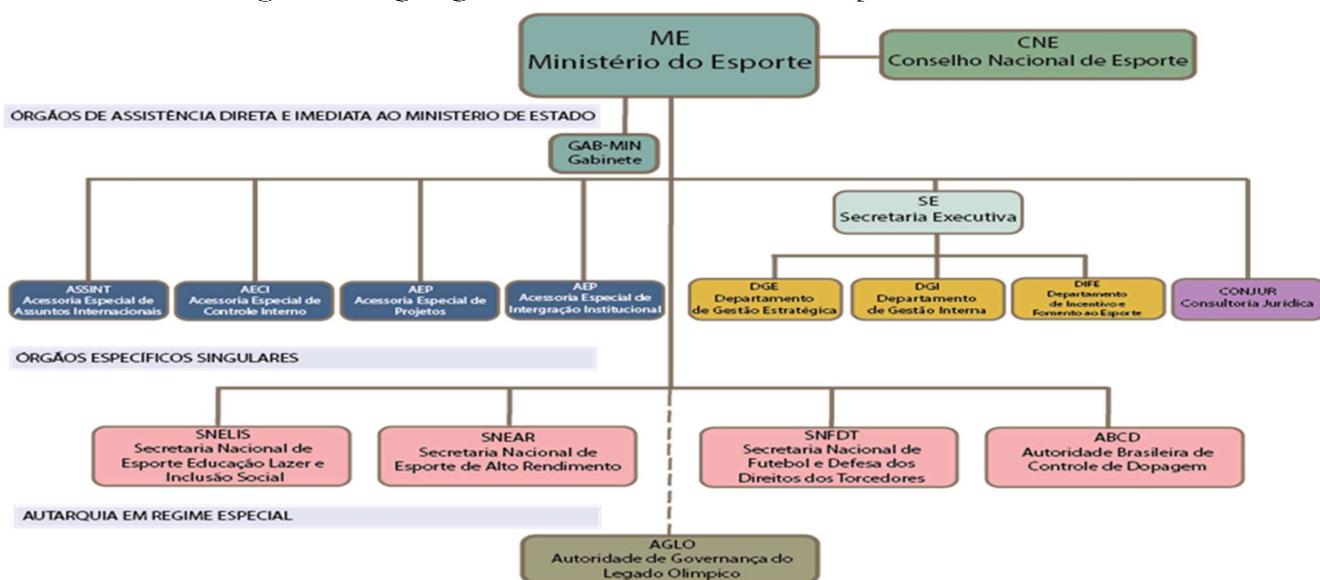
No Brasil, o principal órgão público federal de planejamento e fomento do esporte entre 2003 a 2018 foi o extinto Ministério do Esporte (ME). Essa pasta ministerial foi responsável por fomentar

diversas ações, a saber: o esporte de alto rendimento e o esporte educacional e de lazer como instrumentos de inclusão social e de formação humana, garantindo à população brasileira o acesso gratuito e à prática esportiva, bem como qualidade de vida¹. Em 2018 o ME era composto por três Secretarias Nacionais com caráter finalístico: a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), a Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor e a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), além de uma Secretaria Executiva. Na atual gestão estas secretarias permanecem no interior da Secretaria Especial do Esporte, vinculada ao Ministério da Cidadania.

A SNELIS é a responsável pela elaboração de diretrizes voltadas aos programas esportivos educacionais, de lazer e de inclusão social (entre outros, os principais são: Programa Segundo Tempo, Esporte e Lazer da Cidade, Vida Saudável e Luta pela Cidadania) e se responsabiliza pela capacitação dos recursos humanos que desenvolvem esses programas nos estados e municípios, além de se encarregar do acompanhamento e execução dos Convênios e/ou parcerias. A SNEAR é a responsável pela implantação de ações referentes aos programas de desenvolvimento do esporte de alto rendimento (Rede Nacional de Treinamento, Bolsa Atleta, Plano Brasil Medalhas 2016, Centros de Iniciação ao Esporte e Jogos Escolares, entre outros). A Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor é a responsável por várias ações que visam a contribuir para o aprimoramento do futebol no Brasil, entre elas o incentivo a uma cultura de respeito aos direitos do torcedor, eventos, programas e projetos. Cabe destacar que essa Secretaria possui relação direta com as demandas do universo do futebol (esporte de relevância socioeconômica e cultural única no Brasil) e, por isso, procura atender aos interesses de uma tradicional fração do esporte nacional – vinculada à Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e à “bancada da bola”² do Congresso Nacional.

A configuração da gestão esportiva federal no Brasil no período de análise apresenta relação direta com a Lei Pelé (no 9.615/1998), uma vez que sua estrutura organizacional se colocava em conformidade com as três dimensões do esporte preceituadas na referida lei, quais sejam: esporte educacional, esporte de participação (lazer) e esporte de rendimento.

Figura 1 - Organograma do extinto Ministério do Esporte/Brasil



Fonte: Ministério do Esporte. Elaboração própria.

