



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

**CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA ESPORTIVA BRASILEIRA: UM
ESTUDO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE**

SILVANA MARTINS DE ARAUJO

BRASÍLIA

2016

SILVANA MARTINS DE ARAUJO

**CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA ESPORTIVA BRASILEIRA: UM
ESTUDO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Ângela Vieira Neves

BRASÍLIA

2016

Silvana Martins de Araujo

**Controle democrático da política esportiva brasileira: um estudo sobre o Conselho
Nacional do Esporte**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Política Social.

Aprovada em ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ângela Vieira Neves - Orientadora
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Prof^a. Dr^a. Potyara Pereira Pereira – Membro interno
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Prof Dr. Fernando Mascarenhas – Membro externo
Faculdade de Educação Física – FEF/UnB

Prof Dr. Ednaldo da Silva Pereira Filho – UNISINOS – Membro externo
Faculdade de Educação Física

Dr. Daniel Pitangueira de Avelino – Membro externo
Instituto de Políticas Econômicas Aplicadas - IPEA

Prof^a. Dr^a. Sandra Oliveira Teixeira - Suplente
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Dedicatória

Ao meu pai, que para uns é Dimas, para outros é Tonho, mas que para mim é símbolo de amor incondicional e exemplo de vida íntegra, comprometida com o magistério, por sua vitalidade e curiosidade aos 87 anos.

Ao meu querido companheiro Guilherme, que, do seu jeito único, demonstra cotidianamente, com singeleza e humor, o significado do amor pleno.

À Sofia e a Ângelo, razões da minha completude como ser humano.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Dra. Ângela Vieira Neves, pelo “seu jeito zen de ser”, sem perder a firmeza ideológica, fundamental para um processo de orientação respeitoso e dedicado.

À companheira Cassia Damiani, colega de “jornadas na UFMA” e assessora do Ministério do Esporte, por ter me oportunizado o acesso aos membros do CNE e a toda a documentação necessária para a pesquisa.

Aos sujeitos da pesquisa, integrantes do Conselho Nacional do Esporte e à sua Secretária Executiva, pela disponibilidade em contribuir com “seus diferentes olhares” para uma análise crítica da atuação deste espaço de participação social.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UNB, pela oportunidade de ampliar minha formação profissional na perspectiva da universalização dos direitos sociais, especialmente à Prof^a Dra. Potyara Pereira, considerando o privilégio de tê-la como professora em três disciplinas, e pela maestria com que conduz o debate da política social no referencial marxista.

Aos colegas da turma de 2012 do mestrado e doutorado, pelas trocas de experiência e conhecimento interdisciplinar no universo das políticas sociais, especialmente à querida Katia Melo, que ganhei como amiga e companheira de compartilhamento de todas as etapas do processo de produção de uma tese, entre angústias e alegrias.

Aos membros da Banca de Qualificação, professores Fernando Mascarenhas, Ilse Silva e Rosa Stein, pela relevante contribuição ao trabalho.

Ao professor Lino Castellani Filho, pelas afinidades profissionais, ideológicas e pessoais, que me inspiraram desde a graduação até a militância acadêmica e política.

Ao querido Prof. Dr. Augusto Cesar Leiro, pelas consultorias especialíssimas.

À querida conterrânea Domingas Carneiro, Secretária do Programa de Pós-Graduação da UNB, por ter contribuído diretamente na resolução de questões técnico-burocráticas que possibilitaram a continuidade da produção científica de nossa turma.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF) da UFMA, pela permanente inspiração que alimenta minha “energia utópica”.

Ao Avante/FEF/UNB, que aprendi a admirar nos tempos de Brasília e que continua como referência para as leituras marxistas do fenômeno esportivo.

À prezada professora Cícera Nogueira, pela paciente e competente revisão da redação

final desta tese, mesmo quando eu dizia que “o texto é para ontem”.

À bibliotecária Rosivalda Pereira, pela “revisão normativa” da tese.

Às queridíssimas Camila Pereira, Anamarília Silva e Aline Andrade, pelo trabalho de transcrição, digitação e organização dos dados das entrevistas.

À minha família, pelo apoio permanente nessa jornada.

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal do Brasil, 1988).

RESUMO

Estudo sobre o Conselho Nacional do Esporte como órgão responsável pelo controle democrático da política esportiva brasileira. A presente tese teve como objetivo principal analisar se o CNE nos Governos Lula e Dilma (2003-2014) constituiu-se como espaços de participação e controle democrático e qual a sua contribuição para a Política Nacional do Esporte e para a universalização do direito ao esporte no Brasil. Fundamentada no materialismo histórico-dialético, a investigação é de natureza quanti-qualitativa, definida como pesquisa de campo do tipo estudo de caso histórico-organizacional, combinada a uma pesquisa bibliográfica e documental. É inserida no âmbito do debate sobre democracia participativa, que tem como foco a participação social em espaços institucionalizados de controle democrático, nos quais a relação entre Estado e sociedade civil se torna central. A pesquisa documental teve como principais fontes: a Lei nº 10.672/2003 e o Decreto nº 7.984/2013, além do Regimento Interno, todas as 41 Resoluções aprovadas pelos conselheiros, 42 Portarias emitidas pelo Ministério do Esporte relativas ao Conselho e ainda Atas das 25 reuniões ordinárias e uma extraordinária. Foi realizada uma entrevista semiestruturada com dezesseis (16) de seus membros e também com sua Secretária Executiva. Os dados foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo, considerando as dimensões da representação, institucionalização e democratização do CNE, contemplando as seguintes categorias: concepção da política; qualidade da representação; poder de decisão; vontade política do governo e controle democrático. As análises demonstraram que na sua composição o poder público tem hegemonia; seus representantes são majoritariamente homens e apresentam um perfil de elevada escolaridade, com formação profissional predominante em Educação Física e Administração, mas a maioria atua como empresário e gestor público, sem nenhuma atuação em movimentos sociais ou sindicais e com baixa adesão à filiação partidária. Em relação à representação da sociedade civil, constatou-se que é um conselho diverso, moderadamente plural, mas não paritário. Quanto ao seu processo de institucionalização, verificou-se que se localiza abaixo da média no índice de institucionalização dos conselhos nacionais, possuindo pequena distribuição interna de poder no aspecto relativo ao processo decisório. Além disso, não cumpriu, no período investigado, nem a metade das suas atribuições definidas legalmente e no que concerne aos temas deliberados nas suas reuniões, obteve-se um resultado limitado, voltado prioritariamente para a dimensão de alto rendimento do esporte. Assim, concluiu-se que este Conselho teve um

caráter legitimador das políticas de interesse do Poder Executivo, numa concepção da política esportiva associada ao mercado, que não apontou para a universalização do esporte como um direito social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, mas, sim, para o favorecimento do segmento do esporte de alto rendimento, capitaneado por suas entidades privadas.

Palavras-chave: Conselhos Nacionais. Esporte. Controle Democrático. Direito Social.

ABSTRACT

Study about the National Council of Sports (*Conselho Nacional do Esporte - CNE*) in Brazil as the body responsible for democratic control of Brazilian sports policy. This thesis aimed to analyze if the CNE during Lula and Dilma governments (2003-2014) was in fact a space for participation and for democratic control and its contribution for the National Sports Policy and for the universalization of the right to sport in Brazil. Based on the historical and dialectical materialism, this research has a quantitative and qualitative nature; it is also defined as a field research in the format of a historical-organizational case study, combined with bibliographical and documentary research. It is inserted in the debate on participatory democracy, which focuses on social participation in institutionalized spaces of democratic control, in which the relationship between the state and the civil society becomes central. The documentary research had the following as main sources: Law No. 10,672/2003 and Decree No. 7,984/2013, in addition to the Internal Rules of the CNE, all 41 Resolutions adopted by the Council, the 42 Ordinances issued by the Sports Ministry for the CNE, as well as the Minutes of 25 ordinary meetings and 1 extraordinary meeting. A semi-structured interview was carried out with sixteen (16) members of the CNE as well as with its Executive Secretary. Data were analyzed based on the content analysis techniques, considering the dimensions of representation, institutionalization and democratization in the CNE, comprising the following categories: policy design; quality of representation; decision power; government political will and democratic control. The analyses showed that the government has hegemony within the CNE's structure; its representatives are mostly men who have a profile of high educational standards, with predominant training in Physical Education and Administration; however, most of them act as entrepreneurs or public managers without any participation in social movements or trade unions, also having low adherence to party affiliation. Regarding the representation of civil society, it was found that the CNE is a diverse board, moderately plural, but not built upon parity. As for its institutionalization process, it was found that it is below the average in the institutionalization index of national councils, having small internal distribution of power in the aspect of the decision-making process. Moreover, considering the period of investigation, it did not fulfill even half of its legal tasks; regarding the issues resolved in deliberative meetings, it showed limited results, which were primarily towards the dimension of high performance in sports. Therefore, it is concluded that the Council had a role of legitimating policies that interested the executive power, by conceiving sports policies associated with marketization, which did not point to the universality of sports as a social

right, as stated in the Federal Constitution of 1988, but rather to benefit the segment of high performance in sports, that was led by its own private entities.

Keywords: National Councils. Sports. Democratic control. Social rights.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resoluções do CNE	247
Gráfico 2 – Natureza das Decisões do CNE	248

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Participação social na Constituição Federal	84
Quadro 2 - Evolução histórica do Conselho de Esporte	155
Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social	183
Quadro 4 - Caracterização do Conselho Nacional do Esporte nos Governos	
Lula-Dilma	200
Quadro 5 - Composição do Conselho Nacional do Esporte	208
Quadro 6 - Perfil das representações no Conselho Nacional do Esporte	211
Quadro 7 – Caracterização das entidades da sociedade civil no CNE	215
Quadro 8 – Comissões criadas no CNE	227
Quadro 9 – Datas das reuniões do CNE, no período de 2003 a 2014	230
Quadro 10 – Quadro comparativo de reuniões de Conselhos Nacionais	231
Quadro 11 – Quadro comparativo de Conferências Nacionais	236
Quadro 12 – Índice de institucionalização dos conselhos e comissões nacionais	237
Quadro 13 – Cumprimento das atribuições do CNE	253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BDTD	- Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CBCE	- Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte
CBF	- Confederação Brasileira de Futebol
CDDB	- Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro
CDMB	- Comissão Desportiva Militar Brasileira
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CNA	- Comissão Nacional de Atletas
CND	- Conselho Nacional de Desportos
CNE	- Conferência Nacional do Esporte/Conselho Nacional do Esporte
COB	- Comitê Olímpico Brasileiro
CONFEF	- Conselho Federal de Educação Física
CONSOCIAL	- Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CPB	- Comitê Paraolímpico Brasileiro
CPC	- Comitês Populares da Copa
CSD	- Conselho Superior de Desporto
DEM	- Partido Democratas
EAR	- Esporte de Alto Rendimento
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FUNDESP	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo
GEPPEFF	- Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDESP	- Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE	- Lei de Incentivo ao Esporte
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
ME	- Ministério do Esporte
MUNIC	- Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ONED	- Organização Nacional das Entidades do Desporto

ONGs	- Organizações Não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
OS	- Organizações Sociais
OSCIP	- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PAN	- Jogos Pan-Americanos
PC do B	- Partido Comunista do Brasil
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PELC	- Programa Esporte e Lazer da Cidade
PL	- Projeto de Lei
PNPS	- Política Nacional de Participação Social
PPA	- Plano Plurianual
PPS	- Partido Popular Socialista
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	- Partido Socialismo e Liberdade
PST	- Programa Segundo Tempo
PT	- Partido dos Trabalhadores
RI	- Regimento Interno
SBD	- Sistema Brasileiro de Desporto
SBPC	- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SGPR	- Secretaria-Geral da Presidência da República
SNDEL	- Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer
SNEL	- Sistema Nacional de Esporte e Lazer
SNELIS	- Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
SUAS	- Sistema Único da Assistência Social
SUS	- Sistema Único de Saúde
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNICAMP	- Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	17
1	ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA ..	22
1.1	Estado e Sociedade Civil no capitalismo	22
1.1.1	Sobre o Estado.....	22
1.1.2	A sociedade civil em foco	29
1.1.3	Do Estado Social ao Neoliberal.....	37
1.2	Formação sociopolítica do Estado brasileiro: entre o público e o privado	43
1.2.1	Cultura política no Brasil: práticas políticas que obstaculizam a conquista de direitos	52
2	TEORIA DA DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS	57
2.1	Democracia participativa e democracia representativa: notas introdutórias ao debate	57
2.2	Democracia-método e democracia-substância: diferenças e complementariedades	66
3	A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	77
3.1	A participação na gestão pública nos anos 1970/1980: de costas para o Estado ...	77
3.2	Arranjos participativos no Brasil após a Constituição de 1988: conselhos de política em foco	86
3.3	A participação como política neoliberal nos anos 1990	95
3.4	Participação social no Brasil nos anos 2000: expansão e consolidação?	103
3.5	A democracia participativa em questão	115
4	A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE DESPORTOS (CND)	126
4.1	A criação do Conselho Nacional de Desporto: o percurso do Estado Novo à Ditadura Militar	126
4.2	O CND no período da transição democrática: a luta pelo direito ao esporte na Nova República e na Constituição Federal de 1988	134
4.3	O esporte na perspectiva da mercantilização e privatização: do CSD/CDDDB ao CNE na era Itamar Franco/FHC	140
5	O CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE NO CONTEXTO DA POLÍTICA ESPORTIVA NOS GOVERNOS LULA-DILMA (2003-2014)	159

5.1	Panorama da política esportiva nos anos 2000: entre o direito e o mercado	159
5.2	O debate sobre participação popular e controle democrático nas Conferências Nacionais do Esporte	170
5.3	Ordenamento legal do CNE: da reestruturação ao funcionamento	191
6	O CNE NOS GOVERNOS LULA-DILMA: JOGANDO PARA CUMPRIR	
	TABELA	202
6.1	Metodologia da pesquisa	202
6.2	CNE: análise do seu processo de representação, institucionalização e democratização	206
6.2.1	O desenho institucional do CNE: aspectos da sua representação	207
6.2.1.1	<i>Composição e mandato</i>	207
6.2.1.2	<i>Perfil dos conselheiros</i>	218
6.2.2	Estrutura organizacional e funcionamento do CNE: em busca da institucionalização	224
6.2.3	O processo de democratização do CNE	239
6.2.3.1	<i>Distribuição interna do poder</i>	239
6.2.3.2	<i>A efetividade deliberativa do CNE: processo de decisão</i>	245
6.2.4	O controle democrático no CNE: um desafio a conquistar	255
6.2.5	Perspectivas para o CNE	257
	CONCLUSÃO	259
	REFERÊNCIAS	270
	APÊNDICES	288
	ANEXOS	312

INTRODUÇÃO

No cenário de uma das maiores crises políticas já vista na história do Brasil, que desembocou num golpe jurídico-midiático-parlamentar, ameaçando gravemente sua jovem democracia, escrever sobre Conselhos Nacionais e participação popular situa esta investigação na ordem do dia, considerando que, nos últimos vinte anos, os mecanismos de participação social tornaram-se assunto relevante nos debates sobre democracia participativa, especialmente frente ao descrédito na democracia representativa no país.

Se na década de 1990 os conselhos de políticas surgem como inovações institucionais e os anos 2000 apontaram para a consolidação dessas experiências participativas, as quais nenhum governo pode ignorar no processo de implementação das políticas, considerando sua institucionalidade real, o desafio atual é impedir um retrocesso e fortalecer estes espaços de participação.

É nessa perspectiva que se situa o interesse pela temática dos espaços públicos participativos e de controle democrático, particularmente entre as relações que se estabelecem entre o Estado, a sociedade civil e o setor esportivo.

Assim, a gênese da escolha deste assunto surge como fruto de uma trajetória acadêmica que se inicia com o exercício na carreira do Magistério Superior, na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), no Curso de Licenciatura em Educação Física.

O vínculo com o campo das políticas públicas, inicialmente com as políticas educacionais, esportivas e de lazer se dá explicitamente pela interface que a Educação Física estabelece com as Ciências Humanas e Sociais na análise do seu objeto de estudo, caracterizando-se como um campo de conhecimento multidisciplinar. Atualmente uma parte expressiva do seu “campo acadêmico” tem intensificado o diálogo com a área social, sobretudo no que diz respeito à discussão dos direitos e políticas sociais. É nessa perspectiva que se situa esta pesquisa.

Convém destacar também que, a partir do entendimento do papel social da Universidade, baseado no tripé ensino, pesquisa e extensão, criou-se em 1998 o Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF), vinculado ao Departamento de Educação Física da UFMA e cadastrado no Diretório de Grupos do CNPq. O GEPPEF vem desenvolvendo desde 2005 pesquisas na área de políticas públicas

de esporte e lazer, como resultado da estruturação do núcleo da Rede CEDES¹ na UFMA.

Uma das pesquisas realizadas pelo Núcleo da Rede CEDES/UFMA resultou na publicação do livro *Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro: participação popular e controle social em questão* (2011).

Daí surgiu a necessidade de alargar os estudos sobre conselhos setoriais para uma visão mais ampla sobre os conselhos gestores de políticas públicas, ou seja, os espaços institucionalizados, considerando que eles podem se constituir lugares privilegiados de elaboração e decisão de políticas, de consolidação do princípio da transparência e do controle democrático, além de garantir a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Aí se localiza a origem do interesse pelo tema da pesquisa.

Assim sendo, o objeto de estudo desta tese é o controle democrático da política esportiva brasileira durante os dois mandatos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2003 – 2014), tendo como unidade empírica de análise o Conselho Nacional do Esporte.

Portanto, é importante situar a investigação no conjunto de pesquisas sobre conselhos gestores de políticas públicas.

Almeida e Tatagiba (2012) mencionam que em levantamento realizado nas bases da Capes e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) identificaram 340 teses e dissertações produzidas entre 2005 e 2009 abordando a temática dos conselhos. “O levantamento indica, por exemplo, o espraiamento do interesse pelos conselhos em áreas de políticas públicas sem tradição participativa e mostra como essa temática tem se tornado objeto de atenção de estudos no campo da engenharia, direito, bioética, etc.” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 71).

Ao contrário, na área de Educação Física, que também não tem tradição participativa, esse interesse ainda não se fez presente, porque não há nenhuma dissertação ou tese no País tratando do Conselho Nacional do Esporte. Localizou-se apenas uma dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, realizada por De Lorenzo (2008), que abordou o tema por meio da investigação a partir da análise das estruturas institucionais e dos modos de ação e interação dos atores envolvidos,

¹ Os Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer foram implantados como ação programática do Ministério do Esporte em 2003. Formado por estudos balizados por referenciais teóricos originários das ciências humanas e sociais a Rede Cedex, opera por meio da interlocução com grupos de pesquisa vinculados às Instituições de Ensino Superior, públicas e privadas sem fins lucrativos. Quando a Rede foi criada, os grupos de pesquisas das Instituições de Ensino Superior constituíam os Núcleos que visavam produzir e difundir conhecimentos voltados para o aperfeiçoamento e a qualificação de projetos, programas e políticas públicas de esporte recreativo e de lazer por meio da produção e difusão de conhecimentos voltados para a avaliação e o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas de esporte e de lazer. (BRASIL, 2016c).

usando como referência a teoria da estruturação de Giddens.

Isso representa uma lacuna nos estudos de políticas públicas de esporte e lazer, mesmo considerando que o assunto ainda é relativamente novo nesta área, uma vez que somente em meados dos anos 1980 as discussões de políticas públicas de esporte e lazer ganharam relevância neste meio acadêmico.

Então, considerando a ausência de investigação sobre essa temática, justifica-se a continuidade de pesquisas para ampliar o campo de investigação sobre esses novos espaços públicos, tendo em vista que o entendimento de seus processos de institucionalização e a prática política de seus membros são fundamentais para se conhecer a efetividade dos espaços públicos participativos no controle democrático das políticas públicas de esporte e lazer. Portanto, este estudo poderá trazer importante contribuição para a produção teórica sobre gestão democrática dessas políticas.

Além disso, a pesquisa busca contribuir com o debate sobre o horizonte da democracia participativa, com possibilidade de apontar desenhos institucionais que fortaleçam a presença da sociedade civil no controle das políticas públicas, como também reforçar a necessidade de ultrapassar os limites da participação popular pela via institucional.

Foi, pois, com essa intenção que se buscou responder as seguintes questões de partida: Qual o papel do Conselho Nacional do Esporte (CNE) na definição dos rumos da política esportiva dos Governos Lula-Dilma, na perspectiva da universalização do direito ao esporte? As deliberações do CNE impactaram as políticas na direção dessa universalização? Qual o perfil de entidades e representantes da sociedade civil que compõem o CNE e qual o seu real poder de decisão na elaboração e no controle democrático da política esportiva nos Governos Lula-Dilma?

Previu-se como resposta provisória a esse conjunto de questões a hipótese de trabalho de que o Conselho Nacional do Esporte teve um papel legitimador das ações do Ministério do Esporte, afastando-se de seu papel como instância de participação e controle democrático.

Para tanto, o estudo teve como objetivo geral: analisar se o CNE nos Governos Lula e Dilma (2003-2014) constituiu-se como espaço de participação e controle democrático e qual a sua contribuição para a Política Nacional do Esporte e para a universalização do direito ao esporte no Brasil.

Em consonância com esse objetivo, foram traçados os seguintes objetivos específicos: conhecer o processo histórico de criação do Conselho Nacional do Esporte nos aspectos legais e políticos quanto à sua natureza, à composição e aos mandatos dos

conselheiros, às atribuições, à organização e ao funcionamento; analisar a contribuição das deliberações do CNE para a universalização do direito ao esporte, expressas nas atas e resoluções desse Conselho, bem como na opinião dos seus integrantes; identificar a representação da sociedade civil no CNE e o grau da sua participação na elaboração e no controle democrático da política esportiva brasileira.

A investigação é de natureza quanti-qualitativa, definida como pesquisa de campo do tipo estudo de caso histórico-organizacional, combinada a uma pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada no materialismo histórico-dialético.

A pesquisa de campo consistiu em uma entrevista semiestruturada, realizada no período de abril de 2014 a abril de 2015, com dezesseis (16) membros do Conselho Nacional de Esporte: nove (09) representantes da sociedade civil e sete (07) do poder público, além da sua Secretária Executiva.

Para a análise documental, selecionaram-se as seguintes fontes: a Lei nº 10.672/2003 e o Decreto nº 7.984/2013 de criação do Conselho Nacional do Esporte, além do seu Regimento Interno, todas as 41 Resoluções aprovadas pelo CNE, as 42 Portarias emitidas pelo Ministério do Esporte relativas ao CNE, além das Atas de 25 reuniões ordinárias e de uma extraordinária ocorridas no período investigado. Os dados foram avaliados pela técnica de análise de conteúdo.

As categorias de análise privilegiadas foram representação, institucionalização e democratização do CNE, tendo-se utilizado como referências básicas: o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o processo de institucionalização da participação nos conselhos nacionais (LIMA et al., 2014); as variáveis institucionais elaboradas por Faria e Ribeiro (2010, 2011), e ainda os eixos e indicadores utilizados por Lima (2014) para estudar a representação política em conselhos nacionais.

Dessa forma, o trabalho está estruturado em seis capítulos. No primeiro, abordam-se as relações entre Estado, sociedade e projetos políticos em disputa, tendo como referencial de base privilegiado a perspectiva gramsciana. O debate teórico acerca dos diferentes modelos de democracia foi realizado no segundo capítulo, para facilitar a compreensão do assunto do terceiro capítulo, que tratou da participação social no Brasil em diferentes contextos políticos.

Somente a partir desse panorama foi possível versar sobre como se deu o percurso histórico do Conselho Nacional de Desporto, objeto do quarto capítulo.

O tema central da tese foi desenvolvido nos capítulos cinco e seis, nos quais se aborda o ordenamento legal do Conselho Nacional do Esporte nos Governos Lula – Dilma e apresenta-se a análise dos dados encontrados nas entrevistas, Atas e Resoluções do Conselho

Nacional do Esporte.

Por fim, na conclusão são enunciadas as principais inquietações encontradas no caminho percorrido para responder as questões de partida formuladas no início do estudo.

1 ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA

A compreensão do papel exercido por um conselho de política pública como um espaço institucionalizado no aparato estatal, que deve ser fundado no princípio de participação social, requer o entendimento de como se estabelece a relação entre Estado e sociedade civil, com a clareza de que esta se forja no seio de uma disputa de projetos políticos, na maioria das vezes, antagônicos.

Para tanto, este capítulo introdutório trata de um estudo teórico sobre a configuração do Estado e da sociedade civil no âmbito do capitalismo, como pano de fundo para a análise da formação sociopolítica do Estado brasileiro e as diferentes concepções de sociedade civil que disputam hegemonia nos espaços públicos participativos no Brasil.

1.1 Estado e Sociedade Civil no capitalismo

A relação entre Estado e sociedade civil na atualidade, estabelecidas antagonicamente apresentam formas diferenciadas de manifestações e interpretações.

Para entendê-las, inicialmente são feitas considerações conceituais sobre o tema, que ainda é objeto de muito debate e inquietações nas ciências políticas e sociais, para, na sequência, abordar-se a relação entre Estado e sociedade civil nas diferentes conformações do Estado capitalista, especialmente entre o Estado social e o neoliberal.

1.1.1 Sobre o Estado

Os estudiosos do Estado reconhecem a dificuldade de conceituá-lo pela sua amplitude e complexidade teórica. Kowarick (1985) aponta que há uma literatura científica muito vasta em relação à questão do Estado e ressalta que mesmo na tradição marxista é um dos pontos mais controvertidos cujos aportes teóricos estão longe de consenso.

A magnitude de abordagens sobre o estudo do Estado abrange os mais diversificados temas e autores. Encontram-se na literatura pesquisas sobre a gênese, a natureza, os elementos constitutivos, as funções, as características, os tipos de Estado e instituições estatais revelando diferentes concepções.

Considerando a dimensão de assuntos derivados da temática do Estado, optou-se por abordar de forma sintética a sua origem, seu conceito e elementos que o constituem, bem como as concepções em Marx, Gramsci e Poulantzas, que serão adotados neste estudo como

principal referencial teórico.

A respeito da gênese do Estado, Mascaro (2013) afirma:

O Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não foi uma forma de organização política vista em sociedades anteriores da história. Sua manifestação é especificamente moderna, capitalista. [...] No capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político. [...] Na condensação do domínio político em uma figura distinta da do burguês, no capitalismo, identifica-se os contornos do fenômeno estatal. (MASCARO, 2013, p. 17).

Na mesma linha, Montañó (1999) declara que o Estado Moderno emerge dentro de um momento histórico particular e vinculado a um projeto determinado de sociedade, o projeto Iluminista, que deriva da Revolução Francesa. Segundo ele, é difícil não ligar o Estado Moderno com a ordem burguesa, visto que,

Em outras palavras, o Estado é, hoje, capitalista e do capitalismo, e não independe do sistema socioeconômico que o criou. O Estado moderno é, na verdade, uma criação do mesmo projeto instaurador da ordem burguesa, é parte do processo que colocou os proprietários dos meios de produção no controle do poder político-econômico. É, portanto, um instrumento que fundamentalmente, porém não exclusivamente, é criado para garantir a propriedade privada, como fundamento da liberdade individual (burguesa). (MONTAÑO, 1999, p. 48-49).

No que diz respeito à dimensão conceitual do Estado, também há controvérsias. Pereira (2009a) assegura que há uma polêmica entre os que afirmam não existir concepções divergentes na sua definição, apresentando elementos que o constituem (poder coercitivo, território, máquina burocrática e um conjunto de condutas e comportamentos gerais) e os que encontram dificuldades para defini-lo levantando outros argumentos, como: diferentes entendimentos sobre a noção de Estado, ausência de um padrão estatal imutável e absoluto e confusão entre a definição de Estado e os seus órgãos.

Em relação aos meios constitutivos do Estado, Gruppi (1985) elenca três elementos essenciais: poder político, povo e território, pontuando a imprescindibilidade deles para que se possa falar em Estado. Portanto, “[...] o Estado é um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico (isto é, uma população, ou um povo); e o Estado é a maior organização política que a humanidade conhece”. (GRUPPI, 1985, p. 7).

Em que pese muitos autores sustentarem que Marx não elaborou uma teoria sobre o Estado, como Netto (2004), ao afirmar que Marx não levou a cabo de modo sistemático a análise do Estado (burguês), e Gruppi (1985), que, mesmo reconhecendo faltar em Marx uma elaboração orgânica do problema do Estado, argumenta que a teoria marxista do Estado está implícita na análise das relações econômicas, “[...] ele forneceu a teoria fundamental, a partir da qual se pode construir a teoria do Estado: a estrutura econômica está na base do próprio Estado.” (GRUPPI, 1985, p. 28).

Por sua vez, Mascaro (2013) reafirma a contribuição dessa perspectiva quando defende que o marxismo se revela como a mais alta contribuição para a compreensão do Estado e da política nas sociedades contemporâneas, caracterizando essa produção em três grandes fases teóricas, abaixo descritas.

A primeira, o marxismo tradicional, que vai do século XIX até a Revolução Soviética, que se vale das referências mais diretamente escritas por Marx ou, ainda, da obra de Engels. “Vem dessa leitura a tendência a considerar genericamente o Estado como aparato do domínio da burguesia, devendo então ser tomado pelos trabalhadores”. (MASCARO, 2013, p. 12). O autor reconhece em Lenin um tributário e propositor dessa mesma corrente.

A segunda, identificada com o marxismo ocidental, passa pelos meados do século XX que, segundo o autor, desde Lukács, aponta a preferência pelos textos do jovem Marx. Gramsci é destacado como portador de uma refinada compreensão da política, quando revela o entrelaçamento entre Estado e sociedade civil, tornando-se referência no diálogo com os autores do marxismo ocidental ligados aos debates em torno das revoluções socialistas.

Na terceira fase, Mascaro (2013) identifica uma nova leitura do marxismo, que procura extrair dos fundamentos da sociabilidade capitalista a própria natureza estrutural do Estado e da política, baseada no Marx da maturidade, apropriando-se d’*O Capital* como arcabouço para a construção de uma teoria política crítica do capitalismo. O autor aponta, no que tange à compreensão do Estado, que a teoria marxista teria outro salto no último terço do século XX, ao avançar para compreendê-lo a partir das próprias categorias que estruturam a sociedade capitalista, sobretudo pelas teorias de Poulantzas. “O resultado do pensamento de Poulantzas é uma inovadora maneira de enxergar os próprios conceitos que costumemente balizam a identificação do que seja Estado e a política”. (MASCARO, 2013, p. 12).

A partir desse panorama, destacar-se-ão as concepções de Estado em Marx/Engels, em Gramsci e em Poulantzas.

A concepção de Estado em Marx é indissociável da compreensão de sociedade civil. Netto (2008) explica que Marx, ao criticar a concepção de Estado em Hegel, justifica que só é possível entendê-lo associado à compreensão da sociedade civil, ou seja,

Não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas, [...] que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, e assim por diante. (GRUPPI, 1985, p. 27).

Nesse sentido, Netto (2008) confirma essa assertiva dizendo que a chave dessa compreensão está no que Marx denominou ‘crítica da economia política e não na economia política’. Este autor ressalta a descoberta genial feita por Marx e Engels em 1847/1848, qual

seja a natureza de classe do Estado Moderno. “Descobriu que o Estado tem funções universalizantes, mas o núcleo de sua natureza é classista. O Estado tem uma natureza de classe.” (NETTO, 2008, p. 22). Coutinho (1994, p. 19) também confirma essa tese de Marx, citando que “[...] o Estado, assim, é um Estado de classe: não é a encarnação da Razão universal, mas sim uma entidade particular que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular”.

A célebre afirmação contida no Manifesto do Partido Comunista (1848) que ‘o executivo do Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia’ foi objeto de muita crítica, mas, também, de compreensão equivocada, pois, segundo Netto (2008), em algumas traduções está escrito que o Estado é o comitê executivo da burguesia. O autor esclarece que não foi isso que Marx escreveu, mas, sim, o executivo do Estado Moderno, e reafirma a sua atualidade argumentando que “[...] a história dos últimos 150 anos mostrou a correção disso: é esse poder executivo que funciona como guardião dos interesses gerais da burguesia [...]” (NETTO, 2008, p. 23) porque, para ele, uma das características mais importantes do Estado contemporâneo é a hipertrofia do Poder Executivo, subsumindo, muitas vezes, o Poder Legislativo e o Judiciário.

Distorção à parte, é em Gramsci que se pode encontrar uma dimensão mais ampla do Estado. Porém, é importante situar como o autor chega à sua elaboração sobre o Estado.

Gruppi (1985), ao traçar o percurso desenvolvido por Gramsci, assinala a gênese do seu interesse pela análise do Estado, em 1919, quando ele editava o jornal *L’Ordine Nuovo* (A Nova Ordem). “Ele partiu para uma reflexão sobre o Estado, mas não sobre o Estado em geral, e sim sobre o Estado burguês italiano, buscando identificar a especificidade deste.” (GRUPPI, 1985, p. 72).

E é com o estudo do Estado italiano que Gramsci, assim como Marx, reconheceu o caráter de classe do Estado, ao afirmar que este “[...] nunca tentou sequer disfarçar a natureza cruel da classe proprietária.” (GRUPPI, 1985, p. 72). O autor destaca também que Gramsci, já nessa época, alertava para a relação de subordinação do Poder Judiciário ao Poder Executivo nos Estados capitalistas denominados liberal-democratas.

Assim, Gramsci opõe a essa estrutura do Estado italiano outra visão. “Para Gramsci também, como para Lênin, a conquista do Estado não é pura e simplesmente um momento negativo, de destruição, mas sim o processo de crescimento de um novo tipo de Estado, que se organiza antes da conquista do poder”. (GRUPPI, 1985, p. 73).

Coutinho (2011b, p. 20) pontua que, nos Cadernos do Cárcere, Gramsci elaborou uma nova teoria marxista do Estado e da revolução que “[...] é certamente sua maior

contribuição ao desenvolvimento da teoria social histórico-materialista.”

A partir das categorias de estrutura/superestrutura, hegemonia/revolução e Oriente/Ocidente, é possível situar na obra de Gramsci o debate sobre o Estado, porém intrinsecamente relacionado à sociedade civil. Nas palavras do autor, “[...] significa que por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil”. (GRAMSCI, 2014, v.3, p. 258).

Desse modo, tanto Gruppi (1985) quanto Coutinho (2011b) demarcam que é tentando responder os motivos do fracasso da Revolução na Itália e nos países capitalistas desenvolvidos que Gramsci, usando a diferença estrutural entre Oriente e Ocidente, distinguiu a ‘sociedade política’ da ‘sociedade civil’, porém entendendo-a como uma relação dialética de ‘identidade-distinção’, que se diferenciam pela função que exercem na organização da vida social, relacionando-a ao conceito de hegemonia. “[...] Refiro-me ao conceito de hegemonia em sua peculiar acepção gramsciana, ou seja, a de direção político-ideológica fundada no consenso, enquanto diversa (mas complementar) da dominação fundada na coerção [...]”. (COUTINHO, 2011b, p. 19).

Dessa forma, Gramsci, queixando-se da “[...] ausência de uma clara enunciação do conceito de Estado e da distinção neste entre sociedade civil e sociedade política, entre ditadura e hegemonia, etc.” (GRAMSCI, 2001, v. 1, p. 316), localiza no interior da superestrutura duas esferas essenciais: a sociedade política e a sociedade civil, atribuindo à primeira, que identifica como Estado, a função de dominação/coerção e à segunda, a função de hegemonia/consenso.

Como ‘sociedade política’, designa o conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da coerção; trata-se do que ele chama de Estado em sentido estrito ou Estado-coerção, formado pelas burocracias ligadas às forças armadas e à aplicação das leis, ou seja, em última instância, por aquilo que habitualmente chamamos de governo. (COUTINHO, 2011b, p. 25).

Portanto, encontra-se na associação entre a sociedade política e a sociedade civil o conceito ampliado de Estado em Gramsci, considerado pelos seus estudiosos a sua real originalidade, dando à teoria de Marx e Engels um novo sentido.

Então, o pensador italiano, ao esclarecer o terreno da identificação de Estado e Governo, explicita:

[...] identificação que é, precisamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção). (GRAMSCI, 2014, v. 3, p. 248).

Pereira (2009a), ao diferenciar a concepção de Estado em Gramsci e em Marx, pontua:

A originalidade do pensamento de Gramsci está na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado ampliado), no qual inclui a sociedade. Isso difere da concepção restrita de Estado, de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a Sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou da 'base material'. (PEREIRA, 2009a, p. 159).

De maneira complementar, Montão (1999) sintetiza a concepção de Estado ampliado em Gramsci, quando a diferencia também da concepção original de Marx. No entanto, reconhece a presença da tradição marxiana no autor, mas indica a superação do conceito, manifestando-se como segue:

De fato, Gramsci, mantendo os elementos do Estado restrito (o caráter de classe e a função opressiva) supera-os dialeticamente e acrescenta novas determinações: a socialização política e a diferenciação de duas esferas no Estado – a 'sociedade política' (vinculada à função coercitiva) e a 'sociedade civil' (que, diferentemente de Marx, é entendida como um espaço da superestrutura onde se procura a hegemonia, mediante o consenso e a direção). O Estado surge então como um Estado da coerção e do consenso – pois ele não pode se sustentar unicamente com o uso da força, apenas desenvolvendo sua 'lógica capitalista'. (MONTÃO, 1999, p. 50).

Diante disso, Coutinho (2011b) chama atenção para o fato de que, apesar de Gramsci insistir sobre a diversidade estrutural e funcional da 'sociedade política' e da 'sociedade civil', ele não descarta a unicidade entre os termos. E acrescenta:

Nunca é demais insistir em que a 'ampliação' gramsciana da teoria do Estado é uma ampliação dialética: os elementos novos aduzidos por Gramsci não eliminam o núcleo duro da teoria de Marx e Engels (ou seja, o caráter de classe e o momento repressivo de todo poder estatal), mas o desenvolvem no sentido de acrescentar-lhe novas determinações. (COUTINHO, 2011b, p. 25).

O outro autor que fundamenta a discussão sobre Estado na presente pesquisa é Poulantzas, que, referenciado em Gramsci, teve sua compreensão de Estado em evidência no último terço do século XX, principalmente por entendê-lo na sua dimensão contraditória.

Em sua obra *O Estado, o Poder e o Socialismo*, Poulantzas (2000) aborda o arcabouço institucional do Estado a partir das relações capitalistas de produção e sua divisão social do trabalho, na qual considera a primeira aproximação do Estado com as classes sociais e a luta de classes. Faz a opção de analisar o Estado em termos de dominação e luta política.

O autor parte da crítica às teorias (teoricismo formalista) que tratam as proposições gerais dos clássicos do marxismo reduzindo o Estado capitalista a uma simples concretização do 'Estado em geral', que, no seu ponto de vista, leva a uma banalidade dogmática do tipo: "[...] todo Estado é um Estado de classe; toda dominação política é uma dominação de classe; o Estado capitalista é um Estado da burguesia; o Estado capitalista em

geral, e todo Estado capitalista em particular, são uma ditadura da burguesia.” (POULANTZAS, 2000, p. 127).

Considerando essa premissa, Poulantzas (2000, p. 128) coloca como questão central de investigação “[...] compreender a inscrição da luta de classes, [...] na ossatura institucional do Estado [...] de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado.”.

Não resta dúvida para o autor de que o Estado constitui a unidade política das classes dominantes. No entanto, ao responder a pergunta acerca de como se estabelece a política do Estado em favor do bloco burguês no poder, chega à sua conclusão mais significativa:

O Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como, aliás, é o caso do ‘capital’, como uma relação, mas exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado. (POULANTZAS, 2000, p. 130).

Isso quer dizer que o Estado não pode ser concebido como um bloco monolítico sem fissuras, mas, sim, que é necessário considerá-lo como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado, isto é, “[...] o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe.” (POULANTZAS, 2000, p. 134).

Desse modo, a teoria de Poulantzas demonstra que as lutas sociais estão inscritas na materialidade institucional do Estado, ou melhor, são partes constituintes dele. “As lutas políticas desencadeadas sobre o Estado não estão, [...] em posição de exterioridade frente ao Estado, mas derivam de sua configuração estratégica: o Estado, como é o caso de todo dispositivo de poder, é a condensação material de uma **relação**.” (POULANTZAS, 2000, p. 147, grifo do autor).

E é exatamente por isso que essa teoria é essencial para embasar o estudo em pauta. Pois, compreender o papel da sociedade civil no controle democrático da política de esporte nos Governos Lula-Dilma requer pensar o Estado na sua dimensão contraditória, porque a ideia de contradição é fundamental para compreender o caráter do Estado.

Nesse sentido, é necessário pensar o Estado como uma relação, uma disputa entre diferentes concepções de projetos antagônicos e entre classes sociais. Há uma natureza classista do Estado e essa foi a grande descoberta de Marx/Engels em oposição ao Estado liberal, acima das classes e neutro.

De fato, como mostrado, “[...] o Estado capitalista é obviamente um Estado burguês, que expressa os interesses das classes hegemônicas, mas o importante é que expressa

a dominação dos interesses de classe contraditoriamente.” (KOWARICK, 1985, p. 7). Isso é o mesmo que entender com Pereira (2009a) o Estado como um processo histórico e relacional, uma vez que

Estudar o Estado é desnudar uma arena tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente. No contexto capitalista, fazem parte dessa arena tanto interesses de representantes do capital, com vista a reproduzir e ampliar a rentabilidade econômica privada, quanto dos trabalhadores, com vista a compartilhar da riqueza acumulada e influir no bloco de poder. (PEREIRA, 2009a, p. 148).

A partir desse entendimento sobre o Estado, o próximo tópico tem como objetivo contribuir com o debate conceitual sobre a expressão sociedade civil, buscando identificar a origem, as diferentes concepções, as ressignificações e a atualidade da categoria sociedade civil na tradição marxista, considerando que o seu estudo decorre do interesse em investigar a participação social no processo de decisão das políticas públicas de esporte em espaços institucionalizados, como o Conselho Nacional do Esporte, onde representantes da sociedade civil têm assento e voto.

1.1.2 A sociedade civil em foco

Nunca se falou tanto em sociedade civil. Lutas da sociedade civil, interesses da sociedade civil, sociedade civil organizada, entre outras referências. Essas são expressões que muitas vezes anunciam significados e concepções diferenciadas e até mesmo conflitantes. Encontram-se tanto em textos jornalísticos quanto em artigos acadêmico-científicos várias distorções, dentre elas o trato como sinônimo de Organizações Não Governamentais (ONGs) ou terceiro setor. Por isso, questiona-se: O que mesmo quer dizer sociedade civil? Qual a origem do termo? Existe uma só concepção? Em que elas se diferenciam?

Muitos autores das Ciências Sociais já se dedicaram ao estudo da temática buscando elucidar as polêmicas, porém percebe-se que estas não foram suficientes para esclarecer o uso do termo, pois as controvérsias continuam.

Contudo, ao tentar compreender a sociedade civil, na maioria das vezes, não é perceptível que no uso corriqueiro da expressão encontram-se várias correntes de pensamento que atribuem caráter diverso a esse termo. Netto (2004) explicita que “[...] poucas categorias teóricas foram tão desqualificadas por usos e abusos quanto a de sociedade civil. [...] Sob uma mesma embalagem – ‘sociedade civil’ -, encontram-se significados diferentes e, no, limite, conflitantes.” (NETTO, 2004, p. 62).

Logo, para uma melhor compreensão do debate, convém discorrer sobre o

surgimento da ideia, a polissemia do termo, as diferentes concepções, ambiguidades e ressignificação na utilização da categoria sociedade civil, bem como a fecundidade do seu uso a partir da tradição marxista, tendo em Gramsci o principal interlocutor.

Cabe esclarecer, inicialmente, a origem do termo sociedade civil. Acanda (2006), ao pesquisar as fontes da expressão sociedade civil, fez opção de se referir ao uso do termo, a partir do século XVII, quando este foi incorporado ao vocabulário da filosofia política moderna. Para ele, a ideia de sociedade civil surge na modernidade junto com o pensamento liberal e constitui-se um dos seus elementos básicos, conforme expressa:

O surgimento da ideia de sociedade civil foi resultado da crise social que ocorreu na Europa a partir do século XVII, em consequência de um ciclo de revoluções sociais iniciado com a Revolução Inglesa e seguido pela Revolução das Treze Colônias e pela Revolução Francesa, e expressava a tentativa de resolver a crise ideológica provocada pela ruptura nos paradigmas na ideia de ordem. (ACANDA, 2006, p. 98).

O autor afirma ainda que, na etapa inicial do pensamento liberal até Hegel, não havia separação entre sociedade civil e sociedade política, visto que essas expressões eram sinônimas, tendo o termo ‘sociedade civil’ surgido em contraposição ao de ‘sociedade natural’ e não em contraposição ao Estado.

Todavia, segundo Pereira (2009a), a distinção entre Sociedade civil e Estado (Sociedade política) foi ganhando contornos mais claros a partir de Hegel, no século XIX, “[...] o qual, embora não veja coincidência entre um e outro, reconhece na Sociedade civil um dos momentos preliminares do Estado”. (PEREIRA, 2009a, p. 154). Leher (2005, p. 137) acrescenta que “Hegel reconhece, no entanto, a existência de uma esfera distinta da do Estado, a sociedade civil, um território hegemônico pela burguesia e identificável com a própria sociedade burguesa”.

No mesmo sentido, Simionatto (2012) localiza as formulações mais sistemáticas sobre sociedade civil, na tradição liberal contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau, passando pelos conservadores Smith, Ferguson e Tocqueville. Contudo, para a autora, “[...] deve-se à elaboração dialética de Hegel o início do debate sobre a emergente sociedade civil capitalista, esfera de expressão dos interesses individuais e coletivos”. (SIMIONATTO, 2012, p. 33). Ela ressalta que, a partir dos anos 1970, o debate sobre sociedade civil foi motivado por várias razões, dentre elas: a crise dos países do Leste Europeu, o cenário de crise das ditaduras militares e a luta pelo retorno da democracia, especialmente nos países da América Latina e, posteriormente, no contexto da crise do *Welfare State*.

Torna-se, então, oportuno o entendimento das diferentes concepções da expressão sociedade civil, pois, considerando a pluralidade de abordagens sobre o tema, Simionatto

(2012) elaborou um panorama das discussões localizando diversos autores. Dentre os denominados neomarxistas, cita Jurgen Habermas, Claus Offe, Cohen e Arato e Boaventura de Sousa Santos; dentre os comunitaristas e republicanistas, menciona Charles Taylor e John Keane e também os da chamada ‘nova esquerda’, apontando como principal expoente Anthony Giddens. Vários pensadores brasileiros sofrem influência desses autores e de suas tendências, a saber: Avritzer, Paoli, Dagnino, Nogueira, Coutinho e, na perspectiva neoliberal, Bresser Pereira.

A autora afirma também que muitas dessas formulações contribuíram para despolitizar o conceito de sociedade civil, retirando a sua dimensão política, analisando-as em dois eixos. Um, que desenvolveu a teoria da ‘nova sociedade civil’ ou sociedade civil ‘liberal-democrática’, influenciada pelo pensamento habermasiano e a teoria de Cohen e Arato, “[...] na qual os autores se afastam da centralidade de classe presente no marxismo e concebem a sociedade civil como uma esfera autônoma em relação ao Estado e à economia”. (SIMIONATTO, 2012, p. 38). E outro, no qual a sociedade civil é concebida como ‘espaço público não estatal’, ‘terceiro setor’ ou ‘setor não governamental’, articulado em torno do pensamento neoliberal. Segundo a referida autora,

A sociedade civil passou a representar o ‘terreno da virtuosidade’, de novas liberdades, da ‘restauração das solidariedades, de autoajuda e ajuda mútua, da conciliação entre as classes [...]. Sob essa perspectiva, ocorreu uma incisiva revalorização da sociedade civil, acompanhada de um forte discurso participacionista, com destaque para o protagonismo dos chamados ‘novos atores’, como o voluntariado, os grupos filantrópicos, as cooperativas e as organizações não governamentais (ONGs), essenciais para a manutenção da hegemonia burguesa. (SIMIONATTO, 2012, p. 36).

Essas diferentes concepções atribuíram significados diversos à categoria sociedade civil, induzindo a uma verdadeira polissemia de termos que revelam distintos projetos políticos em disputa.

Por isso, para elucidar a categoria sociedade civil no contexto de disputa entre projetos políticos, recorre-se a Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que investigaram o processo de democratização na América Latina a partir da combinação de três elementos analíticos: heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, projetos políticos e trajetória da sociedade civil-sociedade política. Para esses autores,

Trata-se de uma crítica do modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os vícios da política concebida pela mera luta pelo poder. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15).

Os pesquisadores reconhecem que as diferentes experiências democráticas em

vários países latino-americanos renovaram o debate sobre democracia, caracterizado atualmente por uma grande disputa entre projetos políticos inteiramente distintos. O projeto democrático-participativo, de um lado, e o projeto neoliberal, de outro, “[...] acompanhado por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil (entendida como Terceiro Setor)”. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15).

Ambos os projetos buscam, de certa forma, legitimar-se por intermédio da participação da sociedade civil nos processos decisórios, o que torna complexa a análise das nuances dessa participação.

Para o projeto democrático-participativo, a participação da sociedade nos processos decisórios adquire centralidade. “A participação é então concebida fundamentalmente como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, distinguindo-se, portanto, de uma concepção de participação que se limita à consulta da população.” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 49).

De forma mais explícita, Dagnino (2004) identifica uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal, que marca o cenário de luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as políticas públicas, tendo como marco formal a Constituição de 1988², que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. De outro, como parte da estratégia de ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. “Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um dos projetos”. (DAGNINO, 2002, p. 289).

A disputa política entre os distintos projetos remetem à análise dos deslocamentos de sentido que tem perpassado várias noções, entre elas a de sociedade civil.

Ainda segundo Dagnino (2004), a redefinição da noção de sociedade civil e do que ela designa talvez tenha constituído o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal, assim configurado:

² Embora tenhamos conselhos de políticas públicas em atividade desde 1937, como será detalhado adiante.

O crescimento acelerado e o novo papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais; a emergência do chamado Terceiro Setor e das Fundações Empresariais, com forte ênfase numa filantropia redefinida [...] e a marginalização [...] dos movimentos sociais, evidenciam esse movimento de redefinição. O resultado tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONG, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. [...] O papel das agências internacionais tem sido abundantemente apontado na raiz desse deslocamento. (DAGNINO, 2004, p. 100).

Portanto, na perspectiva de se contrapor à visão neoliberal de sociedade civil, aponta-se como alternativa a referência desta categoria dentro da teoria marxista, na vertente gramsciana, buscando-se compreender as aproximações e os distanciamentos entre os dois autores sobre esse conceito.

Como na contemporaneidade as “leituras” sobre a sociedade civil estão hegemonicamente pautadas pelas interpretações neoliberais, coloca-se a necessidade de resgatar-se a relevância dessa categoria nos marcos da teoria marxista, pois, “[...] por mais que usos e abusos possam ter comprometido a fecundidade heurística da categoria sociedade civil, ela não me parece descartável nem substituível [...]”. (NETTO, 2004, p. 63).

Ademais, assim como o Estado, a concepção de sociedade civil em Marx também passou por interpretações unilaterais ou equivocadas, tanto oriundas de seus seguidores quanto dos não marxistas.

Acanda (2006) adverte que muitas destas interpretações advêm de problema com a tradução do termo sociedade civil em alemão, que levou a explicações ambíguas e ao uso ideológico da expressão e elucida:

A maioria dos tradutores de Marx [...] traduz *bürgerliche Gesellschaft*, algumas vezes como sociedade civil, outras como sociedade burguesa, indistintamente, o que faz o leitor perder matizes importantes. [...] Essas traduções ocultam o fato de que Marx utilizou, de maneira bastante diferenciada e para se referir a contextos e projeções não coincidentes, algumas vezes a expressão alemã e outras, o termo francês *société civile*. O certo é que em nenhum desses dois casos encontraremos uma redução economicista da ideia de sociedade civil. (ACANDA, 2006, p. 136).

Para esclarecer a correta utilização do termo em Marx, Acanda (2006) faz referência a um trecho do Prefácio da obra *Para a Crítica da Economia Política*, qual seja:

Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel, sob o nome de “sociedade civil” (*bürgerliche Gesellschaft*), seguindo os ingleses e franceses do século XVIII; mas que a anatomia da sociedade burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) deve ser procurada na Economia Política. (MARX, 1987, p. 29).

Isso quer dizer que, em Marx, “[...] a sociedade civil é a estrutura, sobre a qual se articula uma superestrutura de que é parte o Estado; o Estado, assim, é a expressão da

sociedade civil; [...] estrutura e superestrutura distinguem-se analiticamente, mas constituem uma totalidade de alta complexidade”. (NETTO, 2004, p. 66).

Em outras palavras, para ressaltar a discussão sobre sociedade civil em Marx, Duriguetto (2007) relembra a sua associação com o Estado, ao declarar:

É na crítica a essa inversão do universal pelo particular que Marx desenvolve a sua visão do Estado. É na esfera da sociedade civil - que define como a esfera da produção e reprodução da vida material – que se fundamenta a natureza estatal, e não o contrário, como supunha Hegel. Ou seja, o Estado não funda a dinâmica da sociedade civil, mas a expressa. (DURIGUETTO 2007, p. 48).

Por isso, é possível afirmar que existe uma relação de indissociabilidade entre o Estado e a sociedade, porque o Estado só poderá ser entendido à medida que se compreender a sociedade.

Dessa forma, Acanda (2006) chama atenção para o fato de que o conjunto material das condições de vida não pode ser entendido de forma reducionista, referido apenas à economia, esclarecendo como Marx utilizou a expressão

‘Sociedade civil burguesa’ (tradução que utilizo do conceito alemão *burgerliche Gesellschaft*) designa em Marx o modo de divisão e organização social do trabalho em condições do predomínio do capital. Sem dúvida o conceito ressalta o econômico, mas diz respeito também a formas de inter-relações sociais. (ACANDA, 2006, p. 137).

E acrescenta, explicando que esse momento relacional aparece quando Marx usa a expressão francesa *société civile*, para caracterizar o complexo sistema de relações intersubjetivas.

Em síntese, conclui-se com Leher (2005) que, distintamente dos liberais, Marx pensava que a sociedade civil capitalista não se constituía uma esfera democrática autônoma, devendo ser escrita, analisada e criticada em conexão com a economia política capitalista e “[...] assim, com Marx, o conceito de sociedade civil acabou por configurar o oposto daquele considerado no início do pensamento político dos últimos séculos e também por Hegel.” (PEREIRA, 2009a, p. 156).

Por sua vez, a maioria dos estudiosos de Gramsci o identifica como o autor que melhor caracteriza a sociedade civil dentro da tradição marxista, tornando-se referência indispensável para a análise dessa categoria, apesar de que, no próprio interior do marxismo, a teoria de Gramsci foi interpretada de diferentes maneiras, levando a leituras instrumentais e discordantes da sua obra.

Tal situação ocorreu porque “Gramsci pertenceu a uma geração de marxistas que teve de construir sua teoria criticando a ‘versão oficial’ do marxismo imposta pela II internacional” (ACANDA, 2006, p. 160), uma vez que, além da sua crítica teórica ao

liberalismo, também a fez ao marxismo economicista, com a intenção de resgatar o sentido original da obra marxiana, mesmo diferenciando-se de Marx quanto ao lócus apropriado para análise da sociedade civil, “[...] pois o conceito de sociedade civil em Gramsci pertence, assim, ao momento da superestrutura, diferente da formulação marxiana, que identifica sociedade civil com infraestrutura econômica.” (DURIGUETTO, 2007, p. 54). Isso não significa, porém, negação da teoria marxista, considerando que,

Para Gramsci, ao contrário, a produção e a reprodução da vida material continuam a ser o fator ontologicamente primário na explicação da história. Mas o elemento essencial que determina a especificidade e a novidade do seu conceito de sociedade civil está na contribuição para o enriquecimento teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e a reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado. (DURIGUETTO, 2007, p. 54).

Por isso, para entender-se essa diferenciação entre os autores, é importante situar o contexto da produção teórica de Gramsci quando elaborou seu conceito de sociedade civil.

Os estudiosos indicam que Gramsci, vivendo em um contexto político bem diferente do de Marx, foi guiado em suas investigações pelos acontecimentos de sua época.

Como demonstraram Acanda (2006) e Simionatto (2012), as lutas políticas ocorridas no século XIX e nas primeiras décadas do século XX nos países capitalistas determinaram relações mais complexas entre Estado e sociedade. A ascensão da burguesia ao poder e a constituição da classe operária como novo sujeito social são um marco na luta de classe e suas formas de enfrentamento ao projeto burguês.

Assim, o tema principal das reivindicações girava em torno da defesa dos direitos políticos, sociais e econômicos, como o direito ao voto, o direito de associação (partidos políticos, sindicatos e outras organizações), a regulamentação da jornada de trabalho e o salário mínimo. “A emergência de diferentes sujeitos coletivos na luta pela ampliação da cidadania confrontou a velha ordem liberal, levando o Estado a incorporar não só os interesses da burguesia, como também as requisições advindas da classe trabalhadora” (SIMIONATTO, 2012, p. 50), o que significou um redimensionamento do papel do Estado, que, para além da coerção, necessitava de outras estratégias de dominação, como o consenso, assumindo o papel de mediador entre grupos sociais opositores, buscando reestruturar o padrão de hegemonia.

Coutinho (2011b) explica que nesse contexto criou-se progressivamente uma rede de organizações com papel efetivo na vida política, na medida em que estas organizações são peças decisivas nos mecanismos de reprodução da sociedade como um todo. “É essa rede de organizações que Gramsci chama de ‘sociedade civil’” (COUTINHO, 2011b, p. 24), localizada entre a sociedade política e a sociedade econômica.

É então, nessa conjuntura, que Gramsci, desvendando as contradições entre Estado e sociedade, elabora sua teoria sobre a sociedade civil, que vai se tornar o centro da sua reflexão teórica, vinculando-a ao conceito de hegemonia.

Trata-se, portanto, a sociedade civil, em Gramsci, de um momento da superestrutura, da hegemonia, diferente do momento de puro domínio. Nela não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltada para todo o complexo das relações ideológico-culturais – escolas, religião, comunicação – por meio do qual as classes exercem a sua hegemonia de forma consensual. (PEREIRA, 2009a, p. 158).

De acordo com Acanda (2006), o componente essencial da hegemonia é justamente a sociedade civil, sendo a hegemonia, ao mesmo tempo, direção ideológico-política da sociedade civil e combinação de força e consenso para obter o controle social.

Nesse sentido, é pelo entendimento de que na sociedade o exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia, a qual é constituída pela direção política e pelo consenso, que Gramsci se diferencia de Marx quando define seu conceito de sociedade civil. “Quando usa a expressão ‘sociedade civil [...] Marx refere-se às relações sociais de produção, ao mundo da economia” (COUTINHO, 2011b, p. 25), no entanto,

Para Gramsci, sociedade civil é o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’ [...] (GRAMSCI, 2001, p. 20) formado pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), etc. Em suma, os ditos ‘aparelhos privados de hegemonia’ – organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política. (GRAMSCI, 2004). Assim, a sociedade civil é considerada uma das esferas principais do Estado visto em seu sentido ampliado [...]. (NEVES, 2012a, p. 109).

Desse modo, é importante ter clareza de que a sociedade civil não é homogênea nem uniforme, mas também não é uma zona neutra, visto que nela existem grupos sociais cujos interesses são antagônicos. “As instituições que conformam a sociedade civil são cenários do embate político entre as classes, um campo no qual tanto os dominados quanto os dominadores levam a cabo suas lutas ideológicas”. (ACANDA, 2006, p. 180).

E ainda, “[...] desmistificada, ela se revela espaço de luta e não mais cenário de pactos sociais. Aqui não cabe mais a ilusão de que a sociedade civil é necessariamente progressista. Aqui, ela se apresenta no pleno das suas contradições”. (DIAS, 1997, p. 67).

De forma semelhante, Coutinho (2008a) explicita que

A ‘sociedade civil, em Gramsci, é uma importante arena da luta de classe: a partir do seu surgimento, é sobretudo nela que as classes lutam para obter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental. A ‘sociedade civil’ gramsciana nada tem a ver com essa coisa amorfa que hoje chamam de ‘terceiro setor’, pretensamente situado para além do Estado e do mercado. (COUTINHO, 2008a, p. 195).

Nessa perspectiva, é fundamental ressaltar que Gramsci não substituiu a esfera econômica pela esfera política, mas “[...] reafirma com força o nexos dialético e de ação recíproca entre os dois níveis da realidade, explorando com profundidade o nível superestrutural, mas a partir da lição fundamental de Marx.” (LIGUORI, 2004 apud SIMIONATTO, 2012, p. 51).

Na opinião de Simionatto (2012), não há, portanto, na concepção de sociedade civil gramsciana, qualquer hipótese de separação entre Estado e sociedade civil, entre política e economia ou entre estrutura e superestrutura. Conforme Dias (1997), a real oposição não se dá entre sociedade civil e Estado, e, sim, entre as classes e a forma estatal.

Assim, é preciso fazer coro com Netto (2004), quando indica a importância de ser restituído o sentido revolucionário da investigação de Gramsci porque “[...] a concepção gramsciana de sociedade civil, situada na contracorrente das formulações apresentadas, é, na atualidade, a mais fecunda e rica em determinações para se pensar um projeto que tem como horizonte a superação da ordem burguesa”. (SIMIONATTO, 2012, p. 49).

Destaca-se, por fim, o imperativo de uma interpretação, pautada no materialismo histórico-dialético, da categoria sociedade civil. Não sacralizá-la em oposição à satanização do Estado, mas também não entendê-la como um campo neutro, homogêneo, um mero cenário de pactos sociais. Perceber a sociedade civil na abrangência das suas contradições, onde existem grupos sociais antagônicos disputando hegemonia. Concebê-la não somente no lócus da estrutura econômica nem exclusivamente no âmbito da superestrutura, e sim na unidade dialética que articule os dois níveis da realidade.

Definido, pois, o quadro conceitual sobre Estado e sociedade civil que embasa este estudo, buscou-se entender a complexidade da relação entre Estado e sociedade civil no processo de desenvolvimento do capitalismo, mais especificamente do período que marcou a ampliação dos direitos sociais que os transformou em mercadoria.

1.1.3 Do Estado Social ao Neoliberal

Inúmeros autores brasileiros se dedicaram ao estudo do Estado Moderno e suas configurações em diferentes períodos históricos. Contudo, é necessário compreender como se estabeleceu a relação entre Estado e sociedade civil no contexto de crise do capitalismo contemporâneo, denominado de globalização ou mundialização do capital.

Pereira (2012a), partindo das constatações de que o Estado não é um fenômeno unívoco, não expressando um conceito universal e absoluto; o Estado não é criador da

sociedade, e sim criatura dela, mesmo buscando dominá-la; existem diferentes concepções sobre o Estado e suas relações com a sociedade, afirma em outra obra “[...] a importância de se encarar o Estado como uma arena de conflitos de interesses, cuja relação com a sociedade é sempre dialeticamente contraditória no sentido de ser, como dizia Ianni (1986), de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo.” (PEREIRA, 2009b, p. 211).

Então, a partir do entendimento do Estado como um fenômeno histórico-social que sofre variações temporais e espaciais, constituindo-se de distintas formas associadas a diferentes modos de produção e tipos de regime de acumulação capitalista, discorre-se sobre o Estado de Bem-Estar ou Estado Social e o Estado Antissocial ou Neoliberal, por determinarem mudanças substantivas na articulação entre o Estado e a sociedade civil, o que implica conhecimento fundamental para a compreensão do objeto de estudo da tese.

Ultrapassados os séculos XVIII e XIX da influência determinante do liberalismo clássico, que por não conseguir resolver a problemática do pauperismo, do desemprego e da miséria, endêmicas ao Estado capitalista, este tornou-se palco de tensões sociais agudas que lhe exigiram a busca de estratégias de superação, chegou-se ao século XX com outra referência de regulação estatal, qual seja: “Um modelo de Estado que, transformando-se gradativamente, ampliou suas relações com a sociedade, mediante um intenso processo de socialização da política ancorado no sufrágio universal, no surgimento dos partidos e sindicatos de massa [...]”. (SIMIONATTO, 2004, p. 20).

Segundo Pereira (2012a), inicia-se, no seio do sistema capitalista, a busca por uma alternativa ao liberalismo, determinando o nascimento do Estado capitalista regulador ou intervencionista, que no século XX recebeu o rótulo de Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) ou Estado Social, por introduzir na agenda de vários países industrializados uma intervenção social nas políticas públicas, de cunho compensatório aos riscos sofridos pelos trabalhadores da indústria. Esse modelo de Estado ficou conhecido como keynesiano e serviu de base para o regime de produção fordista.

A ação do Estado, definida pela política keynesiana, apresenta alguns mecanismos, descritos por Behring e Boschetti (2007), como: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do controle de preços; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. Para as autoras, tal intervenção estatal apresentava um programa fundado nos pilares de pleno emprego e maior igualdade social.

Dentre as diversas características do Estado keynesiano, destaca-se o

compromisso com a melhoria das condições de vida dos cidadãos, por meio de políticas sociais universais, tais como educação, segurança social, assistência médica e habitação, como forma de elevação da renda salarial e ampliação do consumo.

De maneira complementar, Simionatto (2004) define o Estado de Bem-Estar como aquele

Consolidado entre o pós-Segunda Guerra e os anos 1970, através do *welfare state* e da política keynesiana, esse modelo de Estado, ainda que atrelado às estratégias capitalistas, proporcionou a oferta de bens e serviços de natureza pública e de reconhecimento dos chamados direitos sociais de caráter universal, nos limites da democracia burguesa. Sob o paradigma da fábrica fordista, ao Estado atribuiu-se a função de promotor do bem-estar econômico e coletivo [...]. (SIMIONATTO, 2004, p. 20).

De todo modo, esse tipo de intervenção estatal, tanto na esfera econômica quanto na social, “[...] visava não exatamente à **socialização da produção**, rumo à instituição de uma sociedade socialmente igualitária, mas à **socialização do consumo** [...] como um contraponto à socialização da produção.” (PEREIRA, 2012a, p. 35, grifo da autora).

Por isso, na avaliação de Lima (2002), a passagem do Estado de Direito Liberal para o Estado Social keynesiano não significou a ruptura com as tradições liberais, mas uma continuidade no sentido de que essa nova configuração assumida pelo Estado Moderno, a partir da Grande Depressão de 1929-1930, sobretudo do II pós-guerra, manteve todo o ordenamento jurídico de inspiração liberal.

No que diz respeito à relação estabelecida entre o Estado keynesiano e a sociedade, Pereira (2012a) argumenta que, como fruto das tensões sociais próprias do período, a classe trabalhadora adotou a causa dos direitos sociais, pressionando o Estado a regular a melhoria das suas condições de trabalho e vida, sendo “[...] por meio da incorporação da questão social na agenda política e sua paulatina incorporação em **questão de direito**, que a integração do Estado com a sociedade civil tornou-se uma realidade irrecusável.” (PEREIRA, 2012a, p. 37, grifo da autora).

Esse é um exemplo da dimensão contraditória do Estado capitalista, pois, sob pressão social, atende tanto os interesses relacionados à acumulação do capital quanto algumas reivindicações dos trabalhadores (demandas do trabalho), como forma de cumprir o seu papel não somente coercitivo, mas também de consentimento, mesmo sem ruptura com o capital, em busca de legitimidade para garantir sua hegemonia.

Todavia, com os sinais da crise estrutural do capitalismo no final dos anos 1970, caracterizada pela queda tendencial da taxa de lucro, pelo avanço das lutas sociais, pela hipertrofia da esfera financeira e pelo esgotamento do padrão taylorista-fordista, ocorre um

processo de reestruturação capitalista em escala mundial, denominado por diversos autores (ANTUNES, 1995; CHAÚÍ, 1999, dentre outros) de regime de acumulação flexível, modelo toyotista de produção, ou ainda pós-fordismo, apresentando como principais traços: o desemprego estrutural, o monetarismo e o capital financeiro, adquirindo centralidade na economia; a terceirização, privatização, a transnacionalização da economia, os princípios de polivalência e multifuncionalidade, entre outros.

É o que Pereira (2009b) denominou de crise do Estado Social keynesiano ou crise do regime de produção e modo de regulação fordista e sua substituição pelo regime de produção e modo de regulação pós-fordista, pois o *Welfare State* foi considerado o responsável pela crise econômica do final dos anos 1970, quando se pensava que a solução seria a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais.

Diante disso,

A partir dos anos 1980 uma nova ortodoxia econômica assumiu o lugar do keynesianismo no mundo ocidental. Trata-se do que ficou conhecido como neoliberalismo por ser, de fato, o liberalismo econômico revisitado e adaptado aos tempos atuais do capitalismo globalizado e da produção flexível. (PEREIRA, 2012a, p. 38).

Com o slogan “Estado mínimo, mercado máximo”, o neoliberalismo se caracteriza como uma ordem social regulada pelos princípios do livre-mercado, tendo surgido como contraponto ao Estado intervencionista e de Bem-Estar e seus principais pilares (políticas sociais universais, pleno emprego e seguridade social), o que provocou novas articulações entre economia e sociedade.

Dessa maneira, as mudanças de ordem política, econômica e social provocadas pelo “novo regime de acumulação”, pautado na competitividade própria da lógica mercantil, determinaram novas relações entre o capital e o trabalho. O processo de trabalho “flexibilizado” exigiu redefinição na relação salarial, na forma de contratação, na qualificação profissional, na gestão e forma de integração no ambiente de trabalho e ainda na função de trabalhador, caracterizada como polivalente ou multifuncional. Quer dizer, “[...] como **modo de socialização**, o pós-fordismo padece de muitas incertezas e não se compara com a força socializadora e relativamente consensual do fordismo”. (PEREIRA, 2009b, p. 223, grifo da autora).

Face a esse quadro, a alternativa apontada pelo modelo neoliberal para superação da crise do Estado Social não conseguiu obter o êxito desejado nos seus diferentes propósitos, desencadeando graves consequências, como as apontadas por Behring e Boschetti (2007, p. 127):

A hegemonia neoliberal na década de 80 nos países capitalistas centrais não foi capaz de resolver a crise do capitalismo nem alterou os índices de recessão e baixo crescimento econômico, conforme defendia. As medidas implantadas, contudo, tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram aumento do desemprego, destruição de postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais.

Em síntese, Pereira (2009b, p. 232) afirma que “[...] vivemos sob a égide do ideário neoliberal e este não dispensa a participação do Estado no desenvolvimento de seus negócios”.

Sobre a relação entre o Estado Neoliberal e a sociedade civil, Simionatto (2004, p. 26) garante que “[...] é a partir dos fundamentos do projeto neoliberal que se intensifica, nos anos 1990, nos planos teóricos e prático-políticos, uma conformação de sociedade civil com legalidade e institucionalidade próprias, situadas entre o Estado e o mercado”.

O neoliberalismo atinge, pois, diretamente as políticas sociais de caráter universal, transferindo a responsabilidade do Estado para o mercado e/ou para a sociedade civil, que passam a exercer centralidade de “intervenção” na área social.

Nesse novo contexto, a sociedade civil passa por um processo de redimensionamento do sentido originalmente gramsciano, que conferia importância da sociedade civil para o processo de transformação social, aparecendo agora deslocada da esfera estatal e permeada pela racionalidade do mercado.

Portanto, o que se percebe é que

Estas propostas neoliberais vêm crescentemente desresponsabilizando o Estado no atendimento e garantia dos direitos de cidadania, passando tal responsabilidade à sociedade civil, sob forte apelo aos princípios de solidariedade. Neste aspecto, há um deslocamento para a sociedade civil de atribuições que anteriormente eram do Estado, passando para a “responsabilidade privada” questões que faziam parte do domínio dos direitos. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999c, p. 28).

Como na perspectiva neoliberal há a exaltação do mercado e satanização do Estado, a sociedade civil é vista como uma nova esfera social, chamada de terceiro setor, ao lado do Estado e do mercado, com a função de assumir a oferta de serviços públicos à população excluída, em consequência da minimização da intervenção social do Estado e acesso aos produtos e serviços oferecidos pelo mercado, devido ao aumento do desemprego.

Nessa perspectiva, a redefinição da noção de sociedade civil abordada por Dagnino (2004) consiste no fato de que esta se constitui o deslocamento mais visível produzido no âmbito da hegemonia do projeto neoliberal. Segundo a autora,

O resultado tem sido uma crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONG, onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘Terceiro

Setor'. Reforçada pelo que tem sido chamado de 'onguização' dos movimentos sociais. (DAGNINO, 2004, p. 100).

Ela chama atenção também para a heterogeneidade do campo das ONGs e os papéis desempenhados por elas, vinculados a diferentes projetos políticos, muitas vezes com o foco apenas na sobrevivência das suas entidades. Além disso, a relação com os diferentes governos locais, em diversos níveis, buscam parceiros “confiáveis” e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores.

Montãno (1999) explica ainda a expansão do terceiro setor dentro da transição das “lógicas do Estado” para as “lógicas da sociedade civil”, afirmando que na perspectiva neoliberal há uma conversão do estatal em público e do mercado econômico em privado e uma separação do Estado e da sociedade civil, como esferas autônomas.

Segundo o autor,

Para os neoliberais, o **Estado** (autonomizado) e a **esfera pública** – o social (“deseconomizado” e “despolitizado”) mais a “política formal (“deseconomizada”) – são a mesma coisa. [...] De outro lado, para os neoliberais, “**sociedade civil**” (também autonomizada), **privado** e **econômico** (“despolitizado”), e portanto, o **mercado**, confluem na mesma coisa. No pensamento neoliberal, é na sociedade civil, enquanto mercado, onde os **processos econômicos** devem se desenvolver naturalmente, portanto, onde as empresas devem se assentar. (MONTÃO, 1999, p. 57-59, grifo do autor).