A Espanha organiza estruturalmente seu principal órgão público federal, o CSD, relacionando-o às políticas esportivas a partir de fatores inerentes ao esporte moderno e sua relação com a sociedade. Esses fatores podem ser descritos como: fomentar a base de formação do esporte de alto rendimento; dar condição ao esporte espetáculo e suas necessidades econômico-jurídicas; a

¹ Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio> . Acesso em: 20/02/2018.

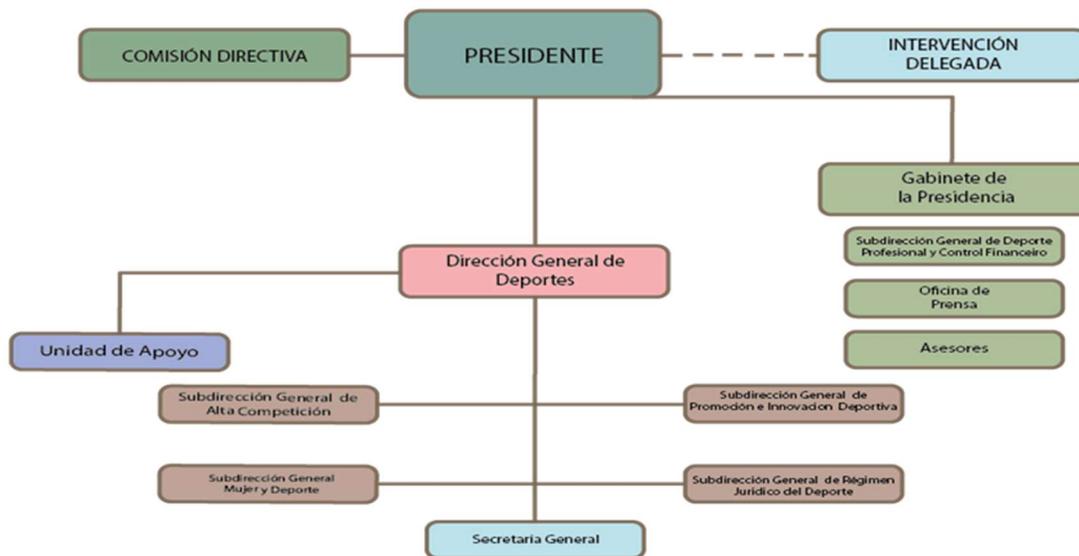
² No Brasil, os parlamentares ligados ao futebol são chamados popularmente de “bancada da bola”.



“inclusão social” das mulheres no universo esportivo; e a legalidade, previsibilidade e credibilidade do esporte perante a sociedade.

As subdireções que estruturam o CSD e que desenvolvem os supracitados fatores são: (i) a Subdireção Geral de Alta Competição, que está diretamente relacionada com o desenvolvimento do Esporte de alto rendimento, paraolímpico, universitário e escolar; (ii) a Subdireção Geral de Promoção e Inovação Esportiva, que está envolvida na detecção de talentos esportivos e sua formação integral, seja ela esportiva ou acadêmica; (iii) a Subdireção Geral Mulher e Esporte, que está direcionada ao fomento do esporte feminino, com a participação das mulheres em todos os âmbitos esportivos; e (iv) a Subdireção Jurídica do Esporte, que é responsável pela organização e revisão de matérias sobre doping, disciplina esportiva e garantia da legalidade nos processos eleitorais nas entidades esportivas espanholas.

Figura 2 - Organograma do CSD –Espanha 



Fonte: Consejo Superior Deportes. Elaboração própria.

A composição desses órgãos institucionais, tanto no Brasil como na Espanha, reflete os diferentes arranjos políticos-institucionais desses países, uma vez que possuem estreita relação com seus respectivos sistemas de governo.

No caso da Espanha, que obedece a um sistema de governo do tipo parlamentar, o primeiro-ministro (chefe de governo) depende da maioria de um partido ou de uma coalizão de partidos para governar, ou seja, o chefe do Executivo toma posse e atua a partir de uma base consolidada no Congresso, e, caso essa base se rompa ou se reaglutine, um novo chefe de governo poderá ser nomeado. Assim, percebemos que os pactos ou coalizões de partidos parecem não se constituírem por meio de imposições governamentais, mas caracterizam-se como manifestações da autonomia de grupos de interesse econômicos e sociais que deles participam, para posteriormente, formar o bloco que irá comandar o Executivo.

Esse contexto, de certa forma, influencia a escolha dos nomes que lotarão os órgãos governamentais. Assim, no caso do esporte, o primeiro-ministro espanhol (aparentemente) possui liberdade para escolher nomes para a presidência do CSD vinculados a aspectos técnicos em detrimento dos políticos, isto é, como ele já possui uma base consolidada no Congresso espanhol, não precisa, em primeira instância, fazer o jogo da pequena política para trocar cargos na estrutura do governo por apoio parlamentar. Como exemplo, temos o atual presidente do CSD, José Ramón Lete – seu currículo incorpora a função de ex-jogador de basquete e de gestor esportivo na Junta da Galícia, (ocupou o cargo de diretor geral de esportes), tendo sido nomeado como presidente do CSD em novembro de 2016.

No Brasil, o que ocorre é o inverso: o sistema presidencialista de coalizão acaba influenciando escolhas políticas em detrimento das técnicas, de um modo geral. Nos moldes brasileiros, o presidente é eleito pelo sufrágio universal e possui um mandato fixo de quatro anos. Entretanto, a composição do Congresso Nacional é formada por uma diversidade de partidos que não necessariamente se alinham politicamente ao presidente eleito em um primeiro momento. Nesse sentido, caberá ao presidente compor uma base governamental junto aos congressistas dos partidos diversos ao dele, tendo como principal “arma” a cessão da estrutura dos ministérios a eles.

O extinto Ministério do Esporte, esteve entre 01/01/2003 a 31/12/2014 sob o comando do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), entre 01/01/2015 a 30/03/2016 sob responsabilidade do Partido Republicano Brasileiro (PRB), ambos em um governo presidido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Durante o governo Michel Temer (12/05/2016 a 31/12/2018) a pasta foi controlada pelo Partido do Movimento Democrático do Brasil – PMDB. Ao longo deste período as escolhas dos ministros seguiram orientações da pequena política, troca de cargos por apoio político no congresso nacional, em detrimento de escolhas técnicas, visto que os ministros não possuem, em seu histórico de atuação, vinculação com as políticas de esporte.

Gestão: configuração do sistema esportivo nacional

O conceito e entendimento de sistema esportivo no Brasil se orientam, segundo Godoy (2013, p. 114), como um “conjunto de organizações articuladas entre si, com o objetivo de regular as práticas esportivas no país”. Essa noção está conectada a “uma estrutura organizacional e administrativa restrita a distribuir e classificar as organizações que compõem o universo do esporte no Brasil”. Nessa compreensão, o capítulo II do Decreto no 7.984/2013 (que regulamenta a lei no 9.615/1998) dispõe sobre os Sistemas do Desporto, sendo o Sistema Brasileiro do Desporto (SDB) composto entre 2003 a 2018 por: Ministério do Esporte (ME), Conselho Nacional do Esporte (CNE), Sistema Nacional do Desporto (SND) e os sistemas de desporto dos estados, Distrito Federal e municípios. Esses últimos e o SND são organizados de forma autônoma e atuam em regime de colaboração dentro do SDB, “integrados por vínculos de natureza técnica, específicos de cada modalidade desportiva”.

Figura 3 - Sistema Brasileiro do Desporto



Fonte: PNUD, 2017. Elaboração própria.

O Sistema Brasileiro do Desporto (SBD) tem por objetivo “garantir a prática desportiva regular e melhorar o seu padrão de qualidade” (BRASIL, 1998, Artigo 4º), abrindo espaço para a inclusão nele de “pessoas jurídicas que desenvolvam práticas não formais, promovam a cultura e as ciências do desporto e formem e aprimorem especialistas, consultando o Conselho Nacional do Esporte”.

O Sistema Nacional do Desporto tem por finalidade “promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento” (BRASIL, 2013, Artigo 6º), sendo composto pelo “Comitê Olímpico Brasileiro - COB, o Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB, a Confederação Brasileira de Clubes -



CBC e as entidades nacionais de administração do desporto a eles filiadas ou vinculadas, constituem subsistema específico do Sistema Nacional do Desporto” (Idem).

Assim, há no Brasil, do ponto de vista formal, um Sistema Brasileiro do Desporto fomentado e executado de forma administrativa e financeira pelo Estado, por meio de ações do Ministério do Esporte que visam a desenvolver (a princípio) o esporte em todas as suas dimensões. Contudo, de outro lado, há o Sistema Nacional do Desporto (inserido ao SBD), cuja finalidade explícita é o esporte de rendimento, sendo composto, exclusivamente, por entidades de direito privado. Nesse sistema, o Estado se relaciona basicamente por meio de repasses financeiros, intencionando, com estes, “controlar” seu funcionamento e organização e o manejo do recurso. Essa relação é apontada no Capítulo VI do supracitado decreto, o qual elenca uma série de condições gerais para o repasse de recursos públicos e isenções fiscais às entidades que compõem o Sistema Nacional do Desporto.

Na Espanha, a organização esportiva é composta por um sistema de cooperação mútua entre os setores públicos e privados. Esses setores partilham responsabilidades na promoção e desenvolvimento das atividades e práticas físico-esportivas. Dessa forma, Vera, Casado e Olmeda (2003) afirmam haver uma convivência ordenada entre as organizações públicas e estruturas privadas do esporte que compõem a base nacional e lógica, pautada no modelo de corresponsabilidade.

Essa relação é expressa na lei no 10/1990, que estabelece as linhas de ação do sistema esportivo espanhol e as responsabilidades dos setores públicos e privados do esporte. O setor público é composto por: CSD; Comunidades Autônomas; e Entidades Locais. O privado é integrado por: Comitê Olímpico e Paralímpico Espanhol; Ligas Profissionais; Federações Desportivas; Federações Desportivas Autônomas; e Entidades Associativas Desportivas. O protagonismo político-administrativo nesse sistema é do CSD (sendo um organismo autônomo, de caráter administrativo e vinculado ao Ministério da Educação e Ciência), que possui influência direta e indireta em todas as esferas do sistema esportivo espanhol.