Há, então, uma aproximação cada vez maior da sociedade civil com o mercado determinando outro tipo de relação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado, por isso é necessário “[...] pensarmos em uma noção de sociedade civil que se articule com o espaço público. Não reduzida, portanto, a um conjunto de atores privados que atuam no espaço público (como a concepção do terceiro setor sugere)”. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999c, p. 28). Porque, de acordo com Nogueira (2011, p. 119), “[...] se pensarmos dialeticamente, não teremos como virar as costas para o Estado, ficar longe do parlamento nem fugir da política. Não teremos como glorificar unilateralmente o mercado ou a “sociedade civil”, nem como justapor a luta social à luta institucional”.

Isso significa “[...] pensar, portanto, na construção de outro projeto de sociedade, significa apostar decisivamente na formação de uma cultura política capaz de reestabelecer a relação dialética entre Estado e sociedade civil”. (SIMIONATTO, 2004, p. 29).

Assim, a partir da discussão mais geral do Estado e sociedade civil no capitalismo, se faz necessário entender de qual sociedade está se falando no contexto da formação do Estado brasileiro.

Para esse fim, serão abordados no próximo tópico aspectos fundantes da formação

sociopolítica do Estado brasileiro, particularmente como se estabeleceu a relação entre o público e o privado, bem como considerações sobre a cultura política no Brasil e as diferentes práticas políticas determinadas por ela.

1.2 Formação sociopolítica do Estado brasileiro: entre o público e o privado

Este tópico tem como principal objetivo traçar um panorama do pensamento social brasileiro, com a clareza de que se trata de uma área multidisciplinar de pesquisa que concentra o interesse nas Ciências Sociais com ênfase nas disciplinas Antropologia, Ciências Políticas e Sociologia, o que resulta em diversas formas de conceber e apreender a formação econômica, política e social brasileira.

Esta área de pesquisa encontra-se em expansão e já está consolidada nos principais cursos de pós-graduação do país, tendo como principal objeto ou problemática a compreensão do Brasil, sua formação histórica, social, cultural e política. Segundo Vianna (apud SCHWARCZ; BOTELHO, 2011), apesar de a área tratar de uma diversidade de temas, persiste na investigação sobre as condições particulares que presidiam a Revolução Burguesa no Brasil.

Segundo o autor,

Sob essa angulação, que põe em evidência o fato capital de que transitamos para o moderno sem romper com as forças da tradição, a maior preocupação da literatura tem sido a de identificar, por diferentes objetos e estratégias de pesquisa, a gênese do que seria o autoritarismo político constitutivo à formação do país. (VIANNA, apud SCHWARCZ; BOTELHO 2011, p. 141).

Muitos pesquisadores buscam os fundamentos para as suas análises nas obras clássicas dos autores brasileiros, privilegiando os estudos da geração de 1930 em várias dimensões.

Nogueira (2001) garante que, para resolver a questão de “como se pensa”, é necessário considerar “como se pensou” o Brasil ao longo do tempo e, para tanto, localiza nos anos 80 e 90 do século XX um ponto avançado do relacionamento intelectual com as tradições teóricas e com as obras que “descobriram” e interpretaram o Brasil no decorrer do século. Essa interação representou um diálogo e, ao mesmo tempo, ruptura com o passado baseado nas seguintes tradições: a) a narrativa histórico-sociológica, de Oliveira Viana, Sergio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre; b) a análise sociológica, de Florestan Fernandes e da escola uspiana; c) a história político-econômica de Caio Prado Junior e Celso Furtado e d) a elaboração teórica e a cultura política do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Interessante observar que Nogueira (2001) reconhece diferenças entre as tradições, porém indica pontos em comum importantes entre elas, tais como: eram totalizantes, ainda que não necessariamente dialéticas; buscavam a grande narrativa; queriam fazer ciência e alcançar padrões superiores de rigor teórico; tinham um projeto nacional como perspectiva e guia de atuação e estavam imbuídas de uma vocação pública. É obvio para o autor que essas afinidades possuíam pesos diferenciados e relativos entre as tradições.

O reconhecimento da produção teórica da geração de 1930 sobre como se deu a formação da sociedade e do Estado brasileiro é, também, apontado por Oliveira (2001), quando afirma o uso de duas categorias de análise fundamentais para a interpretação: a radicalidade e a especificidade. Destacam-se, dentre os autores, cinco considerados por ele como os grandes demiurgos que forneceram a chave de como pensar o Brasil: Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Junior (tríade sagrada), acrescentando Florestan Fernandes e Celso Furtado, da geração posterior à de 1930.

Questiona-se então: Como foi construída a imagem do Brasil no seu processo de formação sociopolítica, ou seja, quais os determinantes sócio-históricos da nossa formação?

Nesse sentido, Oliveira (2001) faz uma síntese geral da contribuição de cada autor para o entendimento radical da singularidade brasileira. De Gilberto Freyre, ressalta o modo novo de interpretar a sociedade, através da denúncia vigorosa do escravismo, explicando-o pela violência social e sexual. Em Sergio Buarque, destaca que, ao trabalhar com o tema de uma sociedade patrimonialista, “[...] ele recusa o tratamento cordial, e ao contrário, acusa a chamada cordialidade brasileira como um problema e um estigma que acompanha a formação da sociedade”. (OLIVEIRA, 2001, p. 90). Lembra ainda que Holanda é, possivelmente, o único dos nossos clássicos que aposta, decisivamente, na democracia. Sobre Caio Prado Junior, enfatiza que, ancorado no marxismo, o autor elabora uma interpretação original, criando uma escola de pensamento sobre a história brasileira. E a respeito deste estudioso acrescenta:

O radical em Caio Prado Junior será inscrever a história brasileira na história mundial: a colônia é uma obra da expansão capitalista e a ela estará ligada definitivamente. Combina-se em Caio o movimento geral da expansão capitalista e o “específico” nacional, que será o escravismo: enquanto no centro o capitalismo está liquidando o trabalho servil, sua forma colonial assenta-se sobre o trabalho escravo. (OLIVEIRA, 2001, p. 91).

Ao incluir Florestan Fernandes com sua obra *Revolução Burguesa* no panteão dos demiurgos do Brasil, Oliveira (2001) sublinha a radicalidade e a especificidade do autor ao apontar os limites e os problemas da democracia numa específica periferia capitalista. E por fim, cita Celso Furtado pela sua contribuição à teoria do subdesenvolvimento “[...] não

como elo numa cadeia contínua entre o não desenvolvido e o desenvolvido, mas uma criação específica do capitalismo na sua periferia, no modo histórico, portanto, e não uma sequência de fases.” (OLIVEIRA, 2001, p. 92).

Comparato (2001) foi outro autor que analisou a contribuição particular de Caio Prado Junior para compreender o Brasil na sua formação histórica e política, quando este menciona o grande domínio rural escravista como a instituição central no Brasil durante mais de três séculos; quando mostra que a sociedade brasileira não conheceu o feudalismo e passou diretamente do período clânico para o período de sociedade de classes; e quando ressalta também a importância do clã patriarcal e a sua dimensão decisiva na organização das relações sociais, na atividade econômica e na vida pública. “Nós tivemos sempre, desde o início, uma sociedade de dominação, no sentido etimológico, ou seja, uma sociedade do senhor proprietário, e até hoje as nossas relações sociais são marcadas por essa dominação.” (COMPARATO, 2001, p. 98).

Conforme complementa Cândido (2002), os três autores citados (Freyre, Holanda e Prado Junior) e, respectivamente, suas principais obras: *Casa Grande e Senzala*, *Raízes do Brasil* e *Formação do Brasil contemporâneo* são as grandes referências para o entendimento do pensamento social brasileiro porque “[...] traziam a denúncia do preconceito de raça, a valorização do elemento de cor, a crítica dos fundamentos ‘patriarcais’ e agrários, o discernimento das condições econômicas, a desmistificação da retórica liberal”. (CÂNDIDO, 2002, p. 933).

Na mesma direção analítica, Coutinho (2001) imputa a Caio Prado Júnior e a Florestan Fernandes a responsabilidade de fornecerem uma imagem do Brasil extremamente rica e atual, reconhecendo a diferença entre os autores, mas alertando para seus traços em comum, isto é, a postura radical na busca da especificidade brasileira, quando ambos pensaram os processos de transição que levaram o Brasil ao capitalismo e a dificuldade para erradicar da modernidade brasileira os traços mais perversos do nosso passado.

As análises do autor revelam uma aproximação entre Caio Prado Junior e Gramsci, quando este avaliou o processo de unificação estatal da Itália e aquele, a Independência do Brasil. “Ambos se deram conta de que há processos de transição que se dão pelo alto, resultam do acordo entre frações de classes dominantes e têm como objetivo principal a exclusão de qualquer protagonismo das camadas subalternas.” (COUTINHO, 2001, p. 104).

A apreciação caiopradiana sobre a transição do Brasil para a modernidade teve sua centralidade no debate da questão agrária, demonstrando que ao mesmo tempo que foram

introduzidas novidades, muitos elementos da velha ordem foram conservados.

Caio Prado nos mostra o fato de que a introdução do capitalismo no campo se combinou com a permanência do latifúndio e da coerção extra-econômica sobre o trabalhador rural, que gerou toda essa seqüela de desigualdades, esse déficit de cidadania, esse conjunto de injustiças que nos marcam até hoje. (COUTINHO, 2001, p. 105).

Quanto a Florestan Fernandes, Coutinho (2000), em outro texto, pontua que o tema central da “imagem do Brasil” para o autor é a “revolução burguesa”, ou seja, os processos que nos conduziram à “modernidade” capitalista, às especificidades próprias do nosso capitalismo e as tendências e caminhos que apontam para a superação da formação econômico-social do Brasil. O autor afirma que Fernandes prefere destacar em sua análise do caminho não clássico³ do Brasil para a modernidade a questão da dependência externa, da nossa dependência do imperialismo.

Ao analisar a *Revolução burguesa* de Fernandes, Oliveira (1999) afirma a hipótese do autor sobre a impossibilidade do caráter revolucionário da dominação burguesa no Brasil, da seguinte forma:

O que ele quis dizer é que em não havendo rompido nunca com as bases do poder latifundiário, de um lado, e, de outro, em cedendo sua primazia ao imperialismo internacional, a burguesia nacional havia realizado a passagem para a dominação econômica de classe sem qualquer ruptura revolucionária. Mas que isso, as transformações que o capitalismo introduz na estrutura de relações sociais, sobretudo a emergência de um proletariado independente, a libertação do campesinato dos laços de dependência e da servidão [...] acurralam o sistema de dominação de classe, com o que a burguesia reage sempre sob a forma de ditaduras. (OLIVEIRA, 1999, p. 60).

No entanto, em que pese Coutinho (2001, p. 107) reconhecer os limites na imagem do Brasil traçada por Prado Junior e Fernandes, ele afirma que “[...] esses processos ‘não-clássicos’ de transição para o capitalismo combinam modernização e conservação. É uma forma de transição que reproduz o velho, que repõe o velho sob novas formas, mas que certamente também introduz o novo.[...]”.

Desse modo, um dos traços que permaneceu desde o processo de colonização do Brasil foi a indistinção entre o público e o privado na formação do Estado brasileiro.

De acordo com Martins (1994), no Brasil a distinção entre o público e o privado nunca chegou a se constituir, pois, durante todo o período colonial, os direitos se superpuseram entre o público e o privado. Não havia uma distinção entre os bens do Estado e bens do cidadão, de modo que entre eles se estabelecia uma clara relação contratual. O autor considera necessário recorrer à história daquilo que permaneceu, isto é, à história da

³ Segundo Coutinho (2000), a via clássica implica uma solução revolucionária, com a destruição da grande propriedade pré-capitalista e a criação de um campesinato livre, enquanto o caminho “não-clássico” tem lugar quando a grande propriedade e a velha classe latifundiária se conservam, introduzindo progressivamente e “pelo alto” novas relações capitalistas.

constituição de mecanismos de poder e da constituição de instituições em que o público e o privado se confundem. Para ele,

Trata-se de entender o público e privado não como práticas definidoras de condutas subjetivas, mas como concepções submetidas ao arbítrio de quem personifica o público e de quem personifica o privado. No Brasil dos séculos XVI e XVII, o público era quase que inteiramente personificado pelo privado. [...] República era, pois, sinônimo de coisa pública administrada pela assembleia dos particulares, isto é, dos súditos. Contraditoriamente, no fundo, era público o que não era do rei, isto é, do Estado. E que estava, portanto, sob administração dos agentes do privado. (MARTINS, 1994, p. 24).

A influência dos autores clássicos, segundo Neves (2008a), aparece como uma marca na construção do pensamento social brasileiro sobre o imbricamento entre o público e o privado. Para ela, a indistinção entre público e privado aparece com a influência ibérica no processo de colonização, e citando Buarque afirma:

A influência europeia e, em particular, a portuguesa, nos revelou que a autoridade, a ordem, a disciplina e a obediência – traços de um mundo privado – são estendidas ao mundo público, onde os sujeitos reproduzem, no Estado, os interesses personalizados, privados, em detrimento dos interesses públicos. (NEVES, 2008a, p. 85).

Também tomando como referência a obra de Buarque, *Raízes do Brasil*, Sallum Junior (1999) sustenta que, para o autor, o indivíduo formado em um ambiente dominado pelo patriarcalismo dificilmente conseguirá distinguir entre o domínio privado e o domínio público, comportando-se como um funcionário “patrimonial”. Assim,

Vale sublinhar que esta concepção de patrimonialismo diz respeito a uma forma de domínio político em que agrupamentos enraizados em grupos particularistas da sociedade – a família e seus desdobramentos - produzem um viés na esfera pública, submetem o Estado, e o interesse geral, ao seu particularismo. (SALLUM JUNIOR, 1999, p. 250).

E complementa, afirmando que esse é o caso do Brasil, porque aqui quase sempre predominou, tanto na administração pública quanto em outras áreas, o modelo de relações gerado na vida doméstica – a esfera de laços afetivos e de parentesco.

A fundação do Estado brasileiro enraizada no patriarcalismo e patrimonialismo explica muito das relações estabelecidas entre os domínios públicos e privados no nosso país.

Como demonstra Soares (2012), a sociedade brasileira tem em sua composição o “tipo primitivo da família patriarcal”, denotando um estreito vínculo entre a esfera da vida privada e a esfera da vida pública, dificultando a formação de um Estado pautado nos ideais de modernidade e restringindo as possibilidades de exercício de cidadania.

Desde a afirmação de Prado Junior de que durante o processo de modernização da sociedade brasileira, a administração pública se tornou uma ‘densa trama de negócios particulares’, sabe-se que o Estado esteve continuamente a serviço de interesses privados,

pois, como justifica Coutinho (2008), a primeira manifestação deste ‘privatismo’ reside no fato de que o Estado brasileiro sempre apresentou fortes características patrimonialistas, sendo tratado pelos seus ocupantes como propriedade pessoal.

Em outra perspectiva, esse debate foi atualizado tanto por Coutinho (2008a) quanto por Oliveira (1999), quando chamaram atenção para o processo de privatização do público no contexto do neoliberalismo, visto que, para o primeiro, a intervenção do Estado na economia favoreceu a expansão do capital privado. “É possível comprovar esse subsidiamento do capital privado pelo setor público em todos os campos da intervenção do Estado na economia brasileira” (COUTINHO, 2008a, p. 125).

Já Oliveira (1999), quando analisou a privatização do público, enfatizou a destituição da fala e a anulação da política, além de interpretar a constituição da esfera pública e a privatização das empresas estatais. Para ele, todo esse processo significa “[...] uma privatização da esfera pública, sua dissolução, a apropriação privada dos conteúdos do público e sua redução, de novo, a interesses privados”. (OLIVEIRA, 1999, p. 58).

Diante disso, cabe agora recuperar alguns aspectos da configuração política do Estado brasileiro em diferentes períodos históricos, buscando destacar entre seus traços marcantes aqueles que permaneceram e tornaram-se obstáculos na construção de direitos sociais e impeditivos da socialização da política, particularmente o autoritarismo, o corporativismo e o populismo, além do patrimonialismo e patriarcalismo já citados.

O quadro que será esboçado tem como referência os estudos de Chauí (2013a), Coutinho (2000), Oliveira (1999), Schwartzman (1988), assim como Vieira e Paula (2014).

Apesar de a maioria desses autores apresentarem a década de 1930 como marco histórico para a compreensão dos elementos característicos do Estado brasileiro, Coutinho (2000), a partir dos paradigmas da “via prussiana” (Lenin), da “revolução passiva” (Gramsci) e da “modernização conservadora” (Moore Jr.), aponta algumas determinações decisivas da formação do Estado que se gestou em nosso país desde a Independência.

Ressalta que, além de termos herdado a burocracia portuguesa, o processo de independência não se constituiu absolutamente em uma revolução no sentido forte da palavra, isto é, não representou um rompimento da ordem estatal e socioeconômica anterior, mas foi apenas um rearranjo entre as diferentes frações da classe dominante, caracterizando-a de Independência “pelo alto”. O autor demarca a presença muito forte do Estado na vida brasileira, assegurando que “[...] o Estado moderno brasileiro foi quase sempre uma ‘ditadura sem hegemonia’, ou para usarmos a terminologia de Florestan Fernandes, uma ‘autocracia burguesa’”. (COUTINHO, 2000, p. 111).

O ingresso na modernidade a partir dos anos 1930 tem em Getúlio Vargas a alusão de ter consolidado a transição do Brasil para o capitalismo, ou, melhor dizendo, de ter generalizado as relações capitalistas no país, inclusive com a expansão industrial, na qual o Estado brasileiro assumiu o protagonismo do processo de industrialização, inclusive por meio de criação de empresas e bancos estatais, o que favoreceu o desenvolvimento do capital nacional.

Lembra-se aqui de que a história brasileira é eivada de autoritarismo. E Oliveira (1999) chama atenção para o fato de que desde a Revolução de 30, o Brasil enfrentou duas ditaduras: a de Vargas, entre 1930 e 1945, e a que seguiu o golpe militar de 1964 até 1984, perfazendo 35 anos de ditadura em 60 anos de história da dominação de classe. O autor recupera a história da classe dominada para mostrar que o esforço de fazer política no Brasil, quase sempre partiu dela, uma vez que, tanto a ditadura Vargas quanto o golpe de 1964, a partir de estratégias diferentes, operou para a anulação do dissenso, para o silenciamento dos trabalhadores. “O golpe de Estado de 1964 e toda sua duração não foram senão o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos trinta”. (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

Por outro lado, Chauí (2013a) debate o autoritarismo sob a ótica da sociedade, por entender que este é um fenômeno que não afeta exclusivamente o Estado. Para ela, a sociedade brasileira é também autoritária e dela provêm diversas manifestações do autoritarismo político, destacando entre seus traços mais marcantes: o fato de a nossa sociedade ser estruturada pela matriz senhorial da colônia; de ela ser estruturada a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência e nas relações de favor e tutela, de modo que a indistinção entre o público e o privado é histórica. E acrescenta:

Essa partilha do poder torna-se, no Brasil, não uma ausência do Estado [...], nem um excesso de Estado [...], mas é a forma mesma de realização da política e de organização do aparelho do Estado em que os governantes e parlamentares “reinam” [...] mantendo com os cidadãos relações pessoais de favor, clientela e tutela, e praticam a corrupção sobre os fundos públicos. (CHAUÍ, 2013a, p. 228).

Outra marca do período varguista é a característica do Estado corporativista, com sua estratégia de cooptação das principais lideranças dos movimentos sociais e a incorporação do movimento sindical ao aparelho do Estado. Segundo Schwartzman (1988),

Quando a cooptação se institucionaliza, ela assume, muitas vezes, características corporativistas, que consistem na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interesse em instituições supervisionadas e controladas pelo Estado. É por mecanismos corporativos que o Estado brasileiro tem buscado, desde pelo menos os anos 30, com grau relativo de sucesso, enquadrar os sindicatos, as associações patronais e as profissões liberais, incluindo aí todo o sistema de ensino superior. (SCHWARTZMAN, 1988, p. 15).

Em outras palavras, o varguismo é redefinido a partir da nova relação de forças estabelecidas no seu interior, entre os velhos propósitos de cooptação, que segundo Oliveira (1999) é o nome sociológico da anulação da política.

O terceiro traço da configuração do Estado brasileiro, o populismo, também foi uma particularidade marcante do regime getulista.

Foi precisamente no primeiro governo Vargas que a política populista mais se evidenciou e nele também se deu a implementação da política econômica nacional-desenvolvimentista, que conservou as características essenciais desse tipo de Estado. “Como se sabe, durante todo o período populista, o sindicalismo continuou legalmente submetido à estrutura corporativista criada durante o Estado Novo”. (COUTINHO, 2000, p. 118).

A propósito, Chauí (2013a), ao discutir a prática da representação política no Brasil, reconhece que a relação entre o representante (do Estado) e a população é de favor, clientela e tutela e, no seu entender, é exatamente isso que se manifesta na força do populismo na política brasileira.

A autora sistematizou as principais características do populismo da seguinte forma: a) um poder que se realiza sem recorrer às mediações políticas institucionais, buscando uma relação direta entre governantes e governados, através de mediações pessoais; b) um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, portanto, uma relação de clientela; c) um poder que opera simultaneamente com a transcendência e a imanência, em que o governante é o detentor do poder, do saber e da lei; d) o lugar do poder e seu ocupante são indiscerníveis, porque o lugar do poder encontra-se total e plenamente ocupado pelo governante, que o preenche com sua pessoa; e) um poder de tipo autocrático, pois tanto o exercício do poder como a forma do governo será de tipo autocrático.

Além disso, Schwartzman (1988), ao estudar as bases do autoritarismo brasileiro distinguiu dois tipos de populismo. O populismo plebiscitário, que é pouco mais do que um instrumento de legitimação do poder, por isso geralmente mantido dentro de limites “convenientes”, e o populismo de tipo fascista, que como a experiência europeia demonstrou é a outra cara do autoritarismo e usado para a conquista e manutenção do poder com difícil possibilidade de limites. Para o autor, “[...] o Estado brasileiro convive bem com o primeiro, mas tem horror às ameaças do segundo”. (SCHWARTZMAN, 1988, p. 16).

De fato, como acentua Coutinho (2000), esse modelo de Estado burguês – intervencionista e corporativista - perdurou, pelo menos, até o Governo Geisel, mesmo que com manifestações variadas em diferentes períodos históricos.

No entanto, atribui-se a esse governo um projeto de desenvolvimento socioeconômico e político que culminou com o restabelecimento da ordem democrática no país em novas bases, representando o fim da ditadura civil-militar no Brasil como uma espécie de consenso entre as frações da classe dominante pelo retorno à democracia, como asseguram Vieira e Paula (2014).

Ademais,

É evidente que, ao longo de todo o período que vai dos anos 1930 até o Governo Geisel, houve inúmeras variações: embora a proposta de modernização que poderíamos chamar de “nacional-desenvolvimentista tivesse se conservado, ocorreram mudanças no modo de implementá-la. Além da alternância entre regimes ditatoriais (1937-1945 e 1964-1985) e formas limitadas de democracia liberal (1945-1964), variou ao longo do período o modo pelo qual se tratou o capital estrangeiro. (COUTINHO, 2000, p. 120).

Mesmo assim, a transição negociada entre o regime militar e a Nova República implicava a contenção dos ímpetus renovadores expressos pelo movimento das “Diretas Já” e pelo renascimento de certas lideranças populistas tradicionais e a entrega do poder a uma liderança civil mais tradicional e “confiável”, capaz de se valer do populismo sem se deixar dominar por ele. É claro que Schwartzman (1988) se refere à eleição de Tancredo Neves.

Em síntese, Coutinho (2000) argumenta que um dos traços mais característicos desse modelo de Estado burguês, que conhecemos ao longo de meio século, era um Estado no qual a supremacia da classe no poder se dava através da dominação (ou da ditadura) e não da direção político-ideológica (ou da hegemonia). Falando nos termos gramscianos, nesse tipo de Estado, o autor observou uma hegemonia de uma fração da classe dominante sobre as outras frações, o que designou de dominação sem hegemonia, principalmente nos momentos de ditadura explícita em nosso país.

Porém, no período populista (1951-1964) ocorre uma variação. “Sem que houvesse desaparecido o caráter autoritário e corporativista do Estado, tem lugar o que eu chamaria de ‘hegemonia seletiva’” (COUTINHO, 2000, p. 123), o que quer dizer que nesse tempo o Estado obteve um relativo consenso de segmentos importantes das camadas populares, considerando a ampliação dos direitos trabalhistas garantidos na época.

Observa-se então que muitas dessas características, assentadas como mito fundador na nossa formação social, ainda permanecem nas práticas políticas contemporâneas, talvez com forma aparentemente diferenciada, mas mantendo o mesmo princípio.

Nessa perspectiva, discorrer-se-á no próximo tópico sobre os reflexos dos aspectos fundantes do Estado brasileiro na construção da cultura política nacional e como esta se manifesta nas práticas políticas desde o período colonial até a atualidade.

1.2.1 Cultura política⁴ no Brasil: práticas políticas que obstaculizam a conquista de direitos

São várias as dimensões que persistem da nossa formação social até a época presente. Ainda é possível encontrar práticas de corporativismo, autoritarismo, populismo e ainda de patrimonialismo nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade brasileira, mesmo que revestidas de outras características. Além destas, outras manifestações fizeram e fazem parte da nossa cultura política, como, por exemplo: mandonismo, coronelismo, nepotismo, fisiologismo político e, principalmente, clientelismo, que impedem a construção de direitos sociais. Neste tópico, serão abordados alguns desses traços.

Da expressiva literatura sobre o assunto, serão considerados alguns autores para situar a temática. Dentre eles, destacam-se: Martins (1994) Sales (1994), Carvalho (1997), Neves (2008a, 2008b) e mais recentemente Chauí (2013a).

Para o propósito aqui assinalado, é relevante retomar inicialmente alguns conceitos básicos, considerando a constatação de Carvalho (1997) de que há imprecisão e inconsistência no seu uso, devido à complexidade dos seus conteúdos. O autor argumenta sobre a necessidade de se fazer no Brasil não somente uma revisão dos conceitos mais universais, como clientelismo e patrimonialismo, mas também sobre noções mais específicas, como coronelismo e mandonismo.

Partindo da referência clássica de Victor Nunes Leal, Carvalho (1997) se reporta ao coronelismo como a maneira pela qual as relações de poder se desenvolviam na Primeira República; um “[...] sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente”. (CARVALHO, 1997, p. 1). Com o enfraquecimento do poder político dos coronéis, oriundo da decadência econômica dos fazendeiros, a manutenção do poder passou a exigir a presença do Estado. Sendo assim, para Carvalho (1997), o coronelismo caracteriza-se como uma longa fase de relacionamento entre os fazendeiros e o governo, morrendo simbolicamente em 1930 e enterrada definitivamente em 1937, em consequência da implantação do Estado Novo.

Outro aspecto explicado é a noção de mandonismo que é distinta da noção de coronelismo, pois se refere à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. Conforme complementa o mesmo autor, o mandonismo não é um sistema, é uma

⁴ Ao longo da tese, o conceito de cultura política adotado será baseado na análise de Alvarez, Dagnino e Escobar (2000, p. 25-26), que assim o definem: “a cultura política é o domínio de práticas e instituições, retiradas da totalidade social, que historicamente vêm a ser consideradas como propriamente políticas (da mesma maneira que outros domínios são vistos como propriamente ‘econômicos’, ‘culturais’, e ‘sociais’)”

característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. Ele acredita que a tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos.

Como se viu, o processo histórico do Estado brasileiro é marcado por uma estrutura de poder patrimonialista, cujas práticas políticas tipicamente clientelistas, herdadas do passado colonial escravista, ainda se fazem presentes na realidade contemporânea.

Entretanto, cabe resgatar o trato que os estudiosos brasileiros deram ao clientelismo, buscando identificar suas principais características e traços culturais que fazem essa prática política persistir entre nós.

Um dos autores pioneiros no estudo dessa temática é Martins (1994), que em sua obra *O poder do atraso* debate a relação entre clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. No seu ponto de vista,

Qualquer tentativa de interpretar a dinâmica do processo político brasileiro, e seus episódios singulares, passa pelo reconhecimento de que as mudanças só ganham sentido nas crises e descontinuidades do clientelismo político de fundo oligárquico que domina o país ainda hoje. Passa também pelo reconhecimento de que a tradição do mando pessoal e da política do favor desde há muito depende de seu acobertamento pelas exterioridades e aparências do moderno, do contratual. (MARTINS, 1994, p. 20).

Ao lado disso, o autor afirma categoricamente que o clientelismo político não desapareceu e, ao invés disso, em muitas regiões do País ele se revigorou, embora mudando de forma, praticado por uma nova geração de políticos de fachada moderna. Explicando seu argumento, o autor sugere que

[...] o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala. Portanto, é essencialmente uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre ricos e pobres. (MARTINS, 1994, p. 29).

Sob outro ângulo e demonstrando a limitação da análise feita por Martins, Neves (2008b) defende que

O clientelismo sempre contempla uma relação assimétrica e hierarquizada entre diferentes grupos sociais, na qual se fundamenta na ideologia do favor. É uma relação entre aqueles que possuem alguma representação política e que se traduz na barganha e nas trocas constantes com os que não detêm poder político nem econômico. (NEVES, 2008b, p. 51).

Carvalho (1997) igualmente contribui para a compreensão do conceito, quando sustenta que o clientelismo perpassa toda a história política do nosso país e esclarece como o conceito é usado na literatura internacional: “[...] de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p. 2). O autor considera o clientelismo um fenômeno muito mais amplo,

porém assemelhado no uso ao conceito de mandonismo. No entanto, confirma que as relações clientelistas se dão entre os governos, ou políticos, e setores pobres da população.

Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo à medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística. (CARVALHO, 1997, p. 3).

Dessa forma, a revisão da literatura realizada por Carvalho (1997) sobre os principais conceitos presentes na formação social brasileira levou-o a afirmar que “[...] a terminologia usada para discutir o poder na Colônia, no Império ou na Primeira República, reflete visões do Brasil de hoje, ou mesmo visões mais gerais sobre as leis e tendências das trajetórias das sociedades”. (CARVALHO, 1997, p. 7).

É nesse contexto que Neves (2008b) reconhece dois tipos de clientelismo: o tradicional/diádico, como aquele que busca a troca de favores entre duas pessoas, favorecendo os interesses pessoais e privados, típico das sociedades rurais, podendo existir também nas instituições, coexistindo com normas e regras institucionalizadas por grupos e partidos políticos. Então, “[...] dois tipos de relações se estabelecem: as pessoais (diádicas) e as institucionais (nos grupos)”. (NEVES, 2008b, p. 40).

Outro tipo de clientelismo para o qual a autora chama a atenção é o estabelecido entre as organizações coletivas como partidos e sindicatos, denominado de clientelismo de massa, corporativo e partidário. “Trata-se de um novo tipo de clientelismo, que se funda em favores coletivos – de massa – e institucionais, inseridos nos Partidos Políticos”. (GRAZIANO, 1976 apud NEVES, 2008b, p. 41). Porém, o que não muda, independentemente do tipo de clientelismo, tanto na relação tradicional quanto na mais moderna, do clientelismo de massa, é a troca de favores, como esclarece a mesma autora.

Em síntese, a forma em que o clientelismo permanece na sociedade moderna é aquela adaptada a novas configurações, todavia mantendo a relação de favor e de trocas como fundantes desse mecanismo político. Em outras palavras,

A novidade do clientelismo estaria associada à ideia de que os novos padrões seriam os políticos profissionais e as lideranças partidárias, que utilizam mecanismos institucionais para reproduzir a lógica do cliente/patrão, da troca e do favor em detrimento dos direitos conquistados. (NEVES, 2008b, p. 43).

Com base em outro enfoque, mas que justifica a mesma lógica do clientelismo, Chauí (2013a), ao analisar a sociedade colonial escravista com a designação de “cultura senhorial”, elucida que a sociedade brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos:

Nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. As diferenças e assimetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. [...] A divisão social das classes é naturalizada por um conjunto de práticas que ocultam a determinação histórica ou material de exploração, da discriminação e da dominação. [...]. (CHAUÍ, 2013a, p. 226).

Também Sales (1994), em estudo sobre as relações de mando e subserviência, de certa forma, próprias do clientelismo, utiliza as categorias cultura da dádiva e cidadania concedida para entender as raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. No intuito de demonstrar como esse traço da nossa formação social permanece, a autora demarca que,

No âmbito da sociedade escravocrata os homens livres e pobres, sujeitos ao favor dos senhores de terra, amesquinharam-se na sombra de suas dádivas. A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até os nossos dias. (SALES, 1994, p. 26).

A autora cunhou uma frase clássica para elucidar o tema do mando. “No nosso país ou bem se manda ou bem se pede [...]” (SALES, 1994, p. 2), explicando que assim se revela a gênese da nossa cultura do mando e da subserviência. Ela recorre aos citados demiurgos Gilberto Freyre e Sergio Buarque de Holanda para a compreensão dessa alteridade do mando/subserviência. No primeiro, encontrou a denúncia sobre o gosto pelo mando, como característica do brasileiro nascido ou criado na casa grande de engenho. Em Buarque, localizou os fundamentos para a manutenção dessas relações nas nossas raízes ibéricas assentadas na cultura da personalidade.

Quando discute a cultura política da dádiva, pautada na relação de favor, Sales (1994) pontua que esta chega à nossa *res pública* substituindo os direitos básicos de cidadania e aí a relaciona com a temática do clientelismo, remetendo à sua versão atual e à sua presença no aparato estatal. “[...] Permaneceram os mecanismos de clientelismo e patronagem, mudando, porém, a sua efetivação, pois os políticos locais de hoje são diretamente os representantes do Estado, quando antes havia a intermediação necessária do poder privado dos coronéis”. (SALES, 1994, p. 7).

Nesse sentido, não é difícil perceber, a partir das lições aqui expressas, que toda a dinâmica do processo político brasileiro, pautado nos elementos fundantes da nossa formação social (patriarcalismo, coronelismo, populismo, clientelismo), desde a tradição escravocrata, com sua cultura senhorial, desembocou no caráter autoritário e corporativista de Estado, em especial nos sucessivos períodos de ditaduras. Isso contribuiu para a exclusão do

protagonismo das camadas subalternas, restringindo de forma reiterada a participação popular na socialização da política.

Mesmo assim, é importante registrar que o elemento da contradição, de luta e resistência da classe dominada, sempre esteve presente na busca da efetivação da nossa democracia.

Por isso, esse breve panorama dos elementos fundantes do Estado brasileiro visa reconhecer se eles ainda permanecem na realidade atual, como forma de impedir a afirmação de direitos sociais e em que medida interferem na efetivação da política esportiva brasileira, principalmente no que diz respeito à participação democrática da sociedade civil na definição dos rumos dessa política para garantir o direito ao esporte para todos os brasileiros e brasileiras.

Para tanto, antes de discorrer sobre como se deu a participação social no Brasil, seus mecanismos e a luta para a construção dos caminhos que determinaram o processo de redemocratização do país e a busca de aprofundamento e consolidação da democracia brasileira, a seguir serão feitas considerações gerais sobre o debate acerca da democracia e suas diferentes teorias.

2 TEORIA DA DEMOCRACIA: CONSIDERAÇÕES GERAIS

Tal como a temática do Estado e da sociedade civil, a discussão sobre democracia na literatura é ampla e complexa, considerando que políticos e governos de diversos matizes assumem a democracia nos seus discursos e plataformas, mesmo quando implementam ações diametralmente antagônicas. É o uso da palavra como forma de legitimação, porque as decisões políticas são geralmente tomadas por uma minoria e à sociedade resta submeter-se a elas.

No entanto, no embate político e até acadêmico, revelam-se imprecisões que, muitas vezes, dificultam a identificação das distintas correntes de pensamento.

Dessa forma, neste capítulo faz-se uma revisão sobre as diferentes teorias da democracia, com destaque para o debate dos principais autores da democracia participativa, como pano de fundo para a contextualização do restabelecimento da democracia e do Estado de direito no Brasil após o golpe militar de 1964, para, assim, compreender-se como se deu o processo de participação da sociedade civil no período da transição democrática na perspectiva de controle democrático das políticas públicas, através de diferentes mecanismos de participação popular.

2.1 Democracia participativa e democracia representativa: notas introdutórias ao debate

O termo democracia não tem um significado preciso, pois ainda hoje é interpretado de maneira e com conotações conflitantes. Por exemplo, Arblaster (1988, p. 16-17) afirma que é um “[...] conceito essencialmente contestável. É uma ideia inerentemente discutível e mutável, [...] democracia é um termo que, [...] significará sempre para muitos um princípio político ou ideal bem-amado, e só por essa razão nunca conseguirá alcançar uma significação universal única”.

Todavia, é importante lembrar que a origem do termo democracia e o ideário a ele associado nos remetem à Grécia antiga. Conforme Held (1987, p. 1, grifo do autor), “Democracia significa uma forma de governo na qual, em contraposição às monarquias e às aristocracias, o povo governa. A democracia implica um Estado em que existe alguma forma de **igualdade política** entre o povo.”

Daí que estudar seu significado remete para uma trajetória histórica pelo menos parcial, pois para entender-se a ideia na contemporaneidade é preciso vê-la no contexto do seu uso no passado. Contudo, como não cabe no escopo deste texto um resgate de todo o percurso

histórico da democracia, far-se-ão algumas considerações sobre a democracia ateniense, visto ter sido na sua gênese que se deu a inauguração da dimensão mais efetivamente participativa, na forma de democracia direta.

De acordo com Cabral Neto (1997),

Em sua forma histórica, a democracia dos antigos, expressa na experiência ateniense, era uma democracia direta que se realizava num espaço restrito – a cidade/Estado grega, que se processava por intermédio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar as decisões políticas. O comparecimento à assembleia era teoricamente permitido a todo cidadão, não havia burocracia e o governo era exercido pelo povo. (CABRAL NETO, 1997, p. 288).

O autor diz teoricamente porque identifica a democracia ateniense marcada, contraditoriamente, por fortes elementos de exclusão, na medida em que não se estendia a toda a população.

Em outros termos, Coutinho (1997) apresenta a análise sobre cidadania em íntima articulação com a democracia e esta como sinônimo de soberania popular. O autor elucida que as primeiras teorias sobre cidadania surgiram na Grécia clássica, nos séculos V-IV antes da era cristã, correspondendo ao fato de que os gregos conheceram na prática as primeiras formas de democracia, nas quais um número relativamente amplo de pessoas interferia ativamente na esfera pública, contribuindo para a formação do governo. É nesse sentido que esse autor apresenta a definição de cidadão em Aristóteles, mas ressalta também que a cidadania entre os gregos clássicos não possuía uma dimensão universal, visto que, mesmo nas situações mais democráticas, como em Atenas, por exemplo, estavam excluídos dos direitos de cidadania os escravos, as mulheres e os estrangeiros. Apesar de reconhecer esses limites, identifica que “[...] foi certamente na Grécia clássica onde, pela primeira vez na história, surgiu a problemática da cidadania.” (COUTINHO, 1997, p. 3).

Silva (2003, p. 13) salienta também que, desde os tempos de Atenas, a democracia recebe críticas das classes dominantes, que passou a aceitá-la “[...] somente quando perceberam que ela poderia ser uma forte aliada na dominação de classe.” Contudo, Cabral Neto (1997) considera os limites da época e ressalta o expressivo significado histórico da democracia na Grécia, da seguinte forma:

Além da participação direta na vida política, a democracia ateniense era dotada de mecanismos que permitiam responsabilizar todos os ocupantes de postos perante o corpo político. Ela exercia, por exemplo, uma ampla fiscalização sobre sua magistratura, que mesmo sendo escolhida por sorteio, deveria ser submetida a exame prévio (dokimasia) e a uma devassa completa na sua vida pública e particular, e, ao terminar o mandato, a uma rigorosa prestação de contas perante uma comissão de fiscais públicos. (CABRAL NETO, 1997, p. 291).

Entretanto, é no contexto da modernidade que o debate sobre democracia, que

recrudesciu durante toda a Idade Média, ressurgiu no cenário político contrapondo a democracia direta dos antigos à democracia moderna/representativa, fundamentada no pensamento liberal, fruto do capitalismo. Pois, como se sabe, “[...] durante todo o século XIX, o liberalismo negava prática e teoricamente a universalização dos direitos políticos através da restrição do sufrágio, da proibição dos sindicatos, etc.; assim, mesmo quando não o fazia de modo explícito, negava a soberania popular”. (COUTINHO, 2011a, p. 36).

Coloca-se aí a necessidade de aproximação às principais teorias da democracia burguesa, representadas pelo que os autores denominam modelos de democracia. É importante esclarecer que, como todo modelo, nenhum deles é isento de ambiguidades, uma vez que, segundo Miguel (2005, p. 7), “[...] de fato, não há uma taxionomia ‘correta’ – elas são apenas menos ou mais úteis, de acordo com a contribuição que podem dar para a compreensão da teoria democrática”.

Mesmo assim, Silva (2003) ressalta que entre as diversas classificações de modelos ou teorias de democracia, a mais corrente na linguagem comum e acadêmica é a diferença entre “democracia direta” e “democracia representativa”. E é nesse sentido que serão apresentadas aqui, lembrando que “[...] os diversos modelos têm um conteúdo classista que se expressa nos limites e na forma de controle da participação das classes populares” (SILVA, 2003, p. 13).

É nessa perspectiva que Held (1987) classificou os modelos em dois tipos mais amplos: democracia participativa ou direta (um sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) e democracia liberal ou representativa (um sistema de governo que envolve ‘oficiais’ eleitos que tomam para si a tarefa de ‘representar’ os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos dentro do quadro de referência do ‘governo da lei’). A democracia liberal tem como variantes, segundo Macpherson (1978), os Modelos de Democracia Protetora, Democracia Desenvolvimentista e Democracia de Equilíbrio, que prevaleceram alternadamente desde o início do século XIX.

Na mesma direção, Silva (2003) agrupou no segundo modelo a democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista, identificando a sua sistematização por Joseph Schumpeter, em 1942, com a obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, e, posteriormente, aprimorada por Robert Dahl. Para a autora,

Suas formulações ancoram-se no pressuposto de que a sociedade é formada por indivíduos consumidores de bens políticos e que se associam a distintos grupos em busca da maximização de seus interesses. [...] Segundo os teóricos desse modelo, a democracia é um método de escolha e de autorização de governos, ou seja, [...] é concebida como um mecanismo de mercado em que os consumidores são os votantes, e os políticos são os empresários. (SILVA, 2003, p. 13-14).

Já Macpherson (1978, p. 27), ao referir-se à divisão dos modelos de democracia, sustenta que “[...] o importante não é a classificação, mas o reconhecimento de quão profundamente os pressupostos do mercado sobre a natureza do homem e da sociedade penetram a teoria da democracia liberal.”

Os conceitos de liberdade, igualdade e democracia foram desenvolvidos pelo grupo denominado por Held (1987) de Nova Esquerda, que inspirados nas ideias de Rousseau, dos anarquistas e nas posições marxistas libertárias provocaram a reformulação das concepções da esquerda sobre democracia e liberdade. Dentre os vários sujeitos que contribuíram para esta modificação, Held (1987) destacou Macpherson, Pateman e Poulantzas como os principais representantes do novo modelo de democracia participativa, reconhecendo que eles não têm posições idênticas.

Além disso, o autor sintetizou quatro aspectos-chave da democracia participativa: a) a participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade, inclusive o local de trabalho e a comunidade local; b) reorganização do sistema partidário, tornando os líderes dos partidos diretamente responsáveis perante seus membros; c) operação de ‘partidos participativos’ em uma estrutura parlamentar ou congressista e d) manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas.

A ideia de democracia participativa, segundo Macpherson (1978), surge como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda ocorridos na década de 1960 na Europa, difundindo-se entre a classe trabalhadora na década seguinte em consequência das insatisfações com o trabalho fabril.

Nas mesmas décadas, a ideia de que devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se [...] sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular. (MACPHERSON, 1978, p. 97).

O autor discute no Modelo de Democracia Participativa a possibilidade real de ampliação da participação do cidadão na sociedade moderna, considerando a sua dimensão populacional. Vislumbra os avanços na tecnologia e nas telecomunicações como um aspecto facilitador da participação, sem descartar, no entanto, a necessidade de integração da democracia direta com certo tipo de sistema representativo. Para ele, “[...] o principal problema quanto à democracia participativa não é quanto a fazê-la funcionar, mas como atingi-la.” (MACPHERSON, 1978, p. 101).

Para isso, aponta dois pré-requisitos: a mudança da consciência do povo,

superando a condição de mero consumidor para uma atuação comunitária mais significativa e a redução da desigualdade social e econômica. Porém, alerta para o risco de um círculo vicioso: “[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática.” (MACPHERSON, 1978, p. 103). E então, propõe como alternativa de superação do problema um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base, tendo clareza de que esse sistema não é garantia absoluta de efetiva participação democrática, justificando:

Não teremos atingido a possibilidade de instalar esse sistema responsável até que tenhamos grandemente diminuído as atuais desigualdades sociais e econômicas. É certo que isso só será possível na medida em que a relação entre capital e trabalho que prevalece em nossa sociedade tenha sido fundamentalmente mudada, porque as relações capitalistas produzem e reproduzem classes antagônicas. (MACPHERSON, 1978, p. 112).

Dessa forma, fica claro que mesmo reconhecendo as dificuldades de concretização da democracia participativa, esse autor sustenta que um movimento nesse sentido estimulará um grau crescente de participação, que, aliada a partidos efetivamente comprometidos operando na estrutura parlamentar, dará concretude à democracia participativa.

Por sua vez, Carole Pateman (1992) apresenta no livro *Participação e Teoria Democrática* os autores de referência Rousseau e John Stuart Mil, que fornecem os postulados básicos de uma teoria da democracia participativa, como exemplos de teóricos ‘clássicos’ da democracia, e George Cole, que, além de desenvolver uma teoria da democracia participativa, o inseria no contexto de uma sociedade moderna e industrializada.

Rousseau é, reconhecidamente, o autor que fornece as bases da democracia participativa, recolocando a questão da participação direta como uma necessidade histórica. “Toda a teoria política de Rousseau apoia-se na participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, [...] é em sua teoria que se podem encontrar as hipóteses básicas a respeito da função da participação de um Estado democrático”. (PATEMAN, 1992, p. 35).

Cabral Neto (1997) assegura que, nas formulações de Rousseau, liberdade e igualdade são inseparáveis, daí o destaque que muitos autores dão à célebre frase desse filósofo suíço: em termos ideais deveria existir uma situação em “[...] que nenhum cidadão seja suficientemente opulento para poder comprar o outro e não haja nenhum tão pobre que, se veja constrangido a vender-se [...]” (ROUSSEAU, 1983 apud CABRAL NETO, 1997, p. 297).

É evidente que a igualdade defendida por Rousseau não contemplava a igualdade absoluta, até pela sua defesa de uma sociedade formada por pequenos proprietários camponeses, mas ele justificava que as diferenças econômicas existentes não deveriam conduzir à desigualdade política.

É o que diz Coutinho (2011a), ao examinar os conceitos de soberania e vontade geral em Rousseau:

Com efeito, somente depois de resolvida a questão da propriedade, ou seja, quando já estruturados os fundamentos de uma ordem econômico-social que assegure as bases materiais da igualdade, é possível colocar a questão do predomínio da vontade geral e, por conseguinte, a fundação de uma verdadeira soberania (a constituição do povo como sujeito coletivo). (COUTINHO, 2011a, p. 34-35).

Outra contribuição da teoria de Rousseau diz respeito à análise da operação do seu sistema participativo, o qual, segundo Pateman (1992), é baseado em dois pontos. Em primeiro lugar, para Rousseau, a participação acontece na tomada de decisões, e em segundo lugar, ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo.

De fato, a defesa da democracia participativa surge em Rousseau a partir da crítica que faz à democracia representativa. Por isso é apontado por Cabral Neto (1997) como o primeiro a formulá-la, pois, quando em embate com os defensores do Estado parlamentar, afirmou que a soberania não pode ser representada.

Assim,

A crítica de Rousseau à democracia representativa pressupõe que o simples ato de votar em eleições não traduz a expressão da vontade popular. O autor aponta os limites da democracia representativa e propõe como eixo do que viria a ser o fundamento das exigências democráticas contemporâneas: a participação popular. Na sua perspectiva, era necessário construir uma democracia direta, na qual o povo fosse capaz de expressar realmente a sua vontade, em contraposição à democracia representativa que a restringia. (CABRAL NETO, 1997, p. 299).

Talvez o aporte mais significativo da teoria de Rousseau para o debate da democracia participativa esteja circunscrito nas funções da participação indicadas por ele. Pateman (1992) demarca que, para saber se uma instituição é ou não participativa, deve-se levar em conta as funções da participação em Rousseau. A função central e primeira delas é o caráter educativo da participação, visto que

Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra ‘cada’ aplica-se a ele mesmo; o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação de outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados. [...] Porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 38-39).

A segunda função da participação na teoria de Rousseau é que ela permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, e a terceira, denominada como a de integração, fornece a sensação de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade, uma vez que “[...] mais importante é a experiência da participação na própria tomada de decisões, e a complexa totalidade dos resultados a que parece conduzir, tanto para o indivíduo como para o sistema político como um todo.” (PATEMAN, 1992, p. 42).

Logo, é importante sinalizar, ainda que limitadas no seu tempo histórico, as proposições de Rousseau forneceram de fato a base da teoria da democracia participativa, de modo que, para Macpherson (1978), não é correto afirmar que Rousseau pertença à tradição liberal e ainda sustenta que a teoria liberal-democrática começou com Bentham e James Mill.

Ao buscar entender o pensamento de Rousseau, Coutinho (2011a) argumenta que não é possível elaborar uma teoria da democracia adequada ao nosso tempo sem um profundo diálogo com a herança de Rousseau. Mesmo apontando o anacronismo do modelo econômico-social que o autor defendia e o caráter utópico da sua proposta democrática, reconhece seu mérito, pois,

Se as condições que ele acreditava suficientes para a construção de uma sociedade livre e igualitária parecem hoje não sê-lo, nem por isso o pensamento democrático pode deixar de aceitar sua definição da ordem legítima como uma sociedade autogovernada pelo conjunto dos cidadãos ou esquecer sua lição – cada vez mais atual – de que existe uma incompatibilidade estrutural entre desigualdade e democracia. (COUTINHO, 2011a, p. 39).

Além de Rousseau, a outra referência no debate é John Stuart Mill, filho de James Mill, que inicia sua elaboração aderindo às doutrinas do pai e às de Bentham para, posteriormente, contestá-las. Pateman (1992, p. 42) afirma que ele “[...] forneceu um excelente exemplo das diferenças entre as teorias do governo representativo e das democracias participativas [...]”, apesar da dificuldade de romper com os pressupostos iniciais, o que significou ambiguidade nos fundamentos participativos da sua teoria.

O maior mérito de Mill, segundo Pateman, foi o reforço que atribuiu à função educativa da participação em Rousseau, acrescentando a dimensão da participação local e o papel das instituições políticas locais, considerando que

De nada servem o sufrágio universal e a participação no governo nacional, se o indivíduo não foi preparado para essa participação a um nível local; é neste nível que ele aprende a se autogovernar. [...] Assim para Mill, é a nível local que se cumpre o verdadeiro efeito educativo da participação, onde não apenas as questões tratadas afetam diretamente o indivíduo e sua vida cotidiana, mas onde também ele tem uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local. (MILL, 1963, 1910 apud PATEMAN, 1992, p. 46).

Desse modo, embora concorde com Rousseau em relação às duas outras funções

da participação, Mill também dele discordou, principalmente em relação ao debate da igualdade política, porque defendia o poder na mão de uma elite instruída, e ainda da forma de como deveria ser o sufrágio ideal.

De acordo com as análises de Pateman (1992), além da ênfase nas instituições políticas locais, Mill atribuiu especial relevo à função integrativa da participação, quando valorizou o efeito educativo desta, em uma área inteiramente nova da vida social: a indústria, como outro espaço onde o indivíduo se inteira dos assuntos da coletividade. Assim, “[...] o argumento de Mill a respeito do efeito educativo da participação no governo local e no local de trabalho poderia ser generalizado de maneira a englobar o efeito da participação em todas as estruturas de autoridade ou sistemas políticos das ‘esferas inferiores’”. (PATERMAN, 1992, p. 51).

O terceiro autor que Pateman reconhece como colaborador da teoria participativa da democracia, que tenta transpor o paradigma rousseauiano para o contexto da sociedade moderna de uma forma mais abrangente, é George Cole.

Concordando com a maioria das teses de Rousseau e Mill, tal como a função educativa da participação, a igualdade política e econômica e o espaço da indústria como uma forma de governo democrática, a contribuição diferenciada de Cole é também relacionada à ideia de participação.

Para Pateman (1992), Cole sustenta que os homens devem participar na organização e na regulamentação de suas associações e, assim, cria uma teoria de associações, definindo a sociedade como “[...] um complexo de associações que se mantêm unidas pelas vontades de seus membros [...]” (PATEMAN, 1992, p. 53). Sua teoria contribuiu também com a distinção entre a existência dos ‘arranjos institucionais’ representativos em nível nacional e a democracia, além de elaborar um esquema detalhado de como uma sociedade participativa poderia ser organizada e implantada, na perspectiva de autogoverno dos trabalhadores.

Ademais, considerando a relevância política dos estudos de Pateman para a extensão da esfera da participação democrática, Held (1987) sistematizou os argumentos da autora referenciada em Rousseau e J. S. Mill, como segue:

A democracia participativa engendra o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, nutre uma preocupação com problemas coletivos e contribui para formação de um corpo de cidadãos ativos e conhecedores, capazes de ter interesse mais agudo nos assuntos governamentais, [...] fazendo-se com que a democracia seja algo importante na vida diária das pessoas, ou seja, estendendo-se a esfera do controle democrático àquelas instituições-chave nas quais a maioria das pessoas vivem suas vidas. (HELD, 1987, p. 233).

Dentre os pensadores da Nova Esquerda, que representam o modelo de democracia participativa, Held (1987) identificou também Poulantzas, que analisou o problema da democracia e do socialismo, apontando a necessidade de se superarem os limites da democracia representativa na perspectiva da construção do socialismo democrático. Conforme indica Silva (2003, p. 20), “Poulantzas, em *o Estado, o poder, o socialismo*, ao criticar o modelo soviético, realça a importância da combinação dos elementos da democracia representativa e da democracia direta como caminho a ser seguido no socialismo democrático”.

Assim, ao abordar a alternativa relativa à via democrática para o socialismo, Poulantzas (2000) reconhece a importância da articulação das duas formas de democracia, quando afirma que

Esta estratégia de tomada do poder remete diretamente à questão das transformações do Estado numa via democrática para o socialismo. Só uma articulação entre as duas tentativas, a da transformação da democracia representativa e a do desenvolvimento de formas de democracia direta na base ou movimento autogestor, pode evitar o estatismo autoritário. (POULANTZAS, 2000, p. 265).

Isso denota que no debate sobre a transição para o socialismo não se pode restringir o caminho democrático apenas à via parlamentar ou eleitoral, já que a participação das camadas populares nas decisões da gestão pública pode contribuir decisivamente com a estratégia de modificação da relação de força no seio do Estado.

Por isso, é importante assinalar que a discussão sobre democracia dentro da tradição marxista, que embasa esta pesquisa, pode ser trilhada em diferentes caminhos, tendo em vista que na literatura se encontra a questão democrática neste marco teórico vinculado ao debate da transição para o socialismo.

Isso significaria realizar uma análise feita com base em Marx e Engels, no contexto da Revolução de Outubro de 1917, no qual se encontra o polêmico debate sobre a ditadura do proletariado como meio de tomada do poder estatal, isto é, a relação entre revolução e democracia no pensamento dos autores.

Significaria, igualmente, compreender a estratégia de Lenin de buscar universalizar o modelo de transição para o socialismo, bem como a crítica feita a ele por Rosa Luxemburgo, particularmente sobre seu posicionamento na relação entre a democracia representativa e a democracia direta na base, além da sua concepção de partido.

No entanto, se faz aqui a opção de abordar a temática diferenciando os conceitos de democracia formal/institucional, ou seja, democracia-método ou instrumento, de democracia como substância, como condição social e política ou como processo histórico,

conforme apontam Netto (1990) e Coutinho (1994, 2008b).

Tendo como base também a concepção de Lukács (2008) da democratização como processo, quando este busca reaver o nexos entre socialismo e democracia na sua obra *Socialismo e Democratização* e ainda nos pressupostos de Gramsci sobre hegemonia e guerra de posição/guerra de movimento, isso remete, em última instância, ao debate de emancipação política e emancipação humana em Marx.

Essa preferência se justifica devido à eleição do objeto do estudo que é o controle democrático da política de esporte nos Governos Lula-Dilma, tendo como unidade empírica de análise o Conselho Nacional do Esporte como um espaço de participação social institucionalizado – ou seja, fora da dimensão da democracia representativa e no escopo da democracia participativa, o que implica compreendê-la como um processo, em que apenas o sufrágio universal não é suficiente, e sim a luta pela ampliação da soberania popular.

2.2 Democracia-método e democracia-substância: diferenças e complementariedades

Ainda que atualmente a democracia seja uma palavra aceita de forma generalizada por políticos, intelectuais e pela sociedade em geral, Coutinho (2008b) demonstra que nem sempre foi assim. Mesmo os pensadores liberais reagiram criticamente contra a democracia num primeiro momento e, quando a reconheceram como inevitável no mundo moderno, a viram como algo negativo, temendo a “tirania da maioria”, porque a maioria é popular. Além disso, predominava a visão da política como atributo exclusivo das elites, porque “[...] soberania popular seria apenas uma **ideologia** que a elite dirigente usa para se legitimar, dizendo agir em nome do povo”. (COUTINHO, 2008b, p. 4, grifo do autor).

Como dito anteriormente, o liberalismo negava os postulados básicos da democracia como soberania popular e sufrágio universal, porquanto este último quando adotado pelos regimes liberais até o início do século XX vigorou como um modelo de sufrágio restrito, onde somente uma minoria de proprietários podia votar.

Por outro lado, é importante lembrar que a ampliação dos direitos políticos e sociais, dentre eles, o direito ao sufrágio universal, foi fruto de luta da classe trabalhadora, que desde meados do século XIX atuou como protagonista pela ampliação e pelo aprofundamento das conquistas democráticas. Isso favoreceu os direitos de cidadania política, configurando, a partir do século XX, os regimes de caráter liberal-democráticos adotados na maior parte do mundo, principalmente quando incorporaram algumas reivindicações dos trabalhadores, como o direito de organização sindical e partidária, a limitação da jornada de trabalho, além

do sufrágio universal.

Porém, essas conquistas ficaram restritas à dimensão da democracia formal-institucional (ou democracia-método). Neste passo, convém caracterizar o conceito de democracia-método.

Netto (1990) desenvolve essa ideia ao chamar atenção para a necessidade de se situar com precisão a que tipo de ordenamento democrático se faz referência, quando se tematiza o assunto na ótica do pensamento socialista, principalmente para identificar sua natureza predominante. O autor recorre a Cerroni (1968, 1977) para distinguir democracia-método de democracia-condição social, assegurando que “[...] por democracia-método deve entender-se o conjunto de mecanismos institucionais que, sob formas diversas (mais ou menos flexíveis), numa dada sociedade, permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e ações políticas e sociais”. (NETTO, 1990, p. 84).

Logo, Coutinho (2008b) identifica, entre os pensadores liberais contemporâneos, Schumpeter como um dos primeiros a adotar essa redução do significado de democracia.

As palavras do próprio Schumpeter (1961) demonstram explicitamente sua visão procedimental de democracia. “O método democrático é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”. (SCHUMPETER, 1961, p. 305).

Confirmando essa posição de Schumpeter, Duriguetto (2011) acrescenta que o autor defende que a prática democrática deveria ser reduzida a um método de escolha, pelo povo, daquele grupo no interior das elites que lhe pareça o mais capacitado para governar (elites bem preparadas moral e intelectualmente, com experiências e com uma vocação predestinada para a política). Isso porque, para o autor, o “povo” não tem opiniões definidas e racionais sobre as questões políticas, o que resulta em ações marcadas por um reduzido senso de responsabilidade, ignorância e impulsos irracionais. Na sua análise,

É com base nesse argumento que a democracia é então entendida como um método de revezamento das elites no poder (SCHUMPETER, 1961, p. 328). A democracia refere-se, por conseguinte, à instauração e à progressiva institucionalização dos princípios e procedimentos que regulam a competição periódica entre forças políticas pelo voto popular, com vistas à conquista de cargos públicos. A democracia é assim definida como um mecanismo estritamente procedimental, ou seja, limita-se à disputa entre diferentes elites renováveis periodicamente por meio das eleições. Assim, para Schumpeter, basta que diferentes elites se submetam a eleições periódicas e competitivas para estarmos em uma democracia. Dessa forma, a democracia é reduzida a meros mecanismos de seleção de elites. (DURIGUETTO, 2011, p. 292).

Nessa linha, Pateman (1992) esclarece ainda que, na concepção de Schumpeter, os

únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão, porque na sua teoria “[...] a participação não tem um papel especial ou central. Tudo que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – os arranjos institucionais – funcionando de modo satisfatório.” (PATEMAN, 1992, p.14).

Decerto, nessa concepção a democracia fica circunscrita ao cumprimento de alguns procedimentos formais, sendo o principal deles a realização periódica de eleições, nas quais o povo escolhe entre os candidatos da elite o seu representante e, também, a liberdade de organização e o funcionamento regular do parlamento.

Assim, “[...] não é casual que se tenha chegado a uma chamada ‘teoria econômica da democracia’, segundo a qual a disputa segue as mesmas leis do mercado”. (COUTINHO, 2008b, p. 7). Aqui, a competição entre os líderes pelos votos adquire a centralidade como método político-democrático, ou seja, a garantia para a população de ter o direito formal de participar apenas do “mercado político”.

Não é difícil perceber, então, que a democracia como método é adequada ao modo capitalista de produção, sustentado pelo princípio liberal da democracia representativa, e a esse respeito, um dos mais argutos estudiosos da temática afirma:

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. [...] Em outras palavras, um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc. (BOBBIO, 1986, p. 44).

É por isso que Netto (1990, p. 89, grifo do autor) demarca que “[...] em termos teóricos, não é impossível que a estrutura capitalista possa compatibilizar-se com a mais universal democracia-método, **pela via da representação**”.

De forma mais explícita, Duriguetto (2011) denuncia a afinidade da democracia instrumental em relação ao capital, explicitando:

Como vimos, ora ela é aceita e promovida (formal e limitadamente) – desde que permita a reprodução das relações sociais, a acumulação ampliada de capital, a manutenção da hegemonia e da propriedade privada –, ora é combatida e substituída pela autocracia (ditadura) ou bonapartismo (o chamado “populismo”), quando seu desenvolvimento ameaça a ordem [...]. Para o capital a democracia não tem um valor em-si, mas um valor instrumental. (DURIGUETTO, 2011, p. 291).

Nesse sentido, tem razão Coutinho (2002) quando afirma que, para essa perspectiva,

A democracia se reduz a regras formais, que, de resto, excluem explicitamente a ideias de soberania popular: se há eleições periódicas, se há mais de uma elite na disputa, se há um parlamento funcionando [...], se são mantidas tais aparências, então dizem que estamos num regime democrático. (COUTINHO, 2002, p. 20).

Então, apreende-se das argumentações dos estudiosos da temática que no modelo de democracia-método a possibilidade de participação efetiva da sociedade civil nos destinos da política institucionalizada é nula, pois nele somente é considerada a dimensão da democracia representativa, na qual os cidadãos são excluídos de qualquer intervenção direta na gestão pública, pois essa prerrogativa é atribuição dos representantes eleitos, como já assinalado.

Diferentemente da democracia como procedimento meramente formal, encontra-se na literatura o debate de democracia como substância ou como condição social. É, pois, Duriguetto (2011) que contribui para a compreensão desse conceito, quando esclarece que

A democracia substantiva amplia, para além de instituições formais, a democracia, visando a um ordenamento societário que consolida a socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida. Aqui, o fim é o de uma sociedade sem exploração nem opressão, sem alienação, uma sociedade de livres produtores associados, na qual o trabalho não se submeta ao controle do capital. (DURIGUETTO, 2011, p. 296).

Soma-se a essa definição a colaboração de Netto (1990) para a apreensão da democracia como condição social. Para o autor,

A democracia – condição social, não é um simples conjunto de institutos cívicos, organizados num dado ordenamento político, mas num ordenamento **societário** em que **todos**, a partir da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais têm iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social. (NETTO, 1990, p. 85, grifo do autor).

Como visto, é possível afirmar que essa concepção assemelha-se ao debate de democracia participativa inaugurado por Rousseau, ao apontar o princípio de soberania popular no qual

Democracia significa participação de todos na formação do poder. Só é legítima uma lei quando aprovada pela assembleia popular; o povo soberano não delega sua soberania a representantes, mas apenas comissiona, ou seja, nomeia funcionários que executam sua vontade. [...] Jean-Jacques, portanto, não aceita o instituto da representação (caracteristicamente liberal), mas defende uma democracia direta, com plena participação popular. (COUTINHO, 2008b, p.7-8).

Além disso, Coutinho (2008b) lembra que a democracia defendida por Rousseau era incompatível com o principal instituto do modo de produção vigente na sua época, sendo para ele, portanto, a democracia incompatível com o capitalismo, pois desde o século XVIII o autor argumentava a necessidade de democracia efetiva aliada à igualdade econômica, considerando que “[...] não há efetiva igualdade política se não há igualdade substantiva, uma igualdade que passa necessariamente pela esfera econômica”. (COUTINHO, 2008b, p. 8). Em outras palavras, a desigualdade econômica não deve determinar a desigualdade política.

Conforme complementa o mesmo autor em outro estudo, ao proclamar a

soberania popular, a igualdade de todos na formulação das leis e na constituição do governo, a teoria democrática moderna (na versão rousseauiana) proclamava em princípio, a socialização da política e do poder. “Todos devem ser cidadãos: e isso significa que todos podem e devem participar na formação do poder”. (COUTINHO, 1994, p. 75).

Porém, o autor chama atenção para a análise marxista acerca do caráter formal que essa igualdade assumiu nos primeiros regimes liberais, ao validar a crítica aos limites da democracia burguesa.

Coutinho alerta também para a oposição entre o capitalismo e a expansão da democracia, da socialização da política, pois nas suas análises “[...] se o liberalismo de participação restrita foi, em dado momento, a forma adequada para a afirmação da dominação burguesa, a democracia de massas que vai se construindo a partir das lutas populares é, a longo prazo, incompatível com o capitalismo”. (COUTINHO, 1994, p.78).

Por certo, essa constatação não pode imobilizar a luta pela consolidação e até pela defesa da universalização da democracia-método (formal/institucional). Pelo contrário, esta deve ocorrer paralelamente à luta pela ampliação da democracia-substância como parte constituinte fundamental do processo de transição para outro modo de produção que não o capitalista.

Netto (1990) reconheceu tal possibilidade, quando analisou a necessidade de socialização da economia e a socialização da política no processo de transição socialista, afirmando que

A democracia-método, possível no marco do sistema capitalista, surge como um pressuposto que viabiliza a organização do proletariado para a tomada do poder, a partir do qual a classe operária pode transformar a estrutura econômica de forma a criar as condições da democracia-condição social. (NETTO, 1990, p. 94).

Em outras palavras, Duriguetto (2011) explica que

A democracia formal-institucional é um instrumento, um momento (necessário, porém insuficiente) na construção da democracia substantiva. Se a democracia formal é o limite da ordem burguesa, ela é um caminho para a democracia substantiva numa sociedade socialista. (DURIGUETTO, 2011, p. 296).

Dessa feita, isso significa que não se podem menosprezar as diferentes formas de intervenção política nos espaços institucionais de democracia liberal-burguesa, tendo em vista que o alcance da democracia como substância, de certo modo, pode ser precedido pela ampliação das instituições democráticas formais, porém sem deixar de ressaltar os riscos de se perder do horizonte político o objetivo último, que deve ser o pleno alcance da democracia substantiva ou condição social.

Frente a isso, entende-se que essa perspectiva analítica é reforçada pela

fundamentação do filósofo marxista György Lukács, para quem a democracia deve ser entendida não como algo estático, mas como um processo. Daí a opção deste autor, da qual se compartilha neste estudo, da utilização do termo democratização no lugar de democracia. Essa acepção é assim resumida por ele:

[...] Por isso, busco aqui tratar a democracia (ou melhor, a democratização, dado que, também neste caso segundo uma abordagem ontológica, trata-se sobretudo de um processo e não de uma situação estática) de um ponto de vista histórico, como concreta força política ordenadora daquela particular formação econômica sobre cujo terreno ela nasce, opera, torna-se problemática e desaparece. [...] Para sublinhar isso, preferi usar o termo “democratização” em vez de “democracia”. (LUKÁCS, 2008, p. 85).

Duriguetto (2011) interpreta esse pressuposto lukacsiano, demarcando que, para ele, a democracia deve ser entendida como um processo de democratização que se expressa numa crescente socialização da participação política das classes subalternas, direcionada para a construção de transformações nas esferas políticas e econômicas que apontem para a socialização do poder. “Nessa perspectiva, a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista e a construção de uma ordem social socialista”. (DURIGUETTO, 2011, p. 298).

Ademais, na introdução do livro *Socialismo e Democratização*, Netto (2008a) comenta o principal texto de Lukács sobre a temática, garantindo que o autor recusa simultaneamente o modelo stalinista e suas derivações e, também, a democracia liberal-burguesa. No seu ponto de vista, “Lukács põe, como única alternativa progressista às estruturas do ‘socialismo real’, a democracia socialista, que só pode ter efetividade se se constituir como **democracia da vida cotidiana**” (NETTO, 2008a, p. 20, grifo do autor).

Convém salientar que essa consideração de Netto do entendimento de Lukács acerca da democracia da vida cotidiana nada tem a ver com uma leitura pós-moderna, visto que para o autor há uma indissociabilidade entre a democracia inserida na base econômica do ser social e sua vinculação com a superestrutura, confirmando a visão histórico-materialista da tradição marxiana, conforme se pode acompanhar nas suas próprias palavras.

A democracia que emerge desta constelação econômica não se apoia simplesmente na base geral das formas de ser do homem, da práxis humana – válidas para toda sociedade -, mas, ao contrário e indissolúvelmente, num modo de ser concretamente ineliminável, ligado à existência individual específica das pessoas que tomam parte ativa nesta democracia. Ser cidadão da pólis, ser co-participante ativo de sua democracia, não é simplesmente uma categoria determinante da superestrutura política, mas é também, ao mesmo tempo e de modo inseparável, a base econômica do ser social, da forma material de vida para cada cidadão. (LUKÁCS, 2008, p. 86).

Sabe-se que a concepção de Lukács sobre democracia foi formulada no contexto da experiência soviética, quando ele denunciou a democracia burguesa como falsa alternativa

para uma reforma do socialismo. Ao criticar o autoritarismo, o stalinismo, o autor apontou a democracia socialista como a verdadeira opção. Daí a sua ideia de democracia como processo histórico, como democratização.

Sua compreensão previa a necessidade de situar a democracia em relação ao Estado (como um elemento, um dos seus aspectos), articulando de maneira intrínseca as dimensões da infraestrutura e superestrutura no processo de superação do capitalismo. Ou seja, a democracia da vida cotidiana devia envolver comportamentos não apenas na relação política com o Estado, mas também entre os homens no partido, no sindicato e, especialmente, nos conselhos operários que existiam nos países socialistas, onde se dava a luta de classe pelo fim da divisão social do trabalho.

De maneira contundente, Coutinho (2008b) explicita ainda que o processo de progressiva democratização, de socialização da política, choca-se com a apropriação privada dos mecanismos de poder, pois para ele,

Essa contradição só pode ser superada - superação que é precisamente o processo de democratização – na medida em que a socialização política se expresse numa crescente socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada do Estado, e a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. (COUTINHO, 2008b, p. 6).

Assim, visualiza-se que a natureza da democracia como processo histórico (condição social ou substância) é diretamente associada a uma perspectiva anticapitalista, no horizonte da construção de uma sociedade na qual as relações sociais de produção não mais ocorram pautadas em relações de exploração e dominação, isto é, onde a superação da ordem do capital esteja colocada como um devir, uma utopia concreta.

Cabe acrescentar por certo que o debate de democracia como método e como processo histórico/condição social pode ser aproximado à discussão que Gramsci faz sobre democracia a partir do uso das categorias hegemonia, guerra de posição e guerra de movimento.

É mais uma vez Coutinho (1998) que aponta a atualidade do pensamento gramsciano na elaboração de uma teoria democrática da transição ao socialismo em países com elevado grau de socialização da política, afirmando que Gramsci foi, no interior do pensamento marxista, certamente o autor que mais desenvolveu uma reflexão criativa e original sobre esse tema, fornecendo preciosas pistas para superar muitos dos impasses em que se tem debatido até hoje a democracia.

O autor argumenta que a concepção radical de democracia em Gramsci, ou sua reavaliação de democracia, se distancia do pensamento liberal, tendo como fundamento os

clássicos da filosofia política, pois, além de Marx, Lenin e Maquiavel, o italiano usou particularmente Rousseau e Hegel para abordar essa temática. De Rousseau ele aproveitou a problemática contratualista e desenvolveu o conceito análogo ao de “vontade geral” que denominou de “vontade coletiva nacional-popular”. De Hegel, buscou as fontes para seu conceito de sociedade civil e a noção de Estado ético para identificar a concepção de sociedade regulada.

No entanto, Coutinho (1998) afirma que a contribuição de Gramsci à teoria democrática tem sua expressão mais destacada no conceito de hegemonia, acrescentando que

Uma das principais características do conceito gramsciano de hegemonia é a afirmação de que, numa relação hegemônica, expressa-se sempre uma prioridade da vontade geral sobre a vontade singular ou particular, ou do interesse comum ou público sobre o interesse individual ou privado; isso se torna evidente quando Gramsci diz que hegemonia implica uma passagem do momento “econômico-corporativo” (ou “egoístico-passional”) para o momento ético-político (ou universal). Não vou insistir aqui sobre o fato de que essa prioridade do público sobre o privado, ou o predomínio da “vontade geral”, é – para além da definição das necessárias “regras do jogo” – a essência da democracia, do republicanismo. (COUTINHO, 1998, p. 31).