No contexto espanhol, o sistema se pauta em duas frentes: por um lado, fomenta o associativismo esportivo de base que favorece a criação de clubes esportivos elementares e de constituição simplificada e, por outro, estabelece um modelo de responsabilidade jurídica e econômica para os clubes que desenvolvem atividades de caráter profissional, por meio da conversão dos clubes profissionais em Sociedades Anônimas Desportivas. A criação de tais sociedades gerou uma nova forma jurídica no esporte espanhol, inspirada no regime geral das Sociedades Anônimas, que deu uma dinâmica as essas entidades típicas do mundo dos negócios.

Gestão: relações políticas-administrativas e financeiras entre Estado e organizações representativas da sociedade

Segundo o Decreto no 8.829/2016, as áreas de competência do extinto Ministério do Esporte (ME) foram: (i) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes; (ii) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte; (iii) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas; e (iv) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e às ações de democratização da prática esportiva e da inclusão social por intermédio do esporte.

Além dessas áreas, ao ME também tinha a competência, de modo mais específico, garantir o cumprimento dos objetivos setoriais do esporte, de acordo com as orientações estratégicas do Governo Federal” (por exemplo, o Plano Brasil Medalhas) e estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte.

Desde a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 217, proporcionou a “autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações quanto a sua organização e funcionamento” e as consequentes legislações infraconstitucionais que reforçaram essa norma, nem o ME nem qualquer outra instância do Estado possui gerência ou controle direto sobre o que a Lei no 9.615/1998 nomina de Sistema Nacional do Desporto, e que aqui denominamos como o sistema do esporte federado.

Assim, ao extinto ME foi concebido com funções de planejamento da Política Nacional de Esporte, no sentido de fomentar políticas sociais focalizadas no setor esportivo (o Programa Segundo

Tempo, Programa Esporte e Lazer da Cidade e Bolsa Atleta, entre outros). Portanto, atua como colaborador e incentivador na promoção do esporte junto a entes públicos e privados no Brasil, tomando para si um papel de catalisador dos recursos do orçamento federal, das empresas estatais, loterias, emendas parlamentares e outras previstas em lei, e também atua como mediador na distribuição desses recursos de acordo com os interesses dominantes no Estado – a priori, o esporte de alto rendimento representado pelas entidades componentes do Sistema Nacional do Desporto – ou o que as competências específicas do ME nominaram “objetivos setoriais do esporte, de acordo com as orientações estratégicas do Governo Federal”.

Segundo a Lei no 9.615/1998, as entidades de administração do esporte, sejam elas nacionais ou regionais, congregam o SND e atuam na promoção do esporte de rendimento, estando “encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto, bem como as incumbidas da Justiça Desportiva” (artigo 13, parágrafo único). Ainda segundo a mesma lei, o Art. 16 coloca que tais entidades possuem “organização e funcionamento autônomo, e terão as competências definidas em seus estatutos ou contratos sociais”.

Quanto ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB), trata-se de uma entidade jurídica de direito privado, em conformidade com o artigo nº 15 da lei nº 9.615/1998:

Art. 15 [...] Compete representar o País nos eventos olímpicos, pan-americanos e outros de igual natureza, no Comitê Olímpico Internacional e nos movimentos olímpicos internacionais, e fomentar o movimento olímpico no território nacional, de acordo com as disposições da Constituição Federal, bem como com as disposições estatutárias e regulamentares do Comitê Olímpico Internacional e da Carta Olímpica.

Ademais, destacamos outra função explícita do COB, o “planejamento das atividades do esporte de seus subsistemas específicos”, estabelecida no Art. 14, § 2o, da lei nº 9.615/1998.

Na Espanha, a Lei no 10/1990 preceitua, por meio do Art. 8, que compete ao CSD acordar com as federações esportivas espanholas seus objetivos, o desenvolvimento de programas esportivos – em especial os do esporte de alto nível – a questão orçamentária e estruturas orgânicas e funcionais.

Desse modo, as competências do CSD, em determinados momentos, funcionam como mecanismos de tutela sobre as federações, a saber: autorizar, revogar e aprovar estatutos, regimento interno e regulamentos das Federações Esportivas Espanholas; acordar com elas os seus objetivos, programas esportivos e, em especial, os do esporte de alto rendimento, orçamentos e estruturas orgânicas e funcionais; conceder os subsídios econômicos às federações esportivas e demais entidades e associações esportivas, ao tempo que inspecionam e comprovam a sua adequação ao cumprimento dos fins previstos na lei geral do esporte; autorizar os gastos plurianuais das federações esportivas espanholas nos casos regularmente previstos; determinar o destino do seu patrimônio no caso de dissolução; controlar as subvenções; e ter outorgado e autorizar o alienamento dos seus bens e imóveis quando estes forem financiados total ou parcialmente com fundos públicos.