Esse movimento de superação que Gramsci denominou de catarse é o que configura efetivamente uma relação de hegemonia, pois essa passagem do momento meramente econômico ao momento ético-político, isto é “[...] a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens, significa também a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’ e da ‘necessidade à liberdade’”. (GRAMSCI, 2001, v.1, p. 314). Isto importa que,

[...] além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (GRAMSCI, 2014, v. 3, p. 42).

Ao criticar aspectos teóricos e práticos do economicismo em relação às expressões da vontade, Gramsci faz uma explícita associação entre as dimensões da hegemonia no âmbito estrutural e superestrutural, quando argumenta que

[...] é incongruente que a formulação concreta da questão hegemônica seja interpretada como um fato que subordina o grupo hegemônico. O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos entre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, 2014, v. 3, p. 48).

E assim, o autor relaciona o conceito de hegemonia à democracia, ao garantir que,

No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa esse desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente (GRAMSCI, 2014, v. 3, p. 291).

Em outros termos, Duriguetto (2011) anuncia essa compreensão de Gramsci de democracia relacionada à hegemonia da seguinte forma:

A noção de **hegemonia (que para as classes subalternas seria uma contra-hegemonia)** tal como a formulara o marxista italiano Antônio Gramsci assume relevância central nas estratégias e táticas da **democratização**. O conceito se refere tanto ao processo em que uma classe torna-se dirigente, quanto à direção que uma classe no poder exerce sobre o conjunto da sociedade. A conquista progressiva de uma **unidade político-ideológica – de uma direção de classe** – requer a busca do consenso dos grupos sociais, alargando e articulando seus interesses e necessidades na busca da superação dos seus limites corporativos. Estamos nos referindo aqui aos processos de formação de uma **contra-hegemonia**, pois hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre as classes subalternas na sociedade civil. Para Gramsci, a constituição de uma contra-hegemonia das classes subalternas requer uma intensa “preparação ideológica das massas”, uma construção de uma nova concepção de mundo, de uma nova forma de pensar (“reforma intelectual e moral”). (DURIGUETTO, 2011, p. 298, grifo do autor).

Desse modo, é fundamental compreender-se a democracia como inerente à disputa de hegemonia nos espaços públicos institucionalizados, tais como os conselhos de políticas, nos quais se confrontam permanentemente projetos societários antagônicos. Por isso, a importância dessa compreensão, considerando o objeto da tese ser o Conselho Nacional do Esporte.

Outra categoria gramsciana que os estudiosos agregam ao debate de democracia diz respeito à *guerra de posição*, elaborada pelo autor como uma estratégia de transição para o socialismo.

Em um dos seus textos pré-carcerários, Gramsci (1925 apud Coutinho 2011b) dialoga com os companheiros de partido, fazendo referência aos ensinamentos de Lenin que, segundo ele, os formou para enfrentar o inimigo de classe. Daí alegar ser necessário

Não só aproveitar todas as fissuras apresentadas pelo seu bloco, mas também de utilizar todo aliado possível, ainda que incerto, oscilante e provisório. Ensinou-nos que, na guerra dos exércitos, não se pode atingir o objetivo estratégico, que é a destruição do inimigo e a ocupação do seu território, sem ter antes atingido uma série de objetivos táticos, visando a desagregar o inimigo antes de enfrentá-lo em campo aberto. (GRAMSCI, 1925 apud COUTINHO, 2011b, p. 103).

É, pois, interpretando essa indicação de Gramsci, que Coutinho (2011b) elucida a diferença entre os conceitos de “guerra de movimento” e “guerra de posição”. Na primeira, a estratégia diz respeito ao choque frontal do qual resultará a conquista do Estado. No segundo caso, o centro da luta está na “guerra de posições”, na conquista paulatina de espaços no seio e através da sociedade civil. Na opinião do autor, já que Gramsci

Defende a estratégia da “guerra de posições” na luta pelo socialismo, o que implica uma conquista **progressiva** de espaços, é possível dizer que o processo de ampliação das esferas consensuais já tem lugar mesmo antes do pleno estabelecimento da “sociedade regulada”, sendo precisamente por meio desse processo que vai se concretizando a construção de uma nova hegemonia. (COUTINHO, 1998, p. 35).

Com isso, é possível concordar com a lição gramsciana tirada por Simionatto e Costa (2014) de que a “guerra de posição” – construída a partir da direção política e ideológica e do consenso erigido no campo da sociedade civil – depende da capacidade das classes na construção de alianças e das relações de força presentes em cada conjuntura.

Isso torna claro que mesmo no cenário de democracia formal-institucional, onde há disputas políticas de toda ordem entre os representantes do capital e os do trabalho nos diferentes espaços de lutas sociais, são importantes as alianças pontuais, desde que se identifiquem aproximações entre os projetos defendidos e não seja necessário abrir mão de princípios políticos.

Como definiram os autores acima mencionados, as disputas nesses espaços são importantes, mas não suficientes para transformações estruturais, que somente serão alcançadas num confronto direto, próprio da guerra de movimento.

Diante disso, Coutinho (1998) sintetiza que a concepção gramsciana de socialismo é inteiramente associada à sua teoria de democracia, considerando que,

Ao propor um conceito substantivo de democracia, centrado na afirmação republicana do predomínio consensual (hegemônico!) do público sobre o privado, e ao identificar esse conceito de democracia com sua noção de “sociedade regulada” ou comunista, Gramsci nos ensina [...] que, sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo. (COUTINHO, 1998, p. 36).

E é nesse sentido que Duriguetto (2011) realiza uma interessante associação entre os dois momentos da democracia (método e substância) com a concepção de emancipação política e emancipação humana em Marx. Para ela, a democracia formal-institucional corresponde à emancipação política, e a emancipação humana é a culminação da democracia substantiva. Conforme diferencia a autora,

Se a emancipação política (ou democracia formal-institucional) é compatível com a ordem burguesa, a emancipação humana (ou democracia substantiva) supõe sua superação. Por outro lado, a construção da emancipação humana/democracia substantiva também pressupõe a confirmação da emancipação política/democracia-formal. Por conseguinte, não há oposição entre emancipação política/ democracia formal e emancipação humana/ democracia substantiva, embora não exista identidade entre ambas. (DURIGUETTO, 2011, p. 297).

Isso leva a compreender-se que as duas formas de expressão da democracia não são excludentes, mas complementares. Não se deve prescindir de uma e restringir-se à defesa

da outra. Mesmo com todas as críticas à democracia formal-institucional ou método, é necessária sua existência, sua consolidação, para que se conquiste plenamente a democracia condição-social.

De outra forma, Netto (1990) realiza essa distinção quando colocou o problema da ruptura com a ordem capitalista como o problema da transição socialista, apresentando as tarefas de socialização dos meios de produção e a socialização da faculdade e dos instrumentos de intervenção social e poder (a universalização da democracia-método e a sua superação na democracia condição-social para a supressão do Estado). Para o autor, “[...] a transição socialista [...] constitui precisamente o tempo sócio-histórico em que **simultaneamente**, se opera a socialização da economia e a socialização da política (do poder político)”. (NETTO, 1990, p. 87, grifo do autor).

Em face desse resgate do debate sobre a democracia faz-se necessário discorrer sobre como se deu o processo de participação social no Brasil, principalmente a partir do período que marca a luta pelo fim do regime autoritário instalado pela ditadura de 1964, conhecido como o momento de transição democrática, que culminou com a Constituição Federal de 1988, passando pela influência do neoliberalismo, marcante na década de 1990, até chegar aos anos 2000, que foram caracterizados como período de ampliação do Estado democrático de direito.

Nessa perspectiva, busca-se compreender qual o papel da sociedade civil na conquista de espaços públicos institucionalizados para garantir a participação na formulação de políticas e no controle democrático da gestão pública.

3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NO CONTROLE DEMOCRÁTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A tradição política brasileira, inclusive com ditaduras intercaladas, deixou a marca do autoritarismo e da exclusão da participação popular nos processos de decisão política em nosso país. Porém, a história evidenciou o elemento de resistência democrática e o protagonismo de diferentes movimentos sociais em busca de direitos civis, políticos, sociais e pela democratização do Estado, revelando particularidades em distintos períodos históricos, como será mostrado a seguir.

Cabe destacar que a participação popular delineou um fator decisivo para a democratização da relação entre Estado e sociedade no Brasil, estando presente desde o processo de transição do regime autoritário ao democrático, período em que se concretizaram experiências participativas em diversas gestões públicas, que colaborou com a construção da democracia brasileira.

É bem verdade que algumas dessas iniciativas, como a criação dos conselhos de políticas públicas na área de saúde (1937), direitos humanos (1964) e meio ambiente (1984) são anteriores ao período de transição democrática.

3.1 A participação na gestão pública nos anos 1970/1980: de costas para o Estado

Vários autores dedicaram-se aos estudos sobre a trajetória da cidadania política e o processo de democratização do nosso país. Para mapear esse cenário, são tomados como principais referências Behring (2008), Benevides (1990, 2002), Carvalho (2002), Dagnino (2002, 2004), Neves (2005, 2008b) e Oliveira (1999, 2002).

Para entender o período de redemocratização do Brasil, é preciso retornar à ditadura militar nele instalada em 1964 e às lutas de resistência empreendidas pela sociedade civil em oposição ao Estado autoritário. E é por isso que Oliveira (1999, p. 64) afirma que “[...] o golpe de Estado de 1964 e toda sua duração não foram senão o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos trinta.” Entre inúmeras análises desse período, Carvalho (2002) sintetiza o tempo da repressão da seguinte maneira:

A censura e a imprensa eliminaram a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a

inviolabilidade do lar não existia; a integridade física era violada pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. (CARVALHO, 2002, p. 164).

Com esse quadro, as reações à ditadura militar e as diferentes formas de enfrentamento ao regime autoritário intensificaram-se em meados dos anos 1970, prolongando-se por toda a década de 1980.

Paoli (1995) assegura que os movimentos sociais contemporâneos no Brasil aparecem cronologicamente na primeira metade dos anos 1970, composto por atores pertencentes a dois grupos. De um lado, os operários fabris, que organizaram greves relativamente independentes dos seus sindicatos e, de outro, moradores de bairros desprivilegiados que se organizavam para reivindicar melhores condições de vida.

Por sua vez, Pochmann (2014) acrescenta que a luta pela redemocratização nacional foi gradualmente acumulando forças a partir da década de 1970, lembrando que com os trabalhadores expostos à segregação territorial surgiu das periferias o movimento de organização da base mais pobre da população que desencadeou uma forte atuação na redefinição de políticas públicas. A luta avançou mais ainda com o movimento de oposição sindical no início da década de 1980.

Assim, as múltiplas manifestações do movimento sindical e popular no país, que marcaram a luta contra a ditadura, determinaram um ciclo de reivindicação que versaram sobre diversos conteúdos. Dentre eles, ressaltam-se os pleitos pela democratização da sociedade brasileira, buscando o alargamento dos direitos sociais e especialmente a ideia do direito à participação política.

Esses movimentos são identificados como “novos” em virtude do processo de recriação de espaços públicos a partir do seu cotidiano; devido à heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e de suas respectivas concepções políticas; pela diversidade das manifestações da luta e forma de organização de base, diferenciada das décadas anteriores; em decorrência do desenvolvimento por fora da institucionalidade e dos significados atribuídos à realidade das suas condições de vida. Embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta nas decisões que lhes afetavam. (SILVA, 2003, p. 30).

De fato, a luta dos movimentos sociais pelo direito de participar efetivamente na definição da política nos espaços públicos desencadeou uma cultura de direitos, à qual autoras como Dagnino (1994) atribuíram um sentido inovador, cujo ponto de partida era a concepção de um “direito a ter direitos”.

No entanto, isso não significava um atrelamento dos movimentos ao Estado. Pelo contrário, eram os atores buscando autonomia em relação ao Estado na perspectiva de serem sujeitos da própria história. “Reagindo a essa tradição de tutela, controle e subordinação, os

movimentos sociais que emergem nesse período afirmam vigorosamente sua autonomia frente ao Estado, aos partidos e aos políticos de qualquer coloração”. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999b, p. 50). O Grupo afirma que a busca de autonomia dos movimentos sociais não era uma rejeição indiscriminada, e sim a recusa da matriz dominante que engendra a cultura política brasileira, pois, a propósito,

Esse “autonomismo” [...] deu, às organizações populares e sindicais, o impulso necessário para que rompessem os vínculos privados entre atores sociais e o poder público, para constituírem-se como um “outro” ator, que interpela o Estado e com ele estabelece relações efetivamente públicas, não baseadas em favores, em concessões privadas ou corporativas, mas em direitos publicamente reconhecidos. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999b, p. 50).

Isso revela que durante o processo de luta pela democratização no país, a sociedade civil pleiteou autonomia frente ao Estado, e ainda em relação aos partidos políticos e aos sindicatos. Foi o que ficou conhecido, na década de 1970, como o movimento “de costas para o Estado, de frente para a sociedade civil”, visto que, conforme Duriguetto (2007), nesse contexto da luta contra a ditadura, a sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo que se contrapunha ao Estado ditatorial, produzindo uma contraposição dicotômica de um contra o outro.

Neves (2005) demarca que os movimentos sociais urbanos dos anos 1970 exerceram papel fundamental na aposta generalizada sobre a participação da sociedade civil. Conforme a autora pontua,

A partir da segunda metade dos anos 1970, novos canais de participação social se constituíram em campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à participação nos anos 1980 e 1990. É na denúncia ao autoritarismo de Estado, no contexto da ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida. (NEVES, 2005, p. 208).

Porém, para se contrapor a esse entendimento polarizado que prevalecia à época, concorda-se com o posicionamento de Duriguetto (2007, p. 164), quando afirma que “[...] definir a sociedade civil como arena e alvo da luta política pela hegemonia significa necessariamente reconhecer sua natureza classista e contraditória e recusar sua mistificação como polo bom contra um polo mau”.

Sem dúvida, a ascensão das lutas operárias e populares no Brasil desde o final dos anos 1970 contribuiu decisivamente com o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização do país. É nessa perspectiva que,

Em contraposição à cultura autoritária vigente, os movimentos sociais foram apontados como sujeitos por excelência do processo de criação e generalização de uma cultura democrática, através de novas formas de práticas políticas e novos formatos de sociabilidade, fundados em bases mais igualitárias. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998-1999c, p. 20).

Lembra-se de que, como resultados das lutas sociais empreendidas no período, em 1979, o Congresso aprovou a Lei de Anistia que devolveu os direitos políticos aos que os tinham perdido, ajudando a renovar a luta política. Foi abolido o bipartidarismo e a grande novidade da época foi a criação do Partido dos Trabalhadores⁵ em 1980 e da Central Única dos Trabalhadores em 1983.

Foram conquistadas também eleições diretas para governadores de Estados em 1982, nas quais os partidos de oposição ascenderam a vários governos estaduais e ainda conseguiram a maioria na Câmara dos Deputados. Foi período de ascensão do movimento social e sindical no país, caracterizado também pela eclosão de várias greves do ABCD paulista.

A vitória da Frente Popular em várias cidades brasileiras, após o restabelecimento das eleições diretas, possibilitou diferentes experiências inovadoras de gestão pública com participação social, como fruto da conquista efetiva de canais institucionais de participação, o que contribuiu para o estabelecimento de novos padrões na relação entre Estado e sociedade.

Raichelis (2011) contribui para a compreensão desse cenário, analisando que,

Desde a década de 1980, o Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil, que, na luta pela democratização, colocou em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais. Aquela década foi arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública. (RAICHELIS, 2011, p. 72).

Com efeito, o movimento pelas eleições diretas para Presidente da República em 1984 (Movimento pelas Diretas Já) foi o ponto culminante da mobilização política de dimensões inéditas na nossa história. A realização de uma série de comícios em todo o país, com grande mobilização popular, explicitou o anseio pela democracia, que, mesmo frustrado parcialmente pelo advento do Colégio Eleitoral, deixou raízes plantadas.

Foi então, em 1985, que através de eleição indireta chegou ao fim o período de governos militares e teve início a Nova República. Uma coalizão de forças entre oposição e setores do governo levou à vitória de Tancredo Neves e, posteriormente, à posse de José Sarney.

O Colégio Eleitoral foi a saída institucional para assegurar o controle conservador da redemocratização, numa espécie de contrarrevolução, se é observado o aspecto no qual as elites no Brasil sempre tiveram uma profunda unidade política: conter a emancipação dos trabalhadores. (BEHRING, 2008, p. 139).

⁵ Cabe lembrar que o Partido dos Trabalhadores (PT) teve na sua origem estreita ligação com os movimentos sociais e sindicais do país, o que pode caracterizá-lo como um partido que nasceu de baixo para cima.

O processo de restabelecimento da democracia e do Estado de direito no Brasil passou pela elaboração da Constituição Federal de 1988, porém em um Congresso Constituinte e não em uma Assembleia Nacional livre e soberana⁶, como os movimentos sociais reivindicavam.

Behring (2008) explica esse processo lembrando que o movimento operário e popular foi um ingrediente decisivo na história do país, ultrapassando o controle das elites. Assim, ela assinala que

Suas presença e ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; reforma agrária. (BEHRING, 2008, p. 142).

De acordo com a autora, a Constituinte foi um processo duro de debate entre projetos e interesses antagônicos, configurando campos definidos de força.

O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã de Ulisses Guimarães, [...] mas manteve fortes traços conservadores. (BEHRING, 2008, p. 143).

Por outro lado, Carvalho (2002) defende que a Constituinte de 1988 redigiu e aprovou a Constituição mais liberal e democrática que o país já teve, na qual os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida.

Curioso que esse aspecto democrático da Constituição acontece num momento em que algumas experiências de neoliberalismo já ocorriam em outros países, assim como a queda dos regimes do Leste Europeu.

No entanto, é importante lembrar que no processo de elaboração da Constituição Federal houve um amplo movimento de participação social nos trabalhos na Assembleia Constituinte, através dos “comitês pró-participação popular”, que se utilizaram do instrumento de emenda popular para apresentar, entre outras, propostas concretas que visavam aperfeiçoar a democracia brasileira. Criavam-se, então, novos espaços de participação da sociedade civil na gestão pública, na perspectiva de mudanças efetivas nas relações de poder historicamente presentes entre Estado e sociedade civil no país.

A participação ativa da sociedade civil no processo constituinte, segundo Carvalho (1998), marca uma nova fase dos movimentos sociais, que ele considerou um momento de inflexão. Ou seja,

⁶ Que seria convocada especificamente para elaborar a Constituição e se dissolveria após sua promulgação.

Momentos em que a experiência da “fase” anterior, predominantemente reivindicativa, de ação direta ou “de rua”, são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas e levadas aos **canais institucionais** conquistados, como a própria iniciativa popular de lei, que permitiu as emendas constituintes. [...] Revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos. (CARVALHO, 1998, p.12, grifo nosso).

Nesse sentido, é possível datar esse período como o início da inserção institucional dos movimentos sociais brasileiros aos mecanismos e instâncias de participação, que posteriormente vão ser institucionalizados pela Carta Magna de 1988, como parte das conquistas do processo de abertura democrática.

Outro aspecto relevante para o propósito aqui assinalado é aquele que chama atenção para outra dimensão presente nas reivindicações de participação apresentadas no momento da Constituinte:

Era a necessidade de desprivatizar o Estado, retirando dos setores da elite o acesso exclusivo aos espaços de produção das decisões políticas, ampliando a participação dos atores sociais na definição da agenda política e garantindo instrumentos que possibilitassem um maior controle social sobre as ações estatais. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999a, p. 78).

Assim, conquistas fundamentais foram alcançadas como fruto da luta dos movimentos sociais. Dos avanços obtidos pela nova Constituição, podem se ressaltar: a primeira eleição direta para Presidente da República desde 1960, e o subsequente impedimento do presidente eleito, em clima de normalidade e legalidade; o voto facultativo para os jovens de 16 anos; a proclamação do direito de greve, supressão da censura prévia, qualificação como crimes de extrema gravidade o racismo e a tortura; a liberalidade no processo de organização e funcionamento dos partidos políticos e a inclusão de trabalhadores rurais à vida política, dentre tantas outras inscritas no artigo que trata dos direitos e das garantias fundamentais.

Na mesma linha, ao abordar a construção da democracia no Brasil pós-Ditadura Militar e a participação popular na nova Constituição, Benevides (1990, 2002) enfatiza a grande mobilização da sociedade brasileira para participar da Constituinte, através de plenárias populares, audiências públicas e assinaturas de emendas populares, caracterizando uma experiência de participação ampla com grande expectativa por mudança.

Lopes (2012, p. 218) pontua ainda que “[...] a Constituinte galvanizou, fortemente, as lutas populares organizadas durante a ditadura militar e se constituiu no principal vetor das lutas de massas na ‘Nova República’”.

Por sua vez, Coutinho (2002, p. 20), ao debater a questão democrática no Brasil no período pós-ditadura, caracteriza esse tempo como “[...] um regime de liberdades formais,

com elementos de democracia”. Faz uma interessante análise da estrutura social e política do país, afirmando que “[...] já a partir do último período da ditadura, cresceu e se complexificou uma sociedade civil no Brasil”. (COUTINHO, 2002, p. 21). O autor assinala que neste período no país desenvolveram-se as bases objetivas de uma sociedade civil, exemplificando a emergência de uma nova classe operária, que gerou um novo sindicalismo e um novo tipo de partido político, como o Partido dos Trabalhadores.

Para ele, “[...] durante a ditadura, construiu-se no Brasil uma sociedade civil bastante articulada, bastante plural, como, em minha opinião, jamais havia existido na história do nosso País”. (COUTINHO, 2002, p. 24). Em consequência disso, os espaços de socialização da política foram decisivamente ampliados.

E é por isso que cabe se reconhecerem os avanços conquistados na Constituinte, especialmente o preceito da participação social, expressos em vários princípios e artigos da Constituição Federal de 1988.

A Carta Magna admitiu a combinação de formas de democracia direta com a tradicional democracia representativa, quando no seu art. 1º, parágrafo único, definiu como princípio fundamental que **“todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”**. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Benevides (2002) afirma que a novidade radical está contida na palavra diretamente, por entender democracia como o regime político de soberania popular, na qual o povo é o titular da soberania que a exerce através de seus representantes ou através das formas diretas de participação nos processos decisórios, advertindo para a necessidade de conceber a democracia política imbricada com a democracia social. “A democracia social decorre justamente do respeito integral aos direitos humanos, que não se restringem aos direitos civis e às liberdades individuais, mas englobam os direitos econômicos, sociais e culturais”. (BENEVIDES, 2002, p. 73).

Assim, como meio de garantir espaços de participação da sociedade civil na esfera estatal, a Constituição de 1988 assegurou mecanismos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei e ainda audiências públicas. Posteriormente, emendas constitucionais fizeram referências a Conselhos de Políticas Públicas, como os Conselhos de Saúde, Política Cultural, Justiça, Ministério Público e Combate e Erradicação da Pobreza.

Além do disposto no parágrafo único do art. 1º, a lei máxima do país assegurou o direito à participação popular em várias áreas de direitos e de políticas públicas, colocando-a

como um princípio fundante da Constituição, conforme dispositivos transcritos a seguir:

Quadro 1 – Participação social na Constituição Federal

Tema	Dispositivo
Direitos Sociais	Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.
Direitos Políticos	Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.
Organização Político-Administrativa	Art. 18. Omissis [...] § 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito , e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos , após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)
Serviços Públicos	Art. 37. Omissis. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta , regulando especialmente.
Processo Legislativo	Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos , na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...] § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.
Seguridade Social	Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...] VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Quadro 1 – Participação social na Constituição Federal (continuação)

Tema	Dispositivo
Saúde	<p>Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III - participação da comunidade. [...] Disposições transitórias da Constituição Art. 77. Omissis. § 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)</p>
Assistência Social	<p>Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p>
Educação	<p>Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p>
Criança e Adolescente	<p>Art. 227. Omissis. [...] § 7º No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204.</p>
Cultura	<p>Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. § 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: [...] X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; § 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: [...] II - conselhos de política cultural; III - conferências de cultura; (Artigo incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)</p>
Combate à Pobreza	<p>Disposições transitórias da Constituição Art. 79. Omissis. Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000) Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)</p>

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2015, grifo nosso).

Como se pode constatar pelos artigos da Constituição Brasileira de 1988, o princípio da participação popular na gestão pública foi efetivamente assegurado, do ponto de vista legal, como uma diretriz determinante em várias áreas do direito e das políticas sociais.

Além disso, a legislação infraconstitucional posterior previu o funcionamento de outros conselhos de políticas públicas, fóruns e conferências, na perspectiva de fortalecimento dos canais de participação popular no processo de elaboração e deliberação das políticas no âmbito da esfera pública.

Logo, torna-se importante um breve resgate histórico acerca do contexto em que se deu o aparecimento e a expansão dos espaços públicos de controle democrático no Brasil, com foco nos conselhos gestores de políticas públicas.

3.2 Arranjos participativos no Brasil após a Constituição de 1988: conselhos de política em foco

Os estudiosos do assunto reconhecem que foi no processo de luta pela redemocratização do País que os movimentos sociais entenderam a necessidade de estabelecer novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Portanto, descentralização, partilha de poder, ampliação de direitos sociais e espaços na política surgiram como elementos essenciais dessas novas relações.

A princípio, é importante pontuar que, segundo Gohn (2001), a questão da participação política no Brasil é um tema presente desde o tempo da Colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do século XX, surgindo a partir da ideia da participação comunitária.

Contudo, a autora localiza apenas na década de 1980 a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e tomadas de decisões, em propostas associadas aos movimentos populares. “O clamor à participação era geral e não se restringia aos setores populares. As demandas marcaram um período de ciclo de protestos e mobilização da sociedade brasileira ao final da década de 1970”. (GOHN, 2001, p. 50).

Assim, Gohn (2001) chama atenção para o fato de que na conjuntura política dos anos 1980, a categoria participação adquiriu outra dimensão, tendo a luta pela redemocratização do Estado se concentrado inicialmente na temática dos conselhos e seu caráter. Para a autora, “[...] firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escolas [...]”. (GOHN, 2001, p. 54).

Em outros termos, Raichelis (2011) reconhece que

A experiência dos conselhos no Brasil não é nova. Além das necessárias referências às práticas operárias do início do século, inspiradas pelo anarquismo *autogestionário*, e às comissões de fábrica estimuladas pelas oposições sindicais nos

anos 70-80 (práticas no âmbito da produção), foi o crescimento dos movimentos sociais urbanos, nesse mesmo período, e sua complexa relação com o Estado na transição democrática que trouxeram a temática dos conselhos, agora no âmbito da reprodução social. (RAICHELIS, 2011, p. 40).

Como dito anteriormente, a ascensão de parcelas da oposição em vários municípios brasileiros e ao governo de alguns estados nas eleições de 1982 favoreceu a efetivação da participação popular, na qual os conselhos gestores e o orçamento participativo adquiriram centralidade.

Foi um período de realização de múltiplas experiências que possibilitaram a participação dos movimentos populares na gestão das cidades, pois, como ainda confirma Raichelis (2011),

Na década de 80, com a transição democrática, começa a se destacar a questão da participação institucional, sobretudo a partir das eleições estaduais de 1982, que inauguraram as experiências de vários conselhos organizados no período. [...] No final da década, inicia-se a experiência dos conselhos criados a partir da nova Constituição, para onde convergia o processo acumulado até então. (RAICHELIS, 2011, p. 272).

Então, algumas estudiosas da temática identificaram diferentes tipos de conselhos oriundos das experiências no Brasil. Gohn (2001) classificou-os como: conselhos comunitários, conselhos populares e conselhos de representantes. Os primeiros, criados no final dos anos 1970, pelo poder público municipal para mediar as relações com os movimentos; os populares, construídos pelos próprios setores organizados da sociedade civil, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980, e o terceiro, os conselhos institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão de negócios públicos, criados por leis originárias do Poder Legislativo sob pressão da sociedade civil.

Outra distinção entre os conselhos foi destacada por Tatagiba (2002), que, fundamentada na pesquisa “Conselhos Municipais e Políticas Sociais” (IBAM, IPEA, Comunidade Solidária, 1997), dividiu os conselhos em três tipos principais:

- a) os Conselhos de Programas - vinculados a programas governamentais concretos, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Alimentação Escolar;
- b) os Conselhos de Políticas - ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais. São, em geral, previstos em legislação nacional, com atribuição de formulação e implementação de políticas na esfera governamental com práticas de planejamento e fiscalização das ações. São exemplos: os Conselhos de Saúde, Assistência Social, entre outros, os quais “dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização dos direitos sociais e à garantia do exercício desse direito. Zelam pela vigilância desses

direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas”. (TATAGIBA, 2002, p. 49);

- c) os Conselhos Temáticos – sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional; existem na esfera municipal por iniciativa local ou estadual e apresentam formatos variáveis. Situam-se, entre outros, os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher e Conselho Municipal de Cultura.

Além da novidade das experiências conselhistas em diferentes municípios e estados brasileiros no final da década de 1980, “[...] os conselhos gestores são importantes porque são fruto das lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país” (GOHN, 2001, p. 84).

Dessa forma, os conselhos constituíram-se como instrumento de mediação entre o Estado e a sociedade civil, tendo sua institucionalidade inscrita na Constituição de 1988 e em outras leis.

A inovação institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, que tiveram como marco sua inserção na lei maior do país, teve o protagonismo de três grandes áreas na luta pela participação da sociedade na formulação das políticas.

Na área de saúde, Bravo e Correia (2012) assinalam que a necessidade da participação social foi apresentada pelo Movimento da Reforma Sanitária, no conjunto das lutas contra a privatização da medicina previdenciária e a regulação da saúde pelo mercado. Articuladas às lutas pela democratização do país, a participação ativa da sociedade civil em prol da Política Nacional de Saúde nas conferências nacionais teve como principal conquista a formulação do Sistema Único de Saúde (SUS). Conforme reiteram as autoras,

Após um longo processo de lutas sociais em torno do direito à saúde, capitaneado pelo Movimento de Reforma Sanitária, a participação da comunidade e a descentralização tornaram-se diretrizes do Novo Sistema Nacional de Saúde na Constituição Federal de 1988. Essa participação foi regulamentada pela Lei nº 8.142/90, por intermédio das conferências e dos conselhos. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 129).

Complementando, Tatagiba (2002) define que a regulamentação dos conselhos de saúde como parte do arcabouço jurídico do SUS foi resultado de uma intensa mobilização social, que teve início em São Paulo, em meados de 1970, ganhando visibilidade nacional no início dos anos 1990. Menciona ainda que,

De acordo com a Lei Federal nº 8.142, de dezembro de 1990, o princípio constitucional da “participação da comunidade” na gestão pública dar-se-ia, no âmbito da saúde, pelas Conferências de Saúde e por meio dessas instâncias políticas, previstas para os três níveis de governo, de caráter permanente e deliberativo,

compostas por governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. (TATAGIBA, 2002, p. 51).

Outra área pioneira na luta pela participação popular nos espaços de decisão política foram os movimentos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, que, “[...] desde o final da década de 1970, levantaram a bandeira pelo atendimento integral e de participação da sociedade na formulação das políticas”. (TATAGIBA, 2002, p. 52).

Com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) pela Lei nº 8.069/1990, foi também definida legalmente a exigência dos conselhos de direitos e seus respectivos fundos como espaços próprios de definição das políticas de atendimento a crianças e adolescentes. A referida Lei determinou a composição paritária dos conselhos entre Estado e sociedade civil.

O terceiro campo de luta histórica pela democratização do acesso às decisões na política foi o de assistência social. A conquista da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) garantiu, igualmente, a participação popular na definição das suas políticas, por meio de conselhos e conferências, como diretriz básica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Os conselhos de assistência social, de acordo com a LOAS, são parte integrante do sistema de assistência social, com caráter permanente e deliberativo, em todos os três níveis da federação. Por meio deles e das Conferências municipais, estaduais e federais, cumprir-se-ia o preceito constitucional da participação da sociedade na formulação e controle das políticas do setor. (TATAGIBA, 2002, p. 53).

Como mostrado, o preceito constitucional de participação da sociedade na definição e no controle das políticas em diferentes áreas e a criação de leis específicas, que introduziram mecanismos de participação popular no funcionamento institucional do país, contribuíram para o processo de democratização da relação entre Estado e sociedade civil, pois, de fato, como lembra Gohn (2001),

Leis orgânicas específicas, pós-1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária, entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então, um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). As reformas operadas no Estado brasileiro, na última década, articulou a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal ao estadual e ao municipal. (GOHN, 2001, p. 84).

Esses novos marcos legais cumpriram o papel de impulsionar a criação de instâncias de participação em âmbito local e nacional e “[...] um dos principais instrumentos de participação dos sistemas de políticas públicas foram os conselhos, posteriormente criados, inclusive, em áreas que não constituíram sistemas”. (BRASIL, 2014a, p. 41).

É nesse contexto que, segundo Neves (2010), uma série de experiências de gestão

pública de caráter participativo (conselhos gestores, fóruns, orçamentos participativos) são implementados no país, principalmente em âmbito do governo local. Conforme a autora explica, é nesses novos espaços que se forja a noção de “controle social”.

Por isso, cabe neste ponto, uma breve reflexão sobre o uso dessa expressão na literatura, por se encontrar muitas vezes marcada por indefinições conceituais.

Controle social, controle democrático, controle social-democrático. São termos que, em geral, na bibliografia são tratados como sinônimos. No entanto, é necessário “[...] perceber quais as questões que estão em jogo em determinado campo de pesquisa e quais as opções teóricas e metodológicas que se escondem por trás de denominações aparentemente homogêneas.” (ALVAREZ, 2004, p. 168).

No âmbito da Sociologia, Alvarez (2004) assinala que os dicionários especializados buscam esclarecer a expressão “controle social” a partir de uma recuperação histórica, cujas raízes podem ser encontradas nas formulações clássicas de Émile Durkheim acerca do problema da ordem e da integração social. E cita dois conceitos: primeiro, é o estudo do “[...] conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados.” (BOUDON; BORRICAUD, 1993 apud ALVAREZ, 2004, p. 169) e segundo, “[...] esse conceito descreve a capacidade da sociedade de se autorregular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões.” (ZEDNER, 1996 apud ALVAREZ, 2004, p.175).

O autor realiza um resgate da expressão cunhada e desenvolvida pela Sociologia em diferentes períodos históricos, demonstrando que a conotação negativa do tema ganhou importância a partir dos anos 60 do século XX, mas sofreu um conjunto de críticas a partir dos anos 80 do mesmo século. Todavia “[...] não alterou o núcleo original da discussão, que permaneceu quase sempre dependente da tradição inaugurada por Durkheim, [...] tendo ainda como pano de fundo a questão da integração social.” (ALVAREZ, 2004, p.170).

Por sua vez, Correia (2005) reconhece que na teoria política o significado de ‘controle social’ é ambíguo. “Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado”. (CORREIA, 2005, p. 67).

Na área de Serviço Social, é possível encontrar muitas autoras que optam pela expressão ‘controle social’. Porém, em estudos mais recentes, observa-se um movimento que prioriza o uso da noção ‘controle democrático’, como, por exemplo, Pereira (2009c, p. 95, grifo do autor), quando define que “[...] por **controle democrático** entende-se o controle dos

cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade, por oposição ao termo **controle social** que, em sua formulação original, do sociólogo Émile Durkeim, significa o controle do Estado sobre os indivíduos”.

Desse modo, coloca-se a importância de qualificar a expressão controle social com base na compreensão da relação entre Estado e sociedade civil, lembrando que para Gramsci não existe uma separação entre as duas esferas, mas uma relação unitária, visto que a contradição real ocorre entre as classes sociais. Nessa perspectiva, Correia (2005) sustenta que o ‘controle social’ acontece na disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Assim, “[...] o controle social é contraditório – ora é de uma classe, ora é de outra – e está balizado pela referida correlação de força.” (CORREIA, 2005, p. 68). Portanto, para as classes subalternas, o controle social

Visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia. (CORREIA, 2005, p. 68).

Bravo e Correia (2012) analisaram o contexto em que a expressão controle social surge no Brasil, enfatizando a relação entre Estado e sociedade civil no período da ditadura e no processo de redemocratização do país.

Durante o período da ditadura, ocorreu o controle do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio do qual a classe dominante exerceu sua hegemonia utilizando a coerção para se legitimar. Então, naquele período o controle social tinha a conotação no sentido de Durkheim, o controle do Estado sobre os indivíduos.

Na conjuntura de lutas dos movimentos sociais pela democratização do país, em contraposição ao Estado militar, o termo ‘controle social’ adquire outro significado. Passa então a ser utilizado como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, isto é, como sinônimo de participação social nas políticas públicas. Foi o cenário do processo de elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988 que introduziu avanços na perspectiva de ampliação dos direitos sociais.

Bravo e Menezes (2011) destacam o dispositivo de criação de um novo pacto federativo, que, ao reconhecer a autonomia dos municípios frente à federação, transferiu para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Portanto,

A participação social tem como uma de suas expressões a ideia da sociedade controlando o Estado. [...] A fiscalização – ideia tão presente na participação social e

no controle democrático das políticas sociais - nasce mais com o intuito de impedir o Estado de transgredir do que induzi-lo a agir, pois o Estado precisa ser vigiado, contido, corrigido em suas práticas habituais. (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 30).

Como mostrado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 assegurou juridicamente a participação e o controle democrático como mecanismos de democratização dos direitos civis e políticos, que na lógica da democracia participativa pode favorecer a participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas.

É, pois, com esse entendimento que Behring e Boschetti (2007, p. 179) pontuam que “[...] foi exatamente para aperfeiçoar o processo democrático restrito à democracia representativa, que foram criadas instâncias estratégicas como os conselhos”. Na mesma linha, Bravo e Menezes (2011) afirmam que o controle social é um direito conquistado pela Constituição Federal de 1988, vinculado ao princípio da participação popular, em que foram garantidas duas instâncias formais, que são também espaços de luta: os conselhos e as conferências. As autoras elucidam ainda que estes não são os únicos espaços de ação para o exercício do controle democrático, apesar de fundamentais.

Os estudos registram a criação de um número significativo de conselhos nacionais, estaduais e municipais em diferentes áreas, mas com predominância no campo da saúde e da assistência social. Behring e Boschetti (2007) falam de uma construção democrática com capilaridade inédita no país.

Contudo, paradoxalmente, os mecanismos de controle social foram implementados no país a partir dos anos 1990, com a marca da hegemonia neoliberal, numa perspectiva completamente diferente, como sinalizam Bravo e Menezes (2011, p. 33): “Destaca-se a diferença entre o conceito de controle social inscrito na Constituição com o proposto pela contrarreforma do Estado, do governo FHC. Nesta concepção não há poder decisório da sociedade civil nos conselhos que passam a ser consultivos e não paritários.”

Assim, os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, “[...] que em vez de controlar passam a ser controlados [...]. Este é o controle social que interessa às classes dominantes e é funcional para a preservação do seu domínio”. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136).

De todo modo, é fundamental ter clareza de que no espaço dos conselhos e das conferências, ou melhor, dentro dos mecanismos de controle democrático, se expressa a correlação de força existente na sociedade e por isso, é importante analisar a temática “[...] a partir de uma perspectiva classista, problematizando o ‘controle social’ dentro das contradições da sociedade de classe.” (CORREIA, 2005, p. 71). Isso significa que,

Partindo da perspectiva gramsciana da relação entre Estado e sociedade civil, esse controle social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classe opostos, e deverá se dar na perspectiva da defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho. [...] Controle social norteado por um projeto societário das classes subalternas e pela busca da construção de uma cultura política de uma nova hegemonia, com vistas à superação da racionalidade capitalista. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 134).

Nessa conjuntura, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), realizada em 2012, reafirmou em seu relatório final o uso da expressão controle social, conceituando-o da seguinte forma:

O controle social é entendido como a participação do cidadão no controle e acompanhamento da gestão pública. É o conjunto de atividades realizadas pela sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão. Além disso, um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir. (BRASIL, 2012, p. 18).

Observa-se que a CONSOCIAL manteve o uso do termo controle social no seu documento final, porém definiu uma concepção que expressa o controle da sociedade sobre o Estado. Contudo, teria sido mais apropriada a adoção da expressão controle democrático, uma vez que, conforme assevera Neves (2012b, p. 215), do ponto de vista conceitual, “[...] devemos substituir a ideia de ‘controle social’, por controle democrático, ou seja, pela capacidade da sociedade civil em dar a direção político-ideológica na construção da hegemonia, para ampliar as decisões sobre o Estado”.

É então, nessa perspectiva, que se ressalta o potencial democratizante dos conselhos gestores, como mecanismos de fiscalização e controle democrático da sociedade sobre o Estado, para garantir a ampliação dos direitos sociais, como bens público e coletivo.

Por outro lado, é imprescindível reconhecer que o processo de institucionalização dessas arenas participativas trouxe consigo muita polêmica no seio do movimento social sobre as diversas formas dessa participação, como também uma série de dificuldades no decorrer da operacionalização desses canais.

Gohn (2001) novamente contribui para a compreensão desse cenário, quando elucida que por terem sido instalados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais descreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente.

Ainda assim, Bravo e Correia (2012), ao analisarem os desafios do controle social na atualidade identificaram três posições diferenciadas sobre a participação da sociedade civil em conselhos e conferências. A primeira, que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais por estarem totalmente capturados pelo Estado; a segunda, que defende os conselhos como únicos espaços de luta para a conquista de mais poder dentro do Estado e ainda uma terceira posição a qual julga que tais espaços devem ser tensionados e mesmo ocupados pelos movimentos sociais, apesar de reconhecer seus limites em uma conjuntura de refluxo e cooptação de muitos desses sujeitos.

Neste estudo, adotou-se a terceira posição, por compreender-se o Estado como um espaço de luta de classe e os conselhos como lócus privilegiado de disputa de hegemonia, porém atentando para o alerta que Neves (2010) faz quando ressalta que,

Embora esses espaços sejam fruto de lutas sociais, eles também correm o risco de serem despolitizados, esvaziados de seu conteúdo político, seja pela ofensiva neoliberal, seja pela herança de uma relação entre Estado e sociedade marcada pelo clientelismo, patrimonialismo e pela burocracia presente na política brasileira. (NEVES, 2010, p. 50).

Além disso, tem razão a autora quando explicita:

É necessário pensar que tais práticas também são capazes de afirmar uma nova cultura política pautada na abertura de um horizonte de práticas democratizantes. É importante ressaltar os limites desses espaços públicos no capitalismo já que não somos ingênuos nem messiânicos, de atribuir-lhes o caráter emancipador das classes, eles não são espaços de emancipação das classes sociais. (NEVES, 2010, p. 50).

Mesmo assim, é necessário reconhecer a importância das experiências inovadoras de gestão pública com participação social para o processo de alargamento da democracia participativa em nosso país.

De todo modo, sabe-se das dificuldades enfrentadas pela sociedade civil desde o seu ingresso em diferentes canais institucionais de participação. As pesquisas indicam muitos entraves encontrados e desafios enfrentados nesses novos espaços, de forma mais acentuada no final dos anos 1990, como será abordado mais à frente.

Em síntese, sobre o período de aparecimento e expansão dos conselhos, Draibe (1998) demarca:

Os grandes conselhos da política social são uma criação da democratização, da nova Constituição de 88 e de iniciativas recentes do governo e da sociedade. Com efeito, dos vinte e cinco conselhos que examinamos apenas quatro foram criados antes da década de 1980, enquanto oito surgiram entre 1981 e 1989. Outros sete foram criados entre 1990 e 1994, principalmente em decorrência da legislação que regulamentou e implementou os dispositivos constitucionais. Finalmente seis foram criados a partir de 1995. (DRAIBE, 1998, p. 05).

Como se vê, esse cenário muda a partir da década de 1990, quando passa a ocorrer

o fenômeno da proliferação de novas instâncias participativas, principalmente a multiplicação dos conselhos de políticas públicas, em âmbito municipal, estadual e nacional, porém no contexto político e econômico do neoliberalismo.

3.3 A participação como política neoliberal nos anos 1990

A década de 1990 tem início no Brasil com a culminância do processo de democratização alcançado pela promulgação da Constituição de 1988, que resultou no direito de eleger diretamente o seu primeiro Presidente da República, após vinte e cinco anos de regime autoritário. “Essas eleições representaram o último ato da longa transição à democracia e abriram uma nova etapa na vida brasileira” (MARINI, 1991, p. 9). No entanto, poucos anos depois, a população conquista nas ruas o impedimento do presidente eleito acusado de corrupção durante o seu mandato.

A breve passagem de Collor de Melo no executivo federal deixa como legado a adesão do país ao projeto neoliberal, como alternativa à crise econômica na qual se encontrava. “Apostando no neoliberalismo, o governo Collor adotou uma estratégia que contempla a estabilização monetária, a renegociação da dívida externa, a redução da presença estatal na economia e a abertura comercial ao exterior.” (MARINI, 1991, p. 9).

A eleição de Collor de Melo, em 1989, que introduziu as condições objetivas para a implementação do neoliberalismo no Brasil, também inaugurou o processo de desconstrução dos avanços obtidos na Constituição Federal, como identificou Coutinho (2002):

Lembrem-se da proposta de Emenda Constitucional: quem primeiro falou nisso foi Collor; a Constituição tinha sido aprovada em 1988 e já em 1990 ele falava em reformá-la. Quem primeiro falou em privatização, em flexibilização do mercado de trabalho, foi ele. Então, tem-se já em Collor, claramente, uma proposta neoliberal [...]. (COUTINHO, 2002, p. 29).

Corroborando essa assertiva, Oliveira (2002) assegura que desde o período de Collor vive-se um simulacro de democracia, pois “[...] temos instituições formais, eleições livres, até alternância de poder, mas isso se parece pouco com a democracia porque, de fato, estamos sendo conduzidos, de há muito tempo, ao reino da não alternativa”. (OLIVEIRA, 2002, p. 48).

A opção pelo neoliberalismo foi continuada pelo Governo Itamar Franco e aprofundada nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Durante o Governo FHC foi implementado e consolidado o projeto neoliberal no Brasil, através da Reforma do Estado, elaborada pelo Ministro da Administração, Bresser Pereira. Segundo Silva (2011),

Em sua gestão foram implementadas políticas neoliberais como a desregulamentação da economia e a flexibilização da legislação do trabalho; diminuição dos gastos públicos, principalmente nas áreas como a Saúde e a Educação; privatização de empresas estatais e ampliação da abertura do mercado nacional aos investimentos transnacionais prejudicando a competitividade da indústria local e aprofundando o déficit da balança comercial. (SILVA, 2011, p. 16).

Esse governo fez regredir significativamente as conquistas expressas nos direitos sociais assegurados pela nossa “Constituição Cidadã”, como, por exemplo, o direito de greve e estabilidade de emprego dos funcionários públicos, a reforma da previdência, flexibilização da jornada de trabalho, entre outras. Na década de 1990, desenvolveu-se um processo de reformas constitucionais que ficou conhecido como um período de contrarreformas.

Quanto ao estilo da administração FHC, Oliveira (2002) denuncia que o presidente governou por medidas de exceção, referindo-se ao uso permanente de medidas provisórias, pois “[...] a regra da Constituição prevista para casos excepcionais é usada cotidianamente” (OLIVEIRA, 2002, p. 48), o que contribuiu para a restrição da participação das classes populares no processo decisório das políticas públicas.

Como consequência, a implementação do neoliberalismo no Brasil, além de não obter resultados suficientes para resolver a crise econômica, contribuiu para agudizar as desigualdades sociais, ampliando o desemprego, que é fruto também de todo o processo de reestruturação produtiva adotado pelo capitalismo contemporâneo.

Nesse novo contexto político e econômico da década de 1990, os estudiosos apontam um período marcado pelo refluxo ou crise dos movimentos sociais no Brasil, que frente às dificuldades de mobilização, devido à ofensiva dos governos neoliberais, ficaram muitas vezes na defensiva ou passaram a apoiar a implementação dessas políticas.

De toda maneira, Duriguetto (2007) indica que a “crise” dos movimentos sociais possui como determinantes não somente fatores externos, como a crise econômica e o desemprego, mas também fatores internos, como a dependência e institucionalização das ações dos movimentos.

Da postura antiestado de combate ao regime autoritário, que predominou nas décadas passadas, os movimentos sindicais e populares, de certa forma, passaram a celebrar a possibilidade conquistada pela Constituição de 1988 de participação nos novos aparatos institucionais democráticos. Conforme Carvalho (1998),

A partir da Constituinte, e ao longo da década dos 90, torna-se cada vez mais clara para os movimentos sociais a reivindicação de **participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade**. Não reivindicam apenas obter ou garantir direitos já definidos, mas ampliá-los e participar da definição e da gestão desses direitos, não apenas ser incluídos na sociedade, mas **participar da definição do tipo de sociedade em que se querem incluídos**, de participar da “**invenção de uma nova sociedade**”. (CARVALHO, 1998, p.12, grifo nosso).

É por isso que Silva (2003) reconhece que na década de 1990 ocorreu a perda de vigor dos movimentos sociais, que, ao entrarem em contato com a institucionalidade, nas diferentes experiências de participação política, sofreram mutações, denominadas por Dagnino (2004) de ressignificações da categoria de participação da sociedade civil nos espaços públicos. Divergindo parcialmente dessa opinião, Duriguetto (2007) defende que

Parece consensual a constatação de que o que está em “refluxo” não são os movimentos, mas suas expressões públicas de massa e reivindicativas mais tradicionais. Identifica-se o abandono de confronto e de reivindicação de itens específicos pela valorização de condutas institucionais pragmáticas e propositivas, na busca de diálogo, negociação, parcerias com o Estado e busca de formas alternativas de participação no sistema de representação de interesses. (DURIGUETTO, 2007, p. 168).

Paradoxalmente ao cenário de crise e hegemonia neoliberal no país, nesse período verificou-se a expansão significativa dos espaços institucionalizados de participação social com a inserção da sociedade civil.

As conquistas oriundas da Constituição desencadearam, a partir da década de 1990, um intenso processo de inovação institucional na gestão pública brasileira, em que vários municípios e governos estadual e federal ampliaram expressivamente as experiências com novos formatos de deliberação, por meio de uma diversidade de mecanismos de participação social, como os conselhos de políticas públicas, orçamento participativo e conferências nacionais. O êxito das experiências consagrou o Brasil como uma referência de democracia participativa.

No âmbito municipal, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003), em 2001 havia 22 mil conselhos municipais, com destaque para as áreas de saúde (5.426), assistência social (5.178), criança/ adolescente (4.306) e de educação (4.072). Isso significa dizer que, passada uma década da Constituição de 1988, 97,4% dos municípios já tinham algum tipo de conselho instalado.

Além disso, na década de 1990 deu-se uma evolução de experiências de orçamentos participativos em governos municipais. “Até 1997 havia 53 experiências de orçamento participativo no Brasil”. (BRASIL, 2014a, p. 43).

Segundo o sítio da Secretaria-Geral da Presidência da República, em 2014 existiam 35 conselhos nacionais. Ressalta-se ainda o expressivo aumento do número de conselhos e comissões criados na esfera federal como instâncias de participação, bem como a realização de conferências nacionais, a partir da década de 1990:

Entre 1990 a 1994 foram criados 10 conselhos e comissões de políticas públicas com participação da sociedade [...] Paralelamente, nesse período foram realizadas

oito conferências nacionais, sendo sete delas sobre temas relacionados à área de saúde. [...]. Entre 1995 e 2002, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o número de conselhos aumentou significativamente. De acordo com o mapeamento da Secretaria-Geral da Presidência da República, foram criados 22 conselhos e duas comissões de políticas públicas na administração direta e indireta. [...]. Nesse mesmo período, foram realizadas 19 conferências nacionais, sobre seis temas diferentes, sendo os mais frequentes saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente. (BRASIL, 2014a, p. 45).

Vale lembrar aqui, que o Conselho Nacional do Esporte, criado no final do Governo Fernando Henrique Cardoso, foi reformulado posteriormente no início do Governo Lula, incluindo alguns novos representantes da sociedade civil como será analisado no próximo capítulo.

Ademais, como citado anteriormente, as lutas sociais empreendidas também nesse período, pelos setores de saúde, assistência social e criança/adolescente garantiram um conjunto de legislação infraconstitucional, como: a Lei Orgânica de Saúde (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993), nas quais se tornou obrigatória, inclusive para repasse de recursos federais, a participação da sociedade civil na gestão dos respectivos sistemas. Posteriormente, essa exigência legal passou a ser parâmetro para outras áreas que não possuíam sistemas definidos, ampliando os espaços políticos decisórios.

No entanto, paralelamente ao crescimento das instâncias participativas, que representaram uma inovação no aparato estatal como expressão das conquistas democráticas, ocorreram também muitas limitações nesse processo de institucionalização da participação da sociedade civil na gestão pública. Os estudos do final da década de 1990 já apontavam uma série de dificuldades.

Autoras como Bravo (2012), Draibe (1998), Gohn (2001), Raichelis (2011) e Tatagiba (2002) pesquisaram sobre conselhos gestores de políticas públicas e constataram várias lacunas que apareceram desde a criação desses mecanismos institucionais de participação social e permanecem até a atualidade, dentre as quais serão elencadas as mais relevantes.

Os resultados das pesquisas, tanto de Draibe (1998) quanto de Raichelis (2011), já apontavam a problemática dos conselhos relacionada à/ao:

- a) caracterização e inserção institucional: se são esferas governamentais ou públicas.
- b) conformação jurídico-institucional – em relação à natureza dos conselhos: se deliberativos ou consultivos e à sua composição: se paritária, quanto ao número de representantes do governo e da sociedade civil.

- c) alta heterogeneidade dos conselhos quanto ao seu grau de institucionalização – dificuldades de partilhar ou influir nas decisões governamentais. As decisões políticas “passando por fora”.
- d) atribuições: possibilidades reais de definição do conteúdo da política e capacidade de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.
- e) funcionamento: processo de burocratização e cartorialismo com acumulação de tarefas executivas.
- f) qualidade da representação: não obedecem a padrão único de representação. Tensão entre sociedade civil e representantes governamentais, muitas vezes, com fraca participação dos representantes governamentais e reduzido poder decisório, falando “em nome próprio”, além da falta de capacitação aos representantes da sociedade civil e acesso desigual às informações necessárias para votação das pautas.

Gonh (2001), ao reconhecer que os conselhos gestores constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil, sistematizou um inventário de temas e problemas relacionados à temática, resultante das suas pesquisas. Dentre eles, destacam-se: falta de atribuições e competências mais precisas dos conselhos gestores; necessidade de elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações; necessidade de capacitação dos conselheiros para qualificar a participação e igualdade de condições de participação para os representantes da população.

Mediante esse diagnóstico, a autora defendeu algumas condições para que os conselhos tenham efetividade na área em que atuam, como segue:

Dar peso político a essa representatividade e consequência à luta dos segmentos sociais que acreditaram e lutaram pela democratização dos espaços públicos; que haja um aumento efetivo nos orçamentos destinados aos conselhos [...] os conselhos têm que ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação; [...] Os conselheiros devem ter cursos de formação e atualização enquanto sujeitos políticos [...], respaldado por um projeto emancipatório [...]; o exercício dos conselhos deve ser passível de fiscalização e avaliação. Finalmente, eles devem ter capacidade e poderes normativos de decisão, e não se implantar como mera instância consultiva e opinativa. (GOHN, 2001, p. 110-111).

Outras constatações foram encontradas em pesquisa realizada por Bravo (2012), ao investigar conselhos na área de saúde. A análise realizada pela autora apontou a possibilidade de democratização do espaço público, no entanto assinalou uma série de problemas a superar, a seguir destacados:

- a) o poder público não tem respeitado as deliberações dos conselhos e conferências;

- b) o poder público local tem contribuído para avançar ou reprimir o controle social;
- c) as leis que regulamentam o funcionamento dos conselhos não têm sido respeitadas em alguns deles;
- d) o funcionamento desses órgãos tem priorizado a burocratização das ações;
- e) a dinâmica dos conselhos precisa ser repensada para maior envolvimento dos participantes;
- f) os conselhos e conferências têm se posicionado de forma tímida em relação à agenda neoliberal;
- g) a sociedade civil organizada não tem ainda plena consciência da importância dos conselhos.

A pesquisadora indica como uma das formas de enfrentamento dessa problemática a necessidade de realização de novas investigações que sejam norteadas por pressupostos, como, por exemplo, a clareza de que os conselhos não substituem os movimentos sociais nem os partidos políticos e sugere que sejam evitadas algumas distorções, entre elas, a

Concepção de Conselhos como: espaços de consenso; espaços para controlar os conflitos; mecanismos de viabilização das ações do Estado com consentimento da população; parceria entre Estado e sociedade; [...] apropriação dos Conselhos pelo gestor e perda de diálogo com a sociedade. (BRAVO, 2012, p. 64).

Ainda é importante ressaltar, dentre as dificuldades dos conselhos para tornarem-se de fato espaços de fortalecimento do controle democrático sobre as políticas públicas, as comprovações de Tatagiba (2002), quando realizou um detalhado estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de saúde, criança e adolescente e assistência social em âmbito municipal, estadual e federal.

Além dos entraves já apresentados pelas outras autoras, Tatagiba reconhece o papel dos conselhos no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, porém aponta entre seus limites a natureza setorial e fragmentada desse arranjo participativo.

Uma das conclusões da sua pesquisa a fez assegurar que os conselhos apresentavam, no contexto do final dos anos 1990, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas. Por isso, chamou atenção para o fato de que

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados [...]. Apenas o tempo será capaz de dizer se esses esforços serão suficientes, ou se os constrangimentos e as limitações atuais inviabilizarão os conselhos como um dos campos de luta dos setores progressistas

pela ampliação e aprofundamento da democracia no Brasil. (TATAGIBA, 2002, p. 100).

Percebe-se, contudo que, se por um lado, essas experiências participativas tornaram-se fundamentais para o processo de democratização das políticas públicas, por outro, a institucionalização da participação favoreceu uma redefinição na relação entre Estado e sociedade, de modo que “[...] nos anos 90, a participação deixa de ser um confronto ao Estado para se caracterizar como ‘participação negociada’ na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos”. (NEVES, 2008b, p. 16).

Neves (2008b) adverte ainda que, nesse processo de disputa de projetos, a participação da sociedade civil também sofre influência do projeto neoliberal e coloca em risco o campo “democrático-popular”.

Nesse sentido, Silva (2013) tem razão quando afirma que a cultura política do projeto neoliberal no âmbito da administração pública ficou conhecida como “administração pública gerencial”, recebendo crítica de vários autores sobre a concepção de democracia presente nesse modelo, quando apontam “[...] o lugar despolitizado que a participação social ocupa no modelo da administração gerencial e a continuidade da reprodução do autoritarismo e do patrimonialismo no aparelho do Estado”. (SILVA, 2013, p. 10).

A autora destaca que com a entrada da agenda neoliberal na década de 1990, o ideário participacionista tornou-se um elemento residual, passando a ter um caráter funcional no novo modelo de gestão. E complementa que, a partir de 1995, “[...] a administração pública federal incorpora as ferramentas da *new public management*, que reserva às decisões sobre as políticas públicas a um núcleo técnico estratégico da burocracia, onde não há lugar para incluir as contribuições da sociedade”. (SILVA, 2013, p. 46).

Como próprio da perspectiva neoliberal, a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, com sua crescente desresponsabilização na garantia dos direitos sociais, provoca a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Nesse contexto, “[...] ressurgiu com grande intensidade o discurso da participação comunitária e o estímulo a iniciativas privadas (*mercantis* e *não-mercantis*) nas ações sociais”. (RAICHELIS, 2011, p. 79).

Entram em cena, então, as Organizações Não Governamentais (ONGs), como parceiras privilegiadas do Estado para ocupar os espaços institucionalizados de participação, pois estes se transformam muito mais em lugares de “negociação” do que em mecanismos efetivos de formulação de políticas e controle democrático das ações estatais, o que levou

Carvalho (1998) a definir os anos 1990 como a “década das ONGs”.

É assim que passa a existir nos “novos discursos” uma série de equívocos ou distorções, que insistem em tratar como sinônimos sociedade civil e ONGs, como bem adverte Dagnino (2002):

No caso das ONGs, esse deslocamento não é só sustentado pelas próprias organizações, mas reforçado pelos governos e pelas agências internacionais, que buscam parceiros confiáveis e temem a politização da interlocução com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores [...]. O resultado disso tem sido uma crescente identificação entre “sociedade civil” e ONGs, onde o significado da expressão “sociedade civil” se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de “Terceiro Setor”. Reforçada pelo que tem sido chamado de “onguização” dos movimentos sociais. (DAGNINO, 2002, p. 291).

A sociedade civil então é ressignificada quanto à sua atuação e configuração, e a relação com o Estado passa a ser considerada, inclusive em boa parte da produção acadêmica, com expressões do tipo: “parceria entre Estado e sociedade”, “partilha de poder” e “encontros”, que nos anos 1990 contribuiu para conformar um novo cenário associativista no país.

Mesmo assim, não se pode ignorar que a relação entre Estado e sociedade civil nos diferentes arranjos participativos é permeada de conflitos e tensões, que expressam a disputa de hegemonia entre projetos políticos antagônicos. Como constatou Dagnino (2002), existe uma confluência perversa entre dois projetos distintos, ou seja,

Um projeto participatório, construído a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, **ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva**. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em um terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou recuo de cada um desses projetos. (DAGNINO, 2002, p.288, grifo da autora).

E foi com a determinação de avançar com a participação social na perspectiva neoliberal no Brasil que Fernando Henrique Cardoso, no bojo da reforma do aparelho de Estado, regulamentou a relação de parceria entre Estado e organizações da sociedade civil, por meio de duas legislações. A Lei nº 9.638/1998, que instituiu as Organizações Sociais (OS), e a Lei nº 9.790/1999, que estabeleceu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Essa normatização foi objeto de muita crítica dos movimentos populares, por estes entenderem que tais organizações colaboram com o processo de desreponsabilização do Estado na garantia dos direitos sociais. Porque,

Quando a participação se torna mais um cumprimento de deveres do que um exercício de direitos, ela pode se transformar em um mero artifício para o Estado se isentar de suas reponsabilidades sociais. Da mesma forma, a parceria pode

eufemisticamente representar uma terceirização dos serviços estatais, contribuindo para fortalecer o projeto do Estado mínimo e a noção de “cidadão-cliente”. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1998/1999a, p. 96).

Dessa maneira, na década de 1990, além da progressiva destituição dos direitos, Carvalho (1998) acrescenta que ocorreu a deslegitimação das formas de organização e participação social, acusadas de ‘corporativas’, de ‘representantes do atraso’ e ‘promotora de badernas’, o que provocou o esvaziamento dos canais de gestão participativa construídos com a forte participação democrática da sociedade.

Dessa maneira, o que conferia legitimidade de participação ao governo nesse período dava-se exclusivamente por meio dos “espaços públicos de negociação”. Fora disso, as manifestações políticas eram criminalizadas. Por essa razão, Silva (2003) afirma que se chegou ao ano 2000 com formatos de participação que pouco tinham a ver com as experiências dos movimentos sociais das décadas anteriores.

Então, nessa perspectiva, os movimentos sociais não deveriam abrir mão do direito de participação em espaços de socialização da política, duramente conquistados. Mas, para isso, é imprescindível compreender-se que as ações institucionalizadas não podem ser desarticuladas da dimensão mobilizadora da prática política, pois elas devem ser complementares.

Cabe considerar, portanto, se com a ascensão ao plano federal dos governos “democrático-populares” esse quadro muda e em que perspectiva. É o que será analisado no próximo tópico.

3.4 Participação social no Brasil nos anos 2000: expansão e consolidação?

Os anos 2000 começam no rescaldo das consequências do neoliberalismo implantado no Brasil na década anterior e de seu legado de aspectos negativos, dentre eles: o decréscimo da participação do país na economia mundial (do 8º posto em 1980 para 13º em 2000), o aumento do desemprego (2,7% para 15% entre 1980 e 2000) e a redução na parcela de rendimento do trabalho na renda nacional (de 50%, em 1980, para 42% em 2000), conforme constatou Pochmann (2014).

Foi nesse contexto que em 2002 ocorreu a eleição, em segundo turno, do Presidente Luís Inácio Lula da Silva pela Frente Brasil Popular. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Executivo Federal, após três derrotas consecutivas, foi fruto de uma ampla

aliança que incluiu vários partidos conservadores⁷, para constituir um governo de coalizão autodenominado “democrático-popular”, que causou descrença de setores da esquerda.

Como não é objeto de análise da tese avaliar os governos petistas nas suas diferentes dimensões, este tópico terá o foco na configuração da participação popular na esfera federal nos anos 2003-2014.

Desse modo, a primeira consideração que merece destaque é a caracterização dos governos do PT como “democrático-populares”. Essa denominação foi cunhada pelo perfil de uma parcela de aliados das administrações petistas, vinculados a diversos movimentos sociais, comunitários e sindicais que deram a “cara popular” ao poder recentemente constituído. Junto a isso, o histórico de lutas pela democratização do país, principalmente a ampliação da participação política da sociedade nos espaços públicos institucionalizados, com o objetivo de alargamento da democracia participativa.

Por isso, é muito comum se encontrar, nos trabalhos acadêmicos e nos documentos oficiais da administração federal, a qualificação de governo “democrático-popular”, especialmente quando se referem ao processo de expansão significativa dos canais institucionais de participação na gestão pública.

Silva (2013) recorreu ao documento *Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social*, que trazia a proposta programática do então candidato Presidente Luís Inácio Lula da Silva, para ressaltar os princípios do projeto político do campo “democrático-popular”, que reconhecia a importância da participação da sociedade nas decisões governamentais. Segundo a autora, o documento explicitava que a participação social no planejamento e na execução de políticas públicas teria papel fundamental em um eventual governo petista e afirmava que o espaço público seria um lugar privilegiado nas suas administrações para constituição de novos direitos.

Logo, é possível localizar a gênese do projeto democrático-participativo relacionado às experiências inovadoras realizadas por governos municipais e estaduais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde o início dos anos 1990, denominadas “o modo petista de governar”, nas quais o Orçamento Participativo (OP) foi considerado o modelo mais bem sucedido e reconhecido internacionalmente nos debates sobre participação.

A pesquisa MUNIC informa que até 2013 existiam 62.611 conselhos municipais (BRASIL, 2014a), o que significa dizer que cada município brasileiro possui, em média, 11,2

⁷ No que diz respeito à política econômica do Governo Lula, parte significativa dos analistas referem-se à Carta ao Povo Brasileiro, lançada em 2002 (antes da sua eleição), como uma sinalização evidente da continuidade da política macroeconômica adotada pelo governo anterior, considerada conservadora, de corte neoliberal, com o intuito de abrandar o mercado financeiro e garantir a vitória eleitoral.

conselhos. Na área da saúde, por exemplo, apenas 14 municípios brasileiros não possuíam conselho. (IBGE, 2015).

Além dos conselhos municipais, a MUNIC 2014 informa a realização de 5.039 Conferências Municipais de Assistência Social e 4.956 Conferências Municipais de Saúde naquele ano, cobrindo 90,5% e 88,9% dos 5.570 municípios brasileiros, respectivamente.

Esses dados evidenciam a dimensão dessas estruturas formais de participação no processo de formulação de políticas públicas.

Na esfera federal, outros mecanismos e instâncias participativas foram ampliadas, tais como: conselhos de políticas públicas, conferências nacionais, mesas de diálogos, ouvidorias, consultas e audiências públicas, o que fez o discurso da participação social adquirir centralidade em âmbito governamental, no intuito de expandir uma cultura política participativa.

Isso significa que a posse de Lula aumentou a expectativa de mudança do projeto político neoliberal para o democrático-participativo.

Dessa forma, é fato que o Governo Lula potencializou o princípio constitucional de participação direta dos cidadãos na gestão pública, favorecendo a criação e institucionalização de novos espaços participativos, com destaque para as conferências e os conselhos gestores, nas mais diversas áreas de políticas públicas.

Como assegura Avritzer (2014), o Brasil se transformou ao longo do século XX e agora é um dos países com maior número de práticas participativas, compondo atualmente uma infraestrutura de participação bastante diversificada na forma e no desenho.

Os dados oficiais apontam um crescimento significativo desses canais institucionais democráticos nos últimos anos, tendo em vista que,

No governo Lula foram criados espaços de participação e reformulados aqueles já existentes. Entre 2003 e 2010 foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas, sendo 70% deles debatidos pela primeira vez. [...] Além das conferências, o governo federal criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas com participação social. Ademais, foram reformulados 16 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. Foram criados também novos espaços de participação, como o processo de construção participativa do Plano Plurianual (2004-2007), realizado em 2003, e as chamadas “mesas de diálogo”, que produziram resultados importantes na pactuação e formulação de políticas públicas. (BRASIL, 2014a, p 54-55).

O governo federal ressalta alguns aspectos positivos na criação e reformulação desses arranjos participativos. Sobre os conselhos nacionais, além dos dados quantitativos, são exaltadas a maior diversidade de interlocutores (representação da sociedade civil) e a composição paritária em vários conselhos.

Em relação às conferências nacionais, o documento *Participação Social no*

Brasil: entre conquistas e desafios, elaborado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) afirma que “[...] foi durante o governo Lula que elas se tornaram mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes” (BRASIL, 2014a, p. 71). Chama atenção também para a diversidade de novos temas abordados e indica que as conferências se tornaram mais efetivas ao influenciar a agenda do Poder Executivo Federal e do Poder Legislativo. Para isso, justifica que, “[...] entre 2003 e 2008, as diretrizes das conferências resultaram em 2.233 projetos de lei, além de 163 PECs apresentadas, 216 leis aprovadas e seis emendas constitucionais promulgadas”. (BRASIL, 2014a, p.76).

E ainda destaca entre as novas estruturas participativas criadas, as mesas de diálogo, as ouvidorias públicas e a participação nos territórios, como exemplos do processo de democratização da estrutura estatal.

Frente a isso, vários foram os argumentos usados para a determinação de expansão das novas modalidades de gestão. O mais citado nos documentos foi a necessidade de impulsionar o diálogo entre Estado e sociedade civil na esfera federal, para construir o modelo de participação social como método de governo.

A principal justificativa era a busca da qualificação do sistema de representação política com práticas de democracia participativa, pautada na preocupação de perda de legitimidade do governo pela dificuldade de responder às demandas sociais. É observado, igualmente, o discurso sobre a importância de incluir a parcela da sociedade que historicamente não teve influência sobre o poder político e suas decisões públicas, considerando a distância cada vez maior entre representado e representantes. Os argumentos de uma liderança do PT reafirmam esse assunto, ao explicitar:

O “cansaço histórico” da democracia, hoje, está flagrante, pois o pacto democrático moderno baseado exclusivamente na representação não consegue mais estimular mudanças nem dar efetividade aos Direitos Fundamentais. [...] Este “cansaço” pode ser superado. Desde que se abram canais de influência direta para o povo opinar e decidir, não só sobre os rumos do Estado e das suas políticas, mas também para quebrar as barreiras burocráticas que separam o Estado do cidadão comum. Ao trazer a parte mais ativa e consciente do povo para testemunhar e influir nas decisões públicas, os governos se legitimam de novo e levam à cidadania, de forma mais intensa, os valores da democracia e da República. À democracia em crise se responde com mais democracia e não com menos participação. (GENRO, 2014, p. 13).

Essa defesa aparentemente inquestionável à democracia apresenta também uma visão elitista da participação, quando propõe que somente a parte mais ativa e consciente do povo tenha o direito de participar das decisões públicas. Essa visão contraria a argumentação do papel educativo da participação social, ou seja, quanto mais se participa, maior a qualidade da participação, por isso não justifica a alegação para participação só dos “mais conscientes”.

De qualquer forma, é importante ressaltar outro aspecto considerado avanço na relação entre Estado e sociedade civil, durante o governo petista. Foi a mudança de atribuição da Secretaria-Geral da Presidência da República, que passou a assumir oficialmente a função de aproximar o Estado das entidades da sociedade civil, para estimular a participação social na esfera governamental.

Nesse sentido,

A nova função atribuída à Secretaria-Geral, bem como sua estruturação, expressaram a valorização da participação social e a nova concepção de governabilidade baseada no diálogo com as diversas forças sociais. Desse modo, foram instaurados processos de diálogo democrático com os mais diversos setores sociais visando mediar conflitos, aperfeiçoar as políticas públicas e aprofundar a democracia. (BRASIL, 2014a, p. 59).

Nota-se que o discurso do governo não omite a sua concepção acerca da participação social, quando explicita a intenção de mediar possíveis conflitos no âmbito da esfera pública, desconsiderando o antagonismo entre os diferentes projetos políticos em disputa presentes nesses espaços, cumprindo assim a função social que o Estado exerce para a manutenção da ordem. Isto, na prática, diferencia-se muito pouco da perspectiva neoliberal.

A própria Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), além de ressaltar os avanços da participação, reconhece limites nesse novo formato organizativo, no que concerne aos seguintes aspectos: a questão do desenho institucional das instâncias; a coordenação entre os espaços de participação; a valorização da participação nos processos de implementação e a questão da diversificação e formas de participação.

A informação oficial de que a maioria dos conselhos nacionais criados no Governo Lula possuía o caráter consultivo (BRASIL, 2014a, p. 82) revela uma contradição e coloca em dúvida a capacidade desses espaços de influenciarem a agenda das políticas públicas.

Quanto à dificuldade de articulação entre os diferentes espaços de participação, a SGPR assegura que “[...] passou a investir na criação de ‘um sistema de participação social’, que articularia as diferentes instâncias e mecanismos de participação social existentes e demais formas de diálogo a serem criadas”. (BRASIL, 2014a, p. 83).

Diante disso, reconhecer as conquistas quantitativas alcançadas no arcabouço institucional e político relacionados à participação social nos dois mandatos do Presidente Lula, que contribuíram para ampliar o controle democrático, não o isenta de críticas.

De maneira mais ampla, Abers, Serafim e Tatagiba (2011) alertam que é preciso reconhecer os sinais contraditórios emitidos por esse governo que explicitam as disputas em jogo e os limites para os avanços dos processos participativos no contexto da ampla coalizão

política construída para garantir a governabilidade.