Quanto às federações espanholas, elas possuem, por um lado, funções públicas de caráter político-administrativo, agindo, nesse caso, como agentes colaboradores da administração pública, e, por outro lado, desenvolvem funções inerentes a quaisquer federações esportivas associadas às tradicionais federações internacionais. Assim, de acordo com o Art. 33 da Lei Geral do Esporte da Espanha, as funções das federações espanholas são: (i) classificar e organizar, em sua forma, as atividades e competições esportivas oficiais de âmbito nacional; (ii) agir em coordenação com as federações de âmbito autônomo para a promoção geral da sua modalidade esportiva em todo o território nacional; (iii) projetar, elaborar e executar, em colaboração, com as federações de âmbito autônomo, os planos de preparação dos atletas de alto nível em sua respectiva modalidade desportiva; (iv) colaborar com a administração do Estado e das comunidades autônomas na formação de técnicos esportivos e na prevenção, controle e repressão do uso de substâncias e grupos farmacológicos proibidos e métodos não regulamentares no desporto; (v) organizar e tutelar as competições oficiais de caráter internacional que celebrem no território do Estado; (vi) exercer o poder disciplinar nos termos estabelecidos na Lei e suas normas de desenvolvimento; e (vii) exercer o controle das



subvenções feitas às associações e entidades desportivas a elas ligadas, de acordo com o determinado nos regulamentos.

Conforme discutido anteriormente, quando tratamos do aspecto concepção das políticas públicas esportivas, no Brasil o Art. 217 é o único da Constituição de 1988 que normatiza o esporte. No caput, estabelece-se qual será o papel do Estado e, no inciso I, estabelece-se como será a relação do Estado com as entidades esportivas no território nacional. Segundo esse artigo, “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”. Assim, essa legislação, ao mesmo tempo em que impõe ao Estado o papel de incentivador do esporte em todas as suas formas, o restringe na sua relação com as entidades esportivas – que possuem um papel central no sistema esportivo nacional –, dando a elas autonomia em todos os aspectos, ou seja, a gerência direta do Estado é deficitária, em relação – por exemplo – às federações esportivas, no que se refere aos seus processos eleitorais, formas de gestão, direção e fiscalização do orçamento, relação com seus associados, entre outras.

Vale registrar que, no governo Dilma, houve tentativas de controle dessas “liberdades” conferidas às federações. Exemplo disso, foi o texto da lei nº 12.868/2013, que incorporou artigos à Lei Pelé, condicionando os mandatos dos presidentes das federações por 4 anos, permitindo somente uma recondução, visando a dar maior transparência e democratização a essas entidades. Entretanto, a articulação entre as entidades acaba burlando aquilo que está legalmente estabelecido.

Essa relação do Estado com as entidades esportivas é reforçada pelas leis infraconstitucionais, isto é, pela atual lei geral do esporte (Lei nº 9.615/1998), que elenca no Art. 2º, que “o desporto, como direito individual, tem como base os princípios: II - da autonomia, definido pela faculdade e liberdade de pessoas físicas e jurídicas organizarem-se para a prática desportiva”.

Na Espanha, a Lei Geral do Esporte atenta-se de forma específica às federações esportivas espanholas, pois estas são reconhecidas legalmente como entidades de natureza jurídico-privada, sendo, ao mesmo tempo, lhes atribuídas funções públicas de caráter administrativo. Atuam em associação com as federações esportivas de âmbito autônomo, clubes esportivos, atletas, técnicos, juízes e árbitros, ligas profissionais e outros grupos interessados em promover, praticar e contribuir para o desenvolvimento do esporte federado espanhol. Destacamos que na Espanha, em nível nacional, há um total de 59 federações, sendo 28 relacionadas a esportes olímpicos e 31 a esportes não olímpicos.

Embora as federações possuam funções públicas, não têm autonomia político-administrativa; a lei geral do esporte contempla garantias do cumprimento das suas atribuições e os poderes do Estado sobre as Federações.

Os poderes públicos tendem a exercer um controle excessivo sobre o tecido associativo de seu ambiente territorial que se manifesta em um intervencionismo desproporcional sobre as associações esportivas, causando um conflito entre o direito público e privado (Pereira, 2010, p. 66).

Quanto aos mecanismos e formas de controle na relação político-financeira entre Estado e organizações representativas da sociedade, no Brasil, os recursos do Estado destinados às entidades de administração do esporte que compõem o SND são diversos. Eles incluem: (i) a transferência de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União por meio de convênios. Estes possibilitam transferência de recursos e se “caracterizam-se por serem voluntários, ou seja, são realizados segundo decisão do gestor federal dos recursos” (TCU, 2014, p. 11); (ii) a Lei de Incentivo ao Esporte (lei nº 11.438/2006), “que possibilita reduções do imposto de renda devido por pessoas físicas ou jurídicas, considerando valores despendidos a título de patrocínio ou doação [...] Dessa forma, representa mecanismo de renúncia de receitas pela União” (Idem); (iii) os patrocínios das empresas estatais brasileiras; (iv) a Lei Agnelo/Piva (Lei nº 10.264/2001), que alterou “a lei nº 9.615/1998, incluindo nesta a previsão de repasses de recursos dos concursos de prognóstico para o COB e para o CPB. A partir de alterações posteriores, incluiu-se a Confederação Brasileira de Clubes (CBC) como beneficiária desses recursos” (Idem); (v) o aporte de recursos por outros entes da federação: “do mesmo modo como a União aporta recursos ao esporte de rendimento, os demais entes

federativos (estados, DF e municípios) podem fazê-lo (...) de acordo com suas respectivas legislações”.