Quanto a esse aspecto, vários autores advertem sobre as mudanças de práticas do PT e do seu principal líder, ao assumir o poder, buscando identificar os limites da democracia liberal brasileira, considerando que

O projeto democrático participativo do PT sofre ajustes e deslocamentos progressivos ao transferir-se para o Estado e optar por tratar de reconciliar o liberalismo econômico com a democracia política e a justiça social. Nesse período, um setor da sociedade civil sofre a inserção do marco discursivo do terceiro setor, vinculado estreitamente ao projeto neoliberal, o que estimula a competição – em vez da cooperação – entre organizações e movimentos, ao mesmo tempo em que promove sua despolitização. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 78).

Por outro lado, Iasi (2012), ao tecer críticas sobre a estratégia democrática nacional, apresenta aspectos da história de criação do PT e seu projeto “democrático-popular”, demonstrando como a identidade original desse partido, de independência de classe, explicitada no V Encontro Nacional (1987), sofreu uma inflexão significativa entre o VI e VII Encontros Nacionais do PT, já como parte da tática para vencer as eleições e chegar ao governo federal, o que implicou ampliação das alianças e moderação programática. O autor afirma que a vitória eleitoral de Lula consagra essa inflexão, a qual denomina “democracia de cooptação”, que veio do desenvolvimento da estratégia popular madura para resolver os problemas de hegemonia que faltava à consolidação do poder burguês no Brasil.

Em âmbito mais específico, Silva (2013), em recente estudo sobre dois conselhos nacionais, analisou avanços e contradições dos processos participativos, realizados no período de 2003-2010, e chegou a conclusões relevantes, apontando as dificuldades para considerá-los, nesse período, espaços participativos efetivamente públicos.

Ao questionar se o Governo Lula conseguiu mudar o padrão de relacionamento do governo federal com a sociedade civil, quando comparado ao governo anterior, a autora responde negativamente e afirma:

No período do governo Lula da Silva: (i) a participação social não ocupou um papel constitutivo da política; (ii) não houve compartilhamento das decisões que envolvem o ciclo de elaboração e execução de políticas públicas no âmbito da administração pública federal; (iii) não houve a participação social na discussão ou decisões sobre os grandes investimentos de infraestrutura, ou seja, a sociedade civil não era ouvida nas discussões sobre modelo de desenvolvimento; (iv) apesar do reconhecimento dos novos atores, não foram dadas as condições administrativas e financeiras para acelerar a inclusão e a criação de novos direitos. (SILVA, 2013, p. 85).

Para chegar a essas afirmativas, a autora mostrou as principais incoerências presentes nas novas institucionalidades e em espaços públicos, criados no período 2003-2010, sistematizadas a seguir:

- a) mesmo com o novo papel desempenhado pela Secretaria-Geral da Presidência

da República, o processo de diálogo com a sociedade limitou a participação social a questões periféricas da agenda governamental, excluindo a participação das discussões das estratégias de desenvolvimento, como, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

- b) em relação à participação no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, constatou que foi apenas na dimensão da formulação dos desafios estratégicos do Plano, portanto incompleta e com ausência de participação ao longo do ciclo orçamentário.
- c) no que diz respeito à ampliação do número de conselhos nacionais, verificou a fraqueza das decisões, considerando o caráter apenas consultivo e não deliberativo de muitos conselhos criados. Além disso, a escolha dos representantes não ocorria por meio de eleição, afetando a pluralidade e diversidade da participação.
- d) sobre a realização de maior número de conferências nacionais, mencionou a ausência de procedimentos formais para o encaminhamento e cumprimento de suas deliberações, o que fragiliza as decisões tomadas, comprometendo a capacidade de influenciar as políticas públicas.

Isso tudo levou à conclusão de que “[...] os avanços mostraram-se insuficientes para romper com os traços do projeto político neoliberal que não coloca a participação da sociedade como elemento fundador da política e da definição da direção do desenvolvimento do país”. (SILVA, 2013, p. 85).

Percebe-se, assim, que a proposta de democratizar as estruturas políticas no âmbito do Estado brasileiro, com o objetivo de fortalecer a cultura de participação na gestão pública, em consonância com as diretrizes do projeto “democrático-popular”, deixou a desejar no Governo Lula. Resta indagar se o primeiro mandato da Presidente Dilma rompe ou dá continuidade a essa perspectiva.

É possível perceber também um exagero na forma como o documento *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios* da SGPR se reporta às ações desenvolvidas pelo Governo Dilma, em relação à política participativa e sua diretriz de consolidar a participação social como “método de governo”, como a principal marca desse período. O texto assegura que

O governo da Presidenta Dilma foi o momento de consolidação dos avanços no plano federal, o que exigiu manter e empoderar os espaços participativos já existentes, assim como criar novas instâncias e métodos de interação com a sociedade. [...] A participação social tornou-se definitivamente parte da configuração institucional do Estado brasileiro. Está estruturada uma sólida arquitetura

participativa que se espalhou por um conjunto amplo de ministérios e secretarias e que tem se traduzido, ao longo das décadas, na formulação de programas inovadores, que melhoraram a condição de vida das pessoas. Ao longo dos quatro anos do governo Dilma, as instâncias de participação se ampliaram e se robusteceram. (BRASIL, 2014a, p. 88).

Ademais, o documento ressalta que o Governo Dilma foi um período de outras inovações institucionais em âmbito federal, como: a participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA), Mesas de Diálogo e os eventos Diálogos Governo-Sociedade Civil, a criação da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais e a realização do Fórum Interconselhos do PPA.

No entanto, quando o texto informa os dados quantitativos, a contradição aparece, pois mesmo fazendo referência a 50 conselhos e 16 comissões de políticas públicas em funcionamento em 2014 no governo federal vinculado à administração direta, somente 03 conselhos foram criados e 08 reformulados durante o primeiro mandato de Dilma. Das 145 conferências nacionais realizadas até outubro de 2014, 104 ocorreram nos últimos 12 anos, sendo apenas 29 durante o seu governo, e somente 05 foram realizadas pela primeira vez, ressaltando-se, dentre estas, a realização da 1ª CONSOCIAL ocorrida em 2012, que teve como tema central a “Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”.

O Relatório final da 1ª CONSOCIAL apresenta seu resultado composto por 80 propostas e diretrizes, organizadas em três blocos, que indicam a ideia de priorização, embora todas tenham sido aprovadas igualmente.

As propostas prioritárias foram: financiamento público de campanhas políticas, educação fiscal, sistema de controle interno, orçamento participativo, sigilo fiscal e bancário, maior rigor no combate à corrupção e prevenção da corrupção.

Não restam dúvidas de que as deliberações dessa Conferência avançaram na perspectiva de controle democrático, porque aprovaram propostas efetivas para favorecer a transparência e participação social na gestão pública.

Especificamente, dentre as decisões da 1ª CONSOCIAL, localizam-se sete propostas diretamente relacionadas aos conselhos de política. Na sistematização geral do documento, destacam-se algumas que foram denominadas por ordem de prioridade da seguinte forma: Capacitação de Conselheiros (12ª), Criação de Conselhos (16ª), Autonomia dos Conselhos (20ª), Casa dos Conselhos (41ª), Conselhos de Transparência Pública e Controle Social (43ª), Empoderamento dos Conselhos (56ª) e Eleição de Presidentes de Conselhos (78ª).

Cabe, neste ponto, elencar as propostas relacionadas aos dois últimos aspectos, o

empoderamento e a eleição de presidente dos conselhos, pela relevância das seguintes recomendações:

- a) fortalecer e instrumentalizar os conselhos de políticas públicas, garantindo a sua atuação como instância de controle social;
- b) assegurar infraestrutura adequada aos conselhos, com sede própria e bem identificada;
- c) garantir autonomia financeira aos conselhos;
- d) fomentar a capacitação e formação continuada dos conselheiros;
- e) garantir proteção aos conselheiros;
- f) assegurar a participação dos conselhos na elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentária e da Lei Orçamentária Anual;
- g) garantir acesso irrestrito dos conselhos às informações de seu interesse, prevendo punição a quem sonegá-las;
- h) promover audiências frequentes entre conselheiros e os chefes dos poderes;
- i) promover a interação entre os conselhos de políticas públicas e os órgãos de controle das três esferas de governo;
- j) encaminhar aos conselhos os resultados das investigações realizadas pelos órgãos de controle;
- k) informar ao conselho competente, de forma imediata, acerca das conclusões e apontamentos das auditorias realizadas nos órgãos e entidades da pasta correlata;
- l) garantir que os órgãos de controle levem em consideração as deliberações tomadas pelo pleno dos conselhos;
- m) estabelecer critérios para eleição e ocupação do cargo de presidente dos conselhos de políticas públicas;
- n) extinguir a figura do presidente nato;
- o) determinar, por lei, que os seus dirigentes sejam eleitos entre seus membros;
- p) garantir, por lei, que todos os conselhos sejam presididos por representantes da sociedade civil. (BRASIL, 2012).

É certo que se essas deliberações tivessem sido efetivadas em todos os conselhos e comissões nacionais, uma parte significativa das dificuldades e entraves detectados no funcionamento dessas instâncias teria sido sanada, contribuindo para o fortalecimento de uma participação qualificada no âmbito do poder público, o que teria favorecido a democracia participativa e, por consequência, o combate à corrupção.

De todo modo, mesmo diante da constatação de expansão real dos formatos institucionais de participação nos anos 2000 - o que comprova que deixaram de ser meras experiências ou apostas e atingiram maturidade -, ainda são muitas as contradições que permanecem nesse tipo de participação política, pois como argumenta Silva (2011),

A participação popular em espaços institucionalizados é, essencialmente, contraditória. Tem potencialidade para constituir-se em arma e armadilha no processo de organização política dos interesses das classes populares. Enquanto arma pode constituir-se em campo estratégico de luta política com o fim de desmistificar o Estado burguês em sua condição de representante dos interesses gerais da sociedade ao exigir que entre na agenda política as demandas das classes populares. [...] Uma das principais armadilhas consiste em as classes populares se convencerem de que partilham o poder decisório, de que o Estado não tem o caráter de classe e de que seus interesses são iguais aos do Estado e dos empresários. [...] Todavia, esse é um perigo que se corre quer se esteja participando de espaços institucionalizados ou não. [...]. (SILVA, 2001, p. 89).

Por isso, a autora complementa chamando atenção para as ambiguidades da participação institucional e a necessidade de qualificar o tipo de participação que deve ser reivindicado pelos movimentos sociais, considerando que “não se pode ter a ilusão de que é possível convencer as classes dominantes a repartir a riqueza e o poder com as classes populares. Da mesma forma, não se deve adotar como estratégia política ficar fora das lutas pela ampliação dos espaços de participação popular”. (SILVA, 2011, p. 90).

É, pois, nessa perspectiva que se deve reconhecer a importância da participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão das políticas públicas, mesmo considerando os riscos de cooptação de seus representantes.

A alternativa para tentar evitar essa ação por parte do Estado seria manter a organização e mobilização popular, como forma de garantir as conquistas e ampliar os direitos nas diferentes áreas das políticas públicas.

De qualquer forma, a opção dos movimentos sociais de permanecerem participando nesses mecanismos institucionais no Brasil, por mais de três décadas, requer a necessidade de fazer um balanço dessa atividade política e pensar que perspectivas existem para a construção da institucionalidade democrática em nosso país. Foi o que fizeram recentemente as pesquisadoras Almeida e Tatagiba (2012). O resultado do estudo das autoras sobre os conselhos gestores apontou aspectos relevantes que devem ser apresentados.

O primeiro elemento destacado por elas é que é possível localizar uma geração de pesquisadores brasileiros que se dedicaram a compreender os dilemas e avanços da participação institucional, o que resultou em produção vigorosa e diversificada, na qual a temática sobre os conselhos gestores se sobressai. Como afirmam:

Os conselhos também se converteram, ao longo desses últimos vinte anos, em tema relevante dos debates sobre democracia, contribuindo efetivamente para projetar a

categoria sociedade civil no centro das formulações teóricas sobre as possibilidades das democracias contemporâneas. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 70).

Entretanto, em que pese a disseminação das instituições participativas pelo país, as pesquisadoras asseguram que “[...] desde os anos 1990 [...] temos visto que essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas”. (ALMEIDA; TAGIBA, 2012, p. 73).

Por isso, ao reconhecerem que os conselhos têm um papel a desempenhar na democratização da gestão pública, lembram os limites que lhes são inerentes. “Sua natureza setorial e fragmentada, sua forte dependência dos governos e uma tendência à burocratização dos processos participativos pela própria natureza de suas funções”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 74).

Outro aspecto significativo que vale a pena destacar é aquele que diz respeito à relação dos conselhos com a sociedade, ou seja, a ancoragem social dos conselhos gestores e a legitimidade da representação da sociedade civil no seu interior.

Nesse ponto, as análises partem do debate de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnasse, em si, o “bem comum” ou o “interesse público”. “Eles são, ao contrário, portadores de concepções ‘situadas’ e ‘parciais’ do que deve ser o ‘bem comum’, na maior parte do tempo, conflitantes e até mesmo antagônicas entre si”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 75).

Então, é possível aferir dessa análise que, para além da disputa de projetos políticos entre as representações do Estado e da sociedade civil, na maioria das vezes, predomina a defesa de interesses particulares, em que o que está em jogo é a disputa do fundo público, pois,

Afinal, nos conselhos, os atores sociais que carregam suas demandas para dentro do Estado o fazem também em nome dos interesses das organizações que eles representam. [...] A dificuldade de construir as medidas que permitam que as negociações dos interesses particulares presentes no conselho possam se orientar por critérios públicos e transparentes. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76).

Assim, é evidente que, para evitar que as reuniões dos conselhos virem balcão de negócios com o dinheiro público, é necessário garantir o caráter de publicização e transparência dos processos decisórios nessas instâncias. Para tanto, como já assinalado, é necessário superar a baixa conexão entre os conselhos e os movimentos sociais na busca da articulação permanente da participação institucional com as lutas e mobilizações políticas.

Isso implica que as deliberações dos conselhos deveriam ser pautadas, em primeiro plano, na defesa dos interesses coletivos, o que acarretaria maior grau de

legitimidade a eles.

Ao lado disso, ainda é importante ressaltar dois outros componentes que fazem parte das contradições da participação social nos mecanismos institucionalizados na atualidade: o papel deliberativo dos conselhos e seu processo de burocratização.

O caráter deliberativo dos conselhos foi fruto de uma árdua luta para que houvesse de fato a possibilidade de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil. Porém, sabe-se que ainda há uma resistência considerável para que essa dimensão se efetive. Pois, como dados demonstram, mesmo no Governo Lula, caracterizado como “democrático-popular”, a maioria dos conselhos criados possui natureza consultiva.

Por isso, ainda é atual a luta pela garantia do caráter deliberativo dos conselhos, tendo em vista que “[...] o adjetivo ‘deliberativo’ abriga as expectativas de que tais instâncias invertam prioridades, distribuam de forma justa os recursos públicos e promovam direitos, fazendo assim a diferença enquanto instância decisória”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 79).

Além disso, se mantém o desafio de que as deliberações dos conselhos sejam transformadas em ações governamentais. Caso contrário, serão instâncias de mero cumprimento de formalidades para atender as demandas do Executivo ou apenas validar decisões tomadas em outros espaços, ou seja, ficam reduzidos à sua existência formal, abrindo mão da responsabilidade de exercer o controle democrático sobre as políticas públicas.

E se isso ocorre de fato, fica comprometida a existência dos conselhos. Logo é necessário manter acesa a chama da disposição, porque “[...] a luta política não deve ser travada apenas no **interior** dos conselhos, mas **pelo fortalecimento dos conselhos** no interior do Estado”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 84, grifo do autor).

Sabe-se ainda que muitas são as estratégias de esvaziamento do papel dos conselhos, proporcionando muitas vezes até desvio de sua função. É o que os estudos comprovam ocorrer no cotidiano do seu funcionamento. Silva (2011) adverte que há

Um descompasso entre as bandeiras de luta e a prática política do dia-a-dia do exercício da participação, na maioria das vezes, os representantes dos movimentos populares e sindical são tragados pela dinâmica do aparelho burocrático estatal, não se dando conta de que se transformaram em mais um burocrata, pendendo assim, a dimensão política de sua representação. (SILVA, 2011, p. 90).

A investigação de Almeida e Tatagiba (2012) também constatou o processo de burocratização dos conselhos, quando analisaram alguns estudos que mostram que eles têm investido grande parte de sua energia no desempenho de funções técnicas e burocráticas. Segundo as autoras,

Essa lógica faz os conselheiros agirem mais como se fossem funcionários do governo, técnicos das secretarias do Poder Executivo que executam funções evidentemente importantes, mas não necessariamente aquelas correspondentes à definição e planejamento mais amplo das políticas. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 87).

E é por essas e outras dificuldades presentes no exercício da participação institucional nos conselhos, como a constatação de que eles estão voltados sobre si mesmos, desconectados ou fracamente conectados com seu ambiente institucional e societário mais amplo, que as autoras propõem como uma das formas de superar esse quadro rever a rotinas desses espaços, “[...] abrindo espaço em sua agenda para que os conselheiros possam agir como atores políticos, construindo pontes e articulações, de forma a ampliar o poder relativo dos conselhos nas políticas setoriais” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 84).

Por certo, nada disso ocorrerá se a participação nos canais institucionalizados não estiver aliada efetivamente aos movimentos sociais na busca de ampliação de direitos que garantam sua emancipação política.

Todavia, quando a aparente consolidação da democracia participativa tinha ênfase no discurso oficial, o Governo Dilma foi surpreendido com as manifestações de massa ocorridas no país em junho de 2013.

3.5 A democracia participativa em questão

As manifestações populares ocorridas recentemente no Brasil colocaram na ordem do dia o debate sobre democracia participativa, explicitando o desejo da população de influenciar mais diretamente na política. As jornadas de junho de 2013 trazem de volta um alerta que Benevides fez na década de 1990, quando constatou que a representação política, apesar de legítima e indispensável, é insuficiente para exprimir a vontade popular, chamando atenção para a insatisfação com a representação tradicional e a necessidade de consolidação dos instrumentos de democracia direta.

A política tradicional no nosso país está desgastada devido ao descrédito do parlamento brasileiro, que, principalmente após os protestos de junho, enfrenta grave crise institucional. As palavras de Valente (2014) corroboram esse fato.

Na essência, essa movimentação pedia por “mais estado” nos serviços públicos; mais saúde; mais educação; mais transporte público e mais direitos de cidadania. Junto com isso, havia um forte questionamento ao Congresso Nacional, indicando que este não os representava. Daí a necessidade da “voz das ruas” ser ouvida. (VALENTE, 2014, p. 133).

Não foram críticas infundadas, mas isso não deve significar a recusa da política,

pois esta “[...] nos põe diante do risco de fortalecimento da ideologia neoliberal, que afasta a política como mediação do espaço público e afirma a autorregulação da sociedade pelo mercado, portanto, pelos imperativos do interesse privado.” (CHAUI, 2013b, p. 4).

Aliás, a crise da democracia representativa não ocorre somente no Brasil. As jornadas de junho de 2013 ecoam movimentos recentes como *Occupy Wall Street* e *Occupy London* nos Estados Unidos e Inglaterra, respectivamente; os indignados do movimento *15M* na Espanha e em outros países da Europa, o *YoSoy132* no México, o *Diren Gezi* na Turquia e a denominada Primavera Árabe, dentre outros movimentos surgidos após a crise econômica e política de 2008. Não é à toa que o lema do movimento *15M* era “democracia real agora”, sintetizando bem a crítica à democracia representativa.

Almeida (2011) desenvolve a ideia de representação associada ao conceito de participação, a partir do debate sobre a crise do modelo de democracia representativa, em busca de alternativas para além da representação eleitoral. De fato, como acentua a autora:

Nas últimas três décadas, a crescente insatisfação com a democracia representativa e a percepção de sua incapacidade de tornar presente um povo complexo e plural têm dado vazão a reações da sociedade no sentido de se reinserirem no processo político, por meio de organizações não governamentais, movimentos sociais e associações diversas. Tais manifestações retomam a importância da participação ativa do cidadão na vida política e reaproximam o político da política, fazendo surgir mediações entre Estado e sociedade que podem ter o papel de reconectar essas duas esferas, separadas na modernidade política. (ALMEIDA, 2011, p. 46).

Entende-se com isso que a prática da democracia participativa deveria ser condição preliminar para a democracia representativa ser efetivada, e não a exaltação desta última como ocorre desde a modernidade, pois as duas modalidades são complementares, e não excludentes.

Com efeito, o princípio de participação direta da Constituição brasileira foi lembrado por vários analistas políticos após as manifestações de junho de 2013, ao apontarem que esse movimento de massa sinalizou o descontentamento contra o sistema político tradicional no Brasil.

Tudo isso mostra para a população, em escala global, que a forma mais recorrente de luta hoje é a ocupação dos espaços públicos, as manifestações de massas, plebiscitárias, com perfil altamente popular e horizontalizado, aflorando este fosso que há entre a luta das ruas e as representações políticas tradicionais, retratos de uma institucionalidade totalmente comprometida com a Ordem (para recordar Marx) e com o sistema do capital. (ANTUNES, 2013, p. 9).

É bom lembrar que, apesar do caráter heterogêneo dos protestos que se iniciaram com a luta contra as tarifas de transporte, ampliando-se contra a repressão da polícia e por direitos sociais, teve ênfase a insatisfação com a realização dos megaeventos esportivos no país, especialmente com as denúncias de corrupção e a violação dos direitos humanos no

processo de remoção de moradores para a construção dos estádios, quando ainda há descuido em relação à maioria dos serviços públicos e à questão urbana. Este motivo é reconhecido também pelo governo, quando revela que

As manifestações se espalharam pelo Brasil e os custos envolvidos com a realização da Copa das Confederações de 2013 e a Copa do Mundo de 2014 passaram a ser objeto de protestos. Os Comitês Populares da Copa (CPC) tornaram-se base importante de organização das manifestações, embora não fossem responsáveis por dirigir os eventos. (BRASIL, 2014a, p. 94).

Face ao exposto, mais do que nunca, frente à crise da representação política, torna-se necessário fortalecer os instrumentos de participação popular e controle democrático das políticas públicas, como colocado no centro das manifestações de junho de 2013, pois como percebe Dowbor,

As multidões [...] saíram às ruas justamente porque as instâncias representativas não constituíam veículo suficiente de transmissão das necessidades da população para a máquina pública nos seus diversos níveis. Em outros termos, faltavam correias de transmissão entre as necessidades da população e os processos decisórios. (DOWBOR, 2014, p. 120).

Então, se os mecanismos institucionais de participação social funcionarem efetivamente, podem contribuir de forma significativa para democratizar o Estado, politizar a sociedade civil e romper com a nossa cultura política conservadora, pautada no patrimonialismo, clientelismo e na corrupção.

Nesse contexto de crise política, o governo reconheceu no documento *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios*, que as manifestações aceleraram os processos políticos no sentido de ampliação e diversificação dos espaços e instrumentos de diálogo com a sociedade, assegurando que “[...] em resposta ao desejo de expressão manifestado nas ruas em junho de 2013, o governo investiu também em novos formatos e instrumentos participativos, explorando plataformas virtuais e linguagens mais próximas ao universo da juventude”. (BRASIL, 2014a, p. 89).

O texto afirma ainda que o papel das ouvidorias foi reforçado com a Lei de Acesso à Informação e apresenta o desafio de construir uma dinâmica participativa mais atrativa aos segmentos avessos às instituições tradicionais.

Para tanto, define que uma das iniciativas foi investir na participação em rede, destacando nessa nova agenda de interação a aprovação do Marco Civil da Internet, o portal Participa.br e o Observatório Participativo da Juventude – Participatório.

Essa nova modalidade de participação virtual tem a sua efetividade ainda pouco estudada e, mesmo reconhecendo o potencial mobilizador das redes sociais, cabe questionar se não se configura uma estratégia política para esvaziar as mobilizações de rua, que de fato

têm potencial de provocar mudanças estruturais na ossatura estatal.

Outro aspecto que merece análise é a concepção presente na Secretaria-Geral da Presidência da República do Governo Dilma, sobre a relação entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas públicas. Quando se refere às organizações da sociedade civil, o documento explicita:

A compreensão da Secretaria-Geral da Presidência da República é que a atuação da sociedade civil na implementação das políticas é fundamental para a construção de um país mais justo e solidário. As parcerias com as organizações da sociedade civil trazem criatividade, capilaridade territorial junto aos beneficiários e às agendas de políticas públicas. Os projetos realizados em parceria ampliam a esfera pública e aprimoram o caráter descentralizado da administração, elementos que fortalecem a ação estatal. (BRASIL, 2014a, p. 131).

É claro que nas entrelinhas do texto está implícita a referência às Organizações Não Governamentais (ONGs), como sinônimo das organizações da sociedade civil. E se torna mais evidente, quando citam as ações desenvolvidas por estas entidades e seu reconhecimento público por parte do governo.

Por todo o país, organizações da sociedade civil realizam atividades que movimentam a economia, criam tecnologias sociais inovadoras e eficientes, realizam ações solidárias que mudam a vida das pessoas, protegem o meio ambiente e promovem cultura. [...] O Estado tem reconhecido o valor dessa atuação e buscado fomentar o desenvolvimento das organizações da sociedade civil, com respeito a sua autonomia, que é a fonte da sua criatividade. (BRASIL, 2014a, p. 131).

A opção do governo federal em eleger esse perfil de entidades da sociedade civil para imputar a participação social na implementação das políticas públicas, em nada difere da visão neoliberal, adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

Não há mudança sequer na linguagem, visto assumir que “[...] vários programas e políticas inovadoras são resultado da sinergia entre agências estatais e organizações da sociedade civil”. (BRASIL, 2014a, p. 131). Lembra-se aqui de que sociedade civil na concepção neoliberal é concebida como espaço público não estatal, como terceiro setor.

Assim, foi para resolver as dificuldades na realização de programas com esse tipo de parceria, diminuindo os entraves burocráticos, que o Governo Dilma celebra ter aprovado em 2014, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, “[...] que confere segurança jurídica e transparência às parcerias entre Estado e sociedade, ao mesmo tempo em que valoriza as organizações”. (BRASIL, 2014a, p.89).

Diga-se, de passagem, que a criação desse marco legal foi uma maneira encontrada pelo governo para atenuar ou inibir várias denúncias de desvio de dinheiro público destinado a muitas ONGs. Foi, também, uma forma de tratar institucionalmente a parceria entre o Estado brasileiro e as organizações da sociedade civil.

Ainda sobre a relação entre governo e sociedade, é importante destacar a estratégia governamental de ampliar as Mesas de Diálogo concebidas pelo Governo Lula, com a criação dos eventos Diálogos Governo-Sociedade Civil e da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais.

Segundo o documento, o funcionamento desses instrumentos “[...] busca a solução de problemas e negociação de conflitos nos processos de elaboração e implementação de projetos estratégicos para o país”. (BRASIL, 2014a, p. 118).

Contudo, há que se ficar atento se estes “mecanismos de consenso social” não podem se configurar como mais uma forma de controle do Estado sobre a sociedade.

A SGPR confirma que no Governo Dilma foram realizados diálogos sobre diversas temáticas, políticas e programas. Chamam atenção algumas iniciativas relacionadas aos grandes eventos esportivos sediados no Brasil, citadas pelo texto.

Uma mesa tripartite, realizada em 2012, elaborou um Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, com o objetivo de assegurar os direitos fundamentais dos trabalhadores e para “[...] mediar conflitos relativos às relações de trabalho durante a vigência do torneio esportivo” (BRASIL, 2014a, p. 119). Para esse fim, foram instituídos pelo governo um comitê nacional e comitês locais em cada uma das cidades sede da Copa do Mundo.

Ademais, nos meses que antecederam a Copa do Mundo de 2014, a SGPR garante ter promovido uma série de seminários com os movimentos sociais e representantes da sociedade civil com o objetivo de dialogar sobre os legados do evento.

Por certo, o papel de mediação dos conflitos originados pelos investimentos públicos e as grandes obras para a Copa não obtiveram o resultado esperado, visto que, como contraponto, foram organizados em todas as cidades-sede dos jogos, Comitês Populares da Copa, que se tornaram protagonistas de várias denúncias de corrupção e violação de direitos humanos, promovidas pelas empreiteiras beneficiadas, que contaram com a complacência governamental.

Contudo, entre as ações governamentais para responder às reivindicações de junho/2013, a que mais provocou polêmica foi o Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Poucas vezes se assistiu, na conjuntura brasileira, à explicitação da disputa entre posições políticas divergentes de maneira tão contundente, como ocorrido nos debates relativos ao referido Decreto, assinado pela Presidente Dilma Roussef, o que causou surpresa a vários setores da sociedade e ao próprio governo.

Foram inúmeros artigos e reportagens nos grandes veículos de comunicação, bem como posicionamentos de parlamentares de várias vertentes, juristas, intelectuais, além dos representantes governamentais, expressando seus argumentos a favor e contra o Decreto. Logo, fica a inquietação sobre os reais motivos de tanta controvérsia.

A Secretaria-Geral da Presidência da República, órgão responsável pela elaboração da Política Nacional de Participação Social, esclarece que ela constitui “[...] um ato normativo que orientaria toda a administração pública federal na ampliação e fortalecimento das instâncias e mecanismos de participação social existentes”. (BRASIL, 2014a, p. 125).

O texto justifica que a PNPS foi construída por meio de um amplo processo participativo, que incluiu um Seminário Nacional em 2011; discussão em diferentes órgãos do governo, incluindo os conselhos nacionais, bem como a disponibilização, durante três meses, da versão inicial do Decreto, para consulta e contribuições públicas no portal Participa.br.

Porém, como o Decreto foi iniciativa do Poder Executivo, não foi encontrada nenhuma referência a qualquer discussão prévia com setores ou representação do Poder Legislativo, ou seja, do Congresso Nacional. Até porque, em audiência pública no Senado realizada no dia 05 de agosto de 2014, após a publicação do Decreto, o então Ministro Gilberto Carvalho sustentou que não havia necessidade de enviar projeto de lei à casa, considerando que o Decreto não criava novos conselhos ou outras instâncias de participação social, pois fazia apenas recomendações e regulamentava uma realidade já existente.

Em análise do texto legal, observa-se que o art. 1º aponta que a PNPS tem como objetivo principal “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”. (BRASIL, 2014b).

Os outros artigos do Decreto tratam de: definições de conselhos, comissões e demais instâncias de participação, incluindo a concepção de sociedade civil; define as diretrizes e objetivos específicos da PNPS; detalha as diferentes instâncias e mecanismos de participação social no âmbito federal; faz referência às competências da SGPR e ainda indica diretrizes para constituição de novos conselhos, para as comissões e conferências, além de normatizar outros arranjos participativos, como: ouvidorias, mesas de diálogos, fóruns interconselhos, consultas e audiências públicas, os ambientes virtuais e as mesas de monitoramento das demandas sociais, que já estavam em funcionamento no governo federal. O Decreto prevê ainda a articulação das diferentes instâncias no Sistema Nacional de Participação Social.

Parece que a novidade encontra-se no seu art. 5º e nos parágrafos 1º e 2º, ao determinar:

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República.

§ 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal. (BRASIL, 2014b).

O governo federal asseverou que essas medidas seriam uma forma de avaliar a efetividade desses mecanismos no âmbito da administração pública, pois “[...] a PNPS reitera e organiza o direito à participação, assegurado pela Constituição de 1988, garantindo o acesso dos cidadãos aos canais de interação com o Estado”. (BRASIL, 2014a, p. 126).

Prosseguindo na mesma direção, Fonseca (2014) analisa esse mesmo artigo do Decreto e afirma:

Como se observa, a PNPS propõe que em todas as fases da Administração Pública, [...] possa haver participação social de grupos organizados com vistas a influir nas tomadas de decisão. Trata-se de medida inédita e que retira dos tecnocratas o poder de decidir o futuro do país. Igualmente, rompe com a velha dicotomia entre formuladores e beneficiários, isto é, entre Estado [...] e Sociedade, entendida tanto como cidadãos como por grupos organizados capazes de pressionar e controlar o poder. (FONSECA, 2014, p. 165).

Assim, colocados os aspectos gerais do conteúdo da PNPS e os principais argumentos do governo em sua defesa, é importante resgatar os motivos das mais sórdidas e conservadoras reações contra o Decreto.

Os piores argumentos vieram da mídia hegemônica e da oposição parlamentar com parte da base aliada do governo no Congresso Nacional, que contribuíram ideologicamente para criar um corte alarmista, como forma de justificar as suas ofensivas reacionárias ou histeria conservadora, como alguns consideraram.

Passos (2014) avaliou os julgamentos feitos ao Decreto por parlamentares da direita, do centro-esquerda e pela esquerda. Entre as várias críticas do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Partido Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS) estão aquelas que afirmavam: o Decreto tem intenção de implantar no Brasil o “bolivarianismo”, o “comunismo” e até o “absolutismo”; invade as prerrogativas do Congresso, implodindo o regime de democracia representativa, visto que a democracia se dá por meio de representantes eleitos; visava criar sovietes no Brasil; a presidente queria criar seu próprio Estado ou fechar o Congresso, entre outros absurdos.

A autora analisou também o discurso do Partido Socialista Brasileiro (PSB), como representantes da crítica de centro-esquerda, que, apesar de se declararem favoráveis à participação popular, aproveitaram a oportunidade para dizer que o Decreto era monocrático e que foi apresentado em momento inadequado, por se tratar de ano eleitoral.

Na mesma linha, incluiu Marina da Silva, quando esta criticou o Decreto, acusando-o de promover o aparelhamento dos ministérios, através dos conselhos, e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), ao julgar que o texto proposto subtraía as prerrogativas do Poder Legislativo.

Por outro lado, conforme complementa a mesma autora, a crítica da esquerda, representada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), considerou a proposta do governo muito tímida, defendendo avanços mais profundos na participação social e argumentando que o Decreto veio regulamentá-la tardiamente para atender as conquistas da Constituição de 1988.

Além disso, o próprio Ministro da SGPR reconheceu que as práticas participativas ainda são muito restritas ao Poder Executivo e pouco exploradas na organização dos demais poderes.

Na prática, a maioria das críticas revelou uma concepção de democracia circunscrita à sua dimensão representativa, limitada ao processo eleitoral. Deduz-se que o que realmente fundamentou os ataques ao Decreto foi a posição contra a participação social, contra a soberania popular, demonstrando o anacronismo presente no país, fruto da herança coronelista que não aceita nenhum tipo de partilha de poder com a sociedade.

Outra vertente de crítica à PNPS foi apresentada por Neves (2014), ao questionar até que ponto a institucionalização da participação social tende a centralizar e modular os processos participativos, uma vez que, na análise da autora, “[...] a institucionalização da participação social por meio da PNPS pode, assim, deslegitimar as experiências de participação historicamente construídas pelas classes subalternas, na medida em que as engessam ou reduzem a determinados procedimentos”. (NEVES, 2014, p. 4).

É bom lembrar ainda a crítica de Bin (2014) a respeito da possibilidade da PNPS se transformar num instrumento de coesão entre Estado e sociedade civil, porque,

[...] além dos limites à extensão da PNPS dados pelo contexto socioeconômico, ela própria, mais especificamente a sua institucionalização, pode engendrar estratégia de contenção de pressões populares. Contenção essa que pode advir justamente dos limites “democráticos” das instituições estatais dados pela figura da representação. (BIN, 2014, n. p.).

Com efeito, entre os inúmeros argumentos a favor do Decreto, a melhor defesa é o

preceito constitucional, como bem lembrado pelo manifesto dos juristas e acadêmicos em favor da PNPS:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” art. 1º. parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil. [...] Entendemos que o decreto traduz o espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal. [...] Entendemos que o decreto representa um avanço para a democracia brasileira por estimular os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta a considerarem espaços e mecanismos de participação social que possam auxiliar o processo de formulação e gestão de suas políticas. Por fim, entendemos que o decreto não possui inspiração antidemocrática, pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo. [...] (COMPARATO et al., 2014, p. 1).

Foi nessa perspectiva que o ex-presidente do Superior Tribunal de Justiça sintetizou a legalidade do Decreto que instituiu o PNPS da seguinte forma:

O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), além de não afrontar ou usurpar poder ou prerrogativa do Legislativo e nem evidenciar irracionalidade administrativa, abuso ou excesso, oferece à opinião pública proposições de diálogo e de participação (DIPP, 2014, p. 113).

No entanto, nenhum argumento favorável impediu que fosse aprovado em outubro de 2014, o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014 na Câmara dos Deputados, para sustar a aplicação do Decreto nº 8.243/2014 (PNPS), estando pendente a aprovação desse Projeto de Decreto Legislativo no Senado Federal, onde tramita sob o nº 147/2014⁸.

Constata-se, desse modo, o avanço das forças conservadoras no parlamento brasileiro, que pode colocar em risco a trajetória da participação social, conquistada pela sociedade desde o período da transição democrática.

Como mostrado, ainda que o Decreto tenha sido tímido, pois não alterava o modelo de democracia instituído no Brasil; ainda que esteja nele contida uma intenção de controle do Estado ou cooptação dos movimentos sociais, pela institucionalização dos canais de participação social; ainda que tenha expressado na PNPS uma concepção de sociedade civil de corte neoliberal; ainda que tenha havido um erro tático do governo ao tentar aprovar a PNPS via decreto presidencial, o que se torna muito preocupante é a possibilidade de hegemonia das concepções políticas de direita, presentes em diversos partidos no Congresso Nacional, como demonstrado na reação contra um decreto que apenas regulamentava artigos constitucionais.

⁸ Até que seja aprovado o Projeto de Decreto Legislativo pelo Senado, o Decreto nº 8.243/2014 continua em vigor.

Isso coloca em xeque a nossa jovem democracia liberal, que ainda carece de radicalização e aprofundamento para garantir, realmente, a participação popular com poder de decisão no destino do país.

Reconhece-se que este objetivo não foi alcançado nos doze anos de governo petista⁹, mesmo que o governo federal, nesse período, tenha contribuído com sua diretriz participativa para expandir numericamente os conselhos e as conferências nacionais. Entretanto,

Também é preciso discutir a efetividade da participação. Uma participação que não gera mudança, que não traduz em estratégia efetiva a manutenção de direitos, necessariamente leva ao descrédito e fortalece a apatia. Tão ruim quanto não ter espaço para expressar a própria voz é sentir-se manipulado em processos participativos de “fachada”. A participação só fortalece a democracia quando é “para valer”. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2015, p. 220).

Desse modo, como avaliou Avritzer (2013), num balanço da participação no Brasil pós-Constituição de 1988, o padrão de participação social vinculado às gestões do PT se esgotou. Critica o modelo que inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional, porque exclui a sociedade civil do poder de decisão das questões relativas à infraestrutura e às políticas ambientais. De acordo com o autor,

Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados pelas novas políticas de infraestrutura. [...] O fenômeno novo que se colocou nos últimos anos é que existem cada vez mais políticas e decisões de investimento passando por fora dos processos participativos. (AVRITZER, 2013, p. 18).

Porém, isso não deve significar a negação ou rejeição de toda a experiência participativa presente na história brasileira, mas, sim, a necessidade de aprender com os erros, reativar o debate e defender a ampliação do direito de participação política e a consolidação de um sistema unificado de participação, com protagonismo ativo da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, na perspectiva de transformar a participação, não apenas num método de governo, mas numa política de Estado, “[...] pois a pertinência para a democracia participativa e direta não seria negar os espaços institucionalizados, mas sim ocupá-los e controlá-los a fim de evitar aparelhamento do Estado e controle particular dos representantes do sufrágio universal”. (RIBAS; PIRES; LUIZ, 2015, p. 100).

⁹ Vale lembrar que as referências feitas ao longo do texto à expressão governo petista significa um governo de coalisção, hegemônico pelo PT, em âmbito do Poder Executivo, mas submetido à lógica da governabilidade e das alianças no Parlamento.

Dessa maneira, para enfrentar o retrocesso que se manifesta no cenário político brasileiro, é necessário mudar a correlação de forças, tendo os movimentos sociais como principais aliados, na defesa da manutenção e ampliação dos direitos sociais e políticos conquistados na Constituição Federal de 1988, para além do voto, como, por exemplo, a incorporação da soberania popular, através de plebiscitos e referendos, que pouco se aprofundaram na sociedade brasileira.

Além disso, é fundamental que o processo de democratização no Brasil alcance as estruturas profundas do poder, em relação aos meios de comunicação, à propriedade da terra, ao sistema bancário e às grandes indústrias e empresas de comércio. Isso implica compreender que, para

Aprofundar a democracia participativa é preciso aprofundar a democracia representativa, uma não existe sem a outra. Ao contrário do que o pensamento conservador vem afirmando, promover a democracia participativa é promover canais complementares, nem superiores, nem inferiores, aos mecanismos representativos do sistema eleitoral. [...] E é preciso que a complementaridade de fato ocorra, que haja um adequado fluxo entre democracia direta e instituições participativas com os mecanismos de representação pelo voto. (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2015, p. 229).

Em outras palavras, isso remete ao debate clássico entre democracia formal/método e democracia como processo/substância, ou seja, a democracia formal deve se abrir à democracia-substância, buscando a indissociabilidade entre forma e conteúdo, logo, sem medo da participação social.

Traçado o cenário do debate da democracia e participação social no Brasil, com ênfase no período dos Governos Lula e Dilma, serão expostos a seguir a origem e o caminho percorrido por um dos espaços formalmente responsável pela organização e pelo controle da política esportiva no Brasil. Tratar-se-á do Conselho Nacional de Desporto, atualmente denominado Conselho Nacional do Esporte.

4 A TRAJETÓRIA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE DESPORTOS (CND)

Este capítulo tem como objetivo analisar a ação do Estado brasileiro no setor esportivo, buscando identificar o papel do Conselho Nacional de Desportos (CND) no processo de conformação da Política Nacional de Esporte, ressaltando o seu arcabouço político-jurídico a partir da Era Vargas, data da sua primeira instituição, com as sucessivas denominações e atribuições.

4.1 A criação do Conselho Nacional de Desportos: o percurso do Estado Novo à Ditadura Militar

O Estado Novo (1937-1945) define um período marcante na história política do Brasil. A historiografia registra a instauração de uma ditadura fortemente influenciada pelo fascismo e nazismo, que surge como “defesa” ao movimento comunista que poderia ser implantado no País.

O regime autoritário estabelecido na década de 1930 instituiu as primeiras diretrizes para a estrutura regulatória do esporte brasileiro, localizando-se nesse período a gênese de atuação do Estado na esfera esportiva no Brasil.

O papel da Educação Física, defendido pelo Governo Vargas, atribuía a esta uma função colaborativa ao processo de eugeniação da raça brasileira e ao atendimento dos princípios da Segurança Nacional, tornando o esporte um instrumento “a serviço da pátria” como forma de engrandecê-la e dignificá-la¹⁰.

De acordo com Veronez (2005), antes de o governo interferir para tutelar o esporte, o setor esportivo já se encontrava relativamente organizado de maneira autônoma ao Estado, porém,

Permeado pelas contradições de classe em um Estado debilmente liberal e autocrático que, deixando para o passado uma economia essencialmente baseada na produção agrícola, tentava chegar à modernidade a partir de um projeto de industrialização ancorado numa perspectiva desenvolvimentista (substituição de importações) que ficou conhecida como “nacional-desenvolvimentismo”. Portanto,

¹⁰ Registra-se aqui a classificação de Ghiraldelli Júnior (1989) sobre as tendências da Educação Física brasileira: Educação Física Higienista (até 1930); Educação Física Militarista (1930-1945); Educação Física Pedagocicista (1945-1964); Educação Física Competitivista (pós-1964) e Educação Física Popular. O autor esclarece que essa periodização deve ser vista com cautela, porque as tendências se entrelaçam em diferentes períodos históricos, num movimento de desaparecimento e incorporação de suas características principais demarcando a hegemonia da época. As concepções de Educação Física pautadas em diferentes correntes da filosofia e sociologia atribuíram ao esporte papéis sociais que as identificavam.

um novo padrão de intervenção estatal no esporte – totalitário, centralizado, burocrático e corporativista. (VERONEZ, 2005, p. 170).

De forma semelhante, Linhales (1996) afirma que as dimensões de corporativismo, nacionalismo e modernização social perpassaram a quase totalidade das relações Estado-sociedade durante o Estado Novo. “Os condicionantes desse período autoritário são incorporados pelo esporte brasileiro com consequências que, em alguns aspectos, vigoram até os nossos dias”. (LINHALES, 1996, p. 86).

Castellani Filho (2013) parte de igual pressuposto para demarcar que a ação estatal se deu dentro de uma lógica de Estado interventor, de característica conservadora. “O Estado interveio e estabeleceu uma estrutura esportiva mais ou menos nos moldes de um sistema que imitava o utilizado no âmbito do mundo do trabalho pela Itália fascista”. (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 50). Para isso, foi estabelecida uma política, na qual o parâmetro central estava apoiado no modelo piramidal¹¹, com o objetivo de dar sustentação ao esporte de alto rendimento, a partir da ideia de massificação esportiva.

Como se viu, a ingerência da ação estatal na esfera esportiva no Brasil que definiu a concepção da política de esporte foi originária da ditadura Vargas. Essas ideias pautaram também a interferência normativa do Estado, evidenciada nos ordenamentos legais da época.

Manhães (1986), pioneiro nos estudos sobre a política de esportes no Brasil, assegura que a primeira proposta de Lei Orgânica para o esporte no país é o Decreto-Lei nº 3.199, publicado em 1941. O princípio ideológico desse documento foi explicitado na exposição de motivos do projeto apresentado ao Presidente Getúlio Vargas, que justificava a iniciativa de legislar sobre esporte. A modernização social e, principalmente, a necessidade de disciplinar o esporte brasileiro foram os argumentos centrais utilizados para explicar a intervenção do Estado na área.

O referido Decreto-Lei, que estabeleceu as bases de organização dos desportos em todo o território brasileiro, instituiu no Ministério de Educação e Saúde o Conselho Nacional de Desportos (CND), destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o país.

Portanto, encontra-se no Estado Novo a origem da trajetória institucional do atual Conselho Nacional do Esporte (CNE). Diferentemente de outros conselhos de política, que surgiram como fruto das lutas sociais, o CND nasceu a partir de uma determinação estatal de

¹¹ É aquele representado graficamente por uma **estrutura piramidal** que traz em seu vértice o esporte de alto rendimento e em sua base e centro, respectivamente, o esporte de massa e o escolar subordinados aos objetivos do **de cima**. (CASTELLANI FILHO, 2007).

cunho ditatorial, na perspectiva de controle do Estado sobre a sociedade civil, e não pautada em uma concepção democrática de controle da sociedade sobre a gestão pública.

O Capítulo I do Decreto-Lei nº 3.199/1941, denominado Do Conselho Nacional de Desportos e dos Conselhos Regionais de Desportos, definiu explicitamente, nas suas competências, a função ideopolítica que cabia ao CND, como destacado abaixo:

- a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país, bem como tornar os desportos, cada vez mais, um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e da energia nacionais;
- b) incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência, e ao mesmo tempo exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo, com o objetivo de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade;
- c) decidir quanto à participação de delegações dos desportos nacionais em jogos internacionais, ouvidas as competentes entidades de alta direção, e bem assim fiscalizar a constituição das mesmas;
- d) estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções. (BRASIL, 1941).

É evidente nas atribuições do CND a interferência do Estado brasileiro na autonomia das organizações e associações esportivas e, também, seu papel ideológico de “adestramento” e disciplina da juventude, para imputar a doutrina militar e seu caráter nacionalista através do esporte.

A disputa entre os defensores do amadorismo e a profissionalização dos desportos motivou o CND a defender o esporte amador como prática educativa, atribuindo-lhe prevalência ao esporte profissional como descrito no item b.

Para Veronez (2005, p. 180), “[...] é certo que esses objetivos, [...] estavam presentes e contribuíram para a pacificação dos agentes e para a harmonização dos diferentes interesses em diversos momentos em que rupturas no setor se mostravam com possibilidades concretas”.

Quando foi editado o Decreto¹² nº 9.267/1942, que estabeleceu o primeiro Regimento Interno (RI) do CND, é sintomático que o requisito principal para a designação como um dos cinco membros do CND pelo Presidente da República fosse a elevada expressão cívica, secundada pela representação do movimento esportivo nacional.

Observa-se que o CND teve na sua origem a escolha da totalidade dos integrantes definida pelo chefe do Executivo, que ainda designava entre os membros do CND aquele que

¹² Segundo a hierarquia das normas jurídicas, os Decretos não criam direitos, apenas regulamentam as Leis, Decretos-Leis e Medidas Provisórias, normas hierarquicamente superiores.

exerceria as funções de presidente do órgão. Isso indica seu caráter antidemocrático, sem participação da sociedade civil.

Para que não pairasse nenhuma dúvida acerca do papel intervencionista do CND, o art. 10 do referido Regimento atribuiu ao Conselho a competência de “vigilar o funcionamento das entidades desportivas, a fim de lhes assegurar disciplina constante, administração correta e funcionamento regular”, cabendo ainda “intervir, por meio de agente da sua escolha, em qualquer entidade desportiva que, comprovadamente, se tenha afastado dos princípios inscritos na legislação desportiva do país”. (BRASIL, 1942).

Ao ordenamento do Decreto-Lei nº 3.199/41 foi acrescido o Decreto-Lei nº 5.342/1943, que ampliou a competência do Conselho Nacional de Desportos para incluir, entre outras, a expedição de alvará de funcionamento para entidades desportivas, que se tornariam passíveis de penalidades caso infringissem suas recomendações e instruções.

Salienta-se aqui o caráter centralizador e autoritário, próprios da ditadura Vargas, com a fala de indignação de João Saldanha, no prefácio do livro de Manhães (1986), ao denunciar a tentativa de controle irrestrito do Estado sobre as práticas esportivas realizadas pela população, assim se manifestando:

Qualquer clube, mesmo o da esquina de um bairro de qualquer cidade, estava sujeito obrigatoriamente a um registro. Esse registro só era possível se o estatuto do clube (ou clubinho) estivesse feito nos moldes do estatuto padrão do CND, órgão criado para se sobrepor a toda e qualquer organização esportiva do país. O presidente deste órgão, nomeado diretamente pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação, se transformava num ditador absoluto que inclusive se arrogava o direito de até transformar e inverter resultados ou, principalmente, de legislar de acordo com conveniências particulares a favor de clubes ou entidades. Um autoritarismo totalitário e absoluto. Tal poder existe até hoje. Basta acioná-lo. (SALDANHA, 1986, p. 10).

Dois anos depois, foi editado o Decreto-Lei nº 7.674/1945, que dispunha sobre a administração das entidades desportivas sob o ponto de vista financeiro. Com essa legislação, o CND teve sua função controladora e fiscalizadora expandida, passando a ter a prerrogativa até de uniformizar os modelos de contabilidade das entidades desportivas e determinar penalidade de suspensão temporária ou definitiva das atividades esportivas.

A propósito, Manhães (1986) caracterizou o CND da seguinte forma:

A ausência de representação das entidades desportivas revela, a princípio, o caráter autoritário e antidemocrático, nada liberal, da formação do CND. Sem falar na forma cartorial de indicação assumida por Vargas [...]. Verificada, a seguir, de um lado a extensa diversidade de poderes do órgão em questão – normativo, executivo, judicante e de controle –, de outro lado a definitividade conferida a suas tarefas, podendo inclusive intervir diretamente nas entidades de desporto, [...] certifica-se que é justo esse CND, [...] a instituição que tudo poderá de 1941 em diante no desporto brasileiro, constituindo-se no aparelho de Estado corporativizador da ordem desportiva, em nome da categoria “disciplina”. (MANHÃES, 1986, p. 34, 25).

De forma semelhante, a professora Maria Lenk, primeira mulher a fazer parte do CND, em depoimento para Castellani Filho (1988), assegurou que a intervenção do governo ditatorial de Getúlio Vargas teve origem a partir de desentendimentos entre grupos dirigentes do campo esportivo, determinando a criação do CND para que o Estado tivesse ingerência para “colocar em ordem” o setor. O CND funcionou inicialmente presidido por civis e, após o golpe de 1964, por militares.

Apesar do caráter autoritário do arcabouço legal na área esportiva no período Vargas, ressalta-se a importância do Decreto-Lei ter determinado a natureza fiscalizadora do CND e, dentre suas atribuições, ter a competência de opinar sobre os recursos públicos destinados às entidades esportivas, com a função de fiscalizar sua aplicação. Portanto, o CND nasce com a natureza fiscalizadora definida legalmente, mesmo que na época o principal objetivo fosse tutelar as entidades esportivas.

Mesmo assim, Proni (1998) esclarece:

Cabe recordar que a entidade responsável pela supervisão do desporto de competição no país era a antiga CBD, mas do ponto de vista do Governo Federal faltavam normas de organização geral e diretrizes adequadas para uma correta formação da juventude. O CND veio, então, preencher uma função mais abrangente: a de fiscalizar e sancionar os procedimentos e deliberações das entidades e associações esportivas (e da própria CBD). O CND tinha, inclusive, o poder de interferir na direção de federações estaduais e de nomear interventores para sanear problemas administrativos. Assim, o CND passou a exigir a obtenção de alvará para funcionamento de clubes, a ditar o modelo de estatuto que deveria ser acatado pelas entidades esportivas em todo o país, a padronizar ações burocráticas (contabilidade, administração etc.) e a diferenciar formalmente o esporte amador do profissional. (PRONI, 1998, p. 195).

Esse caráter fiscalizador do CND na era Vargas acabou por marcar profundamente o esporte brasileiro, a ponto de ter-se tornado um dos assuntos de maior polêmica no setor.

Ademais, as análises de Linhales (1996) sobre esse período apontam para a afirmativa de que se houve um processo de popularização e massificação do esporte apoiado pelo Estado, isso não significou a democratização do esporte ou a sua consolidação como direito social. Em síntese,

Um esporte "colado" no Estado e um Estado que institucionaliza um sistema esportivo controlado por dirigentes escolhidos por méritos, confianças e aquiescências ao poder acabou por consolidar o setor esportivo como espaço privilegiado para as relações políticas baseadas no clientelismo e no populismo. [...] Nesses termos, o que se herda do período de Vargas para o setor esportivo não é um Estado forte como se pretendeu. Não é também uma sociedade organizada esportivamente de forma autônoma, pois o projeto de seu esfacelamento parece ter sido eficaz. Como saldo geral, o que se conseguiu construir foi a burocratização do setor esportivo, que estabelecerá, com alguns grupos esportivos, uma relação de interesses baseada na troca de privilégios como forma de minimização de tensões. Aqueles que não se encaixaram nesse jogo ficaram excluídos do sistema esportivo oficial. (LINHALES, 1996, p. 108).

Conclui-se que nesse período houve uma grande interferência do Estado na sociedade com práticas autoritárias, tuteladoras, que constituíram um modelo institucional e uma cultura política no esporte, já na sua gênese, antagônicas à concepção de direitos sociais.

Essa determinação legal, que expressava o modelo de intervenção estatal, permaneceu inalterada até a década de 1970, quando já vigorava a ditadura militar instalada pelo golpe de 1964. Coincidência ou não, a segunda legislação que definiu diretrizes e bases para o esporte nacional ocorreu em outro regime de exceção.

A Constituição democrática de 1946 não foi secundada de nenhuma alteração legislativa que viesse a democratizar o setor esportivo.

Nesse sentido, Manhães (1986) localiza a Lei nº 6.251/1975, regulamentada pelo Decreto nº 80.228/1977 no governo Geisel, como a única proposta de revisão orgânica do esporte brasileiro depois de 34 anos, afirmando que houve alterações insignificantes na estrutura e nas prioridades da ordem esportiva brasileira no período da ditadura militar.

De todo modo, Castellani Filho (1988) reconhece que seria ingenuidade pensar que os documentos legais promulgados no Estado Novo não trouxessem as marcas do autoritarismo que permearam aqueles anos. Alerta, inclusive, que o mais perturbador é saber que os documentos legais que sucederam àqueles pouco alteraram a política de educação física e esporte no Brasil delineadas pelos seus antecessores.

No que diz respeito ao Conselho Nacional de Desportos, a Lei nº 6.251/1975 o estabelece como órgão normativo e disciplinador do desporto nacional.

Portanto, pode-se afirmar que formalmente o CND foi fortalecido por essa Lei, em conformidade com o perfil autoritário de então e, agora, com caráter explicitamente “disciplinador”, confirmada pelas competências estabelecidas no art. 42.

Art. 42. Compete ao Conselho Nacional de Desportos:

I - opinar, quando consultado pelo Ministro da Educação e Cultura, sobre a Política Nacional de Educação Física e Desportos;

II - estudar, propor e promover medidas que tenham por objetivo assegurar conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do País;

III - propor ao Ministro da Educação e Cultura a expedição, de normas referentes à manutenção da ordem desportiva e à organização da justiça e disciplina desportivas;

IV - editar normas complementares sobre desportos, inclusive o desporto profissional, observadas, quanto a este, as normas especiais de proteção de tais atividades;

V - editar normas disciplinadoras dos Estatutos das entidades integrantes do Sistema Desportivo Nacional;

VI - decidir quanto à participação de delegações desportivas nacionais em competições internacionais ouvidas as competentes entidades de alta direção, bem assim fiscalizar a sua constituição e desempenho;

VII - editar normas gerais sobre transferência de atletas amadores e profissionais, observadas as determinações das entidades internacionais de direção dos desportos;

VIII - coordenar a elaboração do Calendário Desportivo Nacional;

IX - baixar normas referentes ao regime econômico e financeiro das entidades desportivas, inclusive no que diz respeito aos atos administrativos;
 X - disciplinar a participação de qualquer entidade desportiva brasileira em competições internacionais;
 XI - baixar instruções que orientem a execução da presente Lei e do seu Regulamento pelas entidades desportivas;
 XII - praticar os demais atos que lhe são atribuídos por esta Lei.
 Parágrafo único. O regulamento desta Lei indicará quais as decisões do Conselho Nacional de Desporto que dependerão de homologação do Ministro da Educação e Cultura. (BRASIL, 1975).

Pelo visto, ao mesmo tempo em que a Lei abriu uma oportunidade para o CND opinar sobre a Política Nacional de Educação Física e Desportos, o que poderia ser positivo ou revelar “uma possibilidade democrática”, delimitou que esta probabilidade existiria apenas quando o Conselho fosse consultado pelo ministro, como descrito no inciso I do artigo 42.

Também é visível o braço autoritário do período da ditadura no CND no parágrafo único do art. 43 da referida Lei, quando indica que as decisões do CND dependerão de homologação do Ministro da Educação e Cultura, o que retira qualquer autonomia anteriormente existente. Ou seja, se antes o Regimento atribuía plenos poderes ao CND, com a edição da citada Lei, algumas das deliberações do Conselho ficaram subordinadas ao titular da pasta ministerial.

Quanto à composição do CND, a Lei nº 6.251/1975 assim a definiu no artigo 43:

I - 8 (oito) de livre escolha do Presidente da República, dentre pessoas de elevada expressão cívica e de notórios conhecimentos e experiência sobre desporto, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução por uma só vez;
 II - 1 (um) representante do Comitê Olímpico Brasileiro, por este indicado;
 III - 1 (um) representante das confederações desportivas, por estas eleito em reunião convocada e presidida pelo Presidente do Conselho Nacional de Desportos;
 IV - o dirigente do órgão do Ministério da Educação e Cultura responsável pela administração e coordenação das atividades de educação física e desportos, que integrará o Conselho como membro nato.
 § 1º Os membros do Conselho, exceto o membro nato, serão nomeados por ato do Presidente da República.
 § 2º Os membros referidos, nos itens II e III deste artigo terão mandato de dois anos, permitida a recondução por uma só vez, não sendo admitida nova indicação ou eleição no Período, salvo nos casos de falecimento, renúncia, destituição ou perda da função de conselheiro.
 § 3º Em caso de vaga, a nomeação será para completar o mandato e somente será considerada, para o efeito de limitar a recondução, se ocorrer na primeira metade do prazo normal do mandato.
 § 4º Dentre os membros referidos no item 1 deste artigo o Presidente da República designará o Presidente e o Vice-Presidente do Conselho. (BRASIL, 1975).

A propósito, é bom lembrar que a composição, a forma de escolha dos representantes e o mandato dos membros de um conselho revelam a relação que será estabelecida entre o Estado e a sociedade, assim como o caráter democrático ou autoritário desse órgão.

O CND da segunda ditadura foi majorado em seis membros, totalizando onze, dos

quais oito passaram a ser de livre escolha do Presidente da República, observados os mesmos critérios subjetivos determinados pela ditadura Vargas, como: “patriotismo”, decorrente do requisito de “elevada expressão cívica” e, subsidiariamente, a dimensão prática de experiência na área.

Apesar disso, o Conselho passou a ter membros não escolhidos pelo chefe do Executivo, porém foram acrescentados apenas representantes do segmento do esporte de alto rendimento e este segmento tinha a eleição do membro representante das confederações esportivas, a qual ocorria em reunião dirigida pelo Presidente do CND, ou seja, sob controle estatal.

Em relação ao mandato do CND, houve um avanço, se comparado ao prescrito no Decreto-Lei nº 3.199/1941, que não vedava qualquer recondução, evidenciando assim mais uma discrepância. Os representantes indicados livremente pelo governo tinham um mandato de quatro anos, podendo se estender até oito anos, em caso de recondução.

Por outro lado, os únicos dois representantes do setor esportivo tinham mandato de apenas dois anos, permitida uma recondução. Isso revelava uma desigualdade do tempo da representação governista e o da sociedade, que já era sub-representada.

Um aspecto a ressaltar é que se introduziu a obrigatoriedade da participação de dirigente da área responsável pela Educação Física no Ministério da Educação e Cultura, o que poderia estimular um diálogo intersetorial. Todavia, o fato de este ser determinado como membro nato expressava a dimensão continuísta dessa representação.

Diante disso, Linhales (1996) garante que o caráter intervencionista e controlador presente no CND desde a sua criação foi, durante o período militar, exercido em grande escala. Proni (1998) acrescenta ainda que, no novo governo militar,

O Estado não interferiu nas estruturas de dominação características do modelo vigente desde a década de trinta – formas de dominação que podem ser consideradas as mais perversas do mundo moderno, porque combinam os valores mercantis (que transformaram o espetáculo esportivo em mercadoria) com os valores patrimonialistas da sociedade escravocrata (que tinham o trabalhador como coisa, como posse do senhor). (PRONI, 1998, p. 201).

Sobre a normatização do esporte de maneira geral, no período da ditadura militar, Castellani Filho (2008) confirma que

Essa legislação de 1975 adotou então, a mesma lógica de Estado interventor de índole conservadora. Reproduziu os parâmetros de 1941 e os modernizou tão-somente naquilo que se fazia necessário para o atendimento dos interesses do campo do marketing e do campo do esporte classista. [...] Pela legislação, [...] tratava-se de um pseudo-sistema esportivo brasileiro, porque ele, na prática, normatizava o esporte de rendimento, mas não trazia qualquer referência, qualquer ordenamento ou qualquer parâmetro organizativo para o esporte de lazer ou para o esporte estudantil. (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 135).

Dessa maneira, no período da ditadura militar, o ínfimo ordenamento legal existente não alterou substancialmente a política esportiva, incluindo-se aí o CND que não teve mudança significativa nas suas competências, estrutura e composição, mantendo a lógica da tutela estatal no setor esportivo, sob o comando dos militares, o que caracterizou a política continuísta definida por Manhães (1986).

Em outras palavras, o país foi de uma ditadura a outra sem alterar significativamente sua política esportiva expressa nos ordenamentos legais.

Cabe então compreender qual o papel do CND, no período da redemocratização do país, ou seja, saber se houve mudança nas práticas autoritárias centralizadoras, a partir dos anos 1980, no órgão dirigente do esporte nacional.

4.2 O CND no período da transição democrática: a luta pelo direito ao esporte na Nova República e na Constituição Federal de 1988

O movimento que deflagrou o processo de transição democrática no Brasil teve repercussão no setor esportivo, mas será possível afirmar que a esfera do esporte brasileiro passou mesmo por um processo de democratização? O CND apresentou outra configuração a partir da década de 1980?

A primeira evidência que fala ao contrário é que as forças autoritárias que hegemonizavam o setor esportivo desde a Era Vargas mantiveram sob o comando de militares os principais cargos da área durante décadas, inclusive a presidência do CND.

Ainda que no debate sobre democratização do setor esportivo existissem elementos de resistência, expressos por movimentos críticos de estudantes e professores de Educação Física¹³, que questionavam a função social do esporte e seu caráter ideológico, como também de alguns setores da imprensa que debateram o autoritarismo no esporte e até mesmo alguns parlamentares no Congresso Nacional, onde houve pleitos de democratização esportiva, não foi constatado avanço significativo na esfera do esporte brasileiro até o final da década de 1980, quando promulgada a Constituição de 1988.

Desse modo, os movimentos de resistência ao regime militar no final da década de 1970 e a efervescência política que caracterizou a sociedade brasileira no período de

¹³ Movimentos presentes na organização dos estudantes de educação física em torno dos centros acadêmicos nas universidades e encontros nacionais de estudantes, bem como nas organizações da categoria profissional na dimensão associativa (Associação dos Professores de Educação Física e Federação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física) e acadêmico-científica (Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE).

redemocratização do país, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, tiveram seus reflexos na área de Educação Física e Esporte, que não ficou isenta das tensões, contradições e disputas por ampliação dos direitos sociais, entre eles o esporte e o lazer. De acordo com Linhales (1997),

O processo de mudança na estrutura do sistema esportivo brasileiro, levada a cabo com a inclusão do esporte na Constituição de 1988 e com a reforma da legislação esportiva dela decorrente, foi, fundamentalmente, dirigido pelo confronto entre os interesses liberalizantes, que buscavam a autonomia de mercado para o esporte, e os interesses conservadores, que entendiam essa liberalização como uma ameaça ao poder constituído ‘oligarquicamente’. (LINHALES, 1997, p. 226).

A autora alerta também que, em nenhuma das duas concepções, se consolidaram alternativas que tematizassem o esporte como uma necessidade ou um direito social e a ação do Estado como elemento de mediação e equilíbrio entre os interesses antagônicos existentes no setor esportivo.

Manhães (1986) complementa, sustentando que na conjuntura em que a sociedade brasileira empenhava-se pelo fim da ditadura militar no país, clamando pela democratização política, foi vigorosa a corrente reivindicativa da sociedade com relação ao direito às oportunidades do esporte naqueles anos, estimulada pela eleição dos governadores em 1982 e pela criação na Câmara Federal de uma Comissão Permanente de Esporte e Turismo, que, por iniciativa do Deputado Marcio Braga, promoveu um ciclo de debates denominado “Panorama do Esporte Brasileiro”.

A análise dos Anais desse Ciclo de Debates, realizada por Linhales (1996), apontou que as críticas preponderantes foram feitas sobre o sistema esportivo e o esporte de rendimento, assim como sobre o autoritarismo e legalismo do CND. Contraditoriamente, a discussão relativa ao direito ao esporte não estava entre os temas prioritários, e sim a defesa da autonomia e liberalização do esporte, considerando a forma da organização esportiva nacional.

Isso pode ter ocorrido em face da continuidade dos princípios da política esportiva da Era Vargas no período democrático entre as ditaduras, o que significa que não houve “bossa nova”, muito menos “tropicalismo” na política esportiva.

O resultado desses debates inspirou a elaboração de um Projeto de Lei na época, que, entre outras sugestões, tinha em seu conteúdo a proposta de transformação do CND “[...] em órgão de assessoramento do ministério afim, ficando o conselho sem suas atribuições normativa, judicante, administrativa e de controle, pela concessão de mais autonomia organizativa às entidades do esporte [...]”. (MANHÃES, 1986, p. 101). Na verdade,

O projeto propunha alteração apenas no sentido da autonomia das entidades esportivas, do fim do voto unitário e da redução dos poderes do CND. Esse projeto não chegou a se transformar em lei. As coisas continuaram como estavam e adentraram a Nova República pelas estratégias da lenta abertura esportiva. O que se pode observar é que a almejada democratização do esporte encontrava-se mais concentrada na ideia de liberalização do setor esportivo. (LINHALES, 1996, p. 170).

Após o projeto do deputado Marcio Braga, que não se transformou em lei, devido ao *lobby* do futebol que negociou um substitutivo ao projeto, retrocedendo aos pequenos avanços contidos na proposta original, Manhães (1986) afirma que somente no contexto da Nova República, ao ter início o Governo Sarney, localiza-se uma tentativa de normatização do esporte.

Trata-se do Decreto nº 91.452, de julho de 1985, que instituiu uma Comissão para Estudos sobre o Desporto Nacional, vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de oferecer subsídios para a elaboração de outra política de Educação Física e Desportos para o país.

Os estudos assinalam que o artigo relativo ao esporte do texto constitucional tem sua origem nas propostas elaboradas por essa Comissão, da qual participaram membros ligados à estrutura político-administrativa estatal. A composição da referida Comissão foi muito criticada na época, por não representar a diversidade de interesses presentes no setor esportivo. Dela fizeram parte o presidente do CND, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), quatro ex-atletas e um dos filhos do então Presidente José Sarney, o que contrariava o caráter democrático e a representatividade de todos os segmentos. Veronez (2005) denuncia que as propostas contidas no documento elaborado pela Comissão mantiveram as práticas herdadas do regime militar realizadas mediante de acordos de conciliação entre a antiga e a nova elite brasileira.

A Comissão foi dirigida pelo então presidente do CND, professor Manoel José Gomes Tubino, e, em dezembro de 1985, apresentou o Relatório conclusivo intitulado *Uma Nova Política para o Desporto Brasileiro: Esporte Brasileiro, Questão de Estado*, que no encaminhamento ao ministro demarcou:

O compromisso maior da Nova República exige que, prioritariamente, seja resgatada a enorme dívida social, e, neste contexto não há como olvidar-se ou minimizar-se o DESPORTO, uma das forças vivas da nação, seriamente comprometido na sua função social. Daí decorre a necessidade urgente de mudar, de promover a adequação das estruturas desportivas às exigências da vida nacional, de modo a que o modelo desportivo a ser implementado contribua de maneira eficaz para o desenvolvimento e democratização dos desportos, direito e objetivo comum de todos nós. (BRASIL, 1985b, p. 6).

No texto do Relatório é até possível apreender uma concepção de política diferenciada sobre o esporte, que o aprecia como direito social, de responsabilidade do

Estado, de certa forma revelando uma “preocupação” com sua democratização.

Todavia, apesar do discurso liberalizante apontado no documento oficial para a nova política esportiva brasileira, vários autores criticaram a composição da Comissão, que assim como no CND foi integrada por “personalidades de notório saber e experiência na área”, mas que não representavam a diversidade de interesses do setor esportivo, pondo em dúvida o caráter democrático e a legitimidade da Comissão. Pelo menos, não havia mais a exigência de “elevada expressão cívica”, como requisito para integrá-la.

O Relatório elegeu cinco linhas mestras que pautaram o debate sobre a problemática do esporte nacional e orientaram a sistematização das propostas e recomendações feitas pela Comissão. Dentre elas, destaca-se aquela relativa à necessidade de redefinição de papéis dos diversos segmentos e setores da sociedade e do Estado em relação ao esporte. Neste tópico se encontra a busca do redimensionamento da função desempenhada por órgãos e entidades responsáveis pelo desenvolvimento esportivo no país, entre os quais se situava o Conselho Nacional de Desportos.

Em que pese qualquer crítica ao período da Nova República no Brasil, é mister admitir que as análises contidas no Relatório partiam do reconhecimento da atuação cartorial e policialesca da política esportiva em vigor e, davam “sinais de reivindicação por uma democracia esportiva”, apresentando o esporte como direito de todos.

O Relatório conclusivo da Comissão de Reformulação do Desporto foi composto por 80 indicações, cabendo aqui ressaltar a Indicação nº 17, que tratou da finalidade, do papel e da composição do CND.

O texto recorda a criação do CND em 1941, dentro de uma atmosfera social na perspectiva positivista de intervenção estatal irrestrita, reconhecendo a ação tuteladora do Estado com sua feição cartorial e autoritária, que desenvolveu na comunidade esportiva brasileira uma passividade indesejável. Afirma, então, o esporte no Brasil como um fato social, que na nova conjuntura exigia uma democracia desportiva participativa.

Para tanto, considerou o Conselho Nacional de Desportos como um órgão colegiado do núcleo central do Ministério da Educação, como instrumento de aconselhamento máximo do esporte, indicando que

O CND deve constituir-se em mais um órgão do Estado com possibilidade de inverter a trajetória histórico-desportiva do país, **tornando a Sociedade mais poderosa que o Estado**, admitindo-se que esta inversão possa contribuir para uma maior democratização de oportunidades, uma melhora real na formação e qualidade de vida do homem brasileiro, e inclusive, no aperfeiçoamento da sua cidadania. (BRASIL, 1985b, p. 56, grifo nosso).

Tal indicação sugeriu na época uma possibilidade ímpar de estabelecer, de fato,

um processo de democratização do esporte brasileiro, caso o CND viesse a se constituir como espaço de elaboração da política esportiva nacional, com a efetiva participação da sociedade, na perspectiva de controle democrático sobre o Estado.

No entanto, verificou-se que ficou apenas no âmbito da recomendação, pois não chegou a haver ruptura com a concepção militarista que comandava o setor esportivo nas décadas anteriores.

Ao referir-se sobre o papel do CND, o Relatório indica várias atribuições, dentre as quais, ressalta-se a função de coordenar a formulação da Política Nacional do Esporte e ainda acompanhar e avaliar sua execução.

Poder-se-ia considerar essa indicação um avanço em relação às competências anteriormente atribuídas ao CND, caso viesse a ser efetivada, porque uma das atribuições determinantes dos conselhos gestores de políticas públicas é participar da formulação da política de forma democrática e o acompanhamento e a avaliação da sua execução, bem como sua fiscalização, competência esta não prevista no documento mencionado.

Contudo, a Indicação nº 17 do Relatório possuía apenas aparência democrática ou no mínimo incoerente, posto que também indicava “[...] que o CND deva assumir um papel renovado, atuando como moderador de conflitos, de pressões e interesses [...] e como conjurador e atenuador de crises” (BRASIL, 1985b, p. 55). Nesta sugestão está explicitada a concepção política de cunho positivista-funcionalista, pois o elemento contraditório, geralmente presente no debate com visões diferenciadas, deveria ser atenuado ou eliminado pelo próprio CND.