De acordo com a Lei Pelé, “cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB, ao Comitê Paralímpico Brasileiro – CPB e à Confederação Brasileira de Clubes – CBC” (artigo 56, §6º), ou seja, o papel de controlador dos recursos destinados a essas entidades é próprio do TCU. No entanto, compreendemos que há uma dissensão no controle do repasse que o COB e o CPB fazem às federações e elas filiadas e assim por diante, pois, segundo a Constituição, estas possuem autonomia de organização e funcionamento. Quanto aos recursos destinados às entidades por meio da Lei de Incentivo ao Esporte, “compete à Secretaria da Receita Federal, no âmbito de suas atribuições, a fiscalização dos incentivos previstos nesta Lei” (Art. 9).

Apesar das formas de controle mencionadas acima, cabe salientar que não há previsão legal de controle de recursos do Estado destinados diretamente às confederações e às federações esportivas por meio das empresas estatais.

O patrocínio das empresas estatais está subordinado ao Decreto nº 6.555/2008, que dispõe sobre as ações de comunicação do Poder Executivo, e à Instrução Normativa da Secom/PR nº 01/2009, que disciplina as ações de patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo. Na Instrução Normativa, considera-se patrocínio aquela ação de apoio financeiro a projetos de terceiros, que objetive a divulgação das ações, a vinculação da marca e agregação de valor, o incremento da renda e a ampliação do relacionamento do patrocinador com os públicos de interesse. Dentre os objetivos do patrocínio postos no artigo 4º da Instrução Normativa, destacamos a democratização, igualdade de oportunidades e acesso ao público de bens, produtos e serviços produzidos pelos projetos patrocinados. Dessa forma, as empresas estatais realizam o patrocínio direto às entidades esportivas que desenvolvem as determinadas ações. O principal destaque está no envolvimento das empresas estatais com o patrocínio aos esportes olímpicos (Pereira, 2017, p. 115).

Quanto ao extinto ME, não havia no ordenamento legal, previsão de fiscalizador a ele, cabendo-lhe apenas, segundo o artigo 56 §7º da Lei Pelé, o papel de acompanhar os programas e projetos, principalmente os vinculados ao orçamento advindo dos concursos de prognósticos e loterias federais (constantes no inciso VI) e publicá-los em site próprio.

Os recursos das Federações são provenientes de: subsídios que as entidades públicas lhes concedem; doações, herança, legados e prêmios que lhes são outorgados; benefícios que produzam as atividades e competições esportivas que organizem, assim como os derivados dos contratos que realizem; frutos do seu patrimônio; empréstimos a créditos que obtenham e quaisquer outros que possam ser atribuídos por disposição legal ou em virtude de convênio.

Na Espanha, o artigo 43 da lei no 10/1990 apresenta os mecanismos que o CSD possui para garantir o cumprimento efetivo das funções determinadas às federações esportivas espanholas e às ligas profissionais, a saber: (i) inspecionar livros, documentos oficiais e regulamentos; (ii) convocar órgãos colegiados do governo e de controle para discutir e encaminhar procedimentos administrativos, se for o caso; (iii) possibilidade de suspensão, de forma cautelar e provisória, do presidente e demais membros das federações em situações de violação grave ao regulamento, tais como: abuso de autoridade, alterações ou influência indevida nos resultados esportivos e violação de sanções impostas.

As federações desportivas espanholas não podem aprovar orçamentos deficitários, embora, excepcionalmente, o CSD possa autorizar o caráter deficitário de tais orçamentos. Elas possuem seu próprio regime de administração e gestão dos orçamentos e patrimônio.

Assim sendo, entendemos que, no contexto espanhol, há mecanismos de tutela do CSD sobre as federações, pois existe controle do Estado no que diz respeito à concessão de subsídios econômicos para as federações e demais associações esportivas e sobre o direcionamento e magnitude dos gastos. Embora as federações exerçam funções públicas, elas estão subordinadas às autoridades do Estado,



também no que diz respeito à gestão, o que indica a caracterização de um processo com viés corporativo³ (Araújo & Taipa, 1991, grifo nosso).

No Brasil, não há previsão legal que estabeleça o controle total dos recursos do Estado destinados às confederações e as federações esportivas, especialmente aqueles viabilizados por meio de recursos extraorçamentários – via empresas estatais⁴, que fomentam o esporte de alto rendimento. Tampouco há mecanismos de controle e acompanhamento sobre os processos de gestão nessas entidades esportivas, portanto, evidenciamos a preservação da autonomia dos atores envolvidos. Ademais, percebemos a existência de uma relação de troca nas negociações e nas adaptações dos processos políticos administrativos, que são características inerentes ao neocorporativismo⁵ (Bobbio, 2009).

Gestão: participação e controle social

Ambos os países possuem, em sua estrutura permanente, órgãos colegiados de controle, assessoramento e normatização das ações do Estado na esfera esportiva. Esses espaços, por serem, a princípio, de participação democrática da sociedade civil, possuem representação dos mais diversos segmentos sociais. Todavia, as federações esportivas, historicamente, sempre possuíram cadeira cativa e poder de decisão nesses espaços, influenciando de certa forma a política esportiva.

Na Espanha, esse espaço é denominado Comisión Directiva e está diretamente vinculado ao Presidente do CSD; possui competências relacionadas à constituição, autorização e aprovação das federações desportivas e os respectivos estatutos e regulamentos; nomeação de membros do Comitê Espanhol de justiça esportiva; suspensão do Presidente e de membros de órgãos de controle das Federações Desportivas e ligas profissionais, em casos específicos; reconhecimento da existência de uma modalidade esportiva; autorização da inscrição das federações esportivas espanholas nas correspondentes em nível internacional; autorização da inscrição das Sociedades Anônimas Desportivas no registro de associações esportivas; e realização de estudos, opiniões e informações solicitadas pelo presidente.

A Comisión Directiva é composta por 21 representantes do Estado e da sociedade civil; nestes tem-se o presidente e vice-presidente do CSD, cinco representantes da administração do Estado indicados pelo presidente do CSD, quatro representantes das Comunidades Autônomas, três representantes das entidades locais, seis representantes das federações esportivas espanholas e quatro pessoas de reconhecido prestígio no mundo do esporte. Temos, então, uma representação direta das federações esportivas de cerca de 30% das cadeiras.

No caso brasileiro, o órgão correspondente é o Conselho Nacional de Esporte (CNE), que está diretamente vinculado ao Ministro do Esporte, congrega o SBD e tem por objetivo buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do

³ Corporativismo: um sistema no qual as representações dos grandes interesses sociais estão subordinadas à autoridade estatal, quando não são criadas por ela. Um dos seus traços definidores é a identificação entre Estado e sociedade, ou seja, a supressão da demarcação entre o público e o privado (Araújo & Taipa, 1991).

⁴ As fontes extraorçamentárias, são aquelas que não transitam pelo orçamento federal e são repassadas diretamente às entidades esportivas. São elas: os repasses sobre concursos prognósticos e loterias, os patrocínios das empresas estatais e as contribuições sobre salários e transferências de atletas profissionais (Mascarenhas, 2016; Pereira, 2017).

⁵ Neocorporativismo: a organização representativa dos interesses particulares é livre para aceitar ou não suas relações com o Estado, contribuindo, portanto, para defini-las. Nesse sistema, a coerção tem um papel bastante marginal e a ênfase é colocada na troca, na negociação e na adaptação recíproca. Seu fundamento jurídico é o direito privado (Bobbio, 2009).

esporte nacional⁶. Esse órgão, na realidade brasileira, possui características muito mais de assessoramento do que de controle das políticas esportivas.

A composição do CNE, segundo a Lei Pelé, é de 22 membros indicados pelo ministro do esporte; destes, há representação do Comitê Olímpico e Paralímpico Brasileiro, da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes de Desporto (ONED) e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Assim, temos cerca de 18% de representação direta das federações no CNE.

Dessa forma, percebemos que na Espanha há maior representação direta das federações que no Brasil. Entretanto, é notório que os interesses das federações estão alinhados com outros representantes do CNE (como a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento e a Secretaria Nacional do Futebol, além de representações individuais, como a do Ronaldo “fenômeno”), o que configura uma representação indireta. Na realidade espanhola, não foi possível estabelecer se há representação indireta das federações nos representantes das Comunidades Autônomas, entidades locais ou mesmo das representações individuais.

No tocante as instâncias de controle democrático, cabe informar que no Brasil identificamos a realização das três edições da Conferência Nacional de Esporte⁷ (2004, 2006 e 2010) e no caso da Espanha são realizadas as Conferências Interterritoriais⁸ de Esporte, as quais são realizadas pelo menos uma vez por ano, desde 2008.

Considerações finais

Ao analisarmos as particularidades do Brasil e da Espanha quanto às políticas públicas esportivas a partir do desenho institucional do principal órgão Estatal de cada país, identificamos que em ambos a ocupação dos cargos nos órgãos públicos passa por distintos arranjos políticos institucionais, conforme características particulares e inerentes aos seus sistemas de governo.