Ademais, quando o documento recomenda que o CND deva constituir-se da maior representatividade possível, manteve a longa indicação para que constassem na sua composição “[...] pessoas de elevada expressão cívica e de notórios conhecimentos e experiência em desportos” (BRASIL, 1985b, p. 57). Este critério impediria a possibilidade de a sociedade tornar-se mais poderosa que o Estado, como indicado pelo próprio texto.

Linhales (1996), ao analisar a influência do período de transição democrática na política esportiva brasileira, observa que a almejada democratização do esporte encontrava-se mais concentrada na ideia de liberalização do setor esportivo. Segundo a autora,

Contra o poder do Estado, autoritariamente exercido, a comunidade esportiva demandava autonomia de ação e organização, sem, contudo, debruçar-se sobre estratégias que substanciassem a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, das instituições que deveriam garantir tanto o processo quanto os resultados da esperada democratização. (LINHALES, 1996, p. 170).

De qualquer maneira, se fossem implementadas as recomendações do Relatório, o

CND passaria a atuar na Nova República na busca da recuperação da sua função normativa, apresentando-se como órgão centralizador da política esportiva nacional.

O Relatório anunciou também, no item das mudanças jurídico-desportivo-constitucionais, a Indicação nº 29, que apresentou argumentos para incluir o esporte na nova Constituição do País, tratando-o como “[...] fenômeno social, econômico e cultural, [...] como parte inseparável dos programas de desenvolvimento educacional, social e de saúde”. (BRASIL, 1985b, p. 84).

A partir desses fundamentos, o texto indicou um dispositivo para inserção na futura Carta Constitucional, no qual defendia a obrigatoriedade da Educação Física, a destinação de recursos públicos para promover o esporte nas suas diferentes manifestações e o fortalecimento da justiça desportiva.

Por outro lado, ao propor a autonomia das entidades esportivas, exaltou a iniciativa privada como alternativa para a democratização do esporte, o que veio a fortalecer o princípio da liberalização.

Diferentemente do que ocorreu nas áreas de saúde e assistência social, as quais debateram com os movimentos sociais organizados temas relativos aos direitos dessas áreas a serem incluídos na Constituição Federal de 1988, o processo de institucionalização do esporte teve seu protagonismo vinculado apenas ao Conselho Nacional de Desportos e às entidades a ele vinculadas. A exemplo, a Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que teve o seu presidente, membro do CND, encarregado de apresentar a proposta do Conselho ao Poder Legislativo. Assim, é possível afirmar que não houve participação popular tampouco de grupos progressistas da área esportiva.

A justificativa da proposta para a Constituição apresentada pelo então presidente do CND, Manuel Tubino, que ressaltava o aval de todo o segmento da comunidade esportiva, foi negada por Linhales (1996), por não encontrar nenhum documento que confirmasse a legitimidade proclamada.

Após o trâmite da proposta, que recebeu importantes emendas na Assembleia Constituinte, foi aprovado o texto do art. 217 da Constituição de 1988, garantindo o desporto como dever do Estado e direito do cidadão, com uma sessão específica¹⁴, assim dispendo:

Art. 217 - 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;
II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

¹⁴ Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III - Da Educação, Cultura e do Desporto, Seção III – Do Desporto

- 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.
 (BRASIL, 2015).

Além desse dispositivo, o lazer foi incluído como direito social¹⁵, em condição de igualdade à saúde e educação, o que também representou uma inovação no texto constitucional, e uma conquista da sociedade brasileira, pois ampliaram significativamente a proposta apresentada pelo CND, alçando o direito ao esporte e também ao lazer à esfera constitucional.

Contudo, mesmo que fosse possível comemorar o avanço da letra constitucional sobre o esporte como direito, sabe-se que ainda há um abismo para que esse preceito seja efetivamente garantido em nosso país. Assim, a “[...] Nova República deu prosseguimento à liberalização do esporte, convicta de que estava promovendo a sua democratização.” (LINHALES, 1996, p. 176).

Além do mais, as “portas abertas” para interpretações distorcidas do artigo constitucional vêm permitindo diferentes usos dos recursos públicos que deveriam ser “prioritariamente destinados ao esporte educacional” e ainda a “leitura” sobre a autonomia das entidades esportivas, que na continuidade da ingerência do Estado na política esportiva brasileira na perspectiva conservadora tem favorecido a inserção do mercado com suas regras livres, disputando o fundo público destinado ao esporte no país. Tudo em consonância com a adesão ao projeto neoliberal implantado pelo governo brasileiro, a partir da década de 1990.

Diante disso, será analisado a seguir, como se organizou a estrutura do Sistema Esportivo Brasileiro, composto pelo órgão representativo do esporte, o Conselho Superior de Desporto (CSD) definido pelo novo marco regulatório.

4.3 O esporte na perspectiva da mercantilização e privatização: do CSD/CDDB ao CNE na era Itamar Franco/FHC

Se a década de 1980, mesmo com o avanço do projeto neoliberal em escala mundial, marca a força das organizações da sociedade civil no Brasil, que colaborou com a

¹⁵ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação original CF/88).

ampliação dos direitos conquistados na Constituição de 1988, a década de 1990 é assinalada por um período de grande retrocesso político, econômico e social, como já exposto.

Entretanto, é importante lembrar que os recuos relativos aos direitos conquistados na Carta Magna não ocorreram sem resistência e enfrentamento político. E mais, assim como houve disputa de hegemonia entre os que queriam ampliar a democracia política e os direitos de cidadania e os que defendiam a redução do papel do Estado, no setor esportivo, a disputa entre pelo menos dois projetos políticos também é marcante. Um, na perspectiva democrática, luta pela consolidação do “direito ao esporte” e o fortalecimento da cidadania. Outro, alinhado ao projeto neoliberal, desde os anos 1990, vai intensificando suas ações voltadas para a mercadorização do esporte.

Então, considerando o contexto político do país à época, cabe compreender como se deram as relações entre o esporte e o Estado brasileiro, no que diz respeito ao arcabouço legal instituído a partir dessa década.

A literatura demarca que o caráter intervencionista e conservador do Estado no setor esportivo, através de seus marcos legais, permaneceu praticamente inalterado desde 1975 até o final da década de 1990.

Assim, com o advento do neoliberalismo no País, a partir desse período, a vulnerabilidade da esfera esportiva no interior do Estado torna-se mais explícita. Segundo Castellani Filho (2013, p. 53), “[...] o esporte é submetido, portanto, ao mercado, e o Estado sai de cena. É fortalecida a ideia de que a estrutura esportiva deve ter por sustentáculo as entidades com personalidade jurídica de direito privado”.

A legislação esportiva brasileira, a partir dos anos 1990 (Lei Zico – nº 8.672/1993 e Lei Pelé – nº 9.615/1998), expressa essa dimensão privatizante do esporte nacional, por reforçar a lógica de um Estado financiador da política esportiva, centrada nas entidades com personalidade jurídica de direito privado, prevalecendo até o início do século XXI, como afirma Castellani Filho (2013).

Convém lembrar que também faz parte do processo de desconstrução das conquistas obtidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), iniciado com a instalação do neoliberalismo no Brasil, a revisão de vários dispositivos infraconstitucionais para ‘legalizar’ o movimento de mercantilização e privatização do esporte.

Foi nessa perspectiva que nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), a legislação esportiva brasileira passou por várias alterações, tendo destaque as já citadas Leis Zico e Pelé.

O novo conjunto legal para o esporte brasileiro surgiu em razão da necessidade de

ajustar a legislação esportiva aos novos preceitos da Constituição Federal de 1988. Ainda assim, tanto o processo de tramitação como o conteúdo da nova regulamentação apontou muito mais para a adequação das normas esportivas à lógica da privatização e mercantilização do esporte, aos princípios liberais do mercado, do que para a sua garantia como direito de todos, como definido pela Carta Constitucional.

Aliás, o estudo documental sobre o processo de tramitação da Lei Zico no Congresso Nacional, realizado por Linhales (1996), comprovou uma significativa disputa de interesses entre liberalizantes e conservadores acerca de temas, como: a retirada do Estado do setor esportivo, a autonomia das entidades esportivas, o fortalecimento da iniciativa privada no setor e o fim da lei do passe. Todos esses temas perpassados pela defesa dos interesses do esporte de alto rendimento e secundarizando o esporte-educação e esporte-participação¹⁶ de forma camuflada pelo discurso de modernização do esporte nacional, evidenciando uma explícita disputa de hegemonia por diferentes projetos políticos no esporte brasileiro.

Essa modernização foi considerada por Proni (1998) como incompleta ou inconclusa, quando analisou a reconfiguração do mundo do futebol no novo contexto político, considerando a proposta de criação do futebol-empresa contida no novo quadro jurídico (Projeto Zico), que buscava transformar os clubes esportivos em empreendimentos empresariais. Para o autor,

O modo como o Projeto Zico foi discutido e alterado no Congresso Nacional é uma evidência da força política dos principais dirigentes esportivos do país. Um *lobby* na Câmara dos Deputados, impediu que a modernização desenhada pelo Executivo se plasmasse, dando-lhe um novo formato. (PRONI, 1998, p. 220).

Nesse sentido, se o projeto original apresentava ideias avançadas para a época, o texto final aprovado, onde prevaleceram os interesses liberalizantes, foi transfigurado para a “entrega” do esporte às regras liberais do mercado, explicitadas tanto na apresentação como na introdução do documento. É que, em nome da “libertação da tutela do Estado”, foi reforçada a autonomia das entidades esportivas privadas, com a defesa do ideário neoliberal aplicado ao esporte. Por isso, Veronez (2005) sustenta que a Lei Zico,

¹⁶ Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 (Lei Zico).

Art. 3º O desporto como atividade predominantemente física e intelectual pode ser reconhecido em qualquer das seguintes manifestações:

I - desporto educacional, através dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer;

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

III - desporto de rendimento, praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com outras nações. (BRASIL, 1993).

Ao estabelecer a autonomia e a independência do setor esportivo sem a contrapartida necessária – o seu controle público –, apenas implementou a desresponsabilização do Estado para com ele, transferindo-a para a iniciativa privada e para o mercado, pois, como havia salientado seu signatário (Zico), tratava-se de um “serviço altamente rentável” (VERONEZ, 2005, p. 299).

Dessa forma, as entidades esportivas passaram a acessar recursos públicos, mas, sob alegação de autonomia, com ausência de qualquer controle pelo poder público sobre a aplicação destes recursos.

Ademais, resta saber como os vestígios dos princípios neoliberais revelaram-se na Lei Zico, no que diz respeito ao órgão representativo da comunidade esportiva brasileira, isto é, que mudanças ocorreram em relação ao Conselho Nacional de Desportos.

Ainda durante a tramitação da Lei Zico, alguns substitutivos apresentados pelos parlamentares já questionavam o poder absoluto do CND, propondo sua extinção e substituição pelo Conselho Superior de Desporto, com caráter consultivo e normativo. Na opinião de Proni (1998),

Sem dúvida, do ponto de vista da tutela estatal sobre o desenvolvimento do esporte brasileiro, a redemocratização do país implicou uma guinada fundamental na segunda metade dos anos oitenta. O principal indício dessa guinada foi a mudança na condução política do poderoso CND, cuja atuação se diferenciou substantivamente daquela do período do regime militar. [...]. Assim, com base nessas novas diretrizes, todas as deliberações anteriores do CND seriam revogadas, em 1990, soterrando o tal "entulho autoritário". (PRONI, 1998, p. 217).

Aprovada, então, a Lei nº 8.672/1993, conhecida como Lei Zico, que instituiu as normas gerais sobre desportos, criou-se o Conselho Superior de Desportos (CSD), em substituição ao CND fundado na Era Vargas, como parte integrante do Sistema Brasileiro do Desporto (Seção I, art. 4º e Seção II, art. 5º), definindo-o como órgão colegiado de caráter consultivo e normativo, representativo da comunidade desportiva brasileira.

Vale salientar que foi considerado um avanço na época o fato de o Governo Itamar Franco ter extinguido o Conselho Nacional de Desportos e ter criado o CSD no art. 5º da Lei Zico, como órgão colegiado de caráter consultivo e normativo, que passou a ter as seguintes atribuições:

- I - fazer cumprir e preservar os princípios e preceitos desta Lei;
- II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;
- III - dirimir os conflitos de superposição de autonomias;
- IV - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;
- V - estabelecer normas, sob a forma de resoluções, que garantam os direitos e impeçam a utilização de meios ilícitos nas práticas desportivas;
- VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações;
- VII - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo - Fundesp, elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto, por meio de sua Secretaria de Desportos;
- VIII - outorgar o Certificado de Mérito Desportivo;
- IX - exercer outras atribuições constantes da legislação desportiva. (BRASIL, 1993).

A primeira constatação é que a nova legislação esportiva, além da mudança do nome, alterou o caráter do Conselho de órgão disciplinador para consultivo, mantendo sua natureza normativa.

Entre as competências determinadas pela Lei Zico ao CSD, é possível se identificarem sinais de protagonismo no processo de elaboração da política esportiva nacional, quando no inciso II do art. 5º foi incluída a possibilidade de participação na elaboração do Plano Nacional de Desporto, mesmo que apenas oferecendo fundamentação técnica, agora não somente quando solicitado pelo ministro como na Lei anterior.

Outro indício de avanço diz respeito à destinação de recursos públicos, pois foi inserida a atribuição ao CSD de propor prioridades ao Plano de Aplicação de Recursos do Fundesp, assim como estabelecer normas impeditivas de atos ilícitos nas práticas desportivas.

O cumprimento dessas competências permitiria, de forma pioneira, o mínimo de controle democrático da sociedade sobre a política pública de esporte no País. Foi novidade também a atribuição do CSD de aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações.

Em compensação, o mesmo ordenamento jurídico atribuiu ao CSD o poder de outorga do Certificado do Mérito Esportivo às entidades privadas de esporte, que definia critérios para estabelecimento de “prioridade no recebimento de recursos de natureza pública” (BRASIL, 1993, art. 16, inciso I). O CSD passou a participar do processo de deliberação quanto à transferência de fundos públicos para a iniciativa privada no meio esportivo, o que significou na prática a legalização da transferência de dinheiro público para a iniciativa privada. De acordo com Linhales (1996),

Vale destacar que a autonomia, "carro-chefe" da lei, traz ainda apêndices das antigas tutelas, como, por exemplo, [...] a institucionalização do "Certificado de Mérito Esportivo" (Capítulo V), dispositivo por intermédio do qual as entidades esportivas – agora autônomas, de natureza privada e com fins lucrativos – poderão continuar recebendo recursos e benefícios públicos. (LINHALES, 1996, p. 203).

Quanto à composição do CSD, observa-se que foram acrescentados mais quatro integrantes em relação ao anterior CND, totalizando quinze membros nomeados pelo Presidente da República, conforme previsto no art. 6º da Lei nº 8.672/1993:

- I - o Secretário de Desportos do Ministério da Educação e do Desporto, membro nato que o preside;
- II - dois, de reconhecido saber desportivo, indicados pelo Ministro da Educação e do Desporto;
- III - um representante do Comitê Olímpico Brasileiro;
- IV - um representante das entidades de administração federal do desporto profissional;
- V - um representante das entidades de administração federal do desporto não-profissional;
- VI - um representante das entidades de prática do desporto profissional;
- VII - um representante das entidades de prática do desporto não-profissional;

- VIII - um representante dos atletas profissionais;
 - IX - um representante dos atletas não-profissionais;
 - X - um representante dos árbitros;
 - XI - um representante dos treinadores desportivos;
 - XII - um representante das instituições que formam recursos humanos para o desporto;
 - XIII - um representante das empresas que apoiam o desporto;
 - XIV - um representante da imprensa desportiva.
- § 1º A escolha dos membros do Conselho dar-se-á por eleição ou indicação dos segmentos e setores interessados, na forma da regulamentação desta Lei.
- § 2º Quando segmentos e setores desportivos tornarem-se relevantes e influentes, o Conselho, por deliberação de dois terços de seus membros, poderá ampliar a composição do colegiado até o máximo de vinte e nove conselheiros.
- § 3º O mandato dos conselheiros será de três anos, permitida uma recondução.
- § 4º Os conselheiros terão direito a passagem e diária para comparecimento às reuniões do Conselho. (BRASIL, 1993).

Nota-se que na composição do “novo conselho”, apesar de ter sido incluída a representação das instituições formadoras de recursos humanos para o desporto, foi mantida a indicação de representantes de “reconhecido saber desportivo”, indicados pelo ministro, mesmo que em número reduzido.

É fato que houve uma ampliação e diversificação da representação do mundo esportivo incluindo a dimensão profissional e não profissional, porém com uma hiper-representação do esporte de alto rendimento em detrimento da representação das manifestações do esporte educacional e de participação. Além destas, foram contemplados na nova composição representantes das empresas que apoiavam o esporte e da imprensa esportiva, na perspectiva de aproximação com a esfera econômica para garantir e ampliar os patrocínios e o *marketing* esportivo.

Numa análise mais detalhada, sobretudo das ausências na composição do CSD, percebe-se que esta não estava sintonizada com o art. 217 da Constituição Federal aprovada em 1988, que estabeleceu prioridade na destinação de recursos ao esporte educacional, e apenas em casos específicos para o esporte de alto rendimento.

Essa assertiva foi confirmada pela pesquisa de Bueno (2008), que, ao avaliar a origem dos componentes do CSD, considerando as diferentes manifestações do esporte, constatou a supremacia da representação do esporte de alto rendimento (EAR) da seguinte maneira:

Observando a procedência de cada membro/representante segundo a entidade a que representa ou seu histórico profissional pode se colocá-los em uma das três categorias de manifestações esportivas oficialmente reconhecidas pela Constituição de 1988. Assim, para a Lei Zico, tem-se um total de 11 representantes diretos ou indiretos do EAR, o que significa 73,3%, ao passo que, na melhor das hipóteses, as outras duas categorias poderiam chegar a uma representação de no máximo 36,7%, numa hipótese muito otimista. Os demais quatro membros/representantes foram colocados como imponderáveis, pois não é possível se estabelecer, a priori, a linha de representação dos mesmos. (BUENO, 2008, p. 193).

Linhaes (1998) acrescenta que a Lei Zico confirma seus princípios liberais,

inclusive no que se refere à composição do CSD, pois as instâncias decisórias não incorporam os vários segmentos existentes no setor, porque “[...] nele se encontram representados apenas os interesses esportivos voltados para o alto rendimento esportivo e econômico [...]. Não existem representações que defendam o esporte como uma necessidade ou direito social”. (LINHALES, 1998, p. 78).

A Lei determinou que o processo de escolha dos membros do Conselho ocorreria por eleição ou indicação dos segmentos e setores interessados e o mandato dos conselheiros era de três anos, permitida uma recondução. Esta determinação altera a forma de escolha dos representantes dos segmentos, quando comparada com a Lei de 1975, que mantinha sob vigilância do presidente do CND a escolha do representante das confederações esportivas.

Em relação ao mandato, houve uma redução do tempo de quatro anos para três anos, permitida uma recondução em ambos os casos. Entretanto, tal diminuição ainda não garantia uma alternância de poder no novo Conselho, pois um representante ainda poderia permanecer seis anos no CSD, tempo maior que o mandato presidencial. Isso, sem esquecer que a Presidência do Conselho era “democraticamente” exercida pelo titular da pasta, sem que os seus componentes tivessem a oportunidade de escolhê-lo.

Além disso, a Lei que pretendia “modernizar o esporte brasileiro” comete uma incoerência expressiva, quando no § 2º do art. 6º estabelece um “critério de representatividade” para compor o CSD pautado em princípios de seletividade e de exclusão, pois previa a ampliação da composição do Colegiado somente “quando os segmentos e setores desportivos tornarem-se relevantes e influentes”, necessitando de dois terços de seus membros para essa deliberação (BRASIL, 1993). Essa exigência se caracterizava por um forte componente de subjetividade e, de certa forma, impedia a ampliação do Conselho com representatividade efetiva de todo o segmento esportivo.

Em resumo, tem-se em Atháide (2014), a seguir, o significado da Lei Zico para o processo de mercantilização e privatização do esporte brasileiro.

A “Lei Zico” obteve êxito na sua proposição de romper com a ação tutelar do Estado sobre o sistema esportivo, inclusive com a extinção do antigo CND. Entretanto, eximiu-se do debate sobre o esporte como um direito social e das consequentes responsabilidades que tal escolha implicaria para um Estado democrático. As opções presentes no aludido documento deixam manifesta sua finalidade de atender aos interesses de mercado e regular seus conflitos, afastando-se das demandas dos cidadãos, ignoradas em seu texto. Mesmo a tão divulgada autonomia, defendida pelos proponentes da nova legislação, é de caráter limitado. Em síntese, a autonomia do setor esportivo permaneceu na contramão de qualquer tentativa de consolidação do esporte como direito. (ATHÁIDE, 2014, p. 176).

Somando-se a isso, uma nova regulamentação para o esporte brasileiro teve início em 1997, quando o Poder Executivo, diante das dificuldades encontradas para reestruturar o

futebol brasileiro, resolveu encaminhar um novo Projeto de Lei (PL), que, segundo Proni (1998), pretendia restaurar parte do controle que o Estado perdera sobre as entidades esportivas.

Além do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo, tramitaram pelo Congresso Nacional outros três projetos de lei que versavam prioritariamente sobre as questões do futebol, como, por exemplo, o fim da lei do passe e a regulamentação dos jogos de bingo. O projeto governamental foi votado em regime de urgência constitucional e após alguns vetos, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei em março de 1998. Athaíde (2014) chama atenção que

O conteúdo do texto da Lei Pelé, encaminhado para o Presidente da República, clarifica a transição na disputa por hegemonia entre os grupos que debatiam a legislação esportiva, demonstrando a supremacia daquela fração que almejava modernizar o esporte pela via da mercantilização e privatização. Ou seja, modernizar o esporte significava deixá-lo disponível à livre regulação do mercado para ser explorado e capitalizado comercialmente. (ATHAÍDE, 2014, p. 194)

De fato, a aprovação da Lei nº 9.615/1998 (conhecida como Lei Pelé), no Governo FHC, colaborou para o processo de consolidação da modernização conservadora do esporte. Essa Lei é vista por vários autores como aquela que atendeu prioritariamente os interesses das elites esportivas do país, fazendo pequenas alterações na Lei Zico.

A Lei Pelé mudou novamente o nome do Conselho Superior de Desportos (CSD) para Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDB), também como parte do Sistema Brasileiro do Desporto, com a redação dada pelo art. 4º:

Art. 4º O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:
I - Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes;
II - o Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - INDESP;
III - o Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro - CDDB; (BRASIL, 1998b)

O CDDB teve inicialmente (1998 a 2000) o caráter de órgão colegiado de deliberação e assessoramento, diretamente subordinado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes¹⁷ e suas atribuições definidas de acordo com a seguinte redação dada pelo art. 11 da Lei nº 9.615/1998:

Art. 11. O Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro - CDDB é órgão colegiado de deliberação e assessoramento, diretamente subordinado ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes, cabendo-lhe:
I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos desta Lei;
II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;
III - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;

¹⁷ Na reforma administrativa realizada em 01 de janeiro de 1995 pela Medida Provisória nº 813, posteriormente transformada na Lei nº 9.649/98, após 43 reedições da referida Medida, foi criado o Ministério Extraordinário do Esporte, que perdurou até 01 de janeiro de 1999, quando foi substituído pelo Ministério do Esporte e Turismo pela Medida Provisória nº 1.795.

IV - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do INDESP;
V - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva;
VI - aprovar os Códigos da Justiça Desportiva;
VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.
Parágrafo único. O INDESP dará apoio técnico e administrativo ao Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro - CDDDB. (BRASIL, 1998b).

Além dessas competências, o art. 5º, § 3º da Lei nº 9.615/1998 atribuiu ao CDDDB ser ouvido na proposição do Plano Nacional de Desporto.

Contudo, o texto original da Lei Pelé praticamente reproduziu as atribuições do CDDDB previstas na Lei Zico. A única inserção foi a competência de expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.

Ao lado disso, inovou na definição do caráter do Conselho, pois pela primeira vez foi atribuída, pelo menos em tese, a natureza deliberativa ao Conselho de Esporte.

O art. 12 da Lei Pelé, que previa a composição do CDDDB, sofreu veto presidencial, sob o fundamento de que

A norma do artigo 12 é contrária ao interesse público, porque ao dispor sobre a composição do Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro - CDDDB, ela o faz privilegiando as entidades representativas do desporto de rendimento, em prejuízo daquelas que representarão a atividade desportiva de natureza educacional e de participação voluntária, cuja prática o projeto busca enfatizar e fomentar, como instrumento capaz de proporcionar o desenvolvimento integral do indivíduo e sua formação para o exercício da cidadania. (BRASIL, 1998c).

Em face do veto, a composição originária do CDDDB foi definida pelo Decreto nº 2.574/1998, que regulamentou inicialmente a Lei Pelé da seguinte forma:

Art. 13. O CDDDB será composto pelo titular do Ministério a que estiver vinculado o INDESP, que o presidirá, e pelos seguintes membros, designados pelo Presidente da República:
I - o Presidente do INDESP;
II - um representante do COB;
III - um representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro; e
IV - sete representantes indicados pelo titular do Ministério a que estiver vinculado o INDESP. (BRASIL, 1998a).

O mandato dos membros do CDDDB foi reduzido de três para dois anos, permitida uma recondução. Para a presidência do Conselho foi mantida a determinação da Lei Zico de ser o titular da pasta ministerial.

Porém, como mostrado, os argumentos do veto presidencial podem ser considerados ironia, quando se analisa a composição do CDDDB determinada pelo Decreto nº 2.574/1998, novamente sem previsão de representação do desporto educacional.

Houve uma mudança de ordem quantitativa, reduzindo de quinze (15) para onze (11) o número de integrantes do Conselho, mas ocorreu uma significativa modificação

qualitativa da representação e da forma de indicação retrocedendo à composição do CND de 1975. Foram retirados os componentes do meio esportivo, como: entidades de administração do desporto profissional e não profissional, entidades de prática de desporto profissional e não profissional, atletas profissionais e não profissionais, árbitros, treinadores, empresas e imprensa, como também instituições formadoras de recursos humanos.

Por sua vez, foi mantido apenas o representante do Comitê Olímpico Brasileiro (COB), inserido um integrante do Comitê Paraolímpico Brasileiro, e a “novidade” foi a admissão de sete representantes indicados pelo titular do ministério, sem nenhum critério pré-determinado, nem mesmo o de “notórios conhecimentos e experiência na área”, como no CND, numa clara demonstração de autoritarismo e contradição com o motivo do veto.

Sobre essa regulamentação, Bueno (2008) denunciou que,

Além do número total ter caído de 15 para 11 conselheiros, quando comparado à Lei Zico, o Ministro passou a poder controlar nove das onze vagas, o que por certo altera em muito a representatividade em função das escolhas do Ministro de plantão. Neste sentido, o órgão superior de aconselhamento do esporte parece ter regredido ao tempo do Estado Novo. (BUENO, 2008, p. 204)

Em razão do escândalo envolvendo o órgão dirigente do esporte na época (INDESP) no credenciamento de entidades esportivas e autorização para o funcionamento de casas de bingo, o que posteriormente levou à extinção desse órgão, a Medida Provisória nº 1.926, de 26 de outubro de 1999, alterou a Lei Pelé suprimindo a competência do CDDB de “propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do INDESP”, mas acrescentou-lhe a função normatizadora, no seu art. 11, qual seja: “O Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro-CDDB é órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado do Esporte e Turismo.” (BRASIL, 1999).¹⁸

A Lei Pelé foi objeto de muitas modificações durante o Governo FHC, principalmente para atender os interesses das entidades de futebol, o que ocasionou a descaracterização do projeto original nos pequenos avanços que continha, levando até o seu signatário a solicitar a alteração do nome da Lei, o que não ocorreu.

A Medida Provisória nº 1.926/1999, após nove reedições, foi convertida na Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000, relatada pelo deputado Maguito Vilela, com algumas alterações. Quando da sua conversão em lei, a composição do CDDB foi alterada novamente, passando a contar com dezesseis conselheiros, como citado abaixo.

¹⁸ A pasta do esporte deixou de ser um ministério extraordinário, passando a ser um ministério regular, embora agregado ao Turismo.

Art. 12-A. O Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro – CDDDB terá a seguinte composição:

I - o Ministro do Esporte e Turismo;

II - o Presidente do INDESP;

III - um representante de entidades de administração do desporto;

IV - dois representantes de entidades de prática desportiva;

V - um representante de atletas;

VI - um representante do Comitê Olímpico Brasileiro - COB;

VII - um representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPOB;

VIII - quatro representantes do desporto educacional e de participação indicados pelo Presidente da República;

IX - um representante dos secretários estaduais de esporte;

X - três representantes indicados pelo Congresso Nacional, sendo dois deles da maioria e um da minoria.

Parágrafo único. Os membros do Conselho e seus suplentes serão indicados na forma da regulamentação desta Lei, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução. (BRASIL, 2000).

De todas as composições da história do Conselho, a prevista pela Lei nº 9.981/2000 (Maguito Vilela) parece ter sido, pelo menos formalmente, a mais representativa do setor esportivo, pois, pela primeira vez incluiu a representação do desporto educacional e de participação, mas ainda como de indicação da Presidência da República, além de um representante das secretarias estaduais de esporte e do Congresso Nacional.

Essas inovações demonstram um aspecto mais democrático, por terem incluído outras manifestações do esporte, os gestores estaduais e a representação do parlamento, inclusive da sua minoria. Contudo, foi retirada da Lei a representação especificada em profissional e não profissional dos atletas, das entidades de administração e de prática desportiva, como previsto na Lei Zico, ficando apenas uma vaga genérica para cada segmento, o que veio manter o privilégio da representação do esporte de alto rendimento, pois, além desses, mantiveram a representação do COB e do Comitê Paraolímpico Brasileiro.

As atribuições, caráter do Conselho e o tempo do mandato dos membros não foram alterados, mas a escolha dos representantes, que no CSD era feita por eleição ou indicação dos segmentos e setores interessados previstos na Lei, no CDDDB de 1999 foi transferida para regulamentação posterior.

De todo modo, a definição da denominação atual do Conselho teve origem em mais uma alteração da Lei Pelé, um ano após sua última modificação. Trata-se da Medida Provisória nº 2.141, de 23/03/2001¹⁹, que alterou novamente a composição e a designação do então CDDDB para Conselho Nacional do Esporte (CNE), mantendo, no entanto, o tempo do

¹⁹ Essa Medida Provisória foi reeditada seis vezes, culminando com a Medida Provisória nº 2.193-6, de 23 de agosto de 2001, que por estar em vigor quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, que alterou a forma de tramitação das medidas provisórias, não tinha prazo de vigência, perdurando até sua revogação pela Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003. Algumas das medidas provisórias editadas naquele momento continuam em vigor.

mandato e sua natureza como “órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento”, com a seguinte composição:

- Art. 12-A. O CNE terá a seguinte composição:
- I - Ministro de Estado do Esporte e Turismo, que o presidirá;
 - II - Secretário Nacional de Esporte do Ministério do Esporte e Turismo;
 - III - Secretário-Executivo do Ministério da Educação;
 - IV - Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores;
 - V - Secretário-Executivo do Ministério da Justiça;
 - VI - Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego;
 - VII - Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro;
 - VIII - Presidente do Comitê Paraolímpico Brasileiro;
 - IX - Presidente da Confederação Brasileira de Futebol;
 - X - Presidente do Conselho Federal de Educação Física;
 - XI - Presidente da Comissão Nacional de Atletas;
 - XII - Presidente do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Esporte;
 - XIII - três representantes do desporto nacional, indicados pelo Presidente da República;
 - XIV - três representantes indicados pelo Congresso Nacional, sendo um Senador e dois Deputados; e
 - XV - um representante dos clubes de futebol. (BRASIL, 2001a).

Em outros termos e em desacordo com a hierarquia das normas jurídicas, em menos de um ano (abril de 2002), foi editado o Decreto nº 4.201/2002, que exorbitou a MP nº 2.141/2001, fazendo nova alteração na composição do CNE, suprimindo a representação dos clubes de futebol do Conselho²⁰. O Decreto detalhou também o objetivo do CNE não definido pela MP, explicitando:

O Conselho Nacional do Esporte - CNE é órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte e Turismo, e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto, tendo por objetivo **buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhora do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional.** (BRASIL, 2002, art. 1º, grifo nosso).

Logo, dessa alteração é possível observar a inversão do caráter do Conselho, quando foi colocada a natureza deliberativa em primeiro plano, antecedendo a normativa e de assessoramento, o que poderia indicar um avanço. Porém, ao definir o objetivo do CNE, o referido Decreto atribuiu uma função de órgão gestor da política esportiva, gerando uma confusão dos papéis e justaposição de competências.

Em relação aos integrantes definidos pela Lei nº 9.981/2000, as mudanças realizadas na composição do CNE pela MP nº 2.141/2001 e pelo Decreto nº 4.201/2002 foram da seguinte ordem:

²⁰ Não foi identificado no conjunto de ordenamentos legais o motivo dessa exclusão.

- a) ampliou a composição do Conselho de 16 para 19 membros, e na sequência reduziu para 18 integrantes (com a supressão do representante dos clubes de futebol).
- b) triplicou a representação governamental, quando incluiu os secretários executivos de quatro Ministérios: Educação, Justiça, Relações Exteriores e Trabalho e Emprego, além dos dois do Ministério do Esporte e Turismo. O Decreto mudou de secretários executivos para representantes dos Ministérios.
- c) incluiu os presidentes da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), mantendo os presidentes do COB e do Comitê Paraolímpico Brasileiro.
- d) mudou a vaga de um representante de atletas para o presidente da Comissão Nacional de Atletas e a de representante dos secretários estaduais de esporte para o presidente do Fórum Nacional dos Dirigentes Estaduais do Esporte.
- e) retirou os representantes de entidades de administração do desporto e os de entidades de prática desportiva.
- f) reduziu e substituiu os quatro representantes do desporto educacional e de participação por três representantes do desporto nacional, indicados pelo Presidente da República.
- g) modificou a representação do Poder Legislativo, retirando a participação do representante da minoria no parlamento, substituindo por um senador e dois deputados. Também especificou que seriam integrantes da Comissão ou Subcomissão de Esporte e Turismo.

Diante das alterações realizadas pela MP sobre a composição do CNE, percebe-se que, ao incluir a representação dos Ministérios da Educação, Justiça, Relações Exteriores e Trabalho e Emprego, supõe-se terem sido fundamentadas na necessidade de ampliação do diálogo interministerial sobre a política de esporte, que intercrusa ações com várias pastas ministeriais, o que poderia ser considerado um avanço. Porém, ocorreu novamente uma sobreposição da representação do poder público sobre a da sociedade porque, além dos sete representantes governamentais, ainda havia mais três indicados pelo Poder Executivo.

A determinação de substituir a histórica reivindicação da representação do esporte educacional e de participação no CNE por representantes do desporto nacional, indicados pelo Presidente da República, revela uma decisão anacrônica, pois modificando a qualidade da representação na definição genérica de “representantes do desporto nacional”, a participação tornou-se, na prática, um reforço da representação do esporte de alto rendimento.

Outra ressalva na nova regulamentação diz respeito à relação estabelecida com o Poder Legislativo. A exclusão do representante da bancada minoritária do parlamento expressou uma atitude pouco democrática.

O art. 3º do Decreto nº 4.201/2002 definiu também novas competências ao CNE não previstas na MP nº 2.141/2001, conforme citado abaixo.

Art. 3º Compete ao CNE:

- I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos constantes da Lei nº 9.615, de 1998;
- II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto e contribuir para a implementação de suas diretrizes e estratégias;
- III - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inserção social dos menos favorecidos à prática desportiva;
- IV - formular a política de integração entre o esporte e o turismo visando ao aumento da oferta de emprego;
- V - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;
- VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações;
- VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva;
- VIII - estudar ações visando coibir a prática abusiva na gestão do desporto nacional;
- IX - dar apoio a projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e práticas desportivas; e
- X - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva. (BRASIL, 2002).

Sobre as competências do CNE, destacam-se as seguintes alterações realizadas pelo Decreto nº 4.201/2002 que se diferenciam das previstas nas Leis nº 9.615/1998 e nº 9.981/2000: estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inserção social dos menos favorecidos à prática desportiva; formular a política de integração entre o esporte e o turismo visando ao aumento da oferta de emprego; estudar ações visando coibir a prática abusiva na gestão do desporto nacional e dar apoio a projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e às práticas desportivas.

Poder-se-ia até assinalar entre as atribuições do CNE, previstas no Decreto nº 4.201/2002, uma preocupação com a ampliação do acesso ao esporte à população brasileira, na perspectiva de inclusão social, como também indícios de controle democrático.

Entretanto, torna-se absolutamente contraditório esse “aspecto democratizante”, quando se constata a definição do § 2º do art. 2º do Decreto, que determinou a prerrogativa de o Ministro de Estado do Esporte e Turismo rejeitar as proposições aprovadas pelo CNE, ou seja, o Conselho perdeu a autonomia das suas decisões, tornando-se um espaço meramente burocrático e protocolar, para não dizer simplesmente ritualístico.

Como mostrado, assim como a Lei Zico, a Lei Pelé e suas modificações priorizaram o esporte de alto rendimento em detrimento das outras manifestações esportivas, porém, não na mesma perspectiva do esporte de rendimento da Era Vargas, que priorizou o

fortalecimento das equipes nacionais. Nas Leis mencionadas, foi dada ênfase ao esporte espetáculo, de modo que a mercantilização assumiu contornos muito mais evidentes.

A garantia do direito ao esporte, conforme prescreve a Constituição Federal de 1988, continuou não obtendo a atenção necessária nos marcos jurídico-institucionais da época, como reafirmado por Veronez (2005):

Em que pesem as mudanças introduzidas pela Lei Pelé, novamente ficaria em aberto a questão do papel do Estado no que se refere à garantia de assegurar o direito constitucional ao esporte. Não é necessário que façamos uma análise profunda da lei para percebermos que, nesse aspecto, ela não se diferencia da Lei Zico. Apenas à guisa de exemplo, se compararmos a quantidade de artigos que regulam os interesses do esporte de alto rendimento e de suas entidades em relação às outras manifestações esportivas, logo perceberemos que as demandas destes não foram tratadas com a devida importância. É exatamente nesse aspecto que a Lei Pelé mais se parece com a Lei Zico. (VERONEZ, 2005, p. 306).

O quadro síntese a seguir foi elaborado para facilitar uma visão panorâmica da trajetória histórico-institucional do CND ao atual Conselho Nacional do Esporte.

Quadro 2 - Evolução histórica do Conselho de Esporte

	CND 1941	CND 1975	CSD	CDDB	CDDB 1999	CNE 2001
Norma Legal	DL nº 3.199	Lei nº 6.251	Lei nº 8.672 (Zico)	Lei nº 9.615 (Pelé)	MP nº 1926 Lei nº 9.981 (Maguito Vilela)	MP nº 2.141
Vigência	14/04/1941	09/10/1975	06/07/1993	24/03/1998	22/10/1999	23/03/2001
Vinculação	Ministério de Educação e Saúde	Ministério de Educação e Cultura	Ministério de Educação e Desporto	Gabinete do Ministro Extraordinário dos Esportes	Gabinete do Ministro do Esporte e Turismo	Ministro do Esporte e Turismo
Natureza	Orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o país.	Órgão normativo e disciplinador do Desporto Nacional.	Órgão colegiado de caráter consultivo e normativo, representativo da comunidade desportiva brasileira.	Órgão colegiado de deliberação e assessoramento.	Órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento.	Órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento.
Mandato	1 ano, sem limite de recondução.	4 anos, com uma recondução.	3 anos, com uma recondução.	2 anos, com uma recondução.	2 anos, com uma recondução.	2 anos, com uma recondução.
Nº de membros	5	11	15	11	16	18 (Decreto nº 4.201)
Presidente	Escolhido pelo Presidente da República.	Escolhido pelo Presidente da República dentre os 8 nomeados.	Secretário do Desporto.	Ministro Extraordinário dos Esportes.	Ministro do Esporte e Turismo.	Ministro do Esporte e Turismo.
Participação Poder Público	5/5	9/11	3/15 (excluídos dois indicados pelo Ministro)*.	2/11 (excluídos sete indicados pelo Ministro).	6/16 (excluídos quatro indicados pelo Presidente da República).	10/18 (excluídos três indicados pelo Presidente da República).
Nomeação	Presidente	9 pelo Presidente	Presidente	Presidente/Ministro	Presidente/Ministro	Presidente/Ministro
Composição	Pessoas de elevada expressão cívica, e que representem, em seus vários aspectos, o movimento desportivo nacional.	I - 8 (oito) de livre escolha do Presidente da República, dentre pessoas de elevada expressão cívica e de notórios conhecimentos e experiência sobre desporto, com mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução por uma só vez; II - 1 (um) representante do Comitê Olímpico Brasileiro, por este indicado; III - 1 (um) representante das confederações desportivas, por estas eleito em reunião convocada e	I - o Secretário de Desportos do Ministério da Educação e do Desporto, membro nato que o preside; II - dois, de reconhecido saber desportivo, indicados pelo Ministro da Educação e do Desporto; III - um representante do Comitê Olímpico Brasileiro; IV - um representante das entidades de administração federal do desporto profissional;	Decreto nº 2.574/1998: Ministro I - o Presidente do INDESP; II - um representante do COB; III - um representante do Comitê Paralímpico Brasileiro; e IV - sete representantes indicados pelo titular do Ministério a que estiver vinculado o INDESP.	I - o Ministro do Esporte e Turismo; II - o Presidente do INDESP; III - um representante de entidades de administração do desporto; IV - dois representantes de entidades de prática desportiva; V - um representante de atletas; VI - um representante do Comitê Olímpico Brasileiro - COB;	I - Ministro de Estado do Esporte e Turismo, que o presidirá; II - Secretário Nacional de Esporte do Ministério do Esporte e Turismo; III - Secretário-Executivo do Ministério da Educação; IV - Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores; V - Secretário-Executivo do Ministério da Justiça; VI - Secretário-Executivo do

Quadro 2 - Evolução histórica do Conselho de Esporte (continuação)

	CND 1941	CND 1975	CSD	CDDB	CDDB 1999	CNE 2001
		<p>presidida pelo Presidente do Conselho Nacional de Desportos;</p> <p>IV - o dirigente do órgão do Ministério da Educação e Cultura responsável pela administração e coordenação das atividades de educação física e desportos, que integrará o Conselho como membro nato.</p>	<p>V - um representante das entidades de administração federal do desporto não-profissional;</p> <p>VI - um representante das entidades de prática do desporto profissional;</p> <p>VII - um representante das entidades de prática do desporto não-profissional;</p> <p>VIII - um representante dos atletas profissionais;</p> <p>IX - um representante dos atletas não-profissionais;</p> <p>X - um representante dos árbitros;</p> <p>XI - um representante dos treinadores desportivos;</p> <p>XII - um representante das instituições que formam recursos humanos para o desporto;</p> <p>XIII - um representante das empresas que apoiam o desporto;</p> <p>XIV - um representante da imprensa desportiva.</p>		<p>VII - um representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPOB;</p> <p>VIII - quatro representantes do desporto educacional e de participação indicados pelo Presidente da República;</p> <p>IX - um representante dos secretários estaduais de esporte;</p> <p>X - três representantes indicados pelo Congresso Nacional, sendo dois deles da maioria e um da minoria.</p>	<p>Ministério do Trabalho e Emprego;</p> <p>VII - Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro;</p> <p>VIII - Presidente do Comitê Paraolímpico Brasileiro;</p> <p>IX - Presidente da Confederação Brasileira de Futebol;</p> <p>X - Presidente do Conselho Federal de Educação Física;</p> <p>XI - Presidente da Comissão Nacional de Atletas;</p> <p>XII - Presidente do Fórum Nacional de Dirigentes Estaduais de Esporte;</p> <p>XIII - três representantes do desporto nacional, indicados pelo Presidente da República;</p> <p>XIV - três representantes indicados pelo Congresso Nacional, sendo um Senador e dois Deputados; e</p> <p>XV - um representante dos clubes de futebol;</p>
Competência	<p>a) estudar e promover medidas que tenham por objetivo assegurar uma conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do país, bem como tornar os desportos, cada vez mais, um eficiente processo de educação física e espiritual da juventude e uma alta expressão da cultura e da energia nacionais;</p>	<p>I - opinar, quando consultado pelo Ministro da Educação e Cultura, sobre a Política Nacional de Educação Física e Desportos;</p> <p>II - estudar, propor e promover medidas que tenham por objetivo assegurar conveniente e constante disciplina à organização e à administração das associações e demais entidades desportivas do País;</p> <p>III - propor ao Ministro da Educação e Cultura a expedição, de normas referentes à manutenção da ordem desportiva e à organização da justiça e disciplina desportivas;</p>	<p>I - fazer cumprir e preservar os princípios e preceitos desta Lei;</p> <p>II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;</p> <p>III - dirimir os conflitos de superposição de autonomias;</p> <p>IV - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>V - estabelecer normas, sob a forma de resoluções, que garantam os direitos e impeçam a utilização de meios ilícitos nas práticas</p>	<p>I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos desta Lei;</p> <p>II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;</p> <p>III - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>IV - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do INDESP;</p> <p>V - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de</p>	<p>I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos desta Lei;</p> <p>II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;</p> <p>III - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>IV - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do INDESP;</p> <p>V - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza</p>	<p>Decreto nº 4.201/2002:</p> <p>I. zelar pela aplicação dos princípios e preceitos constantes da Lei nº 9.615, de 1998;</p> <p>II. oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto e contribuir para a implementação de suas diretrizes e estratégias;</p> <p>III. estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inserção social dos menos favorecidos à prática desportiva;</p> <p>IV. formular a política de integração</p>

Quadro 2 - Evolução histórica do Conselho de Esporte (continuação)

	CND 1941	CND 1975	CSD	CDDB	CDDB 1999	CNE 2001
	<p>b) incentivar, por todos os meios, o desenvolvimento do amadorismo, como prática de desportos educativa por excelência, e ao mesmo tempo exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo, com o objetivo de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade;</p> <p>c) decidir quanto à participação de delegações dos desportos nacionais em jogos internacionais, ouvidas as competentes entidades de alta direção, e bem assim fiscalizar a constituição das mesmas;</p> <p>d) estudar a situação das entidades desportivas existentes no país para o fim de opinar quanto às subvenções que lhes devam ser concedidas pelo Governo Federal, e ainda fiscalizar a aplicação dessas subvenções.</p>	<p>IV - editar normas complementares sobre desportos, inclusive o desporto profissional, observadas, quanto a este, as normas especiais de proteção de tais atividades;</p> <p>V - editar normas disciplinadoras dos Estatutos das entidades integrantes do Sistema Desportivo Nacional;</p> <p>VI - decidir quanto à participação de delegações desportivas nacionais em competições internacionais ouvidas as competentes entidades de alta direção, bem assim fiscalizar a sua constituição e desempenho;</p> <p>VII - editar normas gerais sobre transferência de atletas amadores e profissionais, observadas as determinações das entidades internacionais de direção dos desportos;</p> <p>VIII - coordenar a elaboração do Calendário Desportivo Nacional;</p> <p>IX - baixar normas referentes ao regime econômico e financeiro das entidades desportivas, inclusive no que diz respeito aos atos administrativos;</p> <p>X - disciplinar a participação de qualquer entidade desportiva brasileira em competições internacionais;</p> <p>XI - baixar instruções que orientem a execução da presente Lei e do seu Regulamento pelas entidades desportivas;</p> <p>XII - praticar os demais atos que lhe são atribuídos por esta Lei.</p>	<p>desportivas;</p> <p>VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações;</p> <p>VII - propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo - Fundesp, elaborado pelo Ministério da Educação e do Desporto, por meio de sua Secretaria de Desportos;</p> <p>VIII - outorgar o Certificado de Mérito Desportivo;</p> <p>IX - exercer outras atribuições constantes da legislação desportiva.</p>	<p>natureza desportiva;</p> <p>VI - aprovar os Códigos da Justiça Desportiva;</p> <p>VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.</p>	<p>desportiva;</p> <p>VI - aprovar os Códigos da Justiça Desportiva;</p> <p>VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.</p>	<p>entre o esporte e o turismo visando ao aumento da oferta de emprego;</p> <p>V. emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>VI. aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações;</p> <p>VII. expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva;</p> <p>VIII. estudar ações visando coibir a prática abusiva na gestão do desporto nacional;</p> <p>IX. dar apoio a projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e práticas desportivas; e</p> <p>X. exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a compreensão das diferentes alterações na legislação esportiva brasileira, que teve como foco a existência do Conselho Nacional de Desportos (CND) será analisada, a seguir, a configuração do Conselho Nacional do Esporte (CNE) no contexto da política esportiva no período 2003-2014.

5 O CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE NO CONTEXTO DA POLÍTICA ESPORTIVA NOS GOVERNOS LULA-DILMA (2003-2014)

O foco deste capítulo é o objeto central da tese, qual seja o Conselho Nacional do Esporte no período de 2003 a 2014. Buscou-se investigar se ele se constituiu, de fato, lócus de decisão política, com efetiva participação popular e controle democrático e qual a contribuição das suas deliberações para o fortalecimento de uma política esportiva que busque a universalização do direito ao esporte no Brasil.

Para tanto, abordam-se inicialmente aspectos gerais da política esportiva no período 2003 a 2014, como também o trato que as Conferências Nacionais do Esporte realizadas durante o Governo Lula deram ao debate de participação popular e controle democrático, para, então, analisar a reformulação do CNE, seu papel e funcionamento do ponto de vista da legislação.

5.1 Panorama da política esportiva nos anos 2000: entre o direito e o mercado

A contextualização da problemática do Conselho Nacional do Esporte no período 2003-2014 requer que se abordem primeiramente alguns aspectos da configuração da política esportiva do governo do Partido dos Trabalhadores em âmbito federal.

Como o País vivia uma nova conjuntura política em 2003, a expectativa aumentou com a ascensão de Lula à Presidência da República e seu projeto de levar adiante uma transformação democrática da sociedade brasileira.

Esperava-se que o esporte fosse garantido como dever do Estado e direito do cidadão, como declarado na Constituição de 1988, principalmente pela decisão do governo federal de criar o Ministério do Esporte (ME), por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, transformada na Lei nº 10.683²¹, de 28 de maio de 2003, e assim, pela primeira vez na história, passou a existir um ministério ordinário exclusivo para a área²².

A referida Lei determinou os assuntos que constituem as competências próprias do Ministério do Esporte da seguinte forma:

²¹ As disposições relativas ao Ministério do Esporte continuam em vigor.

²² Cabe esclarecer que, no âmbito da dimensão política, a pasta do Ministério do Esporte no Governo Lula ficou sob o encargo do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que, além da titularidade da gestão, assumiu duas das três Secretarias Nacionais, sendo a terceira ocupada por integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT) com militância específica na área. Segundo Castellani Filho (2013, p. 63), essa decisão ocasionou “[...] o fortalecimento dos setores conservadores do campo esportivo em virtude da explícita e concreta terceirização pelo PT, da responsabilidade pela configuração da política esportiva brasileira.”

- a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes;
- b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte;
- c) estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades esportivas;
- d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte. (BRASIL, 2003b).

Essa decisão foi importante porque, para garantir a universalização de um direito social, é necessário a existência de um órgão gestor, além de políticas públicas específicas para a área determinada, como forma de garantir a intervenção efetiva do Estado. Daí a importância de se compreenderem aspectos da configuração da política esportiva dos Governos Lula e Dilma.

Inicialmente, é bom lembrar que no percurso da intervenção estatal na área de esporte ocorreram muitas oscilações no processo de definição do órgão gestor dessa política em âmbito nacional, principalmente após a Constituição de 1988. A estruturação a partir dos anos 1990 variou da seguinte forma:

- a) 1990 - criação da Secretaria de Desportos da Presidência da República;
- b) 1992 - a Secretaria de Desportos retorna ao Ministério da Educação;
- c) 1995 - criação do Ministério Extraordinário dos Esportes;
- d) 1998 - criação do Ministério do Esporte e Turismo.

Nesse sentido, o Governo Lula toma para si o mérito de ter criado um ministério exclusivo para o esporte em 2003, conforme declaração presidencial:

Quando criamos o Ministério do Esporte, em 2003, determinamos que ele tivesse como foco o esporte como direito social e fator de desenvolvimento humano. Com isso, reconhecemos o que a nossa Constituição preceitua quando o define como direito social e determina que cabe ao Estado oferecê-lo como política pública. (BRASIL, 2010b, p. 1).

Nota-se que a afirmação do então Presidente da República revela uma compreensão do papel do esporte como direito social, conforme prescreve o texto Constitucional de 1988, reconhecendo-o como fator de desenvolvimento humano e objeto de política pública. Mediante essa concepção política, o Ministério do Esporte afirmava ter mudado o rumo que tradicionalmente se deu à área, adotando uma nova concepção de gestão pública para o esporte e o lazer, como meio de efetivar direitos sociais afirmados na Constituição Federal.

Com a criação do Ministério do Esporte em 2003, o Sistema Brasileiro de Desporto (SBD) passou a ter a seguinte configuração, com as alterações introduzidas no art. 4º da Lei nº 9.615/1998:

- Art. 4º O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:
- I - o Ministério do Esporte; (Redação dada pela Lei nº 10.672, de 2003)
 - II - (Revogado pela Lei nº 10.672, de 2003)
 - III - o Conselho Nacional do Esporte - CNE; (Redação dada pela Lei nº 10.672, de 2003)
 - IV - o Sistema Nacional do Desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva. (BRASIL, 1998a).

Para análise da política esportiva nesse período, foi tomado como ponto de partida o documento *Balanco do Governo Federal 2003 a 2010* e também o documento de *Balanco de Gestao 2003-2010*, publicado pelo Ministério do Esporte (ME). Além disso, recorreu-se à literatura crítica da área para entender os avanços, limites e contradições da política esportiva implementada pelos governos petistas.

Toda administração tende a avaliar positivamente as ações desenvolvidas durante a sua gestão. Com o Governo Lula não foi diferente. Os documentos fazem um balanço ressaltando os grandes feitos no período dos dois mandatos do presidente, mas também revelam nas entrelinhas as incongruências entre o discurso e as realizações.

O governo federal declara no documento de balanço que as ações desenvolvidas entre 2003-2010 “[...] foram pautadas pelos compromissos de inclusão social, democratização do acesso com ampliação da escala de atendimento, planejamento e preparação das bases para transformar o Brasil numa potência esportiva mundial” (BRASIL, 2010a, p. 195), como meio de efetivar direitos sociais afirmados na Constituição Federal.

Aqui já é possível identificar-se uma contradição, quando afirmam o compromisso com a democratização do acesso e da inclusão social, mas, ao mesmo tempo, asseguram a intenção de transformar o Brasil numa potência esportiva, objetivo por si só excludente e elitista, além de inalcançável, pois sem que o país se torne uma potência também nas dimensões econômicas e sociais, dificilmente se tornará uma potência esportiva.

Alguns eixos que expressam a Política Nacional do Esporte orientaram a descrição das ações do governo federal nesse período: Desenvolvimento Humano e Inclusão Social; Alto Rendimento; Infraestrutura e Financiamento; Marco Legal e Participação Social e Grandes Eventos.

Segundo o texto de balanço, o governo criou dois programas para efetivar os compromissos de inclusão social: O Programa Segundo Tempo (PST) e o Programa Esporte e

Lazer da Cidade (PELC), voltados à prática de esporte nas escolas e pela sociedade em geral, que “[...] tiveram forte impacto de humanização e elevação da qualidade de vida da população no que tange à formação cidadã de crianças e adolescentes [...]”. (BRASIL, 2010a, p. 197).

Estudos da área questionam essa declaração, inclusive do ponto de vista quantitativo. Mascarenhas (2008) contra-argumenta, afirmando que o Programa Segundo Tempo tem muito de propaganda e pouco de garantia de direitos. Como acentua o autor,

Esse “maior programa social de esporte no mundo” atendeu um milhão de crianças. [...] Para um país que possui uma população com mais de 180 milhões de habitantes, o atendimento de um milhão de crianças não representa nada de significativo; é menos de um por cento da população. O Esporte para Todos/EPT, na década de 1970, atendeu 16 milhões, sem alarde nem pirotecnia. (MASCARENHAS, 2008, p. 107).

No que diz respeito à dimensão do investimento público destinado a esse mesmo Programa, que Athaíde (2011, p. 197) elegeu como foco da sua análise, por considerá-lo como aquele que “[...] parecia expressar uma autêntica mudança na relação entre Estado e Esporte, materializada pelo entendimento – por parte do ME – de que o esporte passaria a ser tratado como direito de cada cidadão e que, portanto, deveria ser objeto de uma política social”, levou o autor a comprovar que, no critério de financiamento, o ‘maior programa socioesportivo do mundo’ não obteve o mesmo investimento que o esporte espetáculo ou de alto rendimento.

E acrescenta:

Ao averiguarmos o elevado gasto governamental com o programa destinado ao atendimento do esporte de alto rendimento, depreendemos que esse parece continuar sendo o arquétipo norteador das ações do Governo Lula para o setor, o que colocaria em xeque o discurso em torno da valorização dos aspectos sociais do fenômeno esportivo e de sua garantia como direito social. [...] é notória a inflexão do Governo Lula para a realização dos grandes eventos esportivos. [...] A partir de 2008 os gastos com o programa de ‘Esporte de Alto Rendimento’ sofrem um crescimento exponencial. [...] Diante de tal discrepância orçamentária, torna-se inegável a supremacia dos megaeventos esportivos sob os programas de cunho social. (ATHAÍDE, 2011, p. 203).

Ademais, outro programa ressaltado pelo Ministério do Esporte, sobre o qual se afirma ter contribuído para a inclusão social, foi o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

Apesar de não ser o foco da tese a avaliação do PELC, vale a pena tecer algumas considerações sobre os estudos que têm sido realizados a respeito do seu desenvolvimento.

Castellani Filho (2007), idealizador do Programa, quando Secretário Nacional da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (SNDEL) do Ministério do Esporte no período 2003 a 2006, realizou uma interessante análise do PELC. Segundo ele, a inclusão do Programa no PPA 2004-2007 foi pautada pela intenção de fazer um contraponto à

lógica hegemônica na história do esporte brasileiro, que tem, ainda hoje, a perspectiva do esporte de rendimento como modelo.

Por isso, a elaboração do PELC se deu em outros parâmetros, que tinham como referência básica o conceito de desenvolvimento do esporte, por “[...] identificá-lo como parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido” (CASTELLANI FILHO, 2007, p.4).

Portanto, buscava-se outro sentido para a presença do Estado no cenário esportivo, que não reforçasse a estrutura piramidal, que tem no seu vértice o esporte de alto rendimento, e sim o resgate da sua dimensão recreativa, como anunciada pelo autor.

Partindo do reconhecimento do **lazer como direito social** – o que faz dele questão de Estado -, buscou expressar a vontade política de dar à ação governamental o sentido e a direção da materialização do direito social aludido, oferecendo respostas à necessidade social por **política de lazer** apoiada no projeto histórico de **emancipação humana**. (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7 grifo do autor).

Ao lado disso, outro aspecto importante a destacar na elaboração conceitual do PELC foi o princípio da gestão democrática que o fundamentava, de forma “[...] embasadora dos mecanismos de **participação popular e controle social** no processo de elaboração, implantação e avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento da política de lazer do município”. (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7, grifo do autor).

É por isso que alguns autores ressaltam o caráter inovador do PELC, mas alertam para o desafio de saber se houve compatibilização entre o desenho conceitual e a implementação do Programa nos diversos municípios brasileiros.

Mesmo assim, ainda são poucos os estudos que avaliaram amplamente essa questão. Dentre eles, encontra-se a pesquisa de Feres Neto, Vieira e Athayde (2012), que buscaram realizar algumas aproximações para uma leitura crítica do desenho conceitual à prática social do PELC.

Esses autores constataram que a maior parte do ineditismo presente no PELC está resumida ao seu modelo conceitual, pois verificaram inúmeros problemas na sua implementação, que vão desde as dificuldades dos gestores de perceberem a necessidade do envolvimento de organizações da sociedade civil e também superar a referência do modelo piramidal do esporte, passando pelos conflitos relativos aos recursos humanos envolvidos no projeto, eivados de corporativismo, até os problemas referentes à dotação orçamentária para o desenvolvimento do Programa. Esta, na maioria das vezes, circunscrita a emendas de parlamentares destinadas à sua execução, a partir de critérios eleitoreiros dos deputados para a construção de equipamentos.

Destarte, concluíram que “O PELC é permeado por um processo dialético de avanços e estagnações, fruto do histórico processo de assistencialismo e clientelismo da política social esportiva e de lazer no Brasil”. (FERES NETO; VIEIRA; ATHAYDE, 2012, p. 53).

Mais recentemente, Teixeira et al. (2015) avaliaram criticamente o PELC, ao analisarem o período de execução correspondente a 2004-2010, nos aspectos relativos ao direito, ao financiamento e à gestão. Os autores concluíram que, apesar do caráter inovador das diretrizes e pressupostos nele constantes,

O programa sofreu ao longo dos anos com asfixia orçamentária. Diante de um orçamento ministerial pequeno e frequentemente contingenciado [...], o PELC continua preterido pela gestão da pasta, confirmada pela ausência em 2011 de edital para formalização de novas parcerias. (TEIXEIRA et al., 2015, p. 234).

Assim, como se vê, as ações governamentais, nesse período, representadas pelos dois maiores programas do Ministério do Esporte não atingiram o objetivo propalado pelo Governo Lula, desmistificando o discurso oficial.

Em relação às ações de infraestrutura e ao financiamento, o documento de balanço do Governo Lula afirma que “[...] o orçamento do Ministério do Esporte cresceu nos últimos oito anos mais de 500%, passando de R\$ 371 milhões em 2003, para R\$ 2,12 bilhões, em 2010”. (BRASIL, 2010a, p. 195).

Segundo o governo, essa evolução culminou com a incorporação das obras do esporte no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o objetivo de ampliar a infraestrutura esportiva no país para corrigir o déficit de instalações públicas. O Ministério do Esporte assevera ainda que aplicou 2/3 do seu orçamento na construção de equipamentos esportivos, o que somente em 2010 correspondeu a R\$ 1 bilhão.

No entanto, essas informações foram desveladas pelos estudos de Atháide, Mascarenhas e Salvador (2015) sobre o financiamento da Política Nacional do Esporte no Governo Lula e de Matias et al. (2015) sobre a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), sancionada em 2006 e regulamentada em 2007. A primeira pesquisa constatou que

Nos anos de 2006 e 2007 (período que precedeu a realização dos Jogos Pan-americanos) há uma evidente primazia do esporte de alto rendimento – sobretudo quando assume papel caudatário ao processo de espetacularização hipertrofiado pelos megaeventos esportivos. Nos demais anos pesquisados, observamos, em determinados momentos (2004 e 2010) uma divisão dos gastos entre as diferentes dimensões do esporte e em outros (2005, 2008 e 2009) uma pequena prioridade de gastos com os programas e projetos sociais, principalmente o programa Segundo Tempo. (ATHAÍDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p.137).

O segundo estudo se refere à análise da estratégia do Governo Lula de ampliar o

financiamento para o setor esportivo no Brasil, usando recursos oriundos de isenção fiscal, como suposta forma de superar a histórica limitação orçamentária nessa esfera da política pública. Questiona a sua relação com o direito ao esporte no país, ao analisar a aplicação orçamentária da Lei de Incentivo ao Esporte, no período de 2007 a 2013. Os autores verificaram que

Os dados orçamentários confirmam que a LIE não contribui com a democratização do acesso ao esporte, mas sim, promove o aumento do repasse de recursos públicos para o esporte de rendimento (ER), concentrando-o em algumas modalidades e regiões. Destaca-se que no cenário de realização de megaeventos esportivos no país, a LIE se articula à agenda governamental de ampliação de recursos para o ER, com o objetivo de tornar o país uma potência olímpica. (MATIAS et al., 2015, p. 157).

Logo, como é possível perceber, os dois estudos indicam que, do ponto de vista do investimento público, o Governo Lula priorizou os recursos para o esporte de alto rendimento, intensificado com a realização dos megaeventos esportivos no país. No Governo Dilma não foi diferente.

Essa afirmação foi comprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, ao apreciar o Relatório de Levantamento de Auditoria (BRASIL, 2015, p. 91), explicita: “[...] sobre o financiamento do esporte de rendimento, considerado o escopo desta fiscalização, verificou-se a aplicação de valores da ordem de R\$ 7,7 bilhões, no período de 2010-2014, com previsão de mais R\$ 4,92 bilhões no período 2015-2016”. Desse montante, 94% correspondem a recursos públicos federais.

Contraditoriamente, se observa que no voto do relator do processo foi destacado como ponto positivo ter havido “[...] um aumento expressivo (1.230%) na destinação de recurso para o esporte de rendimento, principalmente nas ações relacionadas à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, entre os quais a concessão de Bolsa-Atleta”. (BRASIL, 2015, p. 3)²³. E complementa a informação assegurando:

No que diz respeito aos investimentos no SND neste período que antecede os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, a equipe de auditoria identificou que o maior ônus do investimento necessário em infraestrutura esportiva e no apoio a atletas recaiu sobre o governo federal, cujos recursos respondem por 87% do montante total referente a todo o período 2010-2016. (BRASIL, 2015, p. 3).

No que se refere à Lei de Incentivo ao Esporte, o Relatório do TCU verificou que “[...] dos recursos totais da LIE aprovados para todas as manifestações esportivas no período 2010-2014 (R\$ 3,38 bilhões), 67% foram destinados ao esporte de rendimento (R\$ 2,28 bilhões), evidenciando a sua priorização”. (BRASIL, 2015, p.70).

O texto do Relatório destaca ainda:

²³ Saindo de R\$ 129,67 milhões em 2010 para R\$ 1,7 bilhão em 2014.

O contexto atual evidencia que o Estado tornou-se o grande financiador do esporte de rendimento, enquanto o desporto educacional não vem recebendo o mesmo investimento. Em consulta ao Siafi, na data de 18/5/2015, apurou-se que, no período de 2010 a 2014, foi liquidado montante de ordem de R\$500 milhões no desporto educacional, evidenciando um descompasso na destinação dos recursos públicos. (BRASIL, 2015, p. 91).

Em resumo, enquanto no período 2010-2014 foram dispendidos R\$ 7,7 bilhões para o esporte de alto rendimento, o esporte educacional recebeu apenas R\$ 500 milhões, o que representa 6,4% do valor destinado ao esporte de alto rendimento.

Isso tudo significa o não cumprimento do preceito constitucional, que prevê a garantia do esporte como direito social, com investimento prioritário para o esporte educacional, e apenas secundariamente para o esporte de rendimento. O que se vê, porém, é a inversão desta determinação constitucional, com a afirmação de um projeto político que fortalece uma concepção da política do esporte voltada ao mercado e não ao direito social.

Sobre o Marco Regulatório, o Governo Lula exalta a aprovação de um conjunto de ordenamentos legais considerados estruturantes para a política esportiva nacional. Dentre elas, destacam-se: Lei do Bolsa-Atleta, Timemania, Lei de Incentivo ao Esporte e Estatuto do Torcedor.

Ao contrário disso, essa superprodução de ordenamentos legais, ao invés de se tornar estruturante para garantir o direito ao esporte para a sociedade brasileira, tem colaborado com o processo de mercantilização do esporte, pois,

O que se observou foi o estreitamento e consolidação dos laços entre o Governo Federal, as entidades esportivas e o setor privado, que se deu por meio da sanção do Estatuto de Defesa do Torcedor (Lei nº 10.671/2003), da criação do programa Bolsa Atleta (Lei nº 10.891/2004), da criação da Timemania (Lei nº 11.345/2006) e com a Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) (Lei nº 11.438/2006) e se acentuou com a entrada do Brasil no circuito de megaeventos esportivos. (MATIAS et al., 2015, p. 149).

É por isso que qualquer tentativa de avaliação das ações governamentais nesse setor não pode ser separada do debate sobre o esporte de alto rendimento e dos grandes eventos que o Brasil sediou e ainda sediará, pois sem dúvida estes adquiriram centralidade na política de esporte do país, o que é confirmado pela própria administração federal da seguinte maneira: “A visibilidade que o esporte de alto rendimento adquiriu no país nos últimos anos em função dos megaeventos esportivos conduziu o Ministério do Esporte à reformulação das ações de incremento do setor para as próximas décadas”. (BRASIL, 2010b, p. 73).

De fato, a grande comemoração do Governo Lula na área esportiva foram as conquistas obtidas para sediar a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos Rio 2016, considerados alguns dos maiores êxitos alcançados pelo país, como confessadamente é explanada no documento de balanço do governo:

Foram conquistas notáveis para o esporte nacional os êxitos das candidaturas do Brasil à Copa FIFA 2014 e às Olimpíadas e Paraolimpíadas Rio 2016. Esses dois desafios, somados ao sucesso na realização dos XV Jogos Panamericanos e III Jogos Parapanamericanos Rio 2007, inseriram o Brasil no circuito internacional de grandes eventos, consolidaram o esporte brasileiro como plataforma de promoção do País no exterior e abriram um leque de oportunidades na agenda do desenvolvimento, com investimentos em infraestrutura urbana, em serviços e na modernização das arenas esportivas. (BRASIL, 2010a, p 195).

A estratégia do governo de trazer grandes eventos esportivos para o Brasil, como forma de projetar o país no cenário internacional, revela o vínculo direto atribuído a este com a sua política econômica. Logo, assim como a política social, a política de esporte do Governo Lula não passou incólume a críticas dos estudiosos da área.

Nozaki e Penna (2007, p. 203), ao analisarem o novo papel atribuído ao esporte no contexto das políticas hegemônicas imperialistas, afirmam que “[...] já no século XXI [...] o esporte ainda tem sido utilizado em sua dimensão de espetacularização, normalmente ligada à dimensão da mercadorização.” E é nessa perspectiva que observam a sua utilização na atual política governamental brasileira.

Os autores demarcam a relação existente entre as políticas executadas pelo Governo Lula e as Metas do Milênio determinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2002 para garantir a qualidade de vida e diminuição da pobreza em todo o mundo. Afirmam ainda que quando o governo incluiu o esporte no Relatório da Força Tarefa, criado para esse objetivo, assinalou as suas inúmeras contribuições para a concretização das metas, como: ferramenta para mobilização social; seu potencial econômico; ser ambiente favorável para participação de voluntários e, principalmente, instrumento de inclusão social.

A sintonia das políticas de esporte do governo brasileiro com as orientações da ONU foi assim explicitada no Documento de Balanço 2003-2010, antes mencionado:

O Programa Segundo Tempo foi reconhecido pelas Nações Unidas como um modelo para promoção da educação, saúde e desenvolvimento social através do esporte e por sua total aderência aos Objetivos do Milênio, particularmente à proposta internacional de Esporte para o Desenvolvimento e a Paz, coordenado pelo Grupo de Trabalho Internacional vinculado ao Escritório da ONU do Esporte para o Desenvolvimento e a Paz [...], no qual o Brasil, por meio do Ministério do Esporte, representa o continente Americano. (BRASIL, 2010a, p. 197).

Na opinião de Nozaki e Penna (2007), nesse ponto de vista, o esporte assume o papel de apaziguador dos conflitos, como instrumento compensatório e “[...] como parte da política assistencialista que busca legitimar os discursos que seguem o caminho da efetiva construção da ofensiva recolonizadora do capital”. (NOZAKI; PENNA, 2007, p. 210).

Frente a isso, chama atenção o fato de que, contraditoriamente a uma política que assegure o esporte como direito social, garantindo a democratização do acesso à população

brasileira, o governo “democrático-popular” opta por uma política que se aproxima à dos setores mais conservadores do meio esportivo, legitimando pelo discurso e pelas ações o esporte de alto rendimento.

Nessa perspectiva, Athaíde (2011), ao analisar criticamente o lugar social da política de esporte do Governo Lula, reconhece seu mérito em assumir pública e oficialmente as demandas esportivas como uma questão de acesso dos cidadãos a um direito legalmente constituído, quando criou o Ministério do Esporte. No entanto, denuncia:

Os direcionamentos dados às políticas econômicas e sociais pelo projeto de crescimento do desenvolvimento trataram de afastar o esporte do seu conteúdo social, priorizando sua manifestação hegemônica e as ações que estivessem vinculados à política macroeconômica. (ATHAÍDE, 2011, p. 207).

Crítica semelhante foi feita por ex-atletas, conforme reportagem da Revista Carta Capital, evidenciando que,

Segundo alguns dos principais ex-esportistas, focar em apoio para competidores de alto rendimento em vez de investir na universalização da prática esportiva não nos transformará em potência. No Brasil, as poucas glórias olímpicas (sobretudo as individuais) resultam muito mais do mérito pessoal dos atletas e dos profissionais que os cercavam do que de políticas públicas. (VIVES, 2012, p. 58).

Dessa maneira, é perceptível que a decisão tomada durante o Governo Lula de candidatar o Brasil à sede dos maiores eventos esportivos do mundo, o que vem sendo implementado pelo Governo Dilma, demonstra a consonância entre a política de esporte e a política econômica, na perspectiva do que alguns autores estão denominando de “neodesenvolvimentismo”. Mascarenhas et al. (2012) asseveram que

O modelo de desenvolvimento que se configura no governo Lula, em especial, a partir de seu segundo mandato, entre 2007 e 2010, denominado neodesenvolvimentista, sintetiza-se a partir de três eixos: o financiamento do crescimento econômico, o que está ligado à política de aliança com o capital nacional, pela qual o governo, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empenhou-se em fortalecer as empresas nacionais com atuação em setores estratégicos e competitividade internacional; o investimento em grandes obras de infraestrutura – saneamento básico, habitação, estradas, portos, hidrelétricas etc. –, recuperando um papel mais ativo do Estado através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e, a recuperação da capacidade do Estado de prover políticas sociais, sobretudo, políticas de inclusão e redução da pobreza, dentre as quais o Bolsa Família é a mais emblemática. (MASCARENHAS et al., 2012, p. 21).

A partir desse entendimento, os autores explicam a seguir como essa lógica foi, também, incorporada pela política esportiva dos governos de Lula e Dilma.

Na relação mais direta deste modelo com o projeto olímpico, num movimento combinado, enquanto o Estado investidor garante as grandes obras de infraestrutura, o Estado financiador opera na concessão de crédito aos grupos empresariais envolvidos com a construção das arenas esportivas, expansão da rede hoteleira e serviços turísticos, incremento em tecnologias de informação e telecomunicações, dentre outros setores. [...] O projeto de urbanização e pacificação das favelas, além

da intervenção militar, compreende ainda a providência do Estado social [...]. (MASCARENHAS et al., 2012, p 21-22).

A respeito do conceito de neodesenvolvimentismo, destaca-se a definição de Pereira (2012b), a qual esclarece que é um

Termo utilizado, não sem polêmica, para denominar os governos brasileiros dos últimos anos, particularmente os dos dois mandatos do ex- presidente Lula, que visaram a integração da esfera nacional com a internacional com o objetivo de promover o crescimento econômico com inclusão social. Apesar de esse tipo de desenvolvimento reatar o fio da meada da versão nacional- popular clássica, apresenta as seguintes principais particularidades: intervenção estatal num contexto de estabilidade institucional e monetária, capacidade econômica, intento de projetar o país como potência emergente no marco do processo de globalização neoliberal, mas com resguardo de uma soberania relativa, e pretensão de liderança regional. (PEREIRA, 2012b, p. 734).

Em outras palavras, Castellani Filho (2013) faz uma crítica mais contundente, quando afirma que o Governo Lula não rompeu com a perspectiva do esporte como algo vinculado à sociedade de consumo, como uma mercadoria a ser comprada. Ao analisar a execução orçamentária do Ministério do Esporte, esse pesquisador assegura que não é possível caracterizar os projetos sociais esportivos desenvolvidos pelo ME (PST e PELC) como políticas sociais esportivas, considerando o insignificante percentual de atendimento do seu público-alvo, determinado pelo irrelevante orçamento destinado a eles e à priorização ao esporte de alto rendimento, garantido, inclusive, pela própria legislação esportiva em vigor (Lei Piva, Timemania e Lei de Incentivo ao Esporte). Assim, o autor demarca:

Temos então, hoje, um modelo híbrido: uma política que reflete um Estado interventor, mas se trata de uma intervenção que não se dá na direção de restituir o sentido público dessa prática social chamada esporte; [...] mas se dá no sentido de reforçar a ideia do esporte como um produto da economia brasileira. (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 58).

O que se observa desse quadro é que a política esportiva implementada pelos governos do PT, tanto em relação à legislação quanto ao investimento público, ainda se encontra longe de cumprir o princípio de universalização do direito ao esporte em nosso país.

No entanto, mesmo a priorização do esporte de rendimento e a realização dos megaeventos esportivos no país ainda é objeto de crítica pelo TCU, quando constata que, do ponto de vista organizacional,

A ausência do PND indica uma falta de planejamento no âmbito do desporto no Brasil, uma vez que não há indicadores estratégicos, bem como, diretrizes claras para a aplicação e distribuição de recursos com metas e indicadores de desempenho para os diversos segmentos esportivos. (BRASIL, 2015, p.3).

Ademais, como mencionado anteriormente, outro aspecto do caráter contraditório desse governo pode ser notado pela ampliação da participação popular nos espaços institucionalizados. Então, merece análise como essa diretriz se apresentou no setor esportivo.

É nessa perspectiva que se pretende, no próximo tópico, discorrer sobre as deliberações das Conferências Nacionais do Esporte realizadas nos Governos Lula, relativas ao eixo gestão e controle democrático, quanto às possibilidades reais de ampliação da participação popular na gestão da política esportiva.

5.2 O debate sobre participação popular e controle democrático nas Conferências Nacionais do Esporte

Sabe-se que o princípio da democracia participativa, definido pela Constituição Brasileira de 1988, prevê vários mecanismos que possibilitam à população intervir na gestão pública, tanto para participação nas decisões das políticas quanto para exercer o controle democrático²⁴.

A tentativa de cumprimento do princípio constitucional de democracia participativa pode ser percebida, também, na área de esporte e lazer, quando o Governo Lula, por intermédio do Ministério do Esporte, promoveu três Conferências Nacionais²⁵ e reformulou o Conselho Nacional do Esporte.

No documento de balanço de gestão 2003/2010 publicado pelo Ministério do Esporte, o então ministro Orlando Silva Junior, ao relatar os principais programas e ações da sua gestão, destacou: “[...] realizamos três Conferências Nacionais do Esporte que delinearão a política de esporte e lazer para o médio e longo prazos, estimulamos a participação dos diversos segmentos nas decisões do setor. [...]” (BRASIL, 2010b, p.4).

Diante disso, reconheceu-se a necessidade de identificar se as Conferências de Esporte realizadas no Governo Lula foram, de fato, definidoras da agenda política desenvolvida na área, com efetiva participação popular e se as suas deliberações tiveram influência no fortalecimento das políticas públicas na perspectiva de universalização do direito ao esporte.

Para isso, analisa-se como se deu o debate sobre o controle democrático no contexto das Conferências Nacionais do Esporte (CNE) realizadas nos anos 2004, 2006 e

²⁴ Neste capítulo, as expressões controle democrático e controle social serão tratadas como sinônimos, porém a denominação controle social será utilizada apenas quando fizer referência ao texto originalmente citado. Quando for utilizado pela autora da tese será utilizado o termo controle democrático, conforme opção adotada no capítulo anterior.

²⁵ De acordo com Avritzer e Souza (2013), é possível propor uma delimitação do que são conferências nacionais: constituem uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional.

2010 e faz-se uma descrição de cada conferência, buscando-se avaliar o trato dado à temática do controle democrático.

A principal fonte para a análise documental das conferências foi a *Coletânea Esporte e Lazer – Políticas de Estado*, publicada pelo Ministério do Esporte em 2009, que serviu de subsídio para a III Conferência Nacional. A coleção é composta por três volumes: dois referentes aos debates ocorridos nas Conferências Nacionais do Esporte e o terceiro trata dos programas e ações do Ministério do Esporte (ME). Além destes, utilizou-se o texto básico e as Resoluções da III CNE.

A I Conferência Nacional do Esporte (I CNE) aconteceu na cidade de Brasília em junho de 2004, precedida por etapas municipais, regionais e estaduais, e nela “os 861 participantes representaram 83 mil pessoas de 873 municípios” (BRASIL, 2010b, p.143). Teve como tema principal *Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano*, e de acordo com Ministério do Esporte,

Sua finalidade central é democratizar a elaboração da Política Nacional de Esporte e Lazer e os Planos Nacionais subsequentes, envolvendo e valorizando a participação de todos os segmentos da sociedade brasileira, avançar na criação de mecanismos de controle e investimentos realmente eficazes e de uma política diferenciada para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas. (BRASIL, 2004b, p. 9).

O Caderno 1 da Coletânea Esporte e Lazer Políticas de Estado é composto pelo Documento Final da I CNE, que inclui a Carta de Brasília, a Resolução de Criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e as Propostas de Ação aprovadas na Plenária Final e ainda o texto referente à Política Nacional do Esporte.

A Carta de Brasília (junho, 2004) exalta a ampla participação da sociedade no processo de formulação das políticas públicas para o esporte e o lazer. “Desse intenso processo de debates, surgiu a vigorosa proposta de criarmos o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com eixos em políticas nacionais de gestão participativa e controle social, de recursos humanos e de financiamento”. (BRASIL, 2009a, p.13).

A I Conferência Nacional do Esporte aponta para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL) mediante princípios, diretrizes e objetivos estruturantes. A Resolução de Criação do SNEL explicita entre seus Princípios o da “[...] gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos” (BRASIL, 2009a, p.15) e entre suas Diretrizes, destaca-se a Gestão participativa e o Controle social da gestão pública. Ao lado disso, indicam que

Serão considerados como Eixos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, a Política Nacional de Recursos Humanos, a Política Nacional de Financiamento e Controle Social, que pressupõe a existência de mecanismos democráticos e participativos de

gestão, como os conselhos do esporte e do lazer e as Conferências Nacionais, que assegurem a participação de todos os envolvidos. (BRASIL, 2009a, p.15-16).

Todavia, é no documento Propostas de Ação aprovadas na Plenária Final da I CNE que se identificam o maior número de proposições relativas ao controle democrático e à gestão participativa. Sugestões essas, distribuídas em diversos eixos temáticos, conforme apresentação a seguir:

No eixo Esporte Educacional recomenda-se:

O Sistema Nacional de Esporte e Lazer contemplará a criação, legitimação e fortalecimento de espaços políticos da sociedade civil organizada, como fóruns populares e sociais, e a criação de conselhos, secretarias, autarquias e programas nacionais, estaduais e municipais [...]. Potencialização do desenvolvimento do Esporte educacional, principalmente no que se refere ao processo de controle público e social, no acompanhamento dos programas [...]. (BRASIL, 2009a, p.18).

Em relação à linha Futebol destaca-se a seguinte indicação:

Aperfeiçoar a estrutura organizacional no futebol garantindo a gestão democrática e transparente nas suas entidades organizadoras, bem como a criação de um sistema único de esporte e lazer com dotação orçamentária da união, dos estados e dos municípios, com controle social, onde os poderes constituídos possam fiscalizar as eleições e os repasses financeiros para as confederações, ligas e entidades envolvidas nas ações do futebol. Fica determinado às Confederações, Federações, Clubes, Ligas, Conselhos, Comitê Olímpico Brasileiro – COB, e todas as entidades desportivas em geral que poderá haver apenas uma reeleição para cada eleição de seus presidentes e respectivos membros. (BRASIL, 2009a, p. 20).

Quanto ao eixo Direito ao Esporte e ao Lazer aponta-se a seguinte proposta:

Criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer com dotação orçamentária da União, estados e municípios (de no mínimo 1%), garantindo o controle social e gestão pública consubstanciados nos princípios da participação popular e gestão democrática para manutenção e viabilização de políticas públicas de esporte e lazer [...]. (BRASIL, 2009a, p. 21-22).

Nos itens Esporte, Economia e Negócios e Esporte, Administração e Legislação elenca-se mais esta indicação:

Criação de um Fundo para o Desenvolvimento do Esporte e Lazer vinculado ao Ministério do Esporte, com a destinação de recursos prioritária para os municípios, condicionando o repasse das verbas à existência de Conselhos de Esporte e Lazer que exercerão fiscalização sobre a aplicação dos recursos. (BRASIL, 2009a, p. 22-23).

O documento Balanço de Gestão – 2003/2010 sintetiza as principais conclusões da I CNE da seguinte forma:

Define os fundamentos da Política Nacional de Esporte com foco no desenvolvimento humano; Estabelece Diretrizes do Sistema Nacional de Esporte e do Lazer: política esportiva e de lazer descentralizada, gestão participativa, acesso universal, controle social da gestão pública [...] e Apoia a aprovação da Lei do Bolsa Atleta e da Lei de Incentivo ao Esporte. (BRASIL, 2010b, p. 145).

É, no entanto, na Política Nacional do Esporte (Resolução CNE nº 5, de agosto de 2005) que o governo brasileiro define os principais fundamentos para sua atuação na área. No

texto encontram-se várias referências à questão do controle democrático e à participação popular, sintetizados a seguir:

- a) para o conjunto de ordenamentos legais aprovados, asseguram que estes possibilitaram regras claras para preservar a transparência na prestação de contas;
- b) no tocante aos mecanismos de consulta e deliberação popular, ressaltam a importância dos Conselhos Gestores e das Conferências na construção dos rumos do esporte e lazer no país;
- c) na estruturação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, demarcam que deve estar construído sobre sólidos preceitos de controle público e transparência na gestão;
- d) no desenvolvimento dos programas sociais, particularmente o PELC, garantem que seu funcionamento obedece à lógica da gestão colegiada e democrática, viabilizando a participação popular através de instâncias de controle democrático. (BRASIL, 2005).

O Ministério do Esporte explicita essa perspectiva afirmando que

A democracia, como valor fundamental, é mais uma tese que alicerça os princípios e diretrizes da Política Nacional do Esporte. Caracteriza-se como democrática a gestão que favorece o acesso às práticas esportivas e aos espaços apropriados, que estimula a participação popular com poder de decisão, que promove a organização de instâncias administrativas, a formação de conselhos, a descentralização da estrutura, da organização e da gestão, que assegura o acesso a informações, o planejamento participativo, a avaliação, o respeito a instâncias coletivas constituídas e defende a transparência na gestão. (BRASIL, 2009a, p. 42).

Ao analisar todos os destaques dos documentos básicos e das Resoluções aprovadas na I CNE relacionados à temática da gestão participativa e controle democrático, verifica-se a importância atribuída ao assunto, pois as deliberações dessa Conferência, se implementadas, poderiam contribuir para o processo de democratização das políticas públicas de esporte e lazer no país. São indicativos explícitos, pautados em princípios e diretrizes, em mecanismos e instâncias de controle para garantir a fiscalização e transparência de ordenamentos legais, financiamento, ações e programas sociais.

Cabe lembrar que no eixo Esporte e Alto rendimento não foi encontrada nenhuma indicação que vislumbre qualquer tipo de controle democrático, o que pode não ser mera coincidência.

Contudo, localiza-se no eixo Futebol a explicitação da proposta de garantir gestão democrática e transparente das suas entidades organizadoras, pleiteando eleições diretas e prestação de contas dos recursos públicos recebidos. Essa determinação constante na Política

Nacional do Esporte precisa de urgência na sua implementação, considerando que é nesse campo que se concentram historicamente os maiores escândalos de corrupção no esporte, tanto no plano nacional como internacional.

Embora constasse das deliberações da I Conferência Nacional do Esporte, somente em 15 de outubro de 2013, com a conversão da Medida Provisória nº 620/2013 na Lei nº 12.868/2013, passou a ser exigida das entidades do Sistema Nacional de Desporto, para fim de recebimento de recursos públicos, a limitação dos mandatos dos dirigentes, a transparência na gestão, a obrigação de revisão dos estatutos das entidades para que incluam:

- a) princípios definidores de gestão democrática;
- b) instrumentos de controle social;
- c) transparência da gestão da movimentação de recursos;
- d) fiscalização interna;
- e) alternância no exercício dos cargos de direção;
- f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal;
- g) participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade.

Neste trabalho buscou-se investigar se este conjunto de deliberações foi considerado pelo Conselho Nacional do Esporte.

Dois anos depois, em maio de 2006, na cidade de Brasília, ocorreu a II Conferência Nacional do Esporte (II CNE), que teve como temática *A Construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer*. Segundo o Ministério, “[...] no total foram eleitos 846 delegados em todas as conferências estaduais [...] O processo de construção da II CNE contou com a participação direta de 43.162 pessoas nas etapas municipais, regionais e estaduais”. (BRASIL, 2009b, p.44). De acordo com o próprio órgão, a II Conferência Nacional do Esporte

Representa a continuidade de um processo iniciado em 2004 com a realização da I CNE, onde a participação popular e a discussão do esporte e do lazer são o principal foco. A segunda edição da Conferência Nacional de Esporte teve por objetivos consolidar o espaço de diálogo entre estado e a sociedade, [...] promover ampla mobilização, articulação e participação popular, avançar na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer e consolidar a Política Nacional do Esporte (2005). (BRASIL, 2009b, p. 43).

Para as etapas preparatórias do evento, o Ministério do Esporte apresentou uma coletânea de cinco textos para orientar as discussões, tendo como foco principal o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, composto de quatro eixos divididos em: Estrutura: organização, agentes e competências; Recursos Humanos e Formação; Gestão e Controle Social e

Financiamento.

Além destes, o Ministério do Esporte publicou o Caderno 2 da Coletânea Esporte e Lazer Política de Estado (2009), que contém: Documentos preparatórios da II CNE, o Documento Final da II CNE, o Relatório da Reunião dos Especialistas sobre o Sistema Nacional de Esporte e Lazer e a Síntese do Fórum Virtual sobre a concepção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Para efeito da análise, selecionou-se, dentre os principais documentos, apenas o conteúdo relativo ao eixo Gestão e Controle Social do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

No documento de *Orientações para o debate dos Eixos do Sistema Nacional de Esporte e Lazer*, o Eixo III refere-se à Gestão e Controle Social. A descrição sobre o desenvolvimento do sistema para avançar na universalização do acesso ao esporte e lazer inclui entre seus pré-requisitos a necessidade de democratização das relações de gestão com participação e controle social. Para tanto, o sistema deve identificar demandas sociais esportivas, através de mecanismos de participação popular.

O texto *Fundamentação sobre o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*, ao apresentar os desafios para a construção de um novo sistema pontua explicitamente:

Nas administrações modernas, a gestão da “res pública” deve ser ancorada em princípios pautados pelo controle social, pela transparência administrativa, pela participação popular, pela descentralização dos programas e ações públicas. O estabelecimento de uma gestão democrática no setor esportivo pressupõe a participação da população na definição e no controle social das políticas elaboradas e implementadas. (BRASIL, 2009b, p. 22).

O debate sobre gestão e controle democrático ocorrido no I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (outubro, 2005) ratifica as diretrizes anteriormente definidas e avança em relação a propostas de mecanismos democráticos e de participação popular, mesmo que com algumas limitações.

Quanto à possibilidade do exercício do controle social considerou-se plausível a manutenção de um fórum permanente de discussão nos níveis municipal e estadual. Conselhos específicos para o esporte e o lazer, ou câmaras temáticas de lazer nos Conselhos já existentes. [...] Inclusive com a exigência da presença da instância de controle social no momento da realização de convênios e parcerias a partir de planos de trabalho formalizados. (BRASIL, 2009b, p. 27).

O texto resultante da elaboração da proposta de composição dos conselhos apresenta um indicativo de alteração da forma de escolha dos componentes do Conselho Nacional do Esporte; destes, no máximo 50% indicados pelo Ministro e os outros 50% a serem preenchidos, paritariamente, por indicação direta ou eleição pelas entidades representadas e não pelo Ministro do Esporte.

Decerto, essa paridade como igualdade numérica é importante, mas não significa

igualdade no processo decisório, como afirmam Silva e Neves (2013). Isto porque, além dos problemas relativos à representação governamental, anteriormente mencionados, as autoras comprovaram em estudo sobre o Conselho Nacional de Assistência Social que a representação da sociedade civil nos conselhos gestores também apresenta dificuldades. Por exemplo,

Há um forte corporativismo na representação da sociedade civil entre seus conselheiros que lutam por recursos para projetos de suas instituições. [...] O desafio dos conselheiros da sociedade civil é fazer com que eles possam lutar por direitos universais e construam políticas públicas. (SILVA; NEVES, 2013, p. 177).

O Relatório do Fórum também reconhece a Conferência Nacional do Esporte como estrutura fundamental para o Sistema Nacional de Esporte e Lazer e apresenta várias atribuições para este mecanismo de participação, dentre as quais se destacam: “[...] assumir o caráter de maior instância deliberativa da área do esporte; [...] a conferência deveria partir de uma avaliação da aplicação dos resultados da Conferência anterior; [...] e que tenha periodicidade bienal”. (BRASIL, 2009b, p. 28-29).

Entre as Propostas aprovadas na plenária final da II CNE, aquelas referentes ao eixo Gestão e Controle Social serão descritas abaixo, destacando-se os tópicos mais específicos.

No texto é assegurado que o Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por princípio a gestão democrática da esfera pública, valorizando:

a) A transparência na gestão dos recursos financeiros e a priorização de sua utilização em políticas sociais e inclusivas. [...] c) As gestões que se dão por meio de Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, entre outros, garantindo, assim, a participação popular. (BRASIL, 2009b, p. 57).

O documento afirma ainda que

A gestão das entidades de administração e prática esportiva (confederações, federações, ligas, clubes e associações) deve ser pautada em mecanismos democráticos e transparentes que garantam a participação. [...], tais entidades devem estabelecer eleições diretas de seus dirigentes, com tempo de gestão definida, [...] assim como prestar contas, em audiências públicas anuais, dos recursos públicos recebidos, administrados e utilizados por estas entidades. (BRASIL, 2009b, p. 58).

No que concerne às Secretarias ou órgãos vinculados ao campo do esporte e lazer nas três esferas de governo, a proposta aprovada indica que a gestão deverá “[...] utilizar-se do planejamento participativo e fundar-se no controle social caracterizados pelo trabalho em conjunto com os conselhos de esporte, tanto no repasse dos recursos quanto na construção da política, pautando-se no planejamento estratégico”. (BRASIL, 2009b, p.58).

As deliberações da II CNE incluíram também importantes recomendações relativas aos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer.

A primeira delas refere que os conselhos “[...] serão órgãos de caráter, consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor e formulador de políticas públicas de esporte e lazer”. (BRASIL, 2009b, p. 58).

Quanto à natureza da composição dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e Lazer, é relevante a definição de que “[...] serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com a maioria de representantes da sociedade civil” (BRASIL, 2009b, p. 58) e em relação às suas atribuições, convém citar:

- a) participação na elaboração do Plano Plurianual (PPA) para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;
- b) definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão;
- c) avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer;
- d) identificação das demandas sociais esportivas e de lazer;
- e) identificação das demandas sociais da atuação dos agentes do Esporte e Lazer;
- f) Acompanhamento e assessoramento da implementação dos projetos de esporte e lazer no espaço público e privado;
- g) monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer;
- h) realização das audiências públicas semestralmente;
- i) estímulo à pesquisa sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer;
- j) atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais;
- k) realização de pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas de metas físicas (construção de equipamentos);
- l) promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais. (BRASIL, 2009b, p. 58-59).

Por fim, o documento sugere ainda a instituição de mecanismos, tais como Câmaras Setoriais e Audiências Públicas, a fim de garantir o aperfeiçoamento contínuo da gestão do esporte e do lazer.

Em síntese, entre as principais deliberações da II CNE encontram-se as propostas de uma nova estrutura para o Sistema Nacional de Esporte Lazer e aprofundamento do debate em torno dos seus quatro eixos, além da campanha pela aprovação da Lei de Incentivo ao

Esporte. Também reafirma a relevância da democratização das relações de gestão, com participação popular e controle democrático.

Nessa edição do evento, assinala-se, nas propostas aprovadas, houve um detalhamento maior dos espaços públicos específicos, a exemplo, conferências, fóruns, audiências públicas e conselhos. Indicou-se que a Conferência Nacional deve ser a instância máxima de deliberação da política de esporte e que deve haver revisão do processo de escolha dos componentes do Conselho Nacional do Esporte, cuja maioria deve ser constituída pela sociedade civil. Ressaltou-se o caráter deliberativo desse órgão e ainda foi estabelecida como critério para apoio financeiro do governo federal a criação de conselhos estaduais e municipais. Tudo isso como forma de garantir a fiscalização, a transparência e o controle democrático da gestão.

Novamente, é importante assinalar que as deliberações da II CNE representam um avanço significativo na possibilidade de efetivação da participação popular e do controle democrático da política de esporte e lazer no país, desde que se constituam ações concretas da gestão pública. Lembra-se, igualmente, de que a maioria das recomendações das Conferências está em concordância com os indicativos da 1ª CONSOCIAL.

Diferentemente da 1ª e 2ª edição, a III Conferência Nacional do Esporte (III CNE) somente ocorreu em junho de 2010, quatro anos depois da segunda, mesmo com a deliberação para que tivesse periodicidade bienal. Teve como slogan *Por um time chamado Brasil* e como tema o *Plano Decenal de Esporte e Lazer - 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais*. Foi considerada pelo governo a maior de todas as conferências, pois dela “[...] participaram 1.030 delegados eleitos com 220 mil pessoas envolvidas de 3.112 municípios”. (BRASIL, 2010b, p. 147).

Os documentos que subsidiaram a III CNE foram uma Cartilha de Orientações, Caderno 3 da Coletânea Esporte e Lazer – Políticas de Estado, contendo os programas e ações do Ministério do Esporte e um Texto Básico composto de Princípios do Plano Decenal, Metodologia e Linhas Estratégicas. Além destes, foi publicado o Documento Final (2010) e os Anais da III CNE (2011), onde se encontram disponíveis para consulta as Resoluções da III CNE, com a Carta de Brasília e as Propostas aprovadas na Plenária Final (deliberações por linhas estratégicas).

É importante salientar que segundo o próprio Ministério do Esporte,

A II Conferência deixou como desafio para edição seguinte, a necessidade de se definir o projeto do Sistema Nacional de Esporte e Lazer [...] que promova a inclusão social, garanta a democratização do acesso ao esporte e ao lazer rumo a sua universalização e que assegure, assim, um novo patamar para o esporte brasileiro. (BRASIL, 2009b, p. 104).

Ao contrário disso, o objetivo da III CNE foi “[...] discutir e aprovar o Plano Decenal de Esporte e Lazer com linhas estratégicas e ações, visando ao desenvolvimento de esporte e lazer no país”. (BRASIL, 2009c, p. 11). Teve como tema central: Plano Decenal de Esporte e Lazer.

Desse modo, ao direcionar o debate da III CNE para a elaboração de um Plano Decenal estruturado sobre dez linhas estratégicas, o Ministério do Esporte deslocou a proposta de consolidação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer para que este passasse a compor apenas uma linha do Plano Decenal.

Essa decisão política revela que o discurso de inclusão, democratização e universalização se configurou como mera retórica ao não priorizar a materialização do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Deu-se prioridade absoluta aos megaeventos esportivos a serem realizados no Brasil. Essa determinação está claramente explicitada nos documentos da III CNE.

Na introdução do *Texto Básico* é explanado o caminho para consolidar as políticas públicas de esporte e lazer, por meio dos programas sociais implementados pelo ME, mas a ênfase do documento é dada ao papel de destaque que o esporte de rendimento assume no Brasil.

Por essa razão, o plano decenal, na linha estratégica do esporte de alto rendimento, apresenta uma proposta de estrutura, organização e gestão inovadora para o esporte, tendo como objetivo projetar o país ao nível de potência esportiva, o que significa torná-lo potência olímpica. (BRASIL, 2009c, p. 11-12).

O texto ressalta o sucesso da realização do Pan e Parapan-americanos em 2007, que credenciou o país como sede dos maiores eventos esportivos do planeta, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016 e, assim, assume a prioridade dedicada ao tema da III CNE. “O impacto desses eventos é altamente positivo para o país, sua grandeza representa a força motriz que impulsiona e referenda a elaboração do Plano Decenal de Esporte e Lazer como resposta objetiva às demandas para o desenvolvimento do setor”. (BRASIL, 2009c, p. 12-13).

E, contraditoriamente, são apresentados como princípios do Plano Decenal: a) a universalização, inclusão social e o desenvolvimento humano pelo esporte; b) a democratização da gestão e da participação social; c) o esporte como desenvolvimento econômico e nacional e d) a elevação do nível cultural esportivo da população.

É, pois, visível a incoerência do discurso governamental na área do esporte nos textos oficiais, considerando que, ao mesmo tempo em que apontam princípios de um plano

decenal, baseados na perspectiva da garantia desse direito social, exaltam a conquista de sediar os megaeventos.

É nessa linha interpretativa que Castellani Filho (2015) percebe

O paradoxo presente em torno do discurso oficial centrado no reconhecimento do Esporte como direito social versus uma prática comprometida com a concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano, ratificadora de sua apreensão como produto passível de ser mercantilizado com alto apelo no campo dos negócios. (CASTELLANI FILHO, 2015, p. 48).

A contradição entre a concepção da política de esporte como direito social e a voltada ao mercado pode ser visualizada, também, na descrição da metodologia da Conferência e nas orientações para votação do Plano Decenal de Esporte e Lazer. Houve uma determinação, para não dizer veto, de que a Introdução, os Princípios e as Linhas Estratégicas do Plano não seriam objeto de votação na conferência, porque

Elas foram elaboradas a partir das contribuições dos membros do Conselho Nacional do Esporte, das Secretarias Nacionais do Ministério do Esporte e dos representantes das entidades da Comissão Organizadora Nacional, e refletem o acúmulo do setor para implementação das políticas públicas de esporte e lazer. (BRASIL, 2009c, p.16).

Assim, mesmo que no conteúdo dos Princípios e Linhas Estratégicas seja possível identificar aspectos progressistas que indicam avanços na perspectiva de consolidação do direito ao esporte, aos delegados da III CNE coube apenas a votação das ações e metas correlatas em cada Linha Estratégica pré-definida pelo ME. Isso demonstra uma incoerência em relação ao princípio da democratização da gestão e participação social indicado no próprio Plano Decenal.

Dentre as propostas aprovadas na plenária final, relacionadas à Linha Estratégica do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, será destacada a Ação de Qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social e suas principais metas, quais sejam:

Meta 01 Estruturar e/ou fortalecer os conselhos nacional, estaduais e municipais de esporte, de forma a garantir a democratização da composição, com a representação de diversos segmentos do esporte e lazer, dando-lhe caráter consultivo, fiscalizador, deliberativo e normativo e acerca das políticas públicas setoriais de esporte e lazer, garantindo paridade entre o poder público e a sociedade civil.

Meta 02 – Realizar a CNE e suas respectivas etapas municipais e estaduais, obrigatoriamente a cada dois anos, sempre nos anos ímpares, a partir de 2011, precedida de avaliações das ações e metas definidas no plano decenal.

Meta 03 Estruturar e/ou fortalecer o Conselho Nacional do Esporte, democratizando sua composição e garantindo a representação dos diversos segmentos do esporte e do lazer, atribuindo entre outras funções a de emitir enunciados referentes à interpretação da legislação esportiva e a de monitorar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento do plano decenal, apresentando a sua avaliação bial na Conferência Nacional do Esporte. (BRASIL, 2010c, p. 52).

A principal conclusão da III CNE apontada pelo ME foi a elaboração do Plano Decenal de Esporte Lazer com a sugestão de que se converta em lei, almejando bons resultados do país nos grandes eventos de 2011 (Jogos Pan-americanos), 2014 (Copa do Mundo FIFA) e 2016 (Jogos Olímpicos).

Se nas edições anteriores da Conferência o debate sobre o Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL) e o eixo participação popular e controle democrático obtiveram destaque, na III CNE, como o SNEL restringiu-se a uma Linha Estratégia do Plano Decenal de Esporte, a discussão sobre controle democrático limitou-se a uma ação com quatro metas.

De todo modo, apesar de ter sido aprovada a ampliação das atribuições do Conselho Nacional do Esporte para fiscalizar o cumprimento do Plano Decenal e a realização de audiências públicas dos Jogos Pan-americanos (PAN), observou-se um retrocesso em relação à metodologia de votação na Conferência e na indicação de paridade na composição dos conselhos de esporte lazer, considerando que na II CNE tinha sido aprovada a composição com a maioria da sociedade civil.

Contudo, se é possível reconhecer avanços na perspectiva da participação popular e controle democrático na busca de garantir o esporte e lazer como direito de todos os brasileiros na I e II Conferências, o mesmo não se pode afirmar em relação à realização da III Conferência Nacional. Nesta, o Ministério do Esporte mudou o foco dos fóruns anteriores e, em vez de avançar para a consolidação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, resolveu priorizar a discussão do Plano Decenal de Esporte e Lazer, com ênfase no esporte de alto rendimento, fortalecendo o ideal do olimpismo no país.

De maneira geral, é necessário verificar até que ponto as deliberações das três versões das Conferências foram efetivadas e em que medida têm influenciado as decisões da política esportiva no país.

O próprio Ministro do Esporte, Orlando Silva Júnior, na época declarou que “nossa grande tarefa, porém, é levar para o dia-a-dia de todos o resultado deste rico processo de discussão, colocando em prática as resoluções aqui apresentadas”. (BRASIL, 2009b, p.41).

Nas considerações finais do Caderno 2 da Coletânea Esporte e Lazer – Política de Estado, o Ministério do Esporte ressalta o cumprimento de algumas deliberações das Conferências, afirmando que

Muitas ações foram materializadas a partir das indicações feitas nas conferências como a Lei de Incentivo, as medidas para o cumprimento do Estatuto do Torcedor, a reestruturação do Conselho Nacional de Esporte, o aperfeiçoamento dos programas Segundo Tempo, Esporte e Lazer da Cidade e o Bolsa Atleta [...], o impulso ao esporte olímpico e paraolímpico com a realização dos Jogos Pan-Americanos, a

conquista da sede da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, dentre outras iniciativas, são resultados diretos desse debate nacional. (BRASIL, 2009b, p. 104).

Segue uma síntese das principais deliberações das conferências relativas ao tema participação popular e controle democrático.

Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social

	I CNE	II CNE	III CNE
Período	2004	2006	2010
Deliberações	<p>São princípios do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer:</p> <p>4. A gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos.</p> <hr/> <p>São diretrizes:</p> <p>2. Gestão participativa;</p> <p>4. Controle social da gestão pública;</p> <hr/> <p>São objetivos:</p> <p>3. Descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer;</p> <hr/> <p>Serão consideradas como EIXOS do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer, a POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS, a POLÍTICA NACIONAL DE FINANCIAMENTO e o CONTROLE SOCIAL, que pressupõe a existência de mecanismos democráticos e participativos de gestão, como os conselhos do esporte e do lazer e as Conferências Nacionais, que assegurem a participação de todos os envolvidos.</p> <hr/> <p>Esporte Educacional</p> <p>• O Sistema Nacional de Esporte e Lazer contemplará a criação, legitimação e fortalecimento de espaços políticos da sociedade civil organizada, como fóruns populares e sociais, e a criação de conselhos, secretarias, autarquias e programas nacionais, estaduais e municipais, promovendo a articulação em consonância com as Diretrizes do Esporte Educacional/Escolar. Potencialização do desenvolvimento do Esporte Educacional, principalmente no que se refere ao processo de controle público e social, no acompanhamento dos programas, [...]</p> <hr/> <p>Futebol</p> <p>• Aperfeiçoar a estrutura organizacional no futebol garantindo a gestão democrática e transparente nas suas entidades organizadoras, bem como a criação de um sistema único de esporte e lazer com dotação orçamentária da União, dos Estados e dos Municípios, com controle social, onde os poderes constitutivos possam fiscalizar as eleições e os repasses financeiros para as confederações, federações,</p>	<p>EIXO 1 - ESTRUTURA: ORGANIZAÇÃO, AGENTES, COMPETÊNCIAS</p> <p>Aos Conselhos de Esporte e Lazer:</p> <p>a) Fiscalizar a aquisição e aplicação de verbas públicas das entidades esportivas, com a devida prestação de contas em prazo real de 90 dias conforme TCU ;</p> <p>b) Deliberar e fiscalizar a utilização de verbas destinadas ao esporte e lazer através da devida prestação de contas;</p> <p>c) Gerir os fundos federal, estaduais e municipais;</p> <p>d) Definir a política de investimento no desporto, indicando conceitos para o esporte educacional, de participação e rendimento, olímpicos, paraolímpico, não olímpico e não paraolímpico e lazer.</p> <hr/> <p>EIXO 3: GESTÃO E CONTROLE SOCIAL</p> <p>O Sistema Nacional de Esporte e Lazer tem por princípio a gestão democrática da esfera pública, objetivando o exercício pleno da cidadania, por meio da participação e da inclusão social, valorizando:</p> <p>a) A transparência na gestão dos recursos financeiros e a priorização de sua utilização em políticas sociais e inclusivas.</p> <p>b) A promoção do esporte educacional, de alto rendimento e de participação objetivando a formação integral do cidadão;</p> <p>c) As gestões que se dão por meio de Conselhos, Conferências, Fóruns e Câmaras Setoriais, entre outros, garantindo, assim, a participação popular;</p> <p>d) A gestão descentralizada, inclusive das estruturas físicas, materiais e de serviços, promovendo, dessa maneira, a diversificação do atendimento e a adequação desses às diversas situações concretas e aos interesses no âmbito da prática do esporte e do lazer;</p> <p>e) A colaboração e comprometimento entre Municípios, Estados, Distrito Federal e a União;</p> <p>f) Estabelecimento de parcerias técnicas e financeiras, convênios, consórcios e cooperações entre as três esferas governamentais, com a iniciativa privada e com o terceiro setor, a fim de viabilizar ações que estimulem e promovam o esporte e o lazer. Tais parcerias, convênios e cooperações deverão apontar para políticas intersetoriais, integrando o trabalho de equipes multidisciplinares e interdisciplinares, com as áreas da educação, saúde, cultura, turismo, meio ambiente, assistência social, entre outras. Devem promover a elaboração e gestão de programas e projetos de esporte e lazer, bem como</p>	<p>Linha Estratégica 1 – Sistema Nacional de Esporte e Lazer</p> <p>Ação 02 Qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social.</p> <p>Meta 01 Estruturar e/ou fortalecer os conselhos nacionais, estaduais e municipais de esporte, garantindo a composição democrática com a representação de diversos segmentos do esporte e lazer, dando-lhe caráter consultivo, fiscalizador, deliberativo e normativo sobre as políticas públicas de esporte e lazer, assegurando paridade entre o poder público e a sociedade civil.</p> <p>Meta 02 Realizar a CNE e suas respectivas etapas municipais e estaduais, obrigatoriamente a cada dois anos, sempre nos anos ímpares, a partir de 2011, precedida de avaliações das ações e metas definidas no plano nacional.</p> <p>Meta 03 Estruturar e/ou fortalecer o Conselho Nacional do Esporte, democratizando sua composição e garantindo a representação dos diversos segmentos do esporte e do lazer, atribuindo entre outras funções a de emitir enunciados referentes à interpretação da legislação esportiva e a de monitorar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento do plano decenal, apresentando a sua avaliação bienal na Conferência Nacional do Esporte.</p> <p>Meta 04 Estimular a regularização das entidades de práticas e promoção de atividades esportivas e de lazer existentes nos municípios brasileiros.</p> <hr/> <p>Ação 03 Propor lei que cria o novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer</p> <p>Meta 01 Elaborar e encaminhar para o Congresso Nacional Projeto de Lei que cria o novo Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com a participação da sociedade civil e considerando os resultados das conferências nacionais.</p> <p>Meta 02 Elaborar e encaminhar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que institui o Programa Segundo Tempo e o PELC, respeitando as características regionais, com gestão descentralizada em cooperação com os entes federativos,</p>

Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social (continuação)

	I CNE	II CNE	III CNE
	<p>ligas e entidades envolvidas nas ações do futebol. Fica determinado às Confederações, Federações, Clubes, Ligas, Conselhos, COB, e todas as entidades desportivas em geral que poderá haver apenas uma reeleição para cada eleição dos seus presidentes e respectivos membros.</p> <hr/> <p>Esporte, Lazer e Qualidade de Vida</p> <ul style="list-style-type: none"> Incentivar e apoiar a criação de órgãos públicos de administração do esporte e do lazer, nos níveis municipal e estadual, e órgão de controle social das políticas públicas de esporte e de lazer, democráticos e com ampla participação de setores organizados da sociedade civil que demandam por esse tipo de política, através da criação de um sistema nacional de esporte e lazer com dotação orçamentária da União, dos Estados federados e dos Municípios, com controle social através de conselhos populares. <hr/> <p>Direito ao Esporte e ao Lazer</p> <ul style="list-style-type: none"> Criar o Fundo Nacional com fontes de recursos públicos para o esporte em todas as suas manifestações, para o lazer e para as atividades esportivas de criação nacional e identidade cultural garantindo o acesso às pessoas com deficiência e idosos. A responsabilidade pela fiscalização dos fundos ficará a cargo dos conselhos de esporte e lazer estaduais e municipais, buscando a desburocratização na liberação das verbas destinadas a esse fim. Criação do Sistema Nacional do Esporte e Lazer com dotação orçamentária da União, Estados e Municípios (de no mínimo 1%), garantindo o controle social e gestão pública consubstanciados nos princípios da participação popular e gestão democrática para manutenção e viabilização de políticas públicas de esporte e lazer com base ao princípio do parágrafo 52 da tese guia da 1ª Conferência Nacional do Esporte, fortalecendo e estimulando e parcerias com o terceiro setor entre vários entes públicos e setores privados. <hr/> <p>Esporte, Economia e Negócios</p> <ul style="list-style-type: none"> Criação de um Fundo para o Desenvolvimento do Esporte e Lazer vinculado ao Ministério do Esporte, com a destinação de recursos prioritária para os municípios, condicionando o repasse das verbas à existência de Conselhos de Esporte e Lazer que exercerão fiscalização sobre a aplicação dos recursos. 	<p>para a construção, revitalização e manutenção de espaços e equipamentos, além de subsidiar a formulação dos planos diretores municipais, adequando-os ao Sistema Nacional de Esporte e Lazer, na perspectiva do exercício pleno da cidadania e da inclusão social;"</p> <p>g) A qualificação e a atualização permanente dos gestores, profissionais e agentes do sistema, levando-se em conta as diversas manifestações culturais esportivas e de lazer de nosso povo, bem como suas modificações históricas;</p> <p>h) A coleta, organização, sistematização e socialização da documentação sobre a informação esportiva e de lazer, com especial atenção para a divulgação do calendário de eventos que abordam o caráter multicultural e diversidade étnica e geográfica brasileira;</p> <p>i) O caráter multiprofissional, multidisciplinar e interdisciplinar do esporte e do lazer;</p> <p>j) A participação e a criatividade popular nas manifestações esportivas e de lazer.</p> <p>Estruturar uma política de implementação e cogestão de infraestrutura esportiva e de lazer, com a participação do poder público - nas suas três esferas -, da iniciativa privada e do terceiro setor, com preocupação, principalmente, na preservação de espaços físicos nos municípios brasileiros para a construção de equipamentos e instalações esportivas, de lazer e parques; levando-se em conta as proporcionalidades demográficas e as potencialidades regionais, visando:</p> <p>a) identificação, democratização, otimização e modernização do uso dos espaços existentes;</p> <p>b) a descentralização na construção de novos espaços, corrigindo desigualdades históricas entre as regiões;</p> <p>c) a garantia do acesso à prática esportiva e de lazer em todas as suas dimensões, em especial às pessoas com deficiência, pessoas com necessidades especiais e outros, independentemente de gênero e etnias, com apoio/suporte de profissionais especializados quando se fizer necessário.</p> <p>A gestão das entidades de administração e prática esportiva (confederações, federações, ligas, clubes e associações) deve ser pautada em mecanismos democráticos e transparentes que garantam a participação. Para a garantia da gestão democrática e transparente, tais entidades devem estabelecer eleições diretas de seus dirigentes, com tempo de gestão definida, garantindo a possibilidade de voto aos presidentes de clubes e atletas federados (com, pelo menos, um ano de filiação), assim como prestar contas, em audiências públicas anuais, dos recursos públicos recebidos, administrados e utilizados por estas entidades.</p> <p>Prever e garantir legalmente, nos âmbitos Municipal, Estadual e Federal, a realização de Fóruns periódicos e Conferências bienais realizadas em anos ímpares que abordem as temáticas do Esporte e do Lazer para analisar e discutir as Políticas Públicas do setor, ampliar o controle social sobre elas e apontar diretrizes que as orientem. Tais conferências deverão ser viabilizadas com recursos financeiros das três esferas acima mencionadas e a participação dos delegados nas etapas Estadual e Nacional ficará</p>	<p>garantindo a continuidade dos programas e primando pela eficiência e transparência de uma gestão com participação da sociedade civil e considerando os resultados das conferências.</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 2 – Formação e Valorização Profissional</p> <p>Ação 01 Criação da Política Nacional de Formação Continuada e Permanente de Esporte e Lazer</p> <p>Meta 01 – Criar políticas municipais que garantam o cumprimento das normas dos conselhos estaduais e municipais de esporte e lazer.</p> <p>Ação 03 – Profissionalização e qualificação da gestão esportiva e de lazer em governança e técnicas.</p> <p>Meta 02 – Desenvolver, implementar e implantar Programa de Gestão de Entidades e Instalações Esportivas voltado para a gestão democrática e para as melhores práticas da boa governança e transparência, nos espaços públicos e privados [...].</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 4 – Esporte, Saúde e Qualidade de Vida.</p> <p>Ação 01 – Promoção e implementação de programas e ações contínuas que visem à prática de atividades físicas, melhoria da qualidade de vida e saúde coletiva, para a população em geral, respeitando as normas de acessibilidade.</p> <p>Meta 03- Promover e garantir fóruns estaduais bienais e municipais anuais, com periodicidade máxima de 2 anos, envolvendo os setores público, privado, terceiro setor e corporativo para implementação e gestão compartilhada de ações que favoreçam o acesso da população aos espaços públicos para a prática de atividades físicas, esporte e lazer [...].</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 6 – Esporte de Alto Rendimento</p> <p>Ação 03 – Ampliação das funções da Secretaria Nacional de Esporte de Rendimento do Ministério do Esporte, com a criação de uma instituição pública para gestão do esporte de rendimento.</p> <p>Meta 04 – Criação de um Conselho Gestor da Rede Nacional de Esporte, formado por instituições governamentais e</p>

Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social (continuação)

	I CNE	II CNE	III CNE
	<p>Esporte, Administração e Legislação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação e implementação de um Sistema Único de Esporte e lazer para o Brasil contemplando: gestão, ordenamento legal, participação popular (conselhos e conferências) e financiamento do esporte e lazer. <hr/> <p>Esporte e Conhecimento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e implementar ações que permitam maior controle público dos programas do Ministério do Esporte, visando à sua democratização, desburocratização e participação da sociedade civil. 	<p>condicionada à eleição dos mesmos na etapa municipal e/ou regional.</p> <p>As Secretarias - e/ou outros órgãos vinculados ao campo do esporte e do lazer - implantadas, nas três esferas de governo, quanto à gestão, deverão:</p> <p>a) Garantir, por meio de concursos públicos, espaço para profissionais de educação física e demais trabalhadores do esporte e do lazer, em suas respectivas áreas de atuação, com plano de carreira definido;</p> <p>b) desenvolver o esporte e o lazer em todas as suas dimensões, garantindo o acesso às pessoas com deficiência e idosos;</p> <p>c) planejar e realizar eventos de esporte e lazer baseado em calendário aprovado junto aos respectivos conselhos, com a elaboração de relatórios que possam subsidiar e difundir futuros avanços, bem como a produção do conhecimento na área;</p> <p>d) garantir a interface setorial e transversal com outras áreas afins (saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura, segurança, entre outras);</p> <p>e) descentralizar o poder garantindo a representatividade dos segmentos comunitários e sociais, prioritariamente àqueles envolvidos com o esporte e com o lazer;</p> <p>f) utilizar-se do planejamento participativo e fundar-se no controle social caracterizados pelo trabalho em conjunto com os conselhos de esporte, tanto no repasse de recursos quanto na construção da política, pautando-se no planejamento estratégico;</p> <p>g) participar na construção e consolidação dos Planos Diretores Municipais.</p> <p>Criação e implementação dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer que serão órgãos de caráter, consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, fiscalizador, controlador, orientador, gestor, e formulador de políticas públicas de esporte e lazer.</p> <p>Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil.</p> <p>As atribuições dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esportes e Lazer são aquelas em torno de:</p> <p>a) Participação na elaboração do PPA - Plano Plurianual para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;</p> <p>b) definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão;</p> <p>c) avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer;</p> <p>d) identificação das demandas sociais esportivas e de lazer;</p> <p>e) identificação das demandas sociais da atuação dos agentes do Esporte e Lazer;</p>	<p>sociedade civil organizada.</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 7 – Futebol</p> <p>Ação 01 – Consolidação dos direitos e deveres do torcedor</p> <p>Meta 01 – Implantar uma política nacional de segurança e prevenção da violência nos estádios e arenas de futebol [...] e busque a efetivação do estatuto do torcedor e dos conselhos que fiscalizem a sua aplicação.</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 8 – Financiamento do Esporte</p> <p>Ação 01 – Criação e ampliação de orçamento vinculado, próprio para o Esporte e Lazer</p> <p>Meta 01 – Propor um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para vinculação de no mínimo 2% do orçamento da União, 1,5% dos Estados e Distrito Federal e 1% dos Municípios para o esporte [...], sendo a fiscalização dos Conselhos Nacional, Estaduais, Distrital e Municipais do esporte, em conjunto com os Tribunais de Conta.</p> <p>Ação 06 – Criação de um Fundo nacional para o Esporte e Lazer.</p> <p>Meta 01 – Criar e regulamentar até o ano de 2012, um Fundo Nacional de Esporte e Lazer, integrado com os demais Fundos Municipais e Estaduais (existentes ou a serem criados) a fim de garantir uma política orçamentária de captação e repasse dos recursos financeiros sob os critérios estabelecidos pelos Conselhos de Esporte e Lazer em suas respectivas instâncias governamentais, garantindo a distribuição equitativa e mecanismos de fiscalização e controle.</p> <p>Ação 07 – Ampliar de forma continuada o Programa Bolsa Atleta.</p> <p>Meta 01 – Criar, regulamentar ou reformular, publicizar e fiscalizar o Programa Bolsa Atleta, nos três níveis de governo [...]</p> <hr/> <p>Linha Estratégica 9 - Infraestrutura Esportiva</p> <p>Ação 04 – Implantar uma política de gestão e ocupação de equipamentos esportivos, para desportivos e de lazer, com</p>

Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social (continuação)

	I CNE	II CNE	III CNE
		<p>f) acompanhamento e assessoramento da implementação dos projetos de esporte e lazer no espaço público e privado;</p> <p>g) monitoramento, acompanhamento e prestação de contas na política de esporte e lazer;</p> <p>h) realização das audiências públicas semestralmente;</p> <p>i) estímulo à pesquisa sobre projetos e programas sociais do esporte e lazer;</p> <p>j) atendimento ao princípio da promoção de políticas e ações intersetoriais;</p> <p>k) realização de pesquisas diagnósticas sobre a viabilização de programas de metas físicas (construção de equipamentos);</p> <p>l) promoção, capacitação e qualificação dos profissionais e agentes do sistema, levando em conta as diferenças regionais e culturais.</p> <p>Criação de Fóruns permanentes, Encontros, Seminários e/ou Câmaras Setoriais, todas de caráter público e indicativo (inclusive ouvidorias públicas), com subsídios nas esferas municipal, estadual e federal, em articulação direta com Conselhos de Esporte e Lazer e com o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, garantindo a participação de todos os agentes que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer, com interface setorial e regional. Tais Fóruns terão como atribuições:</p> <p>a) elaboração, apresentação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas de esporte e lazer;</p> <p>b) o mapeamento das ações e estruturas;</p> <p>c) a criação de banco de dados, documentação e informatização;</p> <p>d) a formação e pesquisa em caráter multiprofissional e interdisciplinar (Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e renda, Cultura, Transporte, entre outros),</p> <p>e) audiências públicas com o envolvimento de todos os segmentos sociais, inclusive as pessoas com deficiência e pessoas com necessidades especiais.</p> <p>Elaboração e implementação, nas três esferas de governo, de processos de diagnóstico - que deverão ser permanentemente atualizados - instituindo mecanismos - tais como as Câmaras Setoriais e as Audiências Públicas - a fim de garantir o aperfeiçoamento contínuo da gestão do esporte e do lazer. Tais Câmaras e Audiências Públicas deverão contar com a participação dos agentes que compõem o Sistema Nacional de Esporte e de Lazer a fim de, por um lado, propiciar a interação de suas diversas instâncias e, por outro lado, avaliar o perfil dos municípios, seus programas e projetos, identificando os principais problemas e suas potencialidades quanto à legislação, estrutura, recursos humanos, dotações orçamentárias, calendário e eventos.</p> <p>Elaboração e institucionalização de instrumentos que agilizem e aprimorem as diversas ações de acompanhamento, análise e avaliação dos investimentos financeiros na implementação de programas e projetos de esporte e de lazer (sítios, ouvidorias e disques-denúncia, entre outros mecanismos), a fim de garantir a transparência na elaboração e na execução dos programas que visam a atender as demandas sociais por esporte e lazer,</p>	<p>acessibilidade e sustentabilidade.</p> <p>Meta 03 – Garantir, na implementação do projeto, normas que permitam um controle social capaz de fiscalizar e monitorar os espaços públicos, criando medidas educativas de conscientização da sociedade civil na preservação e na cogestão dos espaços públicos esportivos e de lazer.</p> <p>Meta 04 – Implantar gestão compartilhada, envolvendo setores da sociedade civil [...], assegurando as contrapartidas dos parceiros envolvidos.</p>

Quadro 3 - Deliberações das Conferências Nacionais do Esporte – Controle Social (continuação)

	I CNE	II CNE	III CNE
		<p>principalmente, àqueles programas geridos por órgãos públicos e/ou entidades privadas que utilizam recursos públicos.</p> <p>Criação, implementação e manutenção de um Sistema Nacional de Informação e Documentação em Esporte e Lazer a fim de fazer interagir organismos e redes nacionais e internacionais, governamentais e não governamentais (sítios, portais, bibliotecas virtuais, bancos de dados, museus, centros e institutos de pesquisa, universidades, secretarias estaduais e municipais, entre outras.) visando subsidiar a pesquisa e a formulação de programas e projetos, e o aperfeiçoamento contínuo da gestão em todas as instâncias do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.</p> <p>Realizar campanhas, a partir do Ministério do Esporte, que divulguem às empresas os benefícios das políticas de isenção fiscal, por meio de cartilhas simplificadas de orientação a serem distribuídas junto às entidades governamentais e não governamentais, clubes, escolas, associações e outras que atuarão na captação de recursos para o financiamento de ações de esporte e lazer.</p>	

Fonte: Elaborado pela autora a partir das Resoluções e Anais das Conferências.

Da análise comparativa das resoluções das três conferências nacionais, verificou-se na III CNE uma redução significativa de deliberações, no que diz respeito à temática do controle democrático, pois, se anteriormente era um eixo do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, na última versão limitou-se a uma ação de uma linha estratégica e a alguns pontos diluídos em outras linhas. Essa redução foi causada em parte pela metodologia adotada nessa Conferência e devido à decisão de congelar as deliberações anteriores para mudar a agenda da política esportiva.

Com efeito, não são poucas as críticas sobre a ausência de implementação das deliberações das conferências desde a sua primeira edição e há controvérsia sobre o lócus de aprovação para a realização dos megaeventos no Brasil.

Em dissertação de mestrado defendida na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) em 2010, Lia Castelan estudou a configuração da política esportiva e de lazer no Governo Lula, tendo como recorte as Conferências Nacionais do Esporte realizadas pelo governo federal. Ao analisar os Planos Plurianuais que vigoraram durante o mandato de Lula (2004-2007 e 2008-2011), a autora faz a seguir uma alarmante constatação:

Vemos que de fato não está exposto nas ações do programa nenhum indício da construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer, antiga reivindicação da área, presente nas deliberações de duas Conferências Nacionais, e que não tem recebido nenhum incentivo do governo. Este apenas usa a nomenclatura “Sistema Nacional de Esporte e Lazer” para discriminar gastos necessários à própria manutenção do Ministério e de qualificação dos seus funcionários. (CASTELAN, 2010, p. 65).

Castelan (2010) afirma que, diferentemente das deliberações das Conferências, as ações que vêm sendo implementadas pelo Ministério do Esporte não estão correspondendo às decisões tomadas nesses fóruns e exemplifica:

A determinação de trazer os eventos de tamanha proporção e de visibilidade internacional para o Brasil não tem base nas deliberações nas duas primeiras Conferências Nacionais e nem na Política Nacional do Esporte [...]. Também no próprio PPA do período em que o governo assumiu o compromisso internacional de sediar os eventos (PPA 2004/2007) não há nenhuma menção sobre receber eventos esportivos de tamanha importância. (CASTELAN, 2010, p. 132).

Ademais, autoras como Neri e Suassuna (2009), Terra et al. (2009) e Werle (2010) reconhecem que a realização das conferências exemplificam iniciativas públicas que contribuíram para tornar o debate acerca do esporte e lazer mais democrático, oportunizando a participação popular na tomada de decisões na área.

Contudo, ao identificar a perspectiva de gestão democrática na administração pública de esporte e lazer em âmbito federal, Melo (2008) questiona o que de fato essa iniciativa teve de inovadora, levantando algumas contradições sobre a legitimidade do processo, a saber:

O primeiro ponto a se deparar, e que vale a atenção, é este processo de encontros e conferências nos âmbitos regionais, municipais e estaduais antecedendo a conferência nacional. Este processo possibilitou que diversas instituições da sociedade pudessem ser ouvidas e representadas nas demais conferências que iam sendo feitas. Claro que, mais uma vez, não podemos nos deixar iludir, achando que todos os segmentos foram ouvidos e representados, uma vez que, aqueles que participaram deste processo, puderam notar que diversas instâncias da sociedade ficaram de fora deste processo. (MELO, 2008, p. 83).

No mesmo sentido, Castellani Filho (2008) também reconhece, de todas as ações do governo federal em relação ao esporte e lazer, a que se encontrava numa perspectiva emancipatória era a realização das Conferências Nacionais, por trazer à tona o debate em torno da criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Porém, além desse reconhecimento, o autor também fez suas críticas, alertando que

A não realização de sua terceira versão em 2008, ou mesmo em 2009, já anunciava algo pouco promissor. A falta de vontade política do Ministério do Esporte de dar vazão à construção das condições objetivas para a consecução das deliberações tomadas naquele fórum ficou evidente tanto com o simples enumerar das deliberações que vieram a se materializar em política de governo [...]. Aquilo que era central na segunda Conferência se mistura a outros eixos de debate, numa clara perda de importância. [...] O documento que a anuncia é forjado em uma matriz aparentemente ousada, mas tacanha quando revelada sua base paradigmática - a do alto rendimento - e sua perversa materialização em políticas de governo. Se não ficarmos atentos, seremos vítimas de engodo, legitimando aquilo já decidido na (...) política real. Peguemos por exemplo a realização, em nosso país, da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, de cuja decisão participou a FIFA e CBF e o COI e COB, respectivamente, bem como a política de financiamento do esporte desavergonhadamente voltada para o alto rendimento em detrimento da compreensão do direito ao acesso ao esporte e ao lazer por parte da sociedade brasileira. (CASTELLANI FILHO, 2011, p. 10).

Diante de tantas controvérsias, é importante reconhecer que a realização das conferências de esporte foi, sim, uma iniciativa pioneira do governo petista em âmbito federal, que “em tese” demonstrava o interesse de consolidação de uma gestão pública de esporte e lazer como instrumento de democratização e participação popular.

Assim, é possível visualizar perspectivas de mudança nas recomendações sobre gestão participativa e controle democrático descritas nas deliberações das três Conferências Nacionais do Esporte, especialmente aquelas relacionadas ao Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Por outro lado, quando em 2007 o Ministério do Esporte mudou o rumo da agenda da política esportiva, antes centrada na dimensão social, para se subordinar à agenda econômica, priorizando a realização de megaeventos no país, com o objetivo de transformar o Brasil numa potência olímpica, inclusive financiando fortemente os empreendimentos

vinculados a estes eventos, jogou abaixo a expectativa de garantia do esporte como direito social.

Isso tudo se tornou mais grave quando o espaço da decisão da política foi deslocado para o topo do Estado, em articulação com os comitês gestores dos megaeventos, retirando a legitimidade das conferências e dos demais arranjos participativos, o que significa decisões tomadas pelo alto e o fechamento dos espaços públicos de participação social e controle democrático.

Constata-se, então, que esse canal de participação democrática não se configurou como lócus de decisão da política esportiva nos últimos anos, pois as conferências não se tornaram a instância máxima de deliberação da agenda política, conforme indicação do I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. E, principalmente, não foi cumprida a maioria das suas deliberações, como também sequer foi mantida a periodicidade da sua realização bienalmente.

Aliás, as evidências indicam a falta de vontade política para fazer valer a maioria das deliberações tomadas nesses espaços participativos, o que leva a assegurar que as três conferências de esporte realizadas no mandato de Lula serviu muito mais para legitimar as políticas executadas pelo governo, criando uma falsa aparência de democracia participativa, do que, de fato, para influenciar um processo de mudança que garantisse o direito ao esporte.

Na prática, observa-se mais o mero reconhecimento formal pelo Ministério do Esporte da importância da universalização do esporte e lazer do que a sua real efetivação, ficando comprovado que “[...] as ‘conferências’ são um marco mais retórico do que concreto”. (TERRA et al., 2009, p. 4).

Mesmo considerando que ainda são poucas as iniciativas de mudança na política esportiva nacional, reconhece-se que as indicações das conferências criariam, se implementadas, possibilidades reais de participação popular e controle democrático nas políticas públicas de esporte e lazer, que poderiam favorecer avanços na democracia participativa. Porém,

Se não houver intensa mobilização da sociedade civil, desde a escolha de seus representantes até a busca da construção de canais diretos de participação, o controle social sobre as políticas públicas permanecerá muito restrito. Para alterar a tendência histórica de subordinação da sociedade civil ante ao Estado, é preciso que se permita e se estimule a atuação da população como interlocutora, dotada de representatividade e legitimidade, no processo de encaminhamento e tomada de decisões. Trata-se da construção de uma nova cultura política que consolide a participação da sociedade civil na gestão de políticas públicas em geral. (BONALUME, 2008, p. 169).

Para tanto, é evidente a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação

popular e controle democrático nas políticas públicas de esporte e lazer como forma de garantir a efetiva participação da sociedade civil nas decisões da política esportiva brasileira.

A partir do panorama geral da política esportiva dos Governos Lula-Dilma, analisar-se-ão as alterações de ordem jurídico-institucional ocorridas na estrutura formal de participação no processo de formulação de políticas públicas no setor esportivo e, em especial, do Conselho Nacional do Esporte.

5.3 Ordenamento legal do CNE: da reestruturação ao funcionamento

O Conselho Nacional do Esporte (CNE) localiza-se entre aqueles reformulados pelo governo Lula. A Lei nº 10.672, de 15 de maio de 2003, alterou dispositivos da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé). O art. 11 desta Lei manteve o CNE como órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte. Permaneceram todas as atribuições do CNE previstas pelo Governo FHC na Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé), embora o Decreto nº 4.201/2002 tenha acrescentado outras e modificado a composição, como foi detalhado anteriormente, com uma pequena adequação à nova denominação do Ministério do Esporte.

A alteração mais concreta da referida Lei se deu no tamanho e na forma de composição do Conselho. A nova redação dada ao art. 12-A da Lei nº 9.615/1998 determinou que o CNE fosse composto por vinte e dois membros indicados pelo Ministro do Esporte, ou seja, uma ampliação de mais quatro membros para o Conselho em relação ao anterior, mantendo a determinação do período da ditadura militar, de que o presidente do CNE é o titular da pasta.

Isso diferencia o CNE de outros Conselhos Nacionais, como, por exemplo, o de Assistência Social, o de Saúde e o dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos quais o presidente do órgão é escolhido em eleição direta dentre os componentes, alternando a representação governamental e da sociedade civil. Saliente-se que essa definição está na contramão das deliberações da 1ª CONSOCIAL (BRASIL, 2012, p. 51) que indica “[...] garantir, por lei, que todos os conselhos sejam presididos por representantes da sociedade civil”, como forma de manter a autonomia desse mecanismo de participação perante o Estado.

Em 17 de julho de 2003, o Ministério do Esporte publicou a Portaria nº 92, pela qual aprovou o seu Regimento Interno (RI) e incluiu, no Título VIII, o Regimento Interno do Conselho Nacional do Esporte. O art. 1º desse título assim estabelece:

O Conselho Nacional do Esporte é órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte, e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto, que, além da função de assessoramento, atuará com vistas a promover o desporto como direito de todos e coibir as práticas abusivas na sua administração e exploração. (BRASIL, 2003d).

A natureza do CNE é explicitada nessa definição. Se comparada com a última demarcação feita durante o Governo de FHC e também ao próprio artigo da Lei que o reformulou, observa-se que houve no RI uma mudança de lugar. Em primeiro plano, foi delineado o caráter deliberativo do órgão, para, posteriormente, definir-se a dimensão normativa e de assessoramento. Resta saber se a priorização ocorreu no desenvolvimento das ações do Conselho.

Como já assinalado, o Regimento descreve as competências do CNE definidas pela Lei nº 10.672/2003 e pelo Decreto nº 4.201/2002, apenas acrescentando a palavra lazer, quando se refere ao Plano Nacional do Desporto. Altera também a atribuição na Lei, que antes previa: “propor prioridades para o plano de aplicação de recursos do Ministério do Esporte”, para: “propor prioridades para o plano de aplicação de recursos públicos destinados ao fomento do desporto”. (BRASIL, 2003d).

O RI detalha a organização do Colegiado, incluindo as atribuições dos conselheiros e do presidente do CNE. Chamam atenção entre as funções do presidente, aquelas relativas aos incisos II e III do art. 4º, que determinam respectivamente: “presidir e convocar reuniões ordinárias e extraordinárias e definir a pauta dos assuntos a serem discutidos e votados em cada reunião” (BRASIL, 2003d). Ao lado disso, aos conselheiros cabe “apresentar, por escrito, propostas sobre assuntos em análise ou que possam vir a ser analisados no Conselho, entregando a original ao Presidente e cópias aos demais Conselheiros”. (BRASIL, 2003d).

Nota-se que a prerrogativa de presidir, convocar e, principalmente, definir a pauta das reuniões é do presidente do CNE, que não por acaso é o Ministro do Esporte. O Regimento “permite” certo protagonismo dos conselheiros, quando inclui a possibilidade de apresentarem propostas de assuntos para as pautas. Porém, é necessário investigar se algum deles fez uso dessa probabilidade e se foi acatada pelo Colegiado.

O Regimento também versa minuciosamente sobre as reuniões do Conselho. A primeira ressalva a fazer diz respeito ao art. 6º, o qual prevê que o CNE poderá ter reuniões convocadas por proposição de dois terços do Colegiado. O § 1º do mesmo dispositivo determina que as reuniões ordinárias do CNE aconteçam a cada mês ou bimestre, conforme convocação do presidente.

O cumprimento desse artigo que trata da regularidade das reuniões será considerado na análise das atas das reuniões do Conselho, bem como no depoimento dos seus integrantes, tema do próximo capítulo.

O art. 7º do RI trata das Resoluções, dos Atos Normativos e das Recomendações, conceituando e definindo no § 5º que estas possuem força coercitiva após a respectiva publicação no DOU e ainda que “a publicação das Deliberações e Atos Normativos expedidos pelo CNE é condição de eficácia e validade dos atos”. (BRASIL, 2003d, art. 9º, § 3º), não cabendo veto do Ministro do Esporte, como ocorreu com a edição do Decreto nº 4.201/2002 e, durante muito tempo, com o Conselho Nacional de Saúde, conforme analisado a seguir por Schevisbiski (2007)

Afirmamos que o desenho institucional do Conselho Nacional de Saúde, embora atenda os preceitos de participação e controle social tão caros ao movimento pela reforma sanitária brasileira, e, além disso, tenha passado por reformulações em 1998 no seu Regimento Interno, e em 2006, no que se refere ao processo de escolha de seus conselheiros – processo eleitoral - , continua dependendo do aval do Ministro para promulgar suas principais decisões. [...] Sugerimos que existe um poder de veto no processo decisório do Conselho Nacional de Saúde, estabelecido pelo seu próprio desenho institucional. O Ministro da Saúde, [...] também assegura a possibilidade de vetar resoluções emitidas pelo CNS. (SCHEVISBISKI, 2007, p. 69).

O caráter deliberativo do CNE está consignado no art. 9º do Título VII do RI, quando determina que “o Conselho deliberará por maioria simples, em votação aberta, presentes a metade mais um de seus membros, não se admitindo a delegação nem a representação”. (BRASIL, 2003d). Acrescenta-se que o presidente do CNE terá direito a voto nominal e de desempate, se necessário.

Essa natureza deliberativa só adquire relevância, se, de fato, o Conselho Nacional do Esporte tiver poder de decisão na definição da política esportiva do país, desde a sua formulação, passando pela definição de prioridades na distribuição de recursos e pela fiscalização da sua aplicação.

Por sua vez, nas Disposições Finais do Regimento Interno está previsto no art. 13 que o CNE poderá deliberar por provocação do Ministério Público da União, do Congresso Nacional, ou por proposição de segmentos organizados da sociedade civil, tratando-se de matéria relevante para o aprimoramento e moralização do desporto nacional.

Cumprido destacar que diversamente dos Conselhos Nacionais de Políticas Públicas da Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente, que aprovam seus próprios regimentos internos em resoluções específicas, o CNE teve seu Regimento outorgado por portaria ministerial, vinculado ao Regimento Interno do próprio ministério, denotando certa subordinação institucional.

Para a primeira composição do CNE no Governo Lula, foi publicada pelo então Ministro Agnelo Queiroz, a Portaria nº 98, de 29 de julho de 2003, com os seguintes membros:

- I - Ministro de Estado do Esporte;
- II - Secretário Executivo do Ministério do Esporte;
- III - Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento;
- IV - Secretário Nacional de Esporte Educacional;
- V - Secretário Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer;
- VI - Representante do Comitê Olímpico Brasileiro - COB;
- VII - Representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB;
- VIII - Representante da Comissão Nacional de Atletas - CNA;
- IX - Representante do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer;
- X - Representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer;
- XI - Representante dos Clubes Sociais;
- XII - Representante do Conselho Federal de Educação Física - CONFEF;
- XIII - Representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE;
- XIV - Representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira - CDMB;
- XV - Representante da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes de Desporto - ONED;
- XVI - Representante da Confederação Brasileira de Futebol - CBF; e
- XVII - Seis representantes do esporte nacional, a serem indicados pelo Ministro de Estado do Esporte. (BRASIL, 2003e)

Como mostrado, foi expressiva a alteração na composição do CNE a partir do Governo Lula. As modificações realizadas foram:

- a) deixa de haver previsão legal quanto à composição do Conselho, passando a depender única e exclusivamente da vontade política do Ministro do Esporte. Isso revela um retrocesso, além de se configurar como antidemocrático, pois, dependendo do jogo de interesse e da correlação de força, a composição do CNE pode ser alterada por resolução interna do Ministro do Esporte, que continua sendo o presidente do Conselho. Além disso, o Ministro ainda dispõe do voto de qualidade.
- b) na representação governamental foram retirados todos os representantes de ministérios que possuíam assento no CNE (Justiça, Educação, Trabalho e Emprego e Relações Exteriores) e substituídos em mesmo número por três Secretários Nacionais e pelo Secretário Executivo do Ministério do Esporte. Esta decisão revela uma falta de visão acerca da importância de estabelecer

políticas intersetoriais, através da interlocução com pastas afins e majora a representação do órgão executivo do esporte.

- c) foi acrescentada a representação dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer; dos Clubes Sociais; do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte; da Organização Nacional de Entidades do Desporto (ONED) e da Comissão Desportiva Militar Brasileira (CDMB). Considera-se positiva a inclusão das três primeiras e não prioritária a representação militar, face à nova conjuntura do país, como também a da ONED, por não ser uma organização componente do Sistema Nacional de Desporto.
- d) foi retirada a representação do Congresso Nacional, o que importou numa inabilidade política, considerando a necessidade de diálogo permanente com o Poder Legislativo, para o aperfeiçoamento da legislação esportiva do país, bem como das questões orçamentárias envolvendo o setor.
- e) os três representantes suprimidos do Poder Legislativo foram adicionados à representação do esporte nacional que já possuía três assentos, passando a ter seis vagas no CNE, todos de livre escolha do Ministro do Esporte.
- f) foi mantida a representação do COB, da CPB, da CNA, do CONFEF, da CBF e do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer. A mudança aqui foi apenas em relação à substituição por um representante do órgão e não necessariamente o seu presidente. Observa-se que a permanência desse tipo de composição continua a priorizar a representação do esporte de alto rendimento e não inova no que se refere à legitimidade de outros setores atuantes na área e também dos movimentos sociais que se tornaram protagonistas das ações políticas no período da Copa do Mundo no País, como, por exemplo, os Comitês Populares da Copa.

Corroborando as críticas feitas ao CNE na era Lula, Bueno (2008) afirma que na nova composição do Conselho a representatividade do esporte de alto rendimento volta a ter a supremacia, com 63,3% dos assentos.

Ademais, a Portaria nº 98/2003 prevê ainda a instituição de comissões destinadas a examinar questões relevantes do esporte nacional, descrevendo sua composição e seu funcionamento. Determina também que será a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte a unidade administrativa que dará apoio ao CNE e às comissões.

Bueno (2008) identificou duas comissões vinculadas ao CNE. Uma delas, a Comissão Nacional de Atletas (CNA) foi criada pelo Ministério do Esporte em 17 de outubro

de 2000, fruto de reivindicação de um grupo de atletas olímpicos que pleiteava maior participação na condução da vida esportiva nacional. A CNA teve como primeiro presidente Lars Graell e Ana Moser, como sua vice-presidente. A outra foi a Comissão “Paz no Esporte”, criada em 2004 para propor medidas de combate à violência ao esporte em geral e ao futebol em particular.

Pelo visto, a CNA adquiriu *status* de comissão permanente, pois conquistou cadeira cativa no CNE desde 2002, no Governo de FHC, e permanece integrando o Conselho até os dias atuais. Registra-se que essa representação tem caráter dúbio, pois nasce como representação da sociedade civil, porém é institucionalizada pelo ME, o que pode identificá-la em estreita ligação com a representação governamental.

Em relação às atribuições do CNE, o Governo Lula acrescentou ainda a análise e deliberação de bolsas para atletas, por intermédio da Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, determinando que

Atletas de reconhecido destaque, de modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas, que sequer sejam vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional ou ao Comitê Paraolímpico Internacional, poderão pleitear a concessão da Bolsa-Atleta nas categorias estudantil, nacional ou internacional, mediante indicação das entidades nacionais dirigentes dos respectivos esportes, referendada por histórico de resultados e situação nos rankings nacional e/ou internacional da respectiva modalidade. (BRASIL, 2004a).

Para tanto, o art. 6º da referida Lei estabelece que “as indicações referentes às modalidades previstas no art. 5 desta Lei serão submetidas ao Conselho Nacional do Esporte (CNE), para que sejam observadas as prioridades de atendimento à Política Nacional do Esporte e as disponibilidades financeiras”. (BRASIL, 2004a). Isso quer dizer que foi criada uma nova atribuição para o CNE, não prevista anteriormente.