No que diz respeito à configuração do sistema esportivo e as relações político administrativas entre Estado e organizações representativas da sociedade, no Brasil a legislação constitucional esportiva age em duas direções: ao mesmo tempo em que impõe ao Estado o papel de incentivador do esporte em todas as suas formas, restringe-o na sua relação com as entidades esportivas, detentoras de um papel central no sistema esportivo nacional, dando a elas autonomia em todos os aspectos, resultando em fragilidade na gerência e interferência direta do Estado na atuação das confederações esportivas no tocante aos seus processos eleitorais, formas de gestão, direção e fiscalização do orçamento, relação destas com seus associados, entre outras. Ademais, essa relação entre Estado e entidades esportivas é reforçada pelas sanções das leis infraconstitucionais que versam sobre o esporte, ou seja, aquelas publicadas após a Constituição Federal de 1988 e que alteram a Lei Geral do Esporte – Lei Pelé.

Na Espanha, embora as federações possuam funções públicas, não há autonomia político-administrativa das mesmas, a Lei Geral do Esporte contempla garantias do cumprimento das suas atribuições e os poderes do Estado sobre as Federações.

No que concerne as relações político-administrativa e financeiras entre Estado e organizações representativas da sociedade, no Brasil percebemos que há uma dissonância na forma de controle do repasse que o COB e o CPB fazem às federações a eles filiadas, pois, embora essa competência seja

⁶ Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte>. Acesso em: 20/03/2018.

⁷ Brasil: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/>. Acesso em: 01/05/2018.

⁸ Espanha: http://www.csd.gob.es/csd/informacion/3ComOrgCol/Conferencia-Interterritorial_Deporte/conferencia/. Acesso em: 01/05/2018.



atribuída, de acordo com a Lei Pelé, ao TCU, segundo a Constituição Federal brasileira as entidades de administração do esporte possuem autonomia de organização e funcionamento. Na Espanha os mecanismos que o CSD possui para garantir o cumprimento efetivo das funções determinadas às federações desportivas espanholas e às ligas profissionais estão presentes na Lei Geral do Esporte. As federações esportivas espanholas não podem aprovar orçamentos deficitários, dado que elas possuem seu próprio regime de administração e gestão dos orçamentos e patrimônio, e somente em situações muito excepcionais o Conselho Superior de Desportos poderá autorizar o caráter deficitário de tais orçamentos.

Quanto a participação e controle social, depreendemos que, no caso brasileiro, as federações esportivas historicamente possuem cadeira cativa e poder de decisão nestes espaços, influenciando de certa forma a política esportiva. Também constatamos que há maior representação direta das federações na Espanha que no Brasil, entretanto, observamos que os interesses das federações espanholas estão alinhados com outros representantes na esfera pública, enquanto no Brasil essas entidades atuam com funções públicas de interesse privado. Desta forma, compreendemos que a lógica que figura na gestão das políticas públicas esportivas tem viés predominantemente neocorporativista no Brasil e corporativista na Espanha.

Por fim, é imperioso que sejam desenvolvidos novos estudos comparando o desenvolvimento e a organização do sistema esportivo com outros países, para que com isso possamos reconhecer as diferenças e semelhanças e adotar novos modelos de implementação e execução de políticas esportivas.

Referências

- Araújo, A. M. C., & Tápia, J. R. B. (1991). *Corporativismo e Neocorporativismo: o exame de duas trajetórias*. BIB, Rio de Janeiro.
- Bobbio, N. (2009). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 11ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em junho de 2016.
- Brasil. (1998). Lei 9.9615 de 24 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em setembro de 2020.
- Brohm, J. M. *Sociología política del deporte*. (1982). Ciudad del México: Fondo de cultura económica.
- Carvalho, E. J. G. de. (2014). Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. *Acta Scientiarum*, Maringá, 36 (1), 129-141.
- Consejo Superior de Deportes. Lei nº 10/1990. Disponível em: www.csd.gob.es. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.
- Franco, M. C. (2000). Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. *Educação & Sociedade*, ano XXI, n 197 ano 72.
- Godoy, Letícia (2013). *O Sistema Nacional de Esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos*. Tese (Doutorado em Educação Física). Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná.
- Mascarenhas, F. (2016). *O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal e FHC a Dilma*. Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte. São Paulo.
- Matias, W.B., Rocha, C. C., & Mascarenhas, F. (2020). Atividades físicas e esportivas no Brasil e Espanha: análise comparada. *Revista Corporconsciência*, 24 (2).
- Pereira, C. C. (2017). *As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma*. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília.
- Pereira, E. B. (2010). *Los modelos asociativos del*



deporte en España. Tese (Doutorado) –
Universitat de Lleida. Lleida.

PNUD (2017). Movimento é Vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas. In: Relatório do Desenvolvimento Humano Nacional. PNUD, Brasília. Disponível em: movimentoevida.org. Acesso em 10 de março de 2018.

Rocha, C. C. (2017). Políticas públicas e organização esportiva: estudo comparado Brasil-Espanha. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Faculdade de educação física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília.

Vera, Jose Bermejo; CASADO, Eduardo Gamero; OLMEDA, Alaberto Palomar. Poderes públicos y deporte. Sevilla: Junta de Andalucía, 2003.

Recebido em: 10/07/2020

Aceito em: 06/10/2020

Endereço para correspondência:

Cintia Csucsuly Rocha

wagner.matias@outlook.com



Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Attribution 3.0