Esta determinação foi reiterada pelo Governo Dilma com a publicação da Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, que alterou o art. 5º da Lei nº 10.891/2004, como segue:

O Ministro de Estado do Esporte **submeterá ao Conselho Nacional do Esporte** - CNE a análise e deliberação acerca de pleito de concessão de bolsas para atletas de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas, e respectivas categorias, que serão atendidas no exercício subsequente pela Bolsa-Atleta, observando-se o Plano Nacional do Desporto e as disponibilidades financeiras. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

A nova atribuição do CNE apenas adiciona mais um elemento para a política em curso relativa ao esporte de alto rendimento, pois passa a ser competência do órgão aprovar a lista de atletas que serão contemplados com o subsídio público para representar o País. Nada acrescenta em relação à garantia do direito ao esporte.

Estranhamente, em 7 de agosto de 2012 foi editado o Decreto nº 7.784, que no art.

24 do seu Anexo I – Estrutura Regimental do Ministério do Esporte - atribui ao Ministro do Esporte a definição de competências do CNE, embora estas estejam previstas na Lei nº 9.615/1998, que continua em vigor. Na prática, além de ilegal, tal medida subordina expressamente o CNE ao Ministro do Esporte, retirando qualquer autonomia desse mecanismo de participação popular.

Posteriormente, em 8 de abril de 2013, foi publicada outra regulamentação para a Lei Pelé, com a edição do Decreto nº 7.984, que revogou o Decreto nº 4.201/2002. O novo regulamento definiu que o Sistema Brasileiro de Desporto tem por objetivo garantir a prática desportiva regular e melhorar o seu padrão de qualidade, compreendendo: o Ministério do Esporte, o Conselho Nacional do Esporte e o Sistema Nacional do Desporto, como também os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De forma complementar, o § 2º do art.5º desse Decreto assegura que “[...] poderão ser incluídas no Sistema Brasileiro de Desporto as pessoas jurídicas que desenvolvam práticas não formais, promovam a cultura e as ciências do desporto e formem e aprimorem especialistas, consultado o Conselho Nacional do Esporte” (BRASIL, 2013a). Essa demarcação legal flexibiliza em demasia o ingresso no sistema, uma vez que não definiu critérios objetivos.

É, pois, o Capítulo III do Decreto nº 7.984/2013 inteiramente dedicado ao Conselho Nacional do Esporte. Sua natureza e a quantidade de membros, previstos no art. 9º, não foram alterados em relação à Lei anterior.

Porém, o parágrafo único do art. 9º determina que “o CNE tem por objetivo buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população e a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional” (BRASIL, 2013a).

O estabelecimento desse objetivo, além de confundir as atribuições do CNE com as do Ministério do Esporte, como órgão gestor da política, esclarece qual paradigma pauta a política esportiva do governo brasileiro. Aquele relativo ao desenvolvimento da aptidão física, que tem o “desporto nacional” como prioridade, omitindo-se por completo em relação à primazia constitucional do esporte educacional. Neste aspecto, o ordenamento legal do Governo Dilma para o setor esportivo assemelha-se ao do período da ditadura militar, embora com aparência de modernização.

Além disso, foi adicionado no § 1º do art.10, um critério para indicação dos representantes do Conselho definido da seguinte maneira: “na escolha dos membros do CNE deverão ser observados os critérios de representatividade dos componentes do Sistema

Brasileiro do Desporto e de capacidade de formulação de políticas públicas na área do esporte”. (BRASIL, 2013a).

A dúvida fica em relação ao grau de subjetividade do critério de “capacidade”, como também a dificuldade para mensurar a representatividade dos componentes do Sistema Brasileiro de Desporto.

O dispositivo legal determinou ainda que o Ministro de Estado do Esporte, o Secretário Executivo e os Secretários Nacionais do Ministério do Esporte serão membros natos do CNE, tendo os demais integrantes e seus suplentes o mandato de dois anos, permitida uma recondução consecutiva.

Essa determinação confronta amplamente a deliberação da 1ª CONSOCIAL, que propõe a extinção da figura do presidente nato. No CNE, além do presidente, passam a ter assento permanente mais dois Secretários Nacionais do Ministério do Esporte. Isso revela uma posição retrógrada e nada democrática, na contramão do discurso do governo “democrático-popular”.

O Decreto estabelece ainda que “caberá ao Ministro de Estado do Esporte expedir ato normativo próprio para especificar a composição do CNE.” (BRASIL, 2013a), o que significa a manutenção da prerrogativa definida no Governo Lula, de o Ministro do Esporte compor o CNE a seu bel prazer, ficando à mercê da sua manipulação política.

Este ato retira qualquer garantia de participação efetiva dos segmentos que atuam na área e coloca em risco, além da representatividade do Conselho, qualquer autonomia por parte dos representantes da sociedade civil, considerando a possibilidade legal de substituição de membros por simples divergência político-ideológica.

Quanto às atribuições do CNE, o referido Decreto prescreve pequenas alterações. A mais significativa diz respeito à possibilidade de “propor ações para incentivar boas práticas de gestão corporativa, de equilíbrio financeiro, de competitividade desportiva e de transparência na administração do desporto nacional”. (BRASIL, 2013a), o que pode permitir uma atuação do CNE na perspectiva de controle democrático, se assim desejar agir.

Em suma, se apreende desse conjunto de marcos legais relativo ao Conselho Nacional do Esporte, que tanto no Governo Lula quanto no primeiro mandato de Dilma, o Ministério do Esporte, conduzido pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pouco contribuiu para alterar o caráter conservador de funcionamento desse órgão de deliberação da política esportiva brasileira, com efetiva representatividade e participação da sociedade civil para cumprir a função de controle democrático da política esportiva nacional.

Pelo contrário, algumas reformulações realizadas na legislação do CNE retrocederam em relação aos princípios democráticos, negando o caráter “democrático-popular”, como se autodenominam os governos petistas.

O quadro síntese a seguir foi elaborado para facilitar uma visão panorâmica do arcabouço legal do Conselho Nacional do Esporte nos Governos Lula-Dilma.

Quadro 4 - Caracterização do Conselho Nacional do Esporte nos Governos Lula-Dilma

	CNE 2003	CNE 2013
Norma Legal	Lei nº 10.672	Decreto nº 7.984
Vigência	15/05/2003	08/04/2013
Vinculação	Diretamente vinculado ao Ministro do Esporte e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto.	Diretamente vinculado ao Ministro do Esporte e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto.
Natureza	Órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento.	Órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento
Mandato	2 anos, com uma recondução	2 anos, permitida uma recondução consecutiva.
Nº membros	22	22
Presidência	Ministro do Esporte	Ministro do Esporte,
Nomeação	Indicados pelo Ministro do Esporte	Indicados pelo Ministro do Esporte
Composição	O CNE será composto por vinte e dois membros indicados pelo Ministro do Esporte, que o presidirá. São membros natos do CNE o Ministro de Estado do Esporte, o Secretário-Executivo e os Secretários Nacionais do Ministério do Esporte.	Caberá ao Ministro de Estado do Esporte expedir ato normativo próprio para especificar a composição do CNE.
Competência	<p>I - zelar pela aplicação dos princípios e preceitos desta Lei;</p> <p>II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto;</p> <p>III - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>IV - propor prioridades para o Plano de Aplicação de Recursos do Ministério do Esporte;</p> <p>V - exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva;</p> <p>VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações, com as peculiaridades de cada modalidade; e (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011);</p> <p>VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.</p> <hr/> <p>Análise e deliberação de concessão de Bolsa-Atleta (Lei nº 10.891/2004).</p> <hr/> <p>Apreciar contas e relatórios de auditorias de entidades desportivas que recebam recursos públicos (art. 46-A, Lei 9.615/1998).</p>	<p>I - zelar pela aplicação dos princípios constantes da Lei nº 9.615, de 1998;</p> <p>II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto e contribuir para a implementação de suas diretrizes e estratégias;</p> <p>III - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inclusão social através do esporte;</p> <p>IV - propor diretrizes para a integração entre o esporte e outros setores socioeconômicos;</p> <p>V - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;</p> <p>VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações, com as peculiaridades de cada modalidade;</p> <p>VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva;</p> <p>VIII - propor mecanismos para prevenção de atividades que visem fraudar resultados de competições desportivas;</p> <p>IX - propor ações para incentivar boas práticas de gestão corporativa, de equilíbrio financeiro, de competitividade desportiva e de transparência na administração do desporto nacional;</p> <p>X - apoiar projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e às práticas desportivas;</p> <p>XI - propor seu regimento interno, para aprovação do Ministro de Estado do Esporte; e</p> <p>XII - exercer outras atribuições previstas na legislação.</p> <hr/> <p>Análise e deliberação de concessão de Bolsa-Atleta (Lei nº 10.891/2004).</p> <hr/> <p>Apreciar contas e relatórios de auditorias de entidades desportivas que recebam recursos públicos (art. 46-A, Lei nº 9.615/1998).</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Todos esses aspectos analisados dizem respeito à dimensão do desenho institucional do Conselho Nacional do Esporte e, portanto, remetem à necessidade de avaliar-se em que medida a configuração atual do CNE contribui para o processo da sua institucionalização. Desse modo, o próximo capítulo tratará desse assunto.

6 O CNE NOS GOVERNOS LULA-DILMA: JOGANDO PARA CUMPRIR TABELA²⁶

Neste capítulo, abordam-se os elementos metodológicos que compõem a pesquisa, apresentando-os descritivamente, e, na sequência, expõem-se os resultados obtidos na análise empírica, organizados em tópicos relacionados às categorias selecionadas, com o intuito de responder às questões de partida levantadas na problemática do estudo.

6.1 Metodologia da pesquisa

Para responder as questões de partida apontadas na Introdução, o estudo teve como hipótese de trabalho a compreensão de que o Conselho Nacional do Esporte teve um papel legitimador das ações do Ministério do Esporte, afastando-se de seu papel como instância de participação e controle democrático da política esportiva brasileira no período analisado.

Foi para encontrar evidências que comprovem ou neguem essa resposta antecipada ao problema investigado que se determinou a escolha de como pesquisar. Portanto, a metodologia da pesquisa e todos os seus componentes seguem uma opção teórico-metodológica, considerando que o pesquisador deve revelar a teoria do conhecimento que fundamenta sua investigação.

Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa foi analisar se o CNE nos Governos Lula e Dilma (2003-2014) constituiu-se como espaço de participação e controle democrático e qual a sua contribuição para a Política Nacional do Esporte e para a universalização do direito ao esporte no Brasil, a orientação teórico-metodológica da pesquisa está baseada nos princípios da dialética. Porém, não em qualquer dialética, considerando que existem muitos tipos, mas, sim, na dialética entendida como método que permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e nas suas inter-relações. Trata-se do método do materialismo histórico-dialético que, segundo Netto (2011), uma vez determinado seu objeto, coloca-se a questão de como conhecê-lo, ou seja, a questão do método, visto que

Marx distingue claramente o que é da ordem da realidade, do objeto, do que é da ordem do pensamento (o conhecimento operado pelo sujeito): começa-se ‘pelo real e pelo concreto’, que aparecem como dados; pela análise, um e outro elementos são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações as mais simples. (NETTO, 2011, p. 42).

²⁶ Diz-se que uma equipe joga para cumprir tabela quando não possui mais chance de vitória numa competição esportiva.

Netto (2011) alerta também para a necessidade de manter a indissociável conexão que existe em Marx entre elaboração teórica e formulação metodológica, por não ser possível analisar o método sem a necessária referência teórica, assegurando que “o método implica, pois, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações.” (NETTO, 2011, p. 53).

Esta é uma opção que conduz à instigação, análise e identificação da realidade de uma forma crítica. É um método que estuda o objeto em todos os seus aspectos, que considera que nenhum fenômeno pode ser entendido de maneira isolada, que tudo se relaciona e interage, isto é, aborda a realidade tendo em vista as múltiplas determinações relacionadas ao fenômeno.

Para evitar uma análise meramente descritiva do fenômeno, considerou-se necessária uma visão contextualizada da realidade a ser estudada. Portanto, a avaliação do Conselho Nacional do Esporte na sua relação com a política esportiva brasileira, como aqui se propõe, não pode ser compreendida de maneira isolada e abstrata, mas a partir dos seus determinantes históricos, econômicos e políticos constitutivos da totalidade social.

Logo, esta investigação consiste numa pesquisa de natureza qualitativa, por ser adequada para entender-se a característica de um fenômeno social. Richardson (1999) a diferencia, afirmando que

As investigações que se voltam para uma análise qualitativa têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. (RICHARDSON, 1999, p. 80).

Contudo, não foram menosprezados os dados quantitativos, tendo em vista que no referencial adotado, as perspectivas qualitativas e quantitativas não se opõem; são complementares. Isso define melhor a pesquisa como quanti-qualitativa.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é caracterizada como explicativa, ponderando que está entre

Aquelas que se ocupam com o porquê dos fatos/fenômenos/processos que preenchem a realidade, isto é, com a identificação dos fatores que contribuem para sua ocorrência ou a determinam, ou com o modo pelo qual acontecem os fatos/fenômenos/processos. [...] Visa aprofundar o conhecimento da realidade para além das primeiras aparências. (SANTOS, 2007, p. 28).

Pelas fontes de dados, é definida como pesquisa de campo do tipo estudo de caso,

combinada a uma pesquisa bibliográfica e documental.

Sabe-se que o estudo de caso pode abranger uma pessoa, um grupo, uma comunidade ou até mesmo um acontecimento político. Laville e Dionne (1999) pontuam que a vantagem mais marcante do estudo de caso repousa na possibilidade de aprofundamento que oferece. Para eles, essa profundidade, embora ligada ao caso particular, não exclui toda forma de generalização, uma vez que,

Se um pesquisador se dedica a um dado caso, é muitas vezes porque ele tem razões para considerá-lo como típico de um conjunto mais amplo do qual se torna o representante, que ele pensa que esse caso pode, por exemplo, ajudar a melhor compreender uma situação ou um fenômeno complexo, até mesmo um meio, uma época. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 156).

Sendo assim, a pesquisa é caracterizada como um estudo de caso do tipo histórico-organizacional, porque recai sobre a vida de uma instituição: o Conselho Nacional do Esporte (CNE), que foi analisado no período de 2003 a 2014.

No período da pesquisa, o CNE teve sua composição definida na Portaria nº 98, de 29 de julho de 2003, do Ministro do Esporte, e modificada pela Portaria nº 158, de 30 de setembro de 2011, contudo esta apenas ajustou a composição à nova designação de duas das Secretarias Nacionais do Ministério do Esporte.

Por essa razão, foram privilegiados como sujeitos da pesquisa os membros do CNE, representantes do governo e da sociedade civil, definidos por critérios qualitativos de participação nas duas primeiras gestões do CNE no Governo Lula e os do primeiro mandato do Governo Dilma. Utilizou-se também como critério de seleção aqueles membros do Conselho que mais tempo permaneceram e/ou que se mantiveram nas três gestões analisadas. Ressalta-se que os representantes do CNE não têm seus mandatos coincidentes com os dos chefes do Poder Executivo e com os dos Ministros de Estado do Esporte.

Do total de oitenta e um (81) representantes que integraram o CNE ao longo de doze anos²⁷, compuseram a pesquisa: dezesseis (16) membros do Conselho e sua Secretária Executiva no período da sua instalação até 2013.

Para a operacionalização do estudo, foi adotada como técnica para a coleta de dados uma entrevista semiestruturada, entendida como “aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, [...] e que, em seguida oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se

²⁷ No período de 2003 a 2014, três ministros assumiram a titularidade da pasta do Ministério do Esporte, o que ocasionou rotatividade nos cargos comissionados e, conseqüentemente, na representação governamental do CNE. Além disso, outros órgãos governamentais apresentaram significativa alternância de representantes, como, por exemplo, a Comissão Desportiva Militar Brasileira. Isso justifica o expressivo número de representantes no CNE no período estudado.

recebem as respostas do informante.” (TRIVIÑOS, 1987, p. 146).

Para esse fim, foi elaborado como instrumento da pesquisa um roteiro de entrevista com perguntas abertas, que orientaram a abordagem dos temas centrais do estudo, como forma de facilitar o contato direto da investigadora com os sujeitos da pesquisa (Apêndice A).

As entrevistas foram realizadas no período de abril de 2014 a abril de 2015, de forma individual e presencialmente com treze (13) conselheiros, mais três (3) que responderam a entrevista por e-mail, totalizando dezesseis (16) entrevistados: nove (09) da sociedade civil e sete (07) do poder público. A escolha dos entrevistados privilegiou quantitativamente os representantes da sociedade civil, visando eleger as vozes que, em tese, são historicamente excluídas desses espaços de participação política. Além desses, foi entrevistada a Secretária Executiva do CNE.

As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos sujeitos e, posteriormente, transcritas para análise dos dados. Vários foram os locais de realização da entrevista, tendo sido a maioria efetivada na sede do Ministério do Esporte, durante a reunião do CNE e, também, na sede das entidades da sociedade civil, como, por exemplo: COB²⁸, CPB e CONFEF.

Além da entrevista, os procedimentos de coleta de dados adotados foram: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a observação.

A pesquisa documental teve como principais fontes: a Lei nº 10.672/2003 e o Decreto nº 7.984/2013 de criação do Conselho Nacional do Esporte, além do seu Regimento Interno, todas as 41 Resoluções aprovadas pelo CNE (Apêndice B), as 42 Portarias (Apêndice C), emitidas pelo Ministério do Esporte relativas ao CNE, além das Atas de 25 reuniões ordinárias e de uma extraordinária ocorridas no período investigado, para averiguar a dinâmica do seu funcionamento quanto à natureza, à composição, aos mandatos dos conselheiros, às competências, à organização e às principais deliberações desse Conselho. Todos os documentos passaram pelo procedimento de leitura, catalogação e classificação.

De forma complementar, apenas para perceber o *ethos* do Conselho, foi utilizada a observação, que aconteceu pela participação da pesquisadora na única reunião ordinária do Conselho Nacional do Esporte ocorrida durante o desenvolvimento da pesquisa de campo, em novembro de 2014, ainda no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff.

Como etapa final, procedeu-se à análise dos dados. Vários são os procedimentos

²⁸ Em agosto de 2014 o COB mudou sua marca de Comitê Olímpico Brasileiro para Comitê Olímpico do Brasil.

para se analisarem os dados de uma pesquisa. Nesta investigação foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, originalmente definida por Bardin (1979) como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1979, p. 44).

Essa técnica tem seu princípio básico explicado por Laville e Dionne (1999), qual seja:

Empreender um estudo minucioso de seu conteúdo, das palavras e frases que o compõem, procurar-lhes o sentido, captar-lhes as intenções, comparar, avaliar, descartar o acessório, reconhecer o essencial e selecioná-lo em torno das ideias principais. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 214).

Assim, o material foi organizado em ordem cronológica para selecionar seu conteúdo, considerando as dimensões do desenho institucional, da efetividade deliberativa e da representação política, com as seguintes categorias de análise: concepção da política; qualidade da representação; deliberação e poder de decisão; vontade política do governo e controle democrático.

6.2 CNE: análise do seu processo de representação, institucionalização e democratização

Neste tópico são apresentados os resultados da pesquisa baseados nas análises das Atas das reuniões, Resoluções e Portarias do CNE/ME, bem como nas entrevistas realizadas com os membros do Conselho Nacional do Esporte. Nele buscou-se desenvolver, na medida do possível, uma intersecção das informações contidas nos diferentes documentos.

Foram utilizadas como referências para análise dos dados coletados as seguintes fontes: o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (LIMA et al., 2014) sobre o processo de institucionalização da participação nos conselhos nacionais (Anexo A); as variáveis institucionais elaboradas por Faria e Ribeiro (2010, 2011) também para avaliar a efetividade dos conselhos nacionais, e ainda os eixos e indicadores utilizados por Lima (2014) para estudar a representação política em conselhos nacionais (Anexo B).

A metodologia empregada nessas pesquisas foi também adotada neste trabalho, considerando as especificidades do Conselho Nacional do Esporte.

6.2.1 O desenho institucional do CNE: aspectos da sua representação

Foram analisados aspectos da representação do CNE, sua composição, o mandato de seus representantes e o perfil dos conselheiros.

6.2.1.1 *Composição e mandato*

O Conselho Nacional do Esporte é composto por vinte e dois membros conforme detalhado no quadro que segue:

Quadro 5 - Composição do Conselho Nacional do Esporte

Membros	Representação	Indicação
Ministro de Estado do Esporte	Governo	Governo
Secretaria Executiva do Ministério do Esporte	Governo	Governo
Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento	Governo	Governo
Secretário Nacional de Esporte Educacional	Governo	Governo
Secretário Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer	Governo	Governo
Representante do Comitê Olímpico do Brasil - COB	Sociedade Civil	Própria
Representante do Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB	Sociedade Civil	Própria
Representante da Comissão Nacional de Atletas - CNA	Sociedade Civil	Própria
Representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Esporte e Lazer	Governo	Própria
Representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer - ASMEL	Governo	Própria
Representante dos Clubes Sociais - CBC	Sociedade Civil	Própria
Representante do Conselho Federal de Educação Física - CONFEF	Governo ²⁹	Própria
Representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE	Sociedade Civil	Própria
Representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira - CDMB	Governo	Própria
Representante da Organização Nacional de Entidades Dirigentes do Desporto - ONED	Sociedade Civil	Própria
Representante da Confederação Brasileira de Futebol - CBF	Sociedade Civil	Própria
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo
Representante do Esporte Nacional	Sociedade Civil	Governo

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2003e, 2011).

No ordenamento legal emitido pelos Governos Lula e Dilma, relativo ao Conselho Nacional do Esporte (Lei nº 10.672/2003, Decreto nº 7.984/2013, Portarias nº 98/2003 e nº 158/2011), não há definição sobre a proporcionalidade entre representantes do governo e da

²⁹ Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1998d).

sociedade (paridade) nem sobre a pluralidade na composição do CNE, assim como não é determinado quais são as entidades representativas da sociedade civil nem sua forma de indicação.

Os entrevistados foram unânimes em ratificar que é o Presidente do Conselho quem indica os membros do Ministério do Esporte e os seis representantes do esporte nacional. Ao serem questionados sobre os critérios dessas indicações, asseguraram que “geralmente os indicados eram ex-atletas renomados de modalidades esportivas diferentes” (REPRESENTANTE ASMEL/SECRETARIA NACIONAL ME), isto é, “personalidades” com significativa visibilidade no mundo esportivo.

Dentre as “estrelas do esporte” que compuseram o CNE, citam-se Maria Paula da Silva (basquete), Bernard Rajzman (vôlei) no mandato do Ministro Agnelo Queiroz; Hortência Marcari (basquete) e Ana Moser (vôlei), no exercício do Ministro Orlando Silva, e Ronaldo Nazário de Lima, “o fenômeno”, durante a presidência do Ministro Aldo Rebelo.

Pelo visto, o critério de indicação pelo “notório saber” aos conselhos de esporte na época da ditadura foi ressignificado nos governos democrático-populares por “notório desempenho esportivo”. Possivelmente essas nomeações devem ter buscado a legitimação das decisões do Conselho, com o uso do prestígio desses expoentes do esporte nacional.

Em relação à maneira de indicação dos demais representantes, soube-se pelo depoimento dos entrevistados que é de livre escolha de cada entidade, sendo geralmente indicado o seu presidente, apesar de a Portaria nº 98/2003 definir a designação de um representante do órgão ou entidade.

A análise da forma de composição dos conselhos realizada pelo IPEA apontou que,

Como regra geral, os cidadãos que vão ocupar as cadeiras em cada conselho são escolhidos no interior da entidade da sociedade civil ou pelo órgão público que representam, ou seja, a forma de escolha dos conselheiros no interior de sua instituição fica a critério de cada uma delas. (IPEA, 2013, p. 34).

A partir dessa avaliação, o IPEA identificou alguns padrões em relação à maneira de escolha das entidades que compõem os conselhos nacionais e os dividiu de acordo com a estruturação da composição em cinco modelos: entidades predefinidas, processo seletivo, indicado pela autoridade, eleições e misto.

Nessa perspectiva, é possível distinguir o CNE como aquele “[...] cuja composição depende de indicação pela autoridade, nos quais o chefe máximo do órgão vinculado pode escolher diretamente os conselheiros ou entidades da sociedade civil e órgãos públicos” (IPEA, 2013, p. 34), visto que o Decreto nº 7.984, de 08 de abril de 2013, determina

explicitamente que caberá ao Ministro de Estado do Esporte expedir ato normativo próprio para especificar a composição do CNE.

Então, formalmente, o Conselho Nacional do Esporte é composto por vinte e dois (22) membros, dentre os quais, originariamente, 40,9% são representantes do poder público e 59,1% representam a sociedade civil³⁰. Essa forma de representação do CNE com maioria da sociedade civil significaria uma grande abertura à participação da sociedade, considerado o universo dos conselhos nacionais existentes no País, pois a maioria ainda luta por composição paritária.

No entanto, cabe lembrar que o Presidente do CNE tem a prerrogativa de nomear livremente seis (06) representantes do esporte nacional, além do Secretário Executivo e três Secretários Nacionais do Ministério do Esporte. E ainda uma representação da Comissão Nacional de Atletas (CNA), que formalmente integra a sociedade civil, mas é caracterizada como uma comissão permanente do CNE, institucionalizada pelo Ministério do Esporte.

Atuam também como representantes governamentais: a CDMB, a representação dos secretários estaduais (Fórum Nacional), dos secretários municipais (ASMEL) e o CONFEF.

Isso significa que, na prática, há predominância de representantes governamentais ou indicados pelo Ministro do Esporte, o que caracteriza uma falsa maioria da sociedade civil no CNE. Melhor dizendo, nem maioria da sociedade civil, nem paridade, o CNE tem hegemonia governamental.

Se mesmo nos conselhos que possuem legalmente a definição da paridade, como princípio de equilíbrio na representação entre Estado e sociedade, não se tem garantia de equivalência real, considerando que esta envolve disputa permanente de hegemonia no interior dos conselhos, como chama atenção Tatagiba (2002), o que dizer do CNE, no qual supostamente a sociedade civil é majoritária, mas apenas no aspecto formal?

No CNE é possível localizar os diferentes segmentos que o compõem, de acordo com a classificação utilizada pelo Ministério do Esporte na eleição dos participantes para as Conferências Nacionais do Esporte, como pode ser visto no quadro a seguir

³⁰ Segundo depoimento da Secretária Executiva do CNE, nunca foram preenchidas as seis (6) vagas de representantes do esporte nacional. Como não houve portaria de alteração da composição, supõe-se que uma dessas vagas foi utilizada em outubro de 2013 para a designação do representante da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem.

Quadro 6 - Perfil das representações no Conselho Nacional do Esporte

Entidade/Cargo	Nº de Reuniões	Natureza Jurídica	Forma de Financiamento	Segmento	Limita mandato Dirigentes?
Ministro de Estado do Esporte	26	Pública	Pública	Gestor	Não
Secretário Executivo do Ministério do Esporte	22	Pública	Pública	Gestor	Não
Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento	24	Pública	Pública	Gestor	Não
Secretário Nacional de Esporte Educacional/Secretaria Nac. de Esporte, Ed., Lazer e Inclusão Social – SNE LIS	23	Pública	Pública	Gestor	Não
Secretário Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer/Secretaria Nacional do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDT)	21	Pública	Pública	Gestor	Não
Comitê Olímpico do Brasil COB	20	Privada	Pública	Entidades administradoras do esporte	Sim
Comitê Paralímpico Brasileiro CPB	23	Privada	Pública	Entidades administradoras do esporte	Sim
Comissão Nacional de Atletas CNA	16	Privada	Pública	Usuários	Não
Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	24	Privada	Pública	Gestores	Não
Associação de Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer – ASMEL	21	Privada	Pública	Gestores	Não
Clubes Sociais – CBC	23	Privada	Pública	Entidades de práticas do Esporte e do Lazer	Sim

Quadro 6 - Perfil das representações no Conselho Nacional do Esporte (continuação)

Entidade/Cargo	Nº de Reuniões	Natureza Jurídica	Forma de Financiamento	Segmento	Limita mandato Dirigentes?
Conselho Federal de Educação Física CONFEF	24	Pública	Pública	Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	Não
Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte CBCE	19	Privada	Privada	Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa	Sim
Comissão Desportiva Militar Brasileira CDMB	18	Pública	Pública	Gestores	Não
Organização Nacional de Entidades Dirigentes do Desporto ONED	24	Privada	Privada	Entidades administradoras do esporte	Não
Confederação Brasileira de Futebol CBF	15	Privada	Privada	Entidades administradoras do esporte	Não
Representante do esporte nacional	18	Privada	Privada	Usuários	Não
Representante do esporte nacional	12	Privada	Privada	Usuários	Não
Representante do esporte nacional	20	Privada	Privada	Usuários	Não
Representante do esporte nacional	17	Privada	Privada	Usuários	Não
Representante do esporte nacional	10	Privada	Privada	Usuários	Não
Representante do esporte nacional ³¹	7	Privada	Privada	Usuários	Não
Diretor-Executivo da autoridade brasileira de controle de dopagem	3	Pública	Pública	Gestores	Não

Fonte: Elaborado pela autora, baseado nas Atas das reuniões do CNE, nos Estatutos e sítios das entidades.

³¹ Vaga transferida para representação da Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem.

Os dados indicam a presença dos seguintes segmentos no CNE: 36,4% de gestores, 31,8% de usuários, 18,2% de representantes de entidades administradoras do esporte, 9,1% de representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e 4,5% de representantes de entidades de práticas do esporte e do lazer.

Observou-se que na composição do CNE não estão presentes todos os segmentos definidos pelo próprio Ministério do Esporte, ficando excluídas as representações de ONGs, movimentos sociais e populares; trabalhadores (as) e empresários (as). Merece destaque ainda o fato de que, no segmento de usuários, não estão representadas as comunidades.

O Decreto nº 7.984/2013, editado no Governo Dilma, determina apenas que na escolha dos membros do CNE sejam observados os critérios de representatividade dos componentes do Sistema Brasileiro de Desporto.

A propósito, o Relatório do TCU sobre o Sistema Nacional de Desporto (SND), publicado em 2015, confirma essa exclusão, pois, ao considerar o conceito de sistema e a interação entre seus integrantes, incluiu a análise sobre o papel do Conselho Nacional do Esporte e assegurou que

No CNE não há assento para representantes de todos os componentes do SND, como, por exemplo, confederações olímpicas ou paralímpicas (à exceção da Confederação Brasileira de Futebol), entre outros. Por outro lado, organizações que não constam do SND, têm assento no conselho, como, por exemplo, a Organização Nacional das Entidades do Desporto (ONED), que representa entidades de atividades desportivas e paradesportivas não enquadradas como olímpicas ou paraolímpicas. (BRASIL, 2015, p. 8).

Essa constatação do TCU questiona apenas a composição do CNE, do ponto de vista da representação do esporte de alto rendimento no Conselho. Portanto, observa-se que nem mesmo este segmento, historicamente privilegiado pelo CNE, possui sua representação abrangente.

Nesse sentido, é importante lembrar o alerta feito por Tatagiba (2002) sobre essa temática, ao explicitar:

A questão da representação não-governamental nos conselhos é uma questão muito delicada, porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências da pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e de velhas práticas de negociação com o Estado. (TATAGIBA, 2002, p. 61).

No que tange à natureza jurídica, embora 63,6% das representações com assento no CNE tenham caráter privado, paradoxalmente apenas 40,9% operam prioritariamente com financiamento privado.

Essas informações mostram que parcela expressiva das entidades privadas sobrevive com recursos públicos, o que deve levar a uma relação de certa subalternidade e

difícilmente haverá posições políticas contrárias aos interesses governamentais no âmbito do CNE. Maiores evidências serão buscadas na análise dos conteúdos e deliberações tomadas pelo Conselho.

No que concerne à proporcionalidade e à pluralidade da representação dos segmentos no CNE, alguns conselheiros da sociedade civil entrevistados evidenciaram desconhecimento ou deram pouca importância a esse aspecto, enquanto outros demonstraram clara compreensão sobre a temática, como se pode observar nos depoimentos abaixo a respeito da paridade.

É possível até que na lei estivesse 50%, mas na composição não, porque na hora que seis são indicados, efetivamente eles acabaram indicando pessoas ligadas a eles. Então, sem dúvida nenhuma, a paridade que estaria ou deveria estar contemplada, acaba não estando, porque na hora que você indica, vai indicar pessoas que evidentemente estão ligadas a você e não que sejam contra você ou que sejam neutras no processo. (REPRESENTANTE CONFED).

Eu acho que o Conselho Nacional do Esporte tem uma composição hegemonicamente governamental, não só pelos representantes diretos do governo federal, mas também há o representante dos secretários municipais e o outro, dos secretários estaduais, e ainda um representante do desporto militar. Há um conjunto: o ministro, o seu secretário executivo e os secretários de cada secretaria finalística; tem a ASMEL... então, são oito [...]. Essa composição, por si só, dava o tom das reuniões do Conselho [...] e aí, vêm os seis representantes do desporto nacional, que eram indicados pelo ministro e, portanto, não eram representantes do Estado, mas eram representantes que tinham certo alinhamento. Alguns com autonomia, em relação ao governo, mas, em sua maioria, com alinhamento ao governo. Tem como maioria uma sociedade civil domesticada, em função dos anos de tutela do esporte; é uma sociedade civil já dependente do financiamento estatal, por isso, bastante receptiva às propostas e agendas de governo. (REPRESENTANTE CBCE).

Quanto à diversidade de segmentos no CNE, os conselheiros citaram, de maneira geral, a ausência de representantes: de ligas, federações e confederações de outras modalidades esportivas; da indústria e do comércio do esporte; de ONGs, usuários do lazer e esporte, movimento não paralímpicos; dos Ministérios da Educação e da Saúde, bem como de representante dos atletas na ativa e não somente de ex-atletas, como constava no período da pesquisa.

E de maneira mais específica, um dos representantes da esfera governamental aponta a diversidade de segmentos presentes no CNE, da seguinte maneira:

Na verdade, o Conselho foi operacionalizado na primeira gestão do Ministro Agnelo e tinha essa preocupação de se ter um retrato amplo do mundo esportivo, [...] claro que se você tivesse o Comitê Olímpico e Paraolímpico, mas tivesse também os não olímpicos, tivesse atletas. Então, tentou-se clube; sempre se tentou um pouco essa paridade de representação, não necessariamente de sociedade civil, mas principalmente dos diversos segmentos esportivos. [...] representantes de Organizações Não Governamentais que trabalham com inclusão social, com trabalho social via esporte, com os grandes clubes, com os comitês olímpicos, paraolímpicos com as entidades não esportivas, com atletas e ex-atletas, com sindicato. Então, sempre se tentou dar uma composição razoavelmente paritária com o

desporto militar, CONFEF, sempre se tentou que todos os segmentos estivessem representados no Conselho. (REPRESENTANTE DA SECRETARIA NACIONAL/ME 1).

O conselheiro usou o aspecto da pluralidade para justificar a falta de paridade no Conselho, que importa o equilíbrio na representação do poder público e da sociedade civil. Na verdade, tanto a pluralidade quanto a paridade são fundamentais para o exercício do controle democrático. O depoimento do representante do poder público demonstra a confusão entre as duas dimensões.

Além disso, importa analisar o perfil das entidades da sociedade civil que compõem o CNE, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro 7 – Caracterização das entidades da sociedade civil no CNE

Entidades da sociedade civil	Caracterização
Comitê Olímpico do Brasil - COB	Associação civil de natureza desportiva, de utilidade pública, sem fins lucrativos, pertencente ao Movimento Olímpico Internacional, que atua no desenvolvimento do desporto olímpico. No conjunto com CPB e CBC, 83,8% das receitas dessas entidades vêm da Lei Agnelo/Piva.
Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB	Organização civil de interesse público, sem fins lucrativos, que tem por finalidade representar, dirigir e coordenar na área de sua atuação o segmento esportivo paralímpico brasileiro.
Comissão Nacional de Atletas CNA	Criada pela Portaria nº 127, do Ministério de Esporte e Turismo, de 27 de outubro de 2000, vinculada diretamente ao Ministro, como instrumento de gestão participativa. Foi recriada em 29 de abril de 2015, após 9 anos de inatividade, embora mantivesse representantes no Conselho Nacional do Esporte durante o período de 2007 a 2012, quando supostamente estava inativa.
Confederação Brasileira de Clubes – CBC	Associação civil de natureza desportiva, social, cultural e representativa de direito privado, sem fins econômicos, integrada por clubes esportivos sociais (filiados), sindicatos e federações (vinculados). 93% de sua receita é oriunda da Lei Agnelo/Piva.
Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE	Entidade científica que congrega pesquisadores ligados à área de Educação Física/Ciências do Esporte. É ligado à Sociedade Brasileira par o Progresso da Ciência (SBPC).
Organização Nacional de Entidades Dirigentes do Desporto - ONED	Associação civil sem fins econômicos. A ONED tem por finalidade apoiar e desenvolver ações para a defesa, elevação e manutenção da qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente, através das atividades desportivas e para-desportivas não enquadradas como olímpicas e paraolímpicas.
Confederação Brasileira de Futebol – CBF	Associação de direito privado, de caráter desportivo, dirigente do futebol brasileiro. Filiada à FIFA, CONMEBOL e ao Comitê Olímpico do Brasil. Não recebe recursos públicos de forma direta.

Fonte: Elaborada pela autora, baseado em Brasil (2015) Estatutos das entidades e Sítio do Ministério do Esporte.

Convém, neste ponto, sublinhar que pesam sobre algumas das entidades da sociedade civil que compõem o CNE graves acusações de irregularidades na gestão de recursos públicos e/ou na condução da gestão esportiva dessas entidades.

Segundo o TCU (2015), em 2007 e 2008, o COB utilizou 52% da receita oriunda da Lei Pelé (1,7% da receita das loterias) com custeio administrativo, em prejuízo das 28 confederações olímpicas. Em 2010, o COB perdoou dívida de quase R\$ 1 milhão com uma empresa (Olympo Marketing e Licenciamento) da qual é acionista majoritário.

Em 2015, o TCU apontou conflito de interesses do Presidente do COB e do Comitê Rio-16 (que tem o governo como fiador), com assinatura de contrato em que o Presidente do COB aparece como representante do contratante e do contratado. Embora o COB tenha modificado seu estatuto para limitar a duração do mandato dos seus dirigentes, atendendo ao disposto na Lei nº 12.868/2013, a exemplo do que fizeram a CPB e o CBC, o seu Presidente busca sua reeleição para o sexto mandato, no qual está há 21 anos.

E ainda, de acordo com o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) norte americano, a CBF está envolvida em esquema de recebimento de propinas de R\$ 120 milhões pagas aos três últimos presidentes referentes a contratos de transmissão e imagem (CHADE, 2015). Um ex-presidente da entidade foi preso na Suíça por solicitação do FBI. Tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei para submeter a CBF à fiscalização do TCU.

Dessa feita, pela caracterização da maioria das entidades da sociedade civil que compõem o CNE, é possível identificar que tais entidades nada têm a ver com o sentido originalmente gramsciano de sociedade civil, que conferia a importância desta para o processo de transformação social, no horizonte de superação da ordem burguesa. Tampouco pode ser caracterizada com a sociedade civil como sinônimo do terceiro setor, no processo denominado de “onguização” dos movimentos sociais, de acordo com Dagnino (2002), porque as ONGs e os movimentos sociais não têm assento no CNE.

Na realidade, as características das entidades presentes no Conselho de Esporte identificam-se muito mais com a perspectiva apontada por Montão (1999), qual seja: a sociedade civil dentro da lógica neoliberal, permeada pela racionalidade do mercado, o que resulta numa aproximação cada vez maior da sociedade civil com o mercado, configurando um conjunto de atores privados atuando no espaço público.

Isso faz lembrar a formação social brasileira, tipicamente patrimonialista, em que se dá o imbricamento entre o público e o privado no seio do Estado, preponderando, na maioria das vezes, os interesses privados.

O tipo de composição do CNE sugere uma concepção distante daquela que pensa

a sociedade civil no seio de suas contradições, em que grupos sociais antagônicos disputam hegemonia, isto é, o conselho como espaço de luta.

Se cabia ao Ministério do Esporte definir por meio de ato normativo próprio a composição do CNE, o partido que assumiu a titularidade da pasta optou por um pacto social com os setores mais conservadores do mundo esportivo, ao invés de ampliar a interlocução com os movimentos sociais e as organizações de trabalhadores para tornar o CNE efetivo na definição das políticas de esporte, como ilustrado no depoimento de um representante da sociedade civil: “Tinha uma reunião prévia, em algumas, duas ou três vezes aconteceu isso, os demais conselheiros esperando o término da reunião prévia do ministro com o Nuzman, que não era o representante do COB, mas quando ele vinha, era ele que falava e quem votava”. (REPRESENTANTE CBCE).

Observa-se que, mesmo não sendo possível localizar no meio esportivo uma sociedade civil muito diferente da que atualmente compõe o CNE, registra-se o aparecimento de novos atores históricos, a partir de 2013, com a realização dos megaeventos esportivos no Brasil, tais como: Bom Senso Futebol Clube, Atletas pela Cidadania, Frente Nacional de Torcedores. Esses movimentos caracterizam-se por apresentarem reivindicações de cunho mais avançado, como, por exemplo, alternância de poder nas entidades esportivas, o que os credenciaria como representantes legítimos dos movimentos sociais no CNE. No entanto, foram ignorados ou não privilegiados como interlocutores. Isto revela um aspecto da face conservadora dessa instituição.

Logo, a explicação sugere que foi feita a opção política de formar um “conselho de aliados”, buscando a participação da sociedade civil nos processos decisórios apenas para legitimação, evitando qualquer disputa de projetos políticos antagônicos. Como assinala Castellani Filho (2013):

Em sua busca desesperada por legitimação no campo esportivo – essencial para manutenção de seu *status* na esfera governamental –, os **senhores** do Ministério do Esporte provavelmente não se aperceberam, de início, do quanto se tornavam cada vez mais e mais semelhantes aos **senhores dos anéis**. E não só a eles, mas também àqueles que orbitavam em torno daquele setor contentando-se em servirem-se das migalhas que sobravam dos banquetes oferecidos pelas entidades de direito privado bancadas por recursos públicos. (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 64, grifo do autor).

Esse tipo de aliança política no CNE foi confirmado nos depoimentos colhidos, quando indagados sobre quais de seus membros possuíam maior poder de influência no Conselho. Além dos integrantes do Ministério do Esporte, que foram identificados como os mais vocais, o recordista de citação foi o representante do CONFEF, seguido dos representantes da CPB, ONED e CBC. Nesse sentido, ganha destaque o seguinte depoimento:

Não necessariamente, os membros mais ativos que se manifestavam, que mais apresentavam propostas eram aqueles que tinham maior influência. Os representantes do COB e da CBF falavam muito pouco, mas eu acho que eram eles quem tinha maior influência, porque eles eram ouvidos para além do Conselho. Ao contrário, aquelas entidades que não tinham outro espaço de interlocução com o governo, senão no Conselho, eram aquelas que mais falavam, ou seja, eram as minoritárias; o CBCE, mesmo, era uma entidade bastante ativa e bastante problematizadora. O COB para mim é a entidade que exercia maior influência. De outro lado, tinha a CBC e a ONED, que inclusive vieram a compor a comissão técnica de avaliação dos projetos submetidos à Lei de Incentivo, quando houve a polêmica. O sistema CONFEF/CREF também tinha uma relação muito próxima ao Ministério, com reuniões, certo diálogo com o Ministério para além das reuniões de conselho, com acesso direto ao ministro. (REPRESENTANTE CBCE).

Este depoimento demonstra por si mesmo o tipo de “consórcio de entidades” mantido pelo Ministério do Esporte para representar o órgão que seria o formulador e fiscalizador da política esportiva no país. Visto a composição das entidades no CNE, cabe verificar “quem são” esses representantes.

6.2.1.2 Perfil dos conselheiros

A amostragem da pesquisa permitiu mapear o perfil dos representantes da sociedade civil e do governo que compõem o CNE, em relação aos aspectos da escolaridade, da formação e atuação profissional, do sexo, do grau de associativismo e da filiação partidária.

Constatou-se que, quanto ao nível de escolaridade, 56,3% dos membros do CNE possui nível superior com pós-graduação, 25% têm curso superior completo, 12,5%, curso superior incompleto e apenas 6,3% têm nível médio.

Esses dados confirmam os encontrados pela pesquisa Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, realizada pelo IPEA em 2013³², a qual comprovou que 55% dos representantes dos conselhos de políticas sociais possuem alta escolaridade (pós-graduação). Esse número pode sugerir certa elitização do CNE, porque, segundo Alencar et al (2013), a escolaridade dos representantes de conselhos nacionais é bem superior à média da população que é 7,1 anos de estudos, equivalente ao ensino fundamental incompleto, de acordo com o IBGE (2010).

No que se refere à formação profissional dos representantes entrevistados, observou-se que 35% têm graduação na área de Educação Física; 20%, em Administração; 20%, em outras áreas; 15%, em Jornalismo/Comunicação e 10%, em Engenharia. É

³² A pesquisa IPEA (2013) incluiu 27 conselhos nacionais e três comissões, contudo o Conselho Nacional do Esporte não fez parte da amostragem.

importante frisar que alguns deles possuem mais de uma graduação, o que representa um privilégio na conjuntura educacional brasileira.

A predominância da formação inicial em Educação Física pode ser explicada pela atuação do Conselho na área de esporte; isso indica um aspecto positivo, considerando a adequação entre a temática do conselho e a formação da maioria de seus representantes, sem, contudo, uma avaliação da qualidade dessa representação.

Por outro lado, no que diz respeito ao campo de atuação profissional, foi verificado que o CNE é composto majoritariamente por empresários (25%) e gestores públicos (25%), acompanhados de professores (18,8%), dirigentes esportivos (12,5%) e publicitários/esportista/técnico esportivo em menor e igual percentual (6,3%).

Essa informação pode ter implicação direta na definição da concepção de política pública presente no CNE, uma vez que, dentro da lógica do Direito, o esporte é entendido como uma questão de Estado, como um direito social a ser garantido a todos, ou, na concepção mercantilizada, “a qual forja relações de mercado entre consumidores e mercadorias a serem consumidas mediante contratos sociais de compra e venda” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 6), isto é, o esporte visto como um negócio altamente lucrativo.

Outros elementos foram investigados no perfil dos conselheiros. Viu-se que a composição do CNE é predominantemente masculina, pois 75% dos seus integrantes são homens, enquanto apenas 25% são mulheres. Esse padrão confirma e nega, ao mesmo tempo, a inferência feita pelo IPEA (2013) em relação aos outros conselhos nacionais, ratificada no texto a seguir, que enuncia:

Quando se observa o perfil dos participantes de acordo com o sexo, percebe-se que os conselhos nacionais possuem uma composição predominantemente masculina 63% de homens e 37% de mulheres. Este perfil da participação no nível nacional difere do perfil de instituições participativas no nível local, em que a participação feminina é mais acentuada, como conselhos municipais e orçamento participativo. (IPEA, 2013, p. 19).

Porém, a composição do CNE quanto ao sexo diferencia-se daquela dos outros conselhos, quando o citado estudo constatou que “[...] os conselhos voltados para políticas sociais e garantia de direitos parecem oferecer mais oportunidades para a participação feminina, visto que apresentam uma composição mais igualitária – em torno de 41% a 54% de mulheres” (IPEA, 2013, p. 19). O que não é o caso do CNE, fato que pode ser explicado em razão de a participação política das mulheres ainda ser tradicionalmente inferior à dos homens no nosso país, cabendo salientar que, no meio esportivo, essa tradição é acentuada.

Em termos do grau de associativismo, inferiu-se que, de acordo com os

entrevistados, 75% dos membros do CNE têm participação em movimento associativista do tipo: entidades esportivas, como participantes e dirigentes; associações científicas/conselhos profissionais; Organizações Não Governamentais e em movimento estudantil. Convém ressaltar que não foi localizado nenhum membro do Conselho integrante de movimentos populares, sociais ou sindicais.

Por sua vez, 62,5% dos conselheiros afirmam não ter filiação partidária, enquanto 18,8% garantem ser filiados ao PSB, seguidos de 12,5% ao PC do B e 6,2% ao PT. Mesmo se forem totalizadas as filiações aos diferentes partidos, o percentual ainda é inferior ao dos não filiados (37,5%). Contudo, é importante destacar que a filiação partidária dos integrantes do CNE situa-se no campo de partidos progressistas, o que não significa, necessariamente, posições políticas mais avançadas.

As informações sobre filiação partidária dos integrantes do CNE contidas nas entrevistas realizadas indicam que os membros do governo eram filiados ao partido que tinha a titularidade da pasta, como segue: “a começar pelos seis do governo, sim, todos vêm da UNE. Nesse período que eu fiquei lá, todos tinham filiação partidária com o PC do B”. (REPRESENTANTE COB). Sobre a adesão de representantes da sociedade civil a partidos políticos, a maioria dos entrevistados não conseguiu precisar. Uma das entrevistadas do poder público argumentou que

É natural que os representantes de governo tenham filiação partidária. Quanto aos representantes da sociedade civil, desconheço seus vínculos partidários, uma vez que ser filiado ou não a um partido político não é pré-condição para participar do CNE. O relevante era pertencer a alguma área da organização esportiva do país. (REPRESENTANTE ASMEL/SECRETARIA NACIONAL ME).

Os dados sobre o tipo de associativismo e a filiação partidária indicam que a maioria dos integrantes do CNE está formalmente desvinculada de movimentos sociais e sindicais e ainda de partidos políticos, o que não surpreende, considerando que, segundo Castellani Filho (2013), prevalece no campo esportivo, desde os seus primórdios, o *modus operandi* conservador, retrógrado e reacionário.

Essa constatação difere dos dados de outros conselhos nacionais quanto ao associativismo, pois a maioria dos representantes da sociedade civil que participa é vinculada a movimentos sociais. Essa particularidade decorre da forma de criação do Conselho de Esporte, que não foi originária de reivindicação popular, mas um conselho criado de cima para baixo.

Os componentes do CNE tiveram a duração dos seus mandatos definidos pela Medida Provisória nº 1.926, de 22 de outubro de 1999, posteriormente convertida na Lei nº

9.981, de 14 de julho de 2000, que acrescentou o parágrafo único ao art. 12-A da Lei Pelé. Os dispositivos legais preveem um período de dois (2) anos, com possibilidade de uma recondução para os representantes da sociedade civil e seus suplentes, que são indicados pelas suas entidades. Lembra-se de que os representantes do Ministério do Esporte são membros natos do CNE, portanto sem limitação de mandato.

Pela análise das atas e pelos depoimentos dos conselheiros nas entrevistas, foi possível verificar que alguns deles permanecem no CNE em sistema de rodízio e por longos períodos, como, por exemplo, o representante do CONFEF, tendo em vista que a maioria absoluta das entidades representadas não limitava mandato dos seus dirigentes até outubro de 2013, com exceção do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE).

Houve ainda casos de conselheiros que se mantiveram no CNE por um período contínuo acima do previsto na legislação, porém com mudança no tipo de representação. Citam-se como exemplos dois representantes da ASMEL, que posteriormente retornaram como Secretários Nacionais do ME; o representante da ONED, que retornou como membro da ASMEL e outro representante do esporte nacional, que voltou como representante do COB e vice-versa. Essa situação pode ser ilustrada pelo seguinte depoimento de um dos representantes:

Desde que o Fernando Henrique restabeleceu o Conselho Nacional do Esporte no final de seu mandato, ainda quando o Ministério era o Ministério do Turismo e Esporte, eu participei inicialmente como convidado e depois eu fiquei permanentemente no Conselho; só fiquei ausente do Conselho dois anos, em função da nova legislação que só se pode ter uma eleição, reeleição e voltar na seguinte. Então, durante toda a história do Conselho, houve somente dois anos em que eu não participei. Dois do Lula e um da Dilma; são doze anos menos dois dez, como teve o de Fernando Henrique; põe 10 anos. (REPRESENTANTE ONED).

Observa-se, então, que virou praxe no CNE os representantes permanecerem seguidamente por duas gestões. Todavia, alguns ficam ausentes durante um mandato para retornarem posteriormente, caracterizando certa “dança das cadeiras”.

Em pesquisa realizada pelo Pólis-Inesc em 2011, que mapeou as experiências participativas no Brasil, dentre elas as dos conselhos nacionais, foi esclarecido que

A possibilidade de os mandatos serem reconduzidos por tempo indeterminado também diz muito sobre a representatividade do conselho. Menos da metade dos conselhos mapeados possuem restrições à recondução dos mandatos, sendo que o mais comum é que os representantes não possam participar por mais de duas gestões consecutivas. Nesse sentido, há a intenção de permitir que mais pessoas participem do conselho, forçando uma rotatividade de representantes. (LIMA, 2011, p. 85).

Assim sendo, essa modalidade de representação no CNE sugere uma característica centralizada de poder de decisão, revelando uma tradição pouco democrática, característica do meio esportivo.

A problemática a respeito da composição do CNE e do mandato dos seus representantes foi pauta da 17ª reunião desse Conselho em fevereiro de 2008, que resultou na constituição de uma Comissão Especial para elaborar uma proposta de recomposição dos seus membros, de acordo com as normas em vigor.

O Relatório final dos trabalhos da Comissão foi apreciado na 18ª Reunião Ordinária do CNE em dezembro de 2008, proporcionando um significativo debate, conforme as atas das reuniões.

O Secretário Executivo na época informou que, durante o trabalho, os membros da Comissão se depararam com várias demandas advindas dos diversos segmentos representados: maior periodicidade de reuniões, mais diversidade nas representações do Conselho, uma presença maior de membros do sexo feminino e maior representação governamental. Acrescentou, também, que a Comissão elaborou um projeto de lei, revendo as competências e aumentando a composição do CNE, de vinte e dois para trinta e seis membros, bem como foi proposta uma alteração da Portaria nº 98/2003, que indica a composição do Conselho, descrevendo detalhadamente as representações do segmento esportivo, governamental e da sociedade civil.

O então Presidente do CNE explicou que na proposta apresentada pela Comissão Especial constava uma representação no Conselho para uma Secretaria Nacional do Futebol, que vinha sendo defendida pelo Ministério do Esporte perante a equipe do Governo. O Ministro também sugeriu que as representações da sociedade civil não fossem detalhadas, ficando apenas indicadas como representantes da sociedade civil.

Foi apresentada ainda uma proposta para que a indicação de representantes da sociedade civil fosse feita pelos participantes da Conferência Nacional do Esporte. O Presidente do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE), como membro da Comissão Especial, declarou que a proposta ali apresentada foi fruto de intenso debate, portanto, propunha que não fosse alterada, pois significava o consenso entre os segmentos representados na Comissão Especial.

Após o debate foi colocada em votação e assim deliberado:

No que diz respeito à segunda proposta para votação o Secretário- Executivo sugeriu que as representações da sociedade civil ficassem como estão no Relatório Final da Comissão Especial, detalhadas por segmento e que a denominação dos Secretários Nacionais fosse agrupada como representantes das Secretarias Nacionais. Todos concordaram. Com relação à terceira proposta para votação foi apresentada a sugestão do Conselheiro Alberto Saraiva (ASMEL) de acrescentar uma representação do Sistema S. Todos concordaram, ficando dessa forma aprovada a composição de trinta e sete membros no CNE. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2008a).

Apreende-se desse debate e da deliberação tomada que havia no âmbito do CNE uma resistência à participação de membros da sociedade civil que pudessem atuar com autonomia perante o governo, ficando genericamente determinados para que fossem indicados por portaria ministerial apenas membros da “sociedade civil amiga”.

No entanto, é importante reconhecer a importância da proposta de indicar os representantes da sociedade civil nas Conferências Nacionais do Esporte, com a preocupação de contemplar maior diversidade de segmentos. Isso garantiria maior representatividade e legitimidade.

Todavia, essa discussão no CNE parece ter sido em vão, pois não houve nenhuma alteração na sua composição em relação à Portaria nº 98/2003, permanecendo a mesma estrutura de representação já analisada, quer em relação ao número de representantes, quer na definição da representação da sociedade civil, e, muito menos, na definição sobre a proporcionalidade da representação do governo e da sociedade civil.

Mediante a complexidade desse quadro na composição e no mandato do CNE, cabe recorrer à metodologia empregada por Lima (2014), utilizada para a construção de indicadores sobre a representação política em conselhos nacionais. Para avaliar o eixo da “pluralidade”, a autora utilizou as seguintes variáveis: a proporção entre governo e sociedade civil, a diversidade de tipos de organizações presentes em cada espaço participativo e a concentração da representação.

Sendo assim, é possível, a partir da avaliação da composição do CNE, assegurar que na proporção governo e sociedade, formalmente no CNE, predomina a sociedade civil, especialmente se considerados os seis representantes do esporte nacional como integrantes da sociedade civil. Porém, como estes são “escolhidos a dedo” pelo Presidente do Conselho, quando somados aos outros integrantes do poder público, a representação governamental adquire predominância, porque “[...] quanto mais predomina o governo, menor a abertura para a participação da sociedade” (LIMA, 2014, p. 125).

Quanto à variedade de organizações da sociedade civil presentes, pode-se dizer que o CNE é um conselho moderadamente plural, considerando os diferentes tipos de entidades dele participantes, embora privilegiando aquelas representativas do esporte de alto rendimento, como já assinalado. A variável é justificada pela autora da seguinte maneira: “Quanto mais plural um conselho, maior a capacidade de incluir diferentes atores no debate político” (LIMA, 2014, p. 125).

Entretanto, observou-se que somente a diversidade de organizações, em si mesma, não necessariamente qualifica o debate político. Este se encontra diretamente relacionado à

qualidade da representação e, também, às diferentes concepções de política existentes, capazes de proporcionar, pelo menos, uma disputa de projetos.

É nessa perspectiva que Lüchmann (2007) revela a relação entre participação e representação nos conselhos nacionais, destacando duas características centrais desses espaços: a participação de organizações da sociedade civil e a paridade, chamando atenção para a ideia de representatividade, ao declarar:

A composição dos conselhos conjuga, digamos, participação coletiva (auto-representação das entidades) com representação coletiva (entidades escolhidas por representarem – por critérios variados – outros setores sociais). Aqui a representação por entidades, ou organizações da sociedade civil, está difusamente ancorada na legitimidade destas organizações em promover, de diferentes formas, a defesa das variadas “causas” sociais e de demandas e interesses de grupos e setores sociais historicamente excluídos dos processos de decisão política. Poder-se-ia dizer, portanto, que a representação nos conselhos apresenta maior grau de independência, na medida em que está relacionada com a formulação de políticas públicas e, portanto, pautada na perspectiva de interesses gerais. (LÜCHMANN, 2007, p.154-155).

Soma-se a isso o terceiro aspecto da análise que diz respeito às proporções dos tipos de organizações da sociedade civil, uma vez que “quanto menor a presença de determinado tipo de organização, maior a capacidade de outros integrantes participarem da discussão” (LIMA, 2014, p. 125). No CNE, nenhum tipo de organização ocupa mais de 40% das vagas.

Assim pode-se concluir, em relação à representação da sociedade civil, que o CNE é um conselho diverso, moderadamente plural, mas não paritário e, muito menos, com maioria da sociedade civil.

6.2.2 Estrutura organizacional e funcionamento do CNE: em busca da institucionalização

A previsão legal da organização e do funcionamento do Conselho Nacional do Esporte, durante os Governos Lula e Dilma, foi determinada pela Portaria nº 92/2003 do Ministério do Esporte, que aprovou o seu Regimento Interno, conforme apresentado no capítulo anterior.

Diferentemente da maioria dos conselhos nacionais, que dedica tempo significativo discutindo sua forma de organização e funcionamento para aprovar o Regimento Interno, considerando que o formato de um conselho determina o tipo de processo decisório que ocorre nesses espaços e a disputa real de hegemonia, o CNE não teve esse direito, visto que não foi encontrado nenhum registro de discussão do seu RI nas atas que antecederam a publicação da referida Portaria, nem posteriormente, para homologar sua publicação.

Isso é uma demonstração de que, nesse aspecto, as relações de poder no âmbito do CNE foram outorgadas, já que o ponto de partida para o funcionamento de um conselho, que é seu Regimento Interno, no caso do CNE, foi elaborado sem a participação dos integrantes da sociedade civil.

De qualquer maneira, a análise da estrutura organizacional do CNE baseou-se na legislação específica, neste Regimento Interno, e nas atas e entrevistas realizadas.

De acordo com a Lei nº 9.615/1998 e com o organograma do Ministério do Esporte, o CNE encontra-se vinculado diretamente ao gabinete do Ministro de Estado do Esporte, ocupando patamar de primeiro escalão na hierarquia ministerial. (BRASIL, 1998b).

A Presidência do Conselho foi definida pela Lei nº 10.672/2003, que determinou ainda que o Ministério do Esporte prestará apoio técnico e administrativo ao CNE (BRASIL, 2003a). Contudo, não há definição do tipo de apoio administrativo nem dotação orçamentária específica.

A dinâmica de funcionamento do CNE foi definida pelo seu Regimento Interno, que prevê realização de reuniões ordinárias e públicas a cada mês ou bimestre, convocadas pelo Presidente com antecedência mínima de oito dias à sua realização.

Além disso, a Portaria nº 98/2003 estabelece que o Ministro do Esporte pode instituir, a qualquer tempo, comissões destinadas a examinar questões relevantes do esporte nacional, que serão integradas pelo mínimo de cinco membros, dentre os quais, um Presidente e um Secretário-Geral. As comissões devem ser compostas por maioria de integrantes do CNE (BRASIL, 2003e).

Diante disso, cabe analisar o processo de organização do CNE a partir da metodologia de Faria e Ribeiro (2011). As autoras apresentam três aspectos para que se avalie a institucionalização dos conselhos: a) tempo de existência dessas instituições; b) existência de uma estrutura organizacional e c) frequência de reuniões obrigatórias.

Com referência ao tempo de existência do CNE, assinala-se que, apesar de ele ter sido criado no período do Estado Novo, sob outra denominação, foi considerada para efeito de análise a data de criação do atual CNE, isto é, março de 1998, com reformulação em abril de 2002 pelo Decreto nº 4.201. Portanto, o Conselho Nacional do Esporte possui dezoito (18) anos de existência.

Sobre os recursos administrativos, a pesquisa do Pólis-Inesc analisou setenta e um (71) conselhos nacionais e constatou que “[...] cinquenta e cinco (55) possuem a estrutura de uma Secretaria Executiva que se responsabiliza por operacionalizar as reuniões, seja viabilizando a vinda dos conselheiros, seja registrando as reuniões, seja publicizando as

decisões”. (LIMA, 2011, p. 82).

Logo, no que tange à estrutura organizacional, o CNE não possui formalmente uma Secretaria Executiva para apoio operacional dos seus trabalhos. No entanto, no curso da pesquisa identificou-se que o Ministério do Esporte destinou uma assessora do ministro para exercer essa atribuição, conforme seu próprio depoimento:

Bem, na verdade, desde que foi constituído o Conselho Nacional do Esporte, ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso em 2002, eu já trabalhava como assessora do ministro, independente do cargo que eu tivesse dentro do Ministério. Então, o que eu fazia: desde a primeira reunião, o meu trabalho era de assessoria técnica para o funcionamento do Conselho. Não como membro, sempre como funcionária do Ministério. Fiquei todo o tempo, até me aposentar. De 2002 a 2013. Então, até março de 2013 era a pessoa responsável pelo Conselho, de toda a parte organizativa do Conselho. (SECRETÁRIA EXECUTIVA CNE).

Essa situação foi formalizada, em 2006, pela Portaria nº 161, que delegou competência à Assessora Especial do Ministro, para coordenar as ações necessárias à organização e ao funcionamento do CNE, e às suas respectivas Comissões. Porém, após a aposentadoria da funcionária, não foi identificada sua substituição nem nas Atas nem nas Portarias do ME. Informalmente, se teve conhecimento de que o Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte passou a acumular essas funções.

Essa condição pode ser justificada, em parte, pelo número insuficiente de servidores efetivos do Ministério do Esporte, segundo constatação do TCU:

Observa-se que o tamanho do quadro de pessoal do órgão é reduzido, o que, em parte, explica o fato de o ME não ter a capacidade de cumprir todas as competências a ele atribuídas. Outra situação que merece destaque é o fato de existirem unidades do ME que não contam com nenhum servidor efetivo, o que pode resultar em fragilidades na gestão. O percentual desses servidores em relação ao total pode ser considerado baixo, sendo de apenas 21,3%. (BRASIL, 2015, p. 68).

Ademais, os estudos apontam que alguns conselhos criam uma estrutura complementar para auxiliar os trabalhos, indicando que

Esses órgãos de assessoramento podem ser tanto técnicos como políticos. Órgãos de assessoramento técnicos podem auxiliar os conselheiros nas discussões mais técnicas facilitando a participação de representantes que não possuem esse tipo de conhecimento muito aprofundado. Órgãos de assessoramento político, em geral, partilham o poder da presidência, por meio de instâncias chamadas de presidências ampliadas, mesas diretoras e comitês permanentes. (LIMA, 2011, p. 89).

Não foi possível observar nem pelas atas nem pelas entrevistas nenhum tipo de órgão de assessoramento político formalizado no CNE. Entretanto, verificou-se a existência de órgãos de assessoramento técnico, nas modalidades de comissões e grupo de trabalho.

Pela leitura das Portarias emitidas pelo ME e das atas das reuniões, constatou-se no âmbito do CNE, durante o período analisado na pesquisa, a criação de oito (8) comissões com suas respectivas composições, a seguir discriminadas:

Quadro 8 – Comissões criadas no CNE

Comissão	Determinação legal de criação	Caráter	Observação
Futebol e Marketing Esportivo	Portaria ME/CNE nº 100, de 29 de julho de 2003	Permanente	Apresentação das propostas elaboradas pela Comissão na 7ª Reunião Ordinária. A Comissão foi extinta pela Portaria nº 144, de 28 de julho de 2010.
Combate ao <i>Doping</i>	Portaria ME/CNE nº 101, de 29 de julho de 2003	Permanente	Apresentação de relatórios nas 7ª e 13ª Reuniões Ordinárias.
Estudos Jurídicos Desportivos	Portaria ME/CNE nº 164, de 17 de dezembro de 2003	Permanente	Exposição das alterações propostas no Código Brasileiro de Justiça Desportiva na 12ª Reunião Ordinária
Clubes Esportivos Sociais	Portaria ME/CNE nº 24, de 15 de março de 2004	Temporária (45 dias)	Apresentação dos resultados na 7ª Reunião Ordinária.
Esporte de Aventura	Resolução CNE Nº 09, de 08 de dezembro de 2005	Temporária	Apresentação de Relatório na 14ª Reunião Ordinária.
Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte	Resolução CNE Nº 16, de 19 de setembro de 2006 e Portaria nº 202, de 13 de novembro de 2006 (membros)	Permanente	Convocação, regulamentação e definição do Calendário da III Conferência Nacional do Esporte e elaboração de um texto básico para a III Conferência.
Comissão Especial para elaborar estudo sobre dança, capoeira e ioga.	Portaria ME/CNE nº - 36 de 05 de março de 2008 e Portaria nº- 240, de 29 de dezembro de 2008	Temporária	Parecer da Comissão nas 23ª e 24ª Reuniões Ordinárias – assunto polêmico.
Comissão Especial com a atribuição de elaborar: I - Proposta de recomposição dos membros do CNE; II - Proposta de perfil profissional dos membros para comporem a Comissão Técnica	Portaria ME/CNE nº 126, de 28 de maio de 2008	Temporária	Apresentação de relatórios na 18ª Reunião Ordinária.

Quadro 8 – Comissões criadas no CNE (continuação)

Comissão	Determinação legal de criação	Caráter	Observação
referente ao art. 4º da Lei nº 11.438/2006, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. III - Proposta de alteração do art. 7º do Decreto nº 6.180/2007 que estabelece a composição da Comissão Técnica de avaliação e aprovação do enquadramento dos projetos apresentados, de que trata a Lei nº 11.438/2006.			

Fonte: Elaborado pela autora, baseada em Portarias e Resoluções ME.

Além destas comissões, foi constituído um Grupo de Trabalho (GT) pela Portaria nº 175, de 19 de setembro de 2006, para elaborar proposta que tivesse por finalidade agilizar procedimentos relativos ao controle de *doping* no País e definir sua composição. Todavia, não se localizou nenhum retorno ou relatório deste GT nas atas analisadas, mas foi editado o Decreto nº 7.630, em 30 de novembro de 2011, que criou a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem.

A criação de comissões no âmbito do CNE foi confirmada em vários depoimentos dos entrevistados e seu funcionamento foi verificado pela apresentação de relatórios expostos nas reuniões do Conselho.

Entretanto, nem todas as comissões criadas tiveram a mesma efetividade. Dentre as comissões permanentes, as de Combate ao *Doping* e a de Estudos Jurídicos Desportivos foram as mais eficientes; apresentaram sistematicamente o resultado dos trabalhos nas sessões do Conselho. A Comissão de Futebol e Marketing, que foi criada na 4ª reunião do CNE, somente apresentou sua proposta de trabalho na 7ª reunião e, sem maior justificativa, consta nas atas sua extinção em 2010.

No que se refere à Comissão de Acompanhamento das Conferências Nacionais do Esporte, foi encontrado apenas o registro dos trabalhos referentes à organização da III Conferência Nacional do Esporte. Isso sugere que esta não atuou como uma comissão permanente para acompanhar as deliberações das conferências, deixando, portanto, de cumprir a função para qual foi criada, o que pode ser confirmado pela seguinte fala de uma das entrevistadas:

Existem comissões que são montadas de acordo com as necessidades. Eu acho que só a de estudos jurídicos é permanente e a minha (de acompanhamento às conferências nacionais), a que eu presido hoje, só que esta não está em funcionamento. Por quê? Ela estava em funcionamento. [...] Essa comissão se reuniu este ano, não a comissão, nós reunimos aqui no Ministério do Esporte com algumas pessoas no gabinete do ministro, com esse grupo da REMS para discutir a próxima conferência. A gente ia chamar uma reunião da comissão de acompanhamento, e vai ter que chamar, porque a gente não vai ter condição de fazer conferência este ano. (REPRESENTANTE DA SECRETARIA NACIONAL/ME 2).

As outras comissões especiais e temporárias cumpriram a função para a qual foram designadas.

Diante desse quadro, é oportuno ressaltar que as oito (8) comissões foram criadas pelo CNE no período de 2003 a 2008. Posteriormente a essa data não há registro de nenhuma mais. Isso pode indicar uma ausência de discussões mais aprofundadas no âmbito do CNE ou, até mesmo, inexistência de temas polêmicos que demandem mais debate entre seus pares, considerando que

A possibilidade de existência de comissões, comitês ou grupos de trabalho permite que certos temas sejam aprofundados. Esses são espaços mais propícios para o surgimento de novas questões do que um espaço de plenária, onde todos precisam discutir um mesmo tema. Além disso, a existência de comissões ou comitês amplia o debate de determinado tema e facilita a construção de consensos. (LIMA, 2011, p. 92).

Por sua vez, outro indicador que compõe a estrutura de funcionamento dos conselhos diz respeito à frequência de reuniões obrigatórias.

Logo, cabe registrar que, no período de 2003 a 2014, o qual compreende doze (12) anos, o Conselho Nacional do Esporte realizou vinte e cinco (25) reuniões ordinárias e uma (01) extraordinária, numa média de pouco mais de duas (02) reuniões por ano, conforme quadro abaixo.

Quadro 9 – Datas das reuniões do CNE, no período de 2003 a 2014

Reunião	Data
4ª Reunião Ordinária	27 de fevereiro de 2003
5ª Reunião Ordinária	22 de dezembro de 2003
6ª Reunião Ordinária	28 de abril de 2004
7ª Reunião Ordinária	09 de dezembro de 2004
8ª Reunião Ordinária	29 de abril de 2005
9ª Reunião Ordinária	14 de junho de 2005
10ª Reunião Ordinária	11 de novembro de 2005
11ª Reunião Ordinária	07 de março de 2006
12ª Reunião Ordinária	04 de maio de 2006
13ª Reunião Ordinária	19 de setembro de 2006
14ª Reunião Ordinária	09 e 10 de abril de 2007
15ª Reunião Ordinária	11 de julho de 2007
16ª Reunião Ordinária	16 de agosto de 2007
17ª Reunião Ordinária	29 de fevereiro de 2008
18ª Reunião Ordinária	19 de dezembro de 2008
19ª Reunião Ordinária	05 de maio de 2009
20ª Reunião Ordinária	17 de setembro de 2009
Reunião Extraordinária	29 de outubro de 2009
21ª Reunião Ordinária	10 de dezembro de 2009
22ª Reunião Ordinária	17 de dezembro de 2010
23ª Reunião Ordinária	04 de maio de 2011
24ª Reunião Ordinária	11 de outubro de 2011
25ª Reunião Ordinária	06 dezembro de 2012
26ª Reunião Ordinária	17 outubro de 2013
27ª Reunião Ordinária	20 de março 2014
28ª Reunião Ordinária	27 de novembro 2014

Fonte: Elaborado pela autora, baseada nas Atas das reuniões do CNE.

Esse quadro demonstra que o CNE não cumpre a determinação do seu Regimento Interno que prevê realização de reuniões mensais ou bimestrais.

Quando se verificou o ano de criação de alguns conselhos nacionais e o número de reuniões realizadas, ao compará-lo³³, observou-se a discrepância no modo de funcionamento do CNE, visto que, por exemplo, o Conselho de Política Cultural, criado sete (7) anos depois do CNE, realizou três reuniões a mais. Por outro lado, conselhos consolidados como os de Saúde, Assistência Social e da Criança e do Adolescente realizam de 9 a 10 reuniões por ano.

Quadro 10 – Quadro comparativo de reuniões de Conselhos Nacionais

Conselho	Ano de Criação ³⁴	Reuniões Ordinárias até 2014	Média de reuniões por ano
Saúde	1987	264	9,8
Criança e Adolescente	1991	235	10,2
Assistência Social	1993	229	10,9
Esporte	1998	26	1,6
Política Cultural	2005	23	2,6

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos Sítios dos conselhos nacionais.

Nesse sentido, a fala dos representantes da sociedade civil e do próprio poder público reafirma essa constatação, porque há um reclame generalizado quanto ao número insuficiente de reuniões do CNE e ao escasso tempo entre a convocatória e o dia da reunião, o que dificulta a preparação dos conselheiros para o debate, principalmente pela impossibilidade de diálogo com a base que representa e ainda o curto tempo destinado à reunião, geralmente um turno apenas, como se pode observar nos seguintes depoimentos dos representantes do governo e da sociedade civil:

Geralmente as reuniões ordinárias aconteciam duas vezes ao ano (uma em cada semestre). Recebíamos o convite com indicativo da data da reunião e o pedido de confirmação da presença. Geralmente o comunicado vinha acompanhado da pauta e dos documentos a serem analisados. A pauta era longa e os assuntos densos, diversos e muito técnicos (exemplo: Justiça Desportiva, substâncias proibidas, mudanças no Calendário do Futebol...), o que muitas vezes provocava reclamações dos conselheiros, pois achavam o tempo de análise muito curto. (REPRESENTANTE ASMEL/SECRETARIA NACIONAL ME)

³³ Os conselhos selecionados para a comparação com o CNE foram aqueles considerados mais consolidados e, em se tratando do Conselho de Política Cultural, por ter sido o mais recentemente criado e por sua afinidade com o esporte.

³⁴ Com participação da sociedade civil.

Em relação às reuniões... variava muito a regularidade; não tinha uma data pré definida, tanto que, quando o Ministro Aldo entrou, eu até comentei com ele: “Ministro, faz mais de um ano que o Conselho não se reúne, porque é importante se reunir....ou extingue”. Então, é claro que reunir essas pessoas, principalmente a cúpula do Ministério é muito complicado e estava ali nos finalmente da Copa do Mundo; tinha uma série de demandas na agenda esportiva nacional, mas você não consegue parar uma manhã? Normalmente, as pautas eram entregues muito em cima e aí eles mandavam a ata anterior e realmente se ia um pouco despreparado para a reunião por conta disso. Quer dizer, eu estou falando da nossa parte do Fórum. Qual seria o ideal? Receber pauta com uma antecedência razoável para enviar para os demais componentes do fórum. Eu estou representando, eu não estou ali apenas como pessoa. Então, se você está representando um segmento, eu acho que seria interessante ouvir o que aquele segmento pensa a respeito de determinados assuntos. Confesso que muitas vezes eu estava falando unicamente pelo meu entendimento, claro, com certo subsídio das conversas do dia a dia com os membros do Fórum. Se desse, eu ligava para uns dois, três ou quatro formadores de opinião ou que tinham uma bagagem maior do assunto ou já tinham eventualmente até participado de reuniões do Conselho Nacional do Esporte para não ir tão... ilegítimo, digamos assim. Então, houve uma dificuldade na questão da regularidade. Eu acho que isso poderia ser resolvido com um calendário para que as pessoas pudessem se programar previamente. É claro que existem viagens, trabalhos e aí às vezes não se consegue juntar um quórum tão expressivo, mas normalmente as pessoas se dispõem a colaborar em prol do desenvolvimento do esporte nacional. (REPRESENTANTE FÓRUM DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS)

O funcionamento, eu acho... insuficiente. É a melhor palavra, porque que ele é insuficiente. O tempo em que eu estive lá, não havia regularidade. Pelo contrário, era muito espaçado. Então, nós éramos às vezes convocados com pouco tempo de antecedência para as reuniões. Em diversas vezes, não vou dizer que a maioria nem minoria, mas em diversas vezes não recebemos o material com antecedência necessária. Já recebemos na hora, já recebemos na noite anterior por e-mail, enfim. (REPRESENTANTE CPB)

Sobre a regularidade das reuniões, não existe. Não existe regularidade, a pauta é enviada um dia antes e a ata chega três meses depois. Ele é um conselho para constar que existe um conselho, exclusivamente para isso. Ele não serve para absolutamente nada; não ter, seria economia das 17 passagens e dos 17 cafezinhos. Cansei de ver botarem em votação um negócio que estava na pasta. E aí, eu não voto. (REPRESENTANTE COB).

Alguns conselheiros justificaram a ausência de reuniões devido à agenda dos megaeventos esportivos realizados no Brasil, salientando:

Em minha opinião, é um reclamo que tem sido feito pelos membros e nós entendemos até que o Ministério do Esporte tem uma estrutura muito pequena comparada com outros ministérios. Ele passou por discussões assim e foi responsável por grandes eventos nesses últimos anos. Então, uma sequência de campeonato sul-americano, pan-americano, copa do mundo, jogos militares, agora jogos olímpicos. Isso demanda uma agenda muito intensa de todas as áreas do Ministério, o que acaba, em minha opinião, prejudicando o planejamento, não só das atividades do Conselho, como justamente o rito, não é? Com relação à periodicidade das reuniões, o encaminhamento de pauta antecipada, algumas matérias para serem elaboradas, entendeu? Então, eu volto a dizer, a crítica no sentido de que nós entendemos o porquê, mas eu acho que tem que se aperfeiçoar. (REPRESENTANTE CBC).

Encontram-se nas atas a aprovação de Calendário Anual de Reuniões Ordinárias do CNE e talvez, por isso, existam cobranças de alguns conselheiros sobre a falta de

regularidade das reuniões com a justificativa do Presidente do Conselho.

O Conselheiro Mauzler Paulinetti sugeriu a possibilidade de reuniões mais frequentes deste Conselho. Agradecendo a sugestão, o Presidente elucidou que as responsabilidades do Ministério, antes somente com as ações ordinárias do esporte, foram aumentadas em razão dos Grandes Eventos, explicitando as ações pertinentes ao funcionamento não só deste Ministério, como da Copa do Mundo da FIFA, das Olimpíadas e Paraolimpíadas, concluindo que, devido a essas novas atribuições, o Ministério se encontra em momento de sobrecarga de trabalho. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2013).

O Presidente do CNE também justificou o porquê da lacuna de reuniões, alegando que isso se deu em função do cumprimento da agenda olímpica brasileira, conforme consta no extrato da Ata.

O ano de dois mil e oito foi atípico para o Conselho por diversos motivos e destacou: por se tratar de ano olímpico e pelas Eleições Municipais, eventos que envolvem sobremaneira vários membros deste Fórum. Lembrou, também, que na reunião passada foi constituída uma Comissão Especial para estudar a nova composição do CNE, dentre outras tarefas, complementando que o trabalho da Comissão se aprofundou e, por isso, só agora concluiu seu Relatório Final. Assim, por esses motivos não foram realizadas as reuniões originalmente previstas para o ano em curso, justificou. Declarou que agora, com as novas atribuições propostas pela Comissão Especial, o CNE se tornará mais ativo, eficaz e efetivo em sua participação nas políticas públicas do esporte. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2008a).

Assim, observou-se mais uma vez a sobreposição da agenda do Ministério do Esporte em relação aos megaeventos esportivos, em detrimento dos Programas Educacionais e Sociais que deveriam ampliar o direito ao esporte à população brasileira, contando, de certa forma, com a passividade do CNE.

Isso pode ser ilustrado pela resposta de um conselheiro, quando indagado sobre a possibilidade de autoconvocação das reuniões do CNE por proposição de dois terços do Colegiado, conforme previsto no Regimento Interno.

Conforme o depoente,

Os conselheiros ficam esperando ser chamados. Também não se tem como chamar, teria que ter mais da metade, mais da metade tá lá. Não tem como convocar. Então, não se tem como fazer uma atitude dessas. Por outro lado, aí eu respondo por mim, quando você faz uma pergunta dessa, eu me coloco. Por que eu não chamei? Não chamei, porque eu não quero enfraquecer o Ministério, não quero criar uma situação que possa demonstrar essa falta de postura, talvez ética do Ministério, que pudesse colocar em risco o Ministério. Então, não se quer correr esse risco e fica nesse meio tempo. (REPRESENTANTE CONFED).

À complexidade desse quadro agrega-se o depoimento da Secretária Executiva do CNE, quando explicita que, muitas vezes, o Conselho só reunia por insistência própria e, por força da lei, considerando a obrigatoriedade de alguns assuntos serem aprovados neste fórum. Ela alega que

Alguns ministros tinham o Conselho como uma questão importante. O Ministro Agnelo, por exemplo, gostava muito do Conselho Nacional do Esporte e gostava que ele fosse operante, então eu vou falar dele. Eu aprovava um calendário anual de reuniões. Era no máximo quatro, mas não era sempre que a gente conseguia, por causa da agenda do ministro, por alguma questão que estava no esporte e daí não conseguia fazer o quórum mínimo para a reunião. Então, mesmo tendo um calendário aprovado, chegava ao final do ano eu quase que brigando: “Olha, tem que fazer reunião porque tem Bolsa-Atleta, tem *Doping*, tem Justiça Esportiva”. Tem alteração porque também tinha que se pronunciar sobre o calendário das confederações, porque, para elas fazerem uma alteração, tem que ter autorização do Conselho, e principalmente a CBF tinha questões importantes, senão ia parar o calendário da CBF e às vezes eu chegava lá e “Olha, não tem jeito, tem que fazer a reunião”. Então, se marcava independente do calendário anual. Teve ministro que nem quis fazer reunião de conselho. (SECRETÁRIA EXECUTIVA CNE)

Infere-se que a gravidade dessa declaração está no fato de denunciar que o funcionamento do CNE depende do titular do Ministério do Esporte e da importância ou não que é atribuída a este relevante espaço de participação social.

Mesmo assim, tem-se na Ata da 25ª Reunião Ordinária uma justificativa do Presidente do CNE sobre a não realização de reuniões: “O Ministro Aldo Rebelo explicou que a demora na 1ª reunião em 2012 não implica em nenhuma subestimação, acrescentou ainda que o CNE vai ser ouvido e valorizado”. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2012).

A atuação do CNE, no que tange à frequência de reuniões obrigatórias, foi também denunciada pelo Relatório do TCU, quando alerta que, “conforme informações publicadas no sítio eletrônico do ME, de 2010 até a data da verificação desta equipe, haviam sido realizadas somente 6 reuniões, contemplando intervalo que chega a ser superior a um ano.” (BRASIL, 2015, p. 9).

O que se percebe é que não houve vontade política do Ministério do Esporte em tornar o CNE efetivo e democrático. Isso decorre da concepção política de esporte voltada para o mercado, com foco no esporte de alto rendimento, em detrimento do esporte como direito social.

Nesse sentido, cabe associar essa comprovação ao debate que Pereira (2012b) faz em relação às tendências das políticas sociais que têm prevalecido no Brasil, no interior do discurso de um novo desenvolvimentismo.

Assumem relevância dois aspectos citados pela autora: a **direitização** da política social, que fisgada pelo ideário neoliberal é submetida aos escopos do mercado, sem nenhum compromisso social, e a **monetarização** da política social, “uma vez que esta não mais visa concretizar direitos sociais, mas fortalecer o mérito individual do pobre de conseguir, por meio do mercado, a satisfação de suas necessidades” (PEREIRA, 2012b, p. 748).

Faria e Ribeiro (2011) consideram haver ainda a necessidade de incluir, no

conjunto de informações sobre as estruturas de funcionamento dos conselhos, a previsão de realização de conferências, porque isso possibilita a qualificação de atuação dos conselheiros.

Nessa perspectiva, convém lembrar que o Ministério do Esporte, com a participação de representantes do CNE na Comissão Organizadora, realizou três Conferências Nacionais, respectivamente nos anos de 2004, 2006 e 2010.

Como visto, não foi cumprido o Decreto que instituiu a Conferência Nacional do Esporte, definindo sua periodicidade, bienal. Entre a II CNE e a III CNE houve um intervalo de quatro anos, justificado em reuniões do CNE pelo seu presidente, que alegou problemas financeiros.

O Conselheiro Fernando Mascarenhas lembrou que na última reunião o Ministro Orlando Silva anunciou a suspensão da Conferência e que agora parecia ser chamada uma discussão sobre o tema Política Nacional do Esporte e sugeriu que talvez a melhor solução fosse realizar a Conferência para ampliar o debate. O Ministro Orlando declarou que poderia avaliar melhor essa decisão na própria Reunião Extraordinária de outubro. Mascarenhas questionou o que responderia quando perguntassem sobre a realização da próxima Conferência Nacional do Esporte. O Ministro respondeu que acredita que ela deva acontecer, mas que o prazo precisa ser equacionado. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2009).

Porém, após a realização da III CNE, em 2010, não foi realizada outra, mesmo havendo cobrança de alguns membros do CNE. Diante disso, constam em atas algumas explicações dos gestores do Ministério do Esporte em relação à realização da IV Conferência Nacional, como se pode observar: “o Presidente Aldo Rebelo confirmou que vai acontecer a 4ª Conferência Nacional do Esporte, mas ainda sem data marcada”. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2012). “Sobre a Conferência Nacional do Esporte, o Ministro sugeriu um debate na próxima reunião deste Conselho sobre novos temas e preocupações, garantindo inovação na plataforma da IV Conferência”. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2014) e “A Conselheira Cássia, então, faz exposição sobre a Conferência Nacional do Esporte, solicitando proposituras para a temática da próxima Conferência, esperadas até fevereiro de 2015”. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2015).

Contudo, as promessas não se cumpriram, visto que a IV Conferência Nacional não foi realizada. Pelo menos uma justificativa foi omitida: a prioridade de investimento público aos grandes eventos esportivos. Também foi evidente que durante o primeiro Governo Dilma esses fóruns foram reduzidos em quase todas as áreas, e com o esporte não foi diferente.

Assim, ao comparar o número de conferências promovidas em outras áreas de políticas públicas com conselhos nacionais no período da pesquisa, verificaram-se longos intervalos entre as conferências na área do esporte e certa inércia do CNE em tensionar pela

realização desse fórum, pois, embora não seja responsável direto pela sua realização, compete-lhe homologar as deliberações das conferências, acompanhando ainda a implementação destas.

Quadro 11 – Quadro comparativo de Conferências Nacionais

Conselho	Última Conferência	Intervalo médio entre Conferências (em anos)
Saúde	2011 (14ª)	1,9
Assistência Social	2013(9ª)	2,3
Criança e Adolescente	2012 (9ª)	2,6
Política Cultural	2010 (2ª)	4,5
Esporte	2010 (3ª)	5,3

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos sítios dos conselhos nacionais.

De maneira geral, o panorama da estrutura organizacional e o funcionamento do CNE correspondem à pesquisa sobre os conselhos nacionais, realizada pelo IPEA (2013), como descrito:

Entre os temas mais citados estão a necessidade de maior apoio financeiro e administrativo a estes espaços (35% das menções), a necessidade de otimizar o trabalho nas comissões e grupos temáticos (17% das menções), e questões relacionadas ao andamento e à frequência das reuniões, como tempo de discussão e acesso à pauta com maior antecedência. (IPEA, 2013, p. 43)

Sendo assim, a partir dos elementos analisados sobre os três indicadores apresentados por Faria e Ribeiro (2011), é possível analisar o processo de institucionalização do Conselho Nacional do Esporte, lembrando que

Um tempo maior de existência assim como a regularidade das reuniões revelam, de forma direta, o grau de formalidade desses conselhos. Quanto maior a regulação sobre o seu funcionamento, mais institucionalizados são esses espaços. Na mesma direção, a presença de um conjunto de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicam o quão organizados estão os conselhos. Assim como a previsão de conferências e a sua frequência também apontam para uma organização da política, uma vez que elas são partes importantes da estrutura que as compõem. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p.128).

Nessa linha, em 2014 o IPEA avaliou os níveis de institucionalização de vinte e um (21) conselhos de políticas públicas e três comissões nacionais, embora não tenha incluído entre eles o Conselho Nacional do Esporte (LIMA et al., 2014).

Para essa avaliação, foram utilizadas três dimensões para mensurar a institucionalização dos conselhos: a) reconhecimento formal por parte do Estado de que o Conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; b) disponibilidade de

recursos para esta tomada de decisão; e c) aprendizado acumulado para o processo decisório. Para tanto, atribuiu uma pontuação a um conjunto de variáveis: Tipo de ato normativo de criação; Caráter decisório; Política vinculada; Secretaria executiva, Comissões temáticas; Tempo de criação; Periodicidade das reuniões; Conferência e Número de edições de conferência.

Cada uma dessas questões foi ponderada de acordo com a influência sobre o nível de institucionalização dos conselhos. Somada essa valoração ponderada, dividiu o resultado pela pontuação máxima possível (20 pontos), de forma a se obter um indicador que varia de 0 (menor nível de institucionalização) a 10 (maior nível de institucionalização).

Dessa maneira, utilizando essa metodologia, acrescentou-se à tabela o valor obtido ao índice de institucionalização do CNE, conforme discriminado no quadro a seguir.

Quadro 12 – Índice de institucionalização dos conselhos e comissões nacionais

Conselho/Comissão	Índice
Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	2,63
Conselho Nacional do Turismo	3,25
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	4,88
Comissão Nacional de Política Indigenista	5,13
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	5,50
Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais	5,75
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	5,75
Conselho Nacional de Segurança Pública	5,88
Conselho Nacional de Economia Solidária	6,00
Conselho Nacional de Política Cultural	6,00
Conselho Nacional do Esporte	6,12
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	6,38
Conselho Nacional de Juventude	6,50
Conselho Nacional de Previdência Social	6,50
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana	6,63
Conselho Nacional de Combate à Discriminação/LGBT	7,13
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	7,13
Conselho Nacional das Cidades	7,25
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	7,38
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	8,13
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	8,50
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	8,50

Quadro 12 – Índice de institucionalização dos conselhos e comissões nacionais(continuação)

Conselho/Comissão	Índice
Conselho Nacional do Esporte	6,12
Conselho Nacional do Meio Ambiente	9,00
Conselho Nacional de Assistência Social	9,50
Conselho Nacional de Saúde	9,50
Média	6,61

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IPEA (2013).

Então, como se pode observar, o índice de institucionalização do CNE encontra-se abaixo da média encontrada pelo IPEA. Isso representa que, em relação à primeira dimensão, não há um grande reconhecimento formal por parte do Estado, representado pelo Ministério do Esporte, de que o CNE é parte integrante do processo de tomada de decisão da política esportiva brasileira, considerando que:

- a) o CNE foi criado por uma Lei, que na metodologia utilizada representa maior grau de estabilidade, posto que depende de aprovação pelo parlamento;
- b) formalmente o caráter do CNE é deliberativo;
- c) a Lei nº 9.615/1998 vinculou o CNE ao Sistema Brasileiro de Desporto, contudo, não se pode afirmar que exista em pleno funcionamento no País um sistema de esporte, considerando que o Ministério do Esporte criou recentemente um Grupo de Trabalho para elaborar um Projeto de Lei que criará o Sistema Nacional de Esporte³⁵.

No que diz respeito à segunda dimensão, recursos disponíveis para a tomada de decisão (estrutura), observou-se que o CNE possui uma estrutura organizacional deficiente, o que compromete o seu funcionamento e a consecução dos seus objetivos, porque:

- a) a legislação não determinou a existência de uma Secretaria Executiva para o CNE. O Ministério do Esporte internamente destinou uma assessora para o desenvolvimento dos trabalhos, entretanto desde a sua aposentadoria, em 2013, não há formalmente uma estrutura administrativa definida para o CNE.
- b) foram localizadas oito (8) comissões temáticas criadas no âmbito do CNE, todavia desde 2008 não há registro da existência de outras comissões em funcionamento.

³⁵ Portarias nº 105 e 138 publicadas no Diário Oficial da União em 17/04/2015 e 15/05/2015, respectivamente, instituíram Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte.

Vale salientar que “[...] as comissões criam condições que aumentam a possibilidade de estabelecer relações igualitárias no interior dos conselhos. Isso porque elas têm como função esclarecer os conselheiros com informações técnicas necessárias ao debate, de modo a diminuir a assimetria informacional”. (LIMA et al, 2014, p. 14).

E em relação à terceira dimensão, o Aprendizado acumulado, constatou-se que, apesar de o CNE encontrar-se no tempo médio de existência (18 anos), pela sua baixa frequência de reuniões e pelo pequeno número de conferências realizadas, não tem respondido às exigências técnico-burocráticas da gestão da política esportiva, o que denota insignificante grau de intervenção.

Em síntese, o CNE formalmente encontra-se abaixo da média de institucionalização, mas, na prática, encontra-se bem distante dos conselhos mais consolidados no cenário político nacional, como, por exemplo, o de Saúde e Assistência Social, tendo em vista que

Os conselhos mais institucionalizados contam com maior reconhecimento por parte do Estado e, desse modo, podem participar mais e melhor do processo de gestão de políticas públicas. Além disso, têm mais capacidade de atuar dessa maneira, uma vez que possuem um maior aprendizado acumulado e mais recursos disponíveis. (LIMA et al., 2014, p.21).

Ademias, “cabe ressaltar que institucionalização não é aqui entendida como sinônimo de sucesso ou efetividade do conselho. No máximo, a institucionalização indicaria um potencial maior ou menor de que este seja efetivo”. (LIMA et al., 2014, p.16).

Por isso, no próximo tópico analisa-se o poder de decisão do CNE no processo de formulação da política esportiva brasileira.

6.2.3 O processo de democratização do CNE

Analisar o processo de democratização de um arranjo participativo implica entender como ocorre a distribuição de poder no seu interior, como se dá o processo de decisão; qual a efetividade deliberativa do órgão e se este exerceu o papel de controle democrático da política à qual corresponde.

6.2.3.1 *Distribuição interna do poder*

A compreensão do processo decisório em um conselho nacional passa, necessariamente, pelas respostas às perguntas de como ocorre a participação e como o poder é

partilhado no seu interior, buscando-se entender as normas de distribuição, concentração e alternância de poder nos conselhos, que deve revelar, ou não, o seu potencial democratizante.

No entanto, para analisar esse aspecto no âmbito do Conselho Nacional do Esporte foram utilizados os seguintes critérios: método de escolha do presidente e as funções por ele desempenhadas; os processos de votação; forma de definição da pauta e possibilidade de alteração, além de outros elementos já apresentados em tópicos anteriores, como número de membros, composição, a existência de órgão intermediário entre a presidência e o plenário, assim como a existência de comissões e grupos de trabalho.

Segundo Faria e Ribeiro (2010), os conselhos, de modo geral, são estruturados em torno de uma presidência cuja importância é diretamente proporcional às funções que desempenha. Isso implica concentração ou distribuição de poder.

Na pesquisa realizada pelo Pólis-Inesc (LIMA, 2011), identificou-se que a escolha do presidente dos conselhos ocorre de diversas formas: o presidente é o próprio ministro; há realização de eleições internas; a indicação de presidência é feita pelo ministro, ou ainda atribuída a representante de órgão específico. Porém, foi constatado que há predominância da primeira forma, visto que em que 62% dos conselhos investigados, o presidente é o próprio ministro ou chefe do órgão. O CNE inclui-se nessa estatística, porque sua presidência foi determinada pela Lei nº 10.672/2003, na qual ficou estabelecido que o Ministro do Esporte o presidiu.

Todavia, “o fato de o chefe do órgão ao qual o espaço se vincula ser o presidente pode ser interpretado como um esforço por parte do ministério em abrir um espaço de diálogo ou como uma tentativa de controle desses espaços por parte do governo”. (LIMA, 2011, p. 88). Supõe-se que em relação ao CNE prevalece a segunda alternativa.

As atribuições do Presidente do CNE foram definidas pela Portaria nº 92/2003, que trata do Regimento Interno, a saber:

- I - zelar pelo cumprimento das decisões do CNE;
- II - presidir e convocar reuniões ordinárias e extraordinárias;
- III - definir a pauta dos assuntos a serem discutidos e votados em cada reunião;
- IV - aprovar a inclusão de assuntos extrapauta, quando revestidos de caráter de urgência ou de relevante interesse público;
- V - conceder vista dos autos constantes da pauta;
- VI - autorizar o adiamento proposto da votação de assuntos incluídos na pauta e extrapauta;
- VII - determinar, quando for o caso, o reexame de assunto retirado de pauta;
- VIII - designar relator ou comissão para apreciação das matérias;
- IX - expedir atos normativos provisórios nos casos de relevância e urgência, os quais deverão ser submetidos à apreciação do CNE;
- X - tomar e assinar, *ad referendum* do CNE, compromisso de ajustamento de conduta;
- XI - convidar para participar das reuniões do CNE, sem direito a voto, dirigentes de

órgãos públicos, representantes de entidades privadas ou técnicos de notório saber, sobre os assuntos versados;
XII - decidir questões de ordem;
XIII - fixar prazo para apresentação de relatório pelo relator ou diretor de comissão, substituindo-os se excedidos os prazos;
XIV - suspender a discussão e votação de matérias, quando julgar necessário, para apresentação de esclarecimentos técnicos ou convocação de terceiros não integrantes do CNE;
XV - representar o CNE ou designar representante para prática de atos específicos; e
XVI - instituir comissões destinadas a examinar questões relevantes do esporte nacional. (BRASIL, 2003d).

Como as prerrogativas do presidente são dados importantes para se saber em que medida o poder se concentra, já é possível verificar alta concentração de mando na presidência do CNE.

Cabe destacar três aspectos: a prerrogativa de definição da pauta das reuniões, o voto de qualidade em caso de empate nas votações e as decisões *ad referendum*. Além disso, o Presidente do CNE decide sobre vista de processos, autoriza adiamento de votações, designa relatores e suspende a discussão e votação de matérias.

Com referência à elaboração das pautas, os relatos a seguir apontam como os entrevistados percebem essa tendência.

Eu sempre pegava com os secretários quais eram as pautas importantes que eles tinham do segmento e também pedia para os conselheiros se eles tinham alguma questão que queriam colocar e mais as que chegavam de demanda da sociedade. Então, eu preparava um esboço de tudo e levava para apresentação ao presidente do Conselho, ao ministro ou, quando o ministro não podia, não queria entrar nessa questão, transferia para o secretário executivo. “São essas as questões que estão surgindo”. Tem solicitação de pauta e daí eles iam escolher, entra isso, não entra aquilo, ainda tem o parecer da área tal. (SECRETÁRIA EXECUTIVA).

As pautas geralmente eram iniciativa do Ministério, do presidente ou pautas que tivessem sido solicitadas pelos conselheiros. Os conselheiros sempre se comunicaram muito com o ministro; eles mandavam mensagem sempre pedindo a inclusão de assuntos e temas ou apresentando na própria reunião. (REPRESENTANTE DA SECRETARIA NACIONAL ME 2).

Diante disso, sabe-se que a formulação de uma pauta possui grande relevância no processo decisório, porque define o que será discutido no Conselho e deliberado pelos participantes.

Nesse sentido,

Sua construção indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório. Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vezes estarão inseridas nesse processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo. (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 129).

Em relação à inclusão de assuntos na pauta, o Regimento Interno do CNE prevê, dentre as atribuições dos conselheiros, a possibilidade de “apresentar, por escrito, propostas

sobre assuntos em análise ou que possam vir a ser analisados no Conselho, entregando a original ao Presidente e cópias aos demais Conselheiros” (BRASIL, 2003d).

Transpareceram em algumas falas de representantes do esporte nacional uma atitude de queixa sobre as dificuldades de incluir novos temas nas reuniões do CNE, embora no extrato da Ata da 14ª Reunião Ordinária conste o registro de inclusão de dois assuntos extrapauta, sugeridos por um representante governamental e outro da sociedade civil.

As reuniões não eram constantes nem tinham uma pauta contínua. Então, o potencial de realização do Conselho era limitado. Eu mesma tentei pautar as reuniões com temas de políticas públicas mais amplas, mas nunca tive sucesso. (REPRESENTANTE DO ESPORTE NACIONAL 1).

A pauta a gente nunca recebe antecipada. Eu estou mais ou menos há um mês tentando incluir uma pauta para a próxima reunião e eu não consigo incluir essa pauta, para você ter ideia. Assim, muitas vezes nós chegamos e temos a pauta na nossa mão e já temos, como é que se fala, a matéria já apresentada pelos representantes das devidas secretarias. Não apresentam para a gente como projeto para aprovar, e sim que já está certo, que já tá deliberado e pronto. Ou seja, já vem tudo pronto para o Conselho. (REPRESENTANTE DO ESPORTE NACIONAL 2).

Essa forma de elaboração e ciência das pautas denota uma verticalização da agenda do CNE, revelando um caráter pouco democrático em relação aos conteúdos a serem discutidos pelo Conselho.

Por meio da análise das atas, percebeu-se que o voto de qualidade não foi utilizado pelo Presidente do CNE, considerando que não houve nenhuma votação empatada. Aliás, a quase totalidade das deliberações no Conselho foi tomada por unanimidade³⁶. Isto acontecia, possivelmente, pela falta de disputa no seu seio.

Em contrapartida, 36,5% das resoluções do CNE foram editadas pelo Presidente, *ad referendum* do Conselho. Praticamente, mais de uma a cada duas reuniões, tornando-se motivo de reclamação dos conselheiros pelo fato de serem chamados constantemente apenas para homologar decisões já tomadas pelo Presidente. Os textos a seguir corroboram essa assertiva:

O Conselheiro Boscolo solicitou que, independente da publicação das matérias em Diário Oficial da União, e da disponibilidade na página do Ministério na internet, as resoluções *ad referendum* do Conselho fossem encaminhadas de ofício aos Conselheiros; que nem sempre tomam ciência do ato pelos meios já mencionados. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2006).

O Conselheiro Boscolo disse que em várias reuniões manifestou seu descontentamento por ser chamado para referendar atos aprovados *ad referendum* do CNE e que agora que os Conselheiros foram chamados para propor não gostaria que se omitissem. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2007a).

³⁶ Segundo as atas do CNE, 84,4% das deliberações foram por unanimidade. Em sete (7) votações houve maioria e em cinco (5) foram registradas abstenções.

Observou-se que de forma recorrente dois temas foram motivos de decisões *ad referendum* pelo Presidente do CNE: a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva e a concessão de Bolsa-Atleta aos praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas. Os próprios representantes governamentais se encarregaram de justificar o motivo do uso dessa prerrogativa, assim se manifestando:

O Secretário justificou que a atitude de aprovação *ad referendum*, na data informada, se deu em face da necessidade de publicação de Portaria Ministerial com o nome dos atletas selecionados para o benefício. Explicou que a lei que instituiu a Bolsa-Atleta obriga que as indicações de atletas de esportes não olímpicos e não paraolímpicos seja submetida ao Conselho. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2005)

O Conselheiro Eduardo De Rose justificou que foi necessário aprovar *Ad Referendum* deste Conselho a Resolução que aprovou a Lista citada em função da vigência ser obrigatória deste o primeiro dia do ano. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2007b).

O Secretário Djan Madruga propôs a aprovação da Resolução de número vinte, explicando que tal ato havia sido aprovado *ad referendum* pelo Ministro do Esporte, tendo em vista que não foi realizada reunião do CNE no final do ano de dois mil e sete, em tempo de aprovar o benefício para o exercício de dois mil e oito. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2008b).

Por todas essas razões, é visível que o motivo de tantas deliberações *ad referendum* se explica pela ausência de reuniões regulares do CNE. Conforme declaração anterior da Secretária Executiva, muitas reuniões foram convocadas exclusivamente por força das leis que obrigam a homologação pelo CNE da aprovação dos dois temas mencionados.

Todavia, a própria Portaria Ministerial que instituiu essa prerrogativa limitou o uso dessa medida em casos de relevância e urgência, o que não parece ocorrer a respeito desses assuntos.

Ademais, cabe salientar que o Regimento Interno do CNE prevê que as decisões da pauta sejam tomadas da seguinte maneira:

Art. 9º O Conselho deliberará por maioria simples, em votação aberta, presentes a metade mais um de seus membros, não se admitindo a delegação nem a representação.

§ 2º A votação das Deliberações será aberta, mediante declaração do voto pelo membro do CNE, com prazo máximo de 15 (quinze) minutos para apresentação de razões de justificativa. (BRASIL, 2003d).

Postos os elementos básicos que compõem o processo decisório no âmbito do CNE, vale considerar as variáveis e justificativas apontadas por Lima (2014) para avaliar o grau de distribuição interna do poder neste órgão.

Por determinação legal, o Presidente do CNE é o próprio Ministro do Esporte, não havendo nenhuma participação dos conselheiros nesse processo; o presidente do Conselho não é escolhido entre seus pares, como já ocorre em 17% dos conselhos nacionais (PÓLIS,

2011, p.89). Se “[...] há maior distribuição de poder quanto maior a participação dos conselheiros na escolha do presidente” (LIMA, 2014, p. 126), significa que não há distribuição de poder nesse aspecto. Pelo contrário, há alta concentração de poder nas mãos do Presidente do CNE, considerando, também, suas atribuições.

O segundo aspecto se refere à existência de órgão intermediário entre a presidência e o plenário, como forma de melhor distribuir o poder com outros conselheiros para a realização das tarefas. Nesse caso, igualmente, não há distribuição de poder no CNE, pois toda a condução dos trabalhos estava concentrada na presidência e não dividida com outros representantes.

Como visto, é atribuição exclusiva do Presidente do CNE definir a formulação da pauta, mesmo que acatadas sugestões de conselheiros e secretarias finalísticas do ME. Segundo Lima (2014, p. 127), “há maior distribuição do poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho”. Este não é o caso do CNE.

A existência de comissões ou grupos de trabalho compõe o quarto item da análise. Registraram-se oito comissões e um grupo de trabalho no âmbito do CNE no período da pesquisa, o que indicou certa distribuição de poder, visto que “a presença de comissões e grupos de trabalhos aumenta o poder dos conselheiros na medida em que permite que eles se especializem em questões específicas e possa emitir pareceres sobre elas”. (LIMA, 2014, p. 127). No entanto, foi verificado que desde 2008 não foi criada nova comissão no CNE.

No que se refere ao voto de qualidade do presidente, foi demonstrado pelo estudo que no CNE essa prerrogativa também é exclusiva do presidente, indicando grande concentração de poder, mesmo que este não tenha sido usado nas reuniões do Conselho.

Por fim, no que diz respeito à tomada de decisão *ad referendum*, comprovou-se o uso recorrente dessa prerrogativa presidencial no CNE, contrariando seu próprio Regimento Interno, que aponta o uso em caso de excepcionalidade. “Quando o presidente pode tomar decisões e somente depois da decisão tomada, consultar o plenário, ele concentra muito poder.” (LIMA, 2014, p. 128). Mais uma vez constatou-se, nesse outro aspecto, a concentração de poder nas mãos do presidente do órgão.

Utilizando-se essa metodologia, que considera com alta concentração de poder aqueles que alcancem índice inferior a cinco pontos e com baixa concentração os que alcancem índice superior a cinco, o CNE pode ser considerado com pequena distribuição interna de poder, pois obteve índice quatro na referida metodologia.

6.2.3.2 A efetividade deliberativa do CNE: processo de decisão

Após a análise de como ocorre o processo decisório no âmbito do CNE, é oportuno abordar os temas mais presentes na agenda do Conselho, com o intuito de conhecer sua capacidade deliberativa e qual o impacto das suas decisões na política esportiva brasileira na perspectiva de afirmação do direito ao esporte.

Para tanto, é necessário retomar a natureza e as atribuições conferidas legalmente a esse Conselho.

Como visto, a Lei nº 10.672/2003 definiu o CNE como órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento. Portanto, tem, por força legal, natureza deliberativa, o que indica a possibilidade de tomar decisões que influenciem a política de esporte no país.

Convém rememorar que, na literatura, essa dimensão ainda gera controvérsia, considerando a contraposição com o caráter apenas consultivo de parcela significativa dos conselhos nacionais³⁷.

O debate circunscreve-se na perspectiva de que os conselhos consultivos servem apenas aos interesses do Executivo, que não é obrigado a atender as posições sugeridas, o que significa que suas decisões não necessariamente se refletem nas políticas públicas.

Por outro lado, prevalece a defesa de que o caráter deliberativo desses órgãos acarretaria maior efetividade no exercício do poder público, impulsionando o Estado a acatar as deliberações tomadas nesses espaços. Por isso, “[...] não se pode subestimar a importância da deliberação enquanto um preceito legal profundamente impactante, no sentido da radicalização da partilha do poder.” (TATAGIBA, 2002, p.91).

Assim, considerando a dicotomia entre consulta e deliberação, é apropriado o alerta de Lima (2011, p. 76), ao mencionar:

Contudo, é importante relativizar esse dado. Por mais que seja significativo que um conselho seja deliberativo, essa variável nem sempre diz respeito à abrangência das decisões do conselho. Conselhos deliberativos podem decidir sobre temas pontuais, operacionais e que nem sempre cumprem a tarefa de nortear a política pública, enquanto conselhos consultivos podem discutir temas complexos e que dizem respeito ao modelo de política que se quer. Além disso, o fato de um conselho ser consultivo não significa que ele não tenha força política.

Desse modo, é importante mostrar como os integrantes do CNE entendem qual a natureza desse Conselho, quando indagados a respeito.

³⁷ Dos 71 conselhos e comissões nacionais mapeados pelo Pólis-Inesc, 38 são deliberativos e 24 consultivos (LIMA, 2011).

Para mim o objetivo dele é só dizer que existe um carimbo para as ações que o ministro e o Ministério fazem. Ele não é um conselho, porque não dá conselho nenhum. As decisões chegam já definidas. Ele não é deliberativo porque as deliberações já foram feitas. Você só assina. E não é normativo, porque pela lei ele tem que normatizar algumas coisas, mas as coisas já vêm normatizadas. Então, não é o Conselho que normatiza, é o Ministério. (REPRESENTANTE COB).

Ele é deliberativo por uma questão específica, que isso a própria legislação vai dizer, que é a lista das substâncias consideradas *doping* da WADA. Tem que ser aprovada no âmbito do Conselho, mas era por aclamação. Então, havia uma deliberação. Agora para te dizer mais, era um caráter consultivo, mas uma consulta mais formal do que substantiva, porque as políticas já estavam formuladas pelo governo ou pelo governo em parceria com as entidades de administração, em especial com o COB ou com outros setores, que eram levadas para o Conselho com uma discussão, sem muita polêmica, não havia muito espaço para debate, portanto, uma consulta formal. (REPRESENTANTE CBCE).

É extremamente consultivo. Agora ele tem, por força de lei, que normatizar algumas coisas. Então assim, só por força de lei ele normatiza duas áreas, a área da justiça esportiva e a do *doping*. Na Lei ele é previsto como deliberativo, mas ele não funciona assim. Ele só delibera quando é uma questão assim, Bolsa-Atleta, está na Lei que ele tem que deliberar, aí ele delibera *doping*, está na Lei, aí ele delibera. (SECRETÁRIA EXECUTIVA CNE).

Não. O que eu acho é o seguinte: nos grandes temas nós não éramos deliberativos. Então, por exemplo, nessa questão da Lei Pelé em nenhum momento nós deliberamos nada. Nós fomos apenas informados, como te falei. Então, houve mais debate. (REPRESENTANTE CBC)

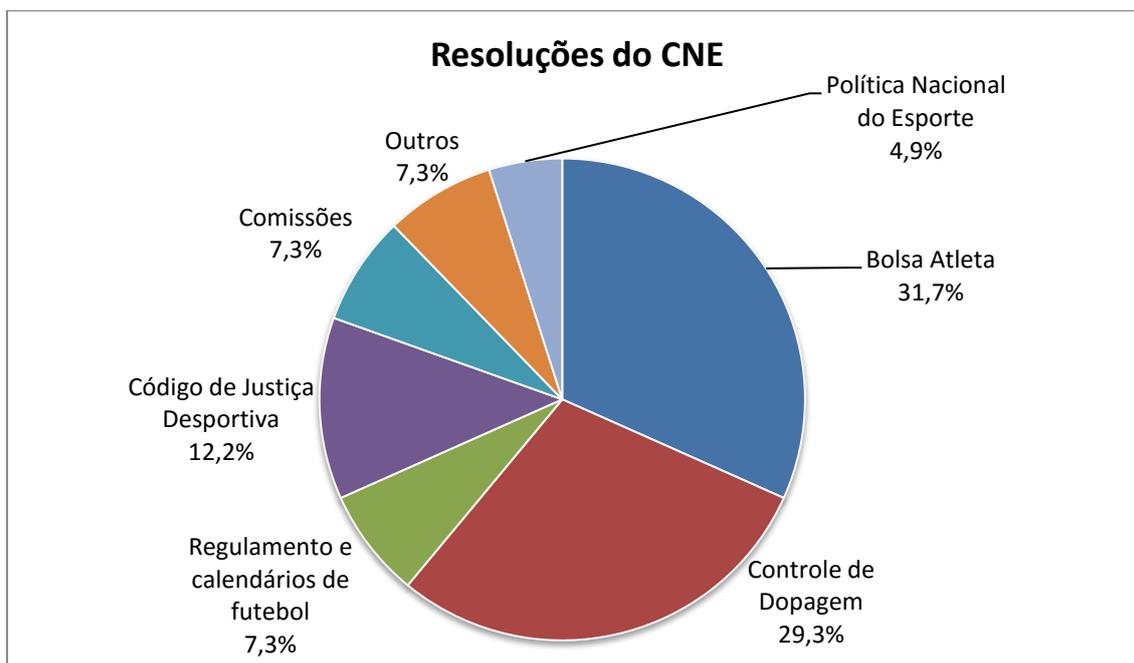
Logo, são os próprios participantes que questionam a legitimidade do CNE para deliberar os temas debatidos nas reuniões, pois registram as decisões tomadas previamente entre os gestores do Ministério do Esporte e/ou entre eles e seus aliados, o que caracteriza o órgão como um conselho esvaziado de poder decisório. Nessa perspectiva, Tatagiba (2002, p. 95) pontua que “no caso de essas correlações de forças serem muito desfavoráveis, o conselho pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória”.

O aspecto mais significativo para análise da efetividade deliberativa de um Conselho Nacional são as suas Resoluções, que expressam a principal forma de deliberação.

Por isso, o Regimento Interno do CNE, além de definir que as Resoluções e Atos Normativos possuem força coercitiva após a publicação no Diário Oficial da União, determina que esta deve ser condição de eficácia e validade dos atos.

Desse modo, expõem-se nos gráficos a seguir os principais temas que foram objeto das Resoluções do CNE no período do estudo.

Gráfico 1 – Resoluções do CNE



Fonte: Elaborado pela autora.

Como se pode perceber, 61% das deliberações do CNE limitaram-se a aprovar a concessão de Bolsa-Atleta e normas básicas de controle da dopagem com a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.

Assim sendo, posicionando-se genericamente sobre os assuntos mais debatidos nas reuniões do CNE, os entrevistados destacaram: antidopagem/lista de substâncias e métodos proibidos; Bolsa-Atleta/Bolsa-Técnico; regulamentação de manifestações, como capoeira, ioga e dança; legislação esportiva (Lei Pelé, Lei do Incentivo Fiscal para o Esporte); Conferência Nacional do Esporte; calendário do futebol; programas do Ministério; Política Nacional do Esporte; política de esporte de rendimento; financiamento; clubes esportivos e grandes eventos.

De maneira mais específica, vale a pena destacar outras falas dos entrevistados quando se referiram a esse aspecto.

Essa questão da Olimpíada foi uma discussão grande, digamos assim. Outro tema era a apresentação das ações do próprio Ministério e, de certa forma, ficava-se ali na validação dos nomes do Bolsa-Atleta. Então, passava a ser mera formalidade. Era rápido, mas é interessante ter tudo assim para consolidar, mas, ao mesmo tempo, eu acho que outros assuntos poderiam ser debatidos com um pouco mais de profundidade. Teve uma legislação esportiva, um assunto bem importante. A questão da Lei Pelé, acho que foi amplamente discutida. (REPRESENTANTE FÓRUM SECRETÁRIOS ESTADUAIS).

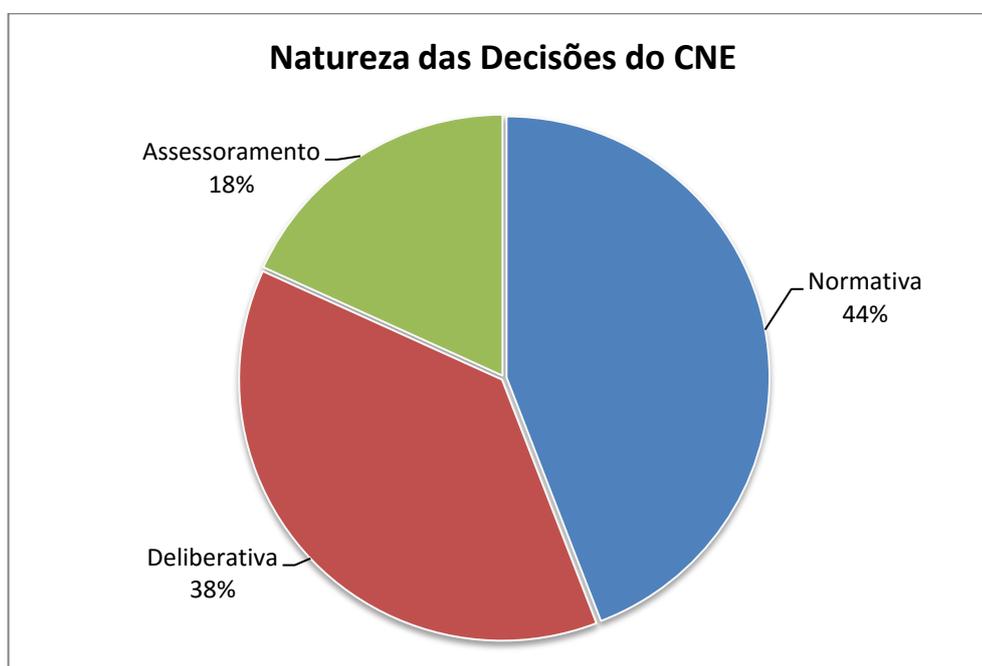
Na verdade, é aquilo que eu disse para você, como as pautas não têm sido estruturantes, existe uma diversidade de temas. Os temas que têm sido discutidos no

Conselho são justamente os de repercussão imediata. Então, vamos dizer assim: está em debate a Lei de Incentivo ao Esporte, então você vai lá... Estão em debate os Jogos Olímpicos, então, tipo assim, o que tem acontecido com o Conselho, ele tem se pautado pelas necessidades daquele momento e não como política estruturante em longo prazo. Acho que essa é a principal falha do Conselho Nacional do Esporte. (REPRESENTANTE CBC).

Observou-se que mesmo os representantes aliados do Ministério se sentem incomodados com a dimensão pouco democratizante do CNE. E assim, como complementa Tatagiba (2002, p. 95), tornam-se “[...] conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instância de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões dos órgãos executivos”.

Então, considerando que somente as Resoluções não revelam por completo a capacidade deliberativa de um conselho, somou-se a isto o conjunto de outras decisões oriundas das vinte e seis (26) reuniões do Conselho, conforme identificadas no quadro das pautas e deliberações do CNE (Apêndice D), para localizar se nos assuntos decididos havia equilíbrio nas dimensões normativas, de assessoramento e deliberativas atribuídas a ele.

Gráfico 2 – Natureza das Decisões do CNE



Fonte: Elaborado pela autora.

Constatou-se que no conjunto de ações aprovadas nas reuniões do CNE preponderaram aquelas de caráter normativo, presentes em 44% das decisões do Conselho, visto que houve processo de votação, embora prevalecesse a unanimidade, como forma usual de admissão das propostas, o que guarda relação direta com a forma de composição do

Conselho. Porém, este possui ainda parcela expressiva de deliberações (38%), também colhidas por unanimidade.

Cumprе registrar que não foi encontrada nas atas a homologação de cinco (5) Resoluções editadas *ad referendum* pelo Presidente do Conselho.

Nessa linha, buscou-se investigar em que medida ocorreu tensão, conflito ou divergência no processo de deliberação nas reuniões do CNE.

A análise das atas permitiu identificar, ao longo de vinte e seis reuniões, apenas dois temas polêmicos que foram objeto de votação disputada no âmbito do CNE. O primeiro foi relativo à participação de integrantes do CNE na Comissão Técnica da Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte e a indicação dos respectivos nomes para compô-la, e o segundo girou em torno do Parecer da Comissão Especial sobre o estudo das manifestações de dança, capoeira e ioga, proposta feita pelo representante do Sistema CONFEF/CREF para enquadrar nas atividades esportivas desenvolvidas e regulamentadas no país práticas corporais existentes há séculos, de caráter cultural.

Sobre a segunda polêmica, é importante ressaltar o esclarecimento da assessoria jurídica do Ministério do Esporte a respeito da demanda do CONFEF, registrada na Ata da 28ª reunião do CNE.

O Dr. Pitágoras adverte sobre a divergência de posicionamento entre duas Comissões deste Conselho, sendo elas a Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos e a Comissão Especial do CNE de estudos sobre a dança, capoeira, ioga e artes marciais, onde uma chegou à conclusão que não caberia ao Estado reconhecer ou deixar de reconhecer qualquer modalidade desportiva, considerando que isso seria um fato social, natureza que não permite interferência do Estado, constitucionalmente. (CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE, 2015).

Alguns conselheiros entrevistados também se manifestaram apresentando sua visão a respeito da existência de conflito no âmbito das reuniões do CNE.

As discussões eram constantes e os assuntos definidos por votação. Mas não havia questões muito polêmicas, porque não chegavam a ser discutidas. Lembro-me de uma discussão para reconhecer a dança como esporte que acabou não chegando a nenhuma conclusão, depois de meses de estudo de um grupo de trabalho, por diferenças de opiniões entre os membros. (REPRESENTANTE DO ESPORTE NACIONAL 1)

Teve essa discussão da Olimpíada, mas não era nenhuma deliberação. Foi só uma opinião porque estava na verdade se discutindo a questão de uma possibilidade de recursos da Lei Pelé sair do Comitê Olímpico Brasileiro e ir para os clubes, que eram formadores de atletas olímpicos. Uma discussão mesmo. Assim, cada um puxando. O COB defendendo os recursos. E por sua parte, a CBC. Financiamento é sempre uma disputa muito acirrada, porque todo recurso que é finito, ninguém quer abrir mão de uma parte. (REPRESENTANTE DO FÓRUM DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS).

Você percebia algumas tensões do COB, quando ele via algumas ameaças aos seus interesses, nesse movimento de enfraquecimento. Quando houve esse momento de

reformulação da Lei Agnelo Piva, quando ele necessitava do apoio do Ministério do Esporte e também para a organização dos jogos e para agenda Rio 2016. Então, ele tensionava o Ministério. Outras entidades tensionavam: o CBC, por conta do financiamento dos clubes, a ONED também em função da Bolsa-Atleta não contemplar os atletas não olímpicos. Então havia tensões dessa forma, por demandas econômico-corporativas, dos interesses vinculados as suas entidades e as suas bases. (REPRESENTANTE CBCE).

Essas evidências demonstram a quase inexistência de conflitos no seio do CNE. Apenas duas votações polêmicas no período dos doze anos analisados e a predominância de votação por unanimidade. Divergências, quando existiram, foram pontuais e nada que abalasse a hegemonia governamental.

As votações por unanimidade poderiam ser interpretadas como habilidade do governo em construir consensos entre o Poder Executivo e a sociedade civil, contudo, além do fato de a maioria das entidades depender de dinheiro público para funcionar, ocorreu um processo de seleção especial das entidades e dos representantes do esporte nacional que compõem o CNE, para garantir essa hegemonia, caracterizando o que Iasi (2012) denominou de democracia de cooptação.

Logo, diferentemente da maioria dos conselhos nacionais, em que há disputa de projetos políticos antagônicos, no CNE não foi possível comprovar disputa de hegemonia, predominando os interesses estatais, que, muitas vezes, se confundem com os interesses das entidades privadas do mundo esportivo que integram o Conselho.

Além disso, foi possível identificar ainda, dentre as deliberações tomadas pelo CNE, aquelas consideradas pelos entrevistados como as mais relevantes para ampliação e universalização do direito ao esporte à sociedade brasileira, como segue:

É, na verdade nós ainda estamos muito longe disso. É diferente de um Sistema de Saúde, de Assistência, que são sistemas que têm financiamento, têm tudo consolidado... Então, no Conselho Nacional do Esporte essa discussão não é tão viva, porque os meios para que isso se efetive não estão disponíveis. Os secretários municipais, estaduais, nem sempre eles estão consolidados, quer dizer, há um problema institucional, não é de gestão. Tanto é que o ministro tem falado e vai falar na próxima reunião do Conselho sobre o Sistema Nacional do Esporte. Eu acho que esse debate sobre o Sistema Nacional do Esporte é que mais se aproxima dessa tentativa de trabalhar no sentido da universalização, de acesso e tudo mais. (REPRESENTANTE DE SECRETARIA NACIONAL ME).

Eu acho que é a Política Nacional do Esporte que foi deliberada pela sociedade e depois que foi consolidada naquele documento foi aprovado dentro do Conselho Nacional e se tornou Resolução. Sem dúvida, é o que tem de mais impacto. Pode não ser o que dê mais mídia, o que dá mais mídia vai ser a legislação esportiva, sem dúvida, e a alteração do calendário da CBF. E porque tem a Política Nacional do Esporte e tem a Política para o segmento de Alto Rendimento para essas divisões que vieram também na II Conferência Nacional do Esporte. Além da política, tem a política segmentada entre os setores Isso tudo foi aprovado como Resolução dentro do Conselho. (SECRETÁRIA EXECUTIVA).

De fato, segundo os entrevistados, a contribuição mais relevante para a garantia do direito ao esporte relaciona-se diretamente com a aprovação da Política Nacional do Esporte e as Políticas Setoriais e com a homologação da proposta da II Conferência Nacional do Esporte de criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Foram citados também pelos depoentes: o conjunto de legislação esportiva discutido no CNE, a realização das Conferências Nacionais do Esporte e, de forma equivocada, a concessão de bolsas para atletas e a realização dos megaeventos esportivos no país. Entendem-se como equivocadas, porque atendem uma parcela privilegiada do esporte de alto rendimento e não contribuem para a universalização do direito ao esporte.

Entretanto, percebe-se que está presente, nas falas destacadas, a clareza por onde deve passar o debate sobre a garantia do direito ao esporte em nosso país. Melhor dizendo, procede o reconhecimento da representação governamental de que a criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer é fundamental para a universalização desse direito.

No entanto, como já identificado, esta agenda foi substituída pela decisão política de sediar os megaeventos no Brasil. Isto revela a contradição entre o discurso e a política esportiva implementada pelo governo brasileiro.

Também não basta ter a Política Nacional do Esporte e as Políticas Setoriais aprovadas pelo CNE, se não há sequer o Plano Nacional de Desporto definido pelo Ministério do Esporte e ainda mais quando os recursos públicos são aplicados prioritariamente no esporte de alto rendimento, como chamou atenção o Relatório do TCU:

Quanto à visão geral do SND, a equipe de fiscalização apresentou como principais constatações:

a) ausência de direcionadores estratégicos em razão da não elaboração pelo Ministério do Esporte do Plano Nacional do Desporto (PND), conforme dispõe a Lei nº 9.615/1998;

[...]

c) recursos aplicados no esporte de rendimento alcançaram R\$ 7,7 bilhões entre 2010 e 2014, sendo que 94% desse montante corresponde a recursos públicos federais; (BRASIL, 2015, p. 114).

Com tudo isso, cabe ressaltar ainda, de acordo com os dados encontrados nas atas, que, além da aprovação da Política Nacional do Esporte e das Políticas Setoriais, bem como do tema das Conferências Nacionais do Esporte, outros conteúdos discutidos nas reuniões do CNE podem ser considerados relevantes, a saber:

- a) Apresentação dos Planos de Gestão e Orçamento do Ministério do Esporte (ME) no ano de 2003;
- b) Balanço das ações ministeriais nos anos de 2003 e 2010;
- c) Plano Plurianual (PPA) no ano de 2007;

- d) Planejamento Estratégico das Secretarias finalísticas do ME;
- e) Ordenamentos legais: Lei de Incentivo ao Esporte, Lei Agnelo Piva e Regulamentações da Lei Pelé.

Não obstante serem assuntos relevantes, considerando a importância da discussão orçamentária, por exemplo, foram matérias tratadas pontualmente, de acordo com a visão um pouco mais “aberta” de algum ministro, e não podem ser considerados como um exercício sistemático de democratização no âmbito do CNE, como já é praxe nos conselhos nacionais mais consolidados e conforme recomendação da 1ª CONSOCIAL, que indica a participação dos conselhos na elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

De maneira complementar, os entrevistados foram instigados a responder se o formato do CNE favorece a participação da sociedade, na perspectiva de ampliação da democracia e se ocorreu alteração no seu funcionamento entre o Governo Lula e o de Dilma, o que pode ser visto nos fragmentos abaixo.

Não favorece! A questão é que, sob o ponto de vista do esporte, não dá para dizer que não há uma participação da sociedade civil. Há, mas quem está organizado no esporte são os setores conservadores e reacionários. Recentemente você vê alguns movimentos que constituem aí uma novidade histórica. A organização dos atletas de futebol em torno do Bom Senso, a criação da Federação Nacional dos Torcedores, alguns outros movimentos organizados em torno do esporte em função da agenda Rio 2016 e Copa 2014. Mas esses movimentos ainda não enxergaram o Conselho Nacional do Esporte como espaço a ser ocupado. Por outro lado, o Ministério também não usou da sua cota de indicações para buscar trazer essas entidades, que eu acho que possuem uma representatividade maior dos setores populares. [...]

Em outubro de 2009, foi decidida em Copenhague a sede dos jogos olímpicos. Então, o esporte deixa de ser fim e passa a ser meio de valorização de capital, ou seja, quando é privilegiado, mas não nas dimensões previstas na Constituição. O que é privilegiado na agenda governamental é o esporte espetáculo, havendo um fechamento para a participação e controle social. Então, depois de vencida a agenda dos jogos de 2016, fica nítido que há um deslocamento das ações de governo; há inclusive o redesenho da organização do Ministério, do ponto de vista institucional, com uma hipertrofia da Secretaria Executiva, que é aquela responsável por tocar aquelas ações de preparação para os grandes eventos, e um afinamento da estrutura, vamos dizer assim, das demais secretarias que vão ter a sua estrutura diminuída e há uma centralização portanto, das ações por parte do Ministério sem a participação da sociedade.. (REPRESENTANTE CBCE).

Nenhuma. Formato do PC do B de comandar; eles resolvem e depois informam os outros. Continua o mesmo PC do B, e como o Ministério é de um partido político, não tem como mudar o perfil; devia ser o que eles faziam na UNE. Eu sou apartidário, mas eu sou um crítico construtivo, eu acho que ali tem muita coisa pra mudar. (REPRESENTANTE COB).

Ainda no que concerne às competências do CNE, os participantes foram convidados a expor os seus conhecimentos a respeito do assunto, e assim se manifestaram:

Eu posso citar algumas que o Conselho não tem alçada para fazer e que eu fui crítico, e se você pegar as atas das reuniões em que eu estava todas tiveram discussões; uma delas é a autorização para lista de medicamentos proibidos. Eu fiz parte da Agência Mundial *Antidoping*, desde sua criação, da WADA, e sei que

nenhum dos dezessete membros que estava nas reuniões em que foi votado entende alguma coisa daquilo. A lista chegava no dia, na hora da reunião; nenhum tinha conhecimento prévio, nem conhecimento de *background* para decidir aquilo. Aí o ministro diz: Ah! Mas está no ato da criação do Conselho que ele tem que ser o aprovado. Eu falei: Então, eu proponho a mudança do Estatuto do Conselho [...] O outro é prioridade das escolhas da Bolsa-Atleta, Bolsa *Podium*, Bolsa... tudo... também com pouquíssima discussão. (REPRESENTANTE COB)

O Conselho Nacional do Esporte deveria acompanhar o orçamento do Ministério, deveria chancelar as questões do esporte, estabelecer quais são as atividades esportivas e quais não são. Deveria ver o Plano Plurianual do Ministério; enfim, praticamente todas as questões da macro política do Ministério deveriam ser analisadas e debatidas, mas todas as questões de planejamento estratégico, de ações estratégicas do Ministério deveriam ter sido analisadas com um órgão que pudesse contribuir para esse desenvolvimento do processo (REPRESENTANTE CONFED).

Por fim, para analisar a capacidade deliberativa do CNE, foram comparadas as atribuições desse órgão com as deliberações tomadas no período de 2003 a 2014, buscando-se verificar sua incidência na política esportiva brasileira, conforme descrito no quadro a seguir.

Quadro 13 – Cumprimento das atribuições do CNE

Atribuições do CNE	Cumprimento
I - zelar pela aplicação dos princípios constantes da Lei nº 9.615, de 1998;	Sim
II - oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto e contribuir para a implementação de suas diretrizes e estratégias;	Não
III - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas de inclusão social através do esporte;	Não
IV - propor diretrizes para a integração entre o esporte e outros setores socioeconômicos;	Não
V - emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais;	Sim
VI - aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações, com as peculiaridades de cada modalidade;	Sim
VII - expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva;	Sim
VIII - propor mecanismos para prevenção de atividades que visem fraudar resultados de competições desportivas;	Não
IX - propor ações para incentivar boas práticas de gestão corporativa, de equilíbrio financeiro, de competitividade desportiva e de transparência na administração do desporto nacional;	Não
X - apoiar projetos que democratizem o acesso da população à atividade física e às práticas desportivas;	Não
XI - propor seu regimento interno, para aprovação do Ministro de Estado do Esporte;	Não
Analisar e deliberar de concessão de Bolsa-Atleta (Lei nº 10.891/2004).	Sim
Apreciar contas e relatórios de auditorias de entidades desportivas que recebam recursos públicos (art. 46-A, Lei nº 9.615/1998).	Não

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (1998a, 2004a, 2013a).

Como se pode perceber, o CNE não cumpriu nesse período nem a metade das atribuições previstas na legislação, apresentando um impacto mínimo na formulação da

política esportiva brasileira, na perspectiva de assegurar o disposto no art. 217 da Constituição Federal, sobretudo no que diz respeito à prioridade de recursos para o desporto educacional.

Também não alcançou a missão determinada pelo Governo Lula, com a criação do Ministério do Esporte, conforme previsto no seu sítio eletrônico: “o Ministério trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano” (BRASIL, 2016b), haja vista que mediante todas as reuniões analisadas do CNE, verificou-se que em apenas uma foi informado o convênio celebrado com o MEC para o desenvolvimento do Programa Segundo Tempo, considerado pelo Ministério como o maior programa social esportivo promovido pelo governo.

Essa comprovação foi reafirmada pela auditoria realizada pelo TCU em 2015, ao assegurar que, “a despeito disso, o exame às atas das reuniões de 2010 a 2015, permite constatar que a atuação do CNE ainda é bastante limitada, frente a todas as suas competências, como pode ser constatado, pelas resoluções publicadas no período”. (BRASIL, 2015, p. 8).

O Conselho Nacional do Esporte não foi capaz de pleitear sequer o cumprimento das deliberações da II Conferência Nacional do Esporte, no que tange aos aspectos relacionados à sua própria composição e atribuições, visto que esse fórum deliberou em 2006 que,

Quanto à natureza da composição, os Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esporte e de Lazer serão compostos por agentes de todos os segmentos que compõem o Sistema Nacional de Esporte e Lazer com maioria de representantes da sociedade civil.

As atribuições dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Esportes e Lazer são aquelas em torno de:

- a) Participação na elaboração do PPA - Plano Plurianual para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer;
- b) definição de metas e desafios relacionados à construção de uma política pública de esporte e lazer, pautada no princípio da inclusão;
- c) avaliação de projetos e programas de esporte e de lazer que compõem as políticas públicas de esporte e lazer; [...]. (BRASIL, 2007, p. 30).

Essas indicações deveriam acarretar a recomposição do CNE com representação de todos os segmentos que compõem o Sistema, tendo maioria real da sociedade civil e garantir a participação efetiva do Conselho na formulação da política esportiva, definindo as prioridades orçamentárias, bem como promover a mudança do caráter do CNE, incluindo a função de fiscalização da aplicação dos recursos públicos com a finalidade de construir uma política pública na perspectiva da inclusão social.

De forma até irônica, um representante da sociedade civil confirmou essa atitude

legitimadora do CNE e a convivência dos seus membros, ao explicitar:

Porque a gente ainda tem um pouco aquela coisa de o Ministério chamar pra dançar, a gente vai e dança no ritmo que o Ministério propõe. Eu posso dançar um tango, e se o Ministério propuser um tchá, tchá, tchá, eu vou dançar. Eu não vou nem propor o tango. Enquanto, em outros conselhos, não. Eu vou dançar é o tchá, tchá, tchá. O tango a gente pode dançar, mas é em outra hora. Então, eu acho que a gente inclusive deve ampliar um pouco mais os integrantes do Conselho, para que tenha gente talvez mais independente e talvez isso seja interessante. É aquilo: hoje o financiamento do Comitê Paralímpico vem 99,9 % de fontes públicas. Então, é o patrocínio da Caixa, Loterias, da Lei Agnelo Piva, convênios com o Ministério do Esporte, Estados e Municípios. Então, assim é o esporte no Brasil. Todo mundo sente bastante, se a gente não foi estimulado a contribuir, a tendência é todo mundo ser muito benevolente com tudo o que o Ministério proponha, faça. Não é efetivo. O formato que tem não funciona. (REPRESENTANTE CPB).

Conclui-se, portanto, por meio da análise do conjunto das deliberações expressas nas Resoluções, do conteúdo das atas das reuniões do CNE e dos depoimentos de seus representantes, que este Conselho teve um caráter legitimador das políticas de interesse do Poder Executivo, numa concepção da política esportiva associada ao mercado, melhor dizendo, o esporte na sua perspectiva “mercadorizada”. Não apontou para a universalização do esporte como um direito social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, mas, sim, para o favorecimento do segmento do esporte de alto rendimento, capitaneado por suas entidades privadas.

6.2.4 O controle democrático no CNE: um desafio a conquistar

Sabe-se que a legislação que criou o CNE não incluiu a natureza fiscalizadora entre as suas atribuições, embora a legislação posterior o tenha feito apenas em relação aos recursos públicos destinados a entidades desportivas. Com isso, a perspectiva de controle democrático em seu âmbito ficou comprometida, ainda mais com o desenho institucional que lhe foi determinado.

Mesmo assim, buscou-se elucidar qual a visão dos conselheiros em relação ao controle democrático, expressas nos relatos a seguir.

Não, não cumpre. Ele é um mecanismo um pouco difícil, porque na verdade hoje o esporte no Brasil é fundamentalmente financiado pelo governo federal. Então, há certo receio também nessa questão da fiscalização [...]. O segmento esportivo não tem a cultura que esses outros segmentos às vezes têm; quer dizer, você pega um CNAS, por exemplo, eles têm a cultura reivindicatória. Isso não existe no esporte. O nosso segmento é organizado há pouco tempo. E no tempo em que estive lá, nunca foi colocada essa função de fiscalizar [...] As condições que eram oferecidas de logística eram longe das ideias para permitir o debate. [...]. Agora, as pessoas muitas vezes vinham porque também era um *networking*. Tinha acesso ao ministro, direto aos secretários, então era um momento interessante de vir. Mas acho que o Conselho realmente como está, com a forma que está nos quatros anos em que estive lá, com a

frequência, com a forma que nós éramos conduzidos, esse papel de fiscalizador era impossível de ser desempenhado. (REPRESENTANTE CPB).

Cumpriu o papel democrático, sim, fiscalizador, não. Porque na verdade nós discutimos as questões, as questões mal ou bem foram apresentadas, então democraticamente elas não deixaram de ser apresentadas. Se nós as chancelamos ou não, isso é outra história, mas não deixaram de ser apresentadas, não é? O Segundo Tempo apresentou o projeto do novo Segundo Tempo; o projeto do que está acontecendo nos Jogos Olímpicos está sendo apresentado. As obras estão sendo apresentadas. Bacana, você fica lá duas horas e é apresentado, eu não posso negar que isto não esteja sendo feito. É democrático. Agora eu tive a condição de fiscalizar? Não, não tive. Tive condições de chancelar, mas de fiscalizar, não. E veja, com isso eu não estou falando contra, eu estou apenas dizendo que não foi efetivo aquilo que poderia ser, aquilo que deveria ser. (CONFEEF).

Não, eu acho que o que há é um reforço do pacto conservador do Governo Lula com setores conservadores da sociedade. Isso também está presente no esporte; a questão é que em outros conselhos você tem uma voz dissonante mais presente através das representações de outros setores da sociedade, dos movimentos sociais. No caso do esporte, você não tem isso, a única voz dissonante lá dentro era o CBCE e em alguma medida os atletas, mas que não tinha uma representação instituída, eles eram indicados pelo ministro. Então, deu dois anos e a Ana Moser podia cair fora e eu nem sei se ela continua, mas os Atletas pela Cidadania não têm assento. É muito frágil a representação dos setores mais democráticos dentro do Conselho por conta da tradição antidemocrática do esporte brasileiro. Não dá para dizer que o Conselho não contribuiu para a democracia, quer dizer, ele contribuiu para a democracia, porque deu voz pelo menos àqueles setores que são minoritários. Dá para contar nos dedos; então esses setores passaram pelo menos a ter uma possibilidade de voz e conseguiram conquistas recentes. No parlamento, os atletas conseguiram alterar a Lei Pelé, limitando os mandatos, então, o CBCE pontualmente conseguiu se fazer ouvir e deu visibilidade à comunidade acadêmico-científica para outros setores do mundo do esporte que sequer ouviam falar. Então, ruim com o Conselho, pior sem o Conselho. Então, o Conselho abre uma fresta, vamos dizer assim, ele abre uma possibilidade para que a sociedade se organize em torno de outros interesses do campo democrático-popular em torno do esporte e que possam lutar para uma representação aí. O Conselho abre essa possibilidade, mas ele efetivamente contribuiu para uma democratização? Não. Quando cumpriu uma agenda relativa às conferências, em especial, a primeira e a segunda, eu acho que sim, mas com grandes limitações. (REPRESENTANTE CBCE).

Pelo visto, os representantes do CNE têm consciência da ineficiência deste em relação à capacidade de monitoramento e fiscalização, seja pelo constrangimento dos participantes que são financiados por recursos federais, seja pelo pacto conservador entre o Estado brasileiro e a representação da “sociedade civil” no CNE, ou ainda pela própria estrutura organizacional do Conselho.

Sendo assim, o controle exercido no âmbito do CNE está mais para controle do Estado sobre a sociedade, no sentido durkeimiano, do que a sociedade com capacidade de interferir no controle e acompanhamento da gestão pública, o controle democrático.

Portanto, o CNE não contribuiu nem no intuito de impedir o Estado de transgredir e muito menos de induzi-lo a agir, conforme o sentido primeiro da fiscalização apontado por Bravo e Menezes (2011).

Por isso, se fosse possível falar de algum controle dentro do CNE, seria na perspectiva neoliberal. Em outros termos, não há poder decisório da sociedade civil neste Conselho, principalmente quando são hegemonzados pelo governo, pois não exercem plenamente seu papel deliberativo, constituindo-se em mecanismo de legitimação do poder dominante, porque “em vez de controlar são controlados”, como apontaram Bravo e Correia (2012).

Urge, assim, a necessidade de inserir a concepção de controle democrático no âmbito do CNE, como maneira de auxiliar na investigação e prevenção da corrupção tão endêmica no setor esportivo brasileiro, garantindo seu potencial democratizante.

6.2.5 Perspectivas para o CNE

Foi comum encontrar nos depoimentos expressões de certa forma pejorativas, as quais foram utilizadas para caracterizar o CNE: conselho “esvaziado”, “decorativo”, “chancelador”, que serve apenas para “validar”, entre outras.

Todavia, houve um reconhecimento majoritário da importância do CNE na definição dos rumos da política esportiva nacional, desde que este passe por um processo de mudança, corroborado nos depoimentos a seguir.

Eu acredito que o Conselho Nacional do Esporte possa ser um grande agente de proposição, de análise, de debate, de representação do esporte brasileiro junto ao Ministério, mas a ele é necessário que sejam dadas as condições não só de logística, de tempo, de debate, de antecedência das pautas, mas de participação dos conselheiros, para propor pautas, criar suas próprias convicções, porque enfim, é diferente você debater e formar convicções no segmento não governamental do que você debater na frente do governo, dadas as situações que nós temos, em que grande maioria dos conselheiros que não está no governo é financiada pelo Governo Federal. Então, há um constrangimento. [...] É preciso empoderar um pouco o Conselho Nacional ou dar relevância a ele, para que os próprios membros se sintam estimulados a contribuir. Se a gente percebe que é algo pró-forma, o interesse cai, o nível do debate cai, a gente vem meio para cumprir tabela. Então, eu acredito assim, se o Ministro do Esporte, o Ministério do Esporte acreditar, o Conselho pode ser muito útil, porque, se ele não acreditar, todo o ambiente criado vai ser de um grande convescote e de pouca efetividade. (REPRESENTANTE CPB)

Do jeito que é formado? Do jeito que funciona? Não! Pode acabar que não vai fazer diferença absolutamente nenhuma. Nenhuma, nenhuma, nenhuma. Agora se ele mudar, eu acho que tem importância. Eu participo de outros conselhos, eu participo de conselhos privados que são conselhos. Agora, o conselheiro, ele é um marinho da empresa ou da instituição, ele não está lá para aprovar o que o presidente fez. Eu acho que esse é o grande erro desse Conselho. Dos outros que eu participo eu sou conselheiro, eu ajudo a dar direção. (REPRESENTANTE COB).

Eu acho que é um espaço importante, mas eu acho que é necessário a gente construir um fórum pela socialização da política de esporte no Brasil. Eu acho que quem tem o papel de protagonismo nisso é o CBCE, mas ele não faz isso sozinho. O CBCE precisaria se aliar com outros setores. Os Atletas pela Cidadania. Nessa cena

histórica, o Comitê Nacional Popular da Copa e Olimpíadas, a Frente Nacional dos Torcedores, o Bom Senso Futebol Clube. Então, o CBCE tinha que chamar essas entidades, buscar os seus representantes e abrir uma discussão sobre a possibilidade de um Fórum pela Democratização. Isso, eu não tenho muito claro onde isso pode dar, porque a gente conhece muito pouco essas entidades, mas elas são questionadoras da política hoje realizada pelo Ministério, problematizadora e eu acho que construir uma aliança programática em torno da democratização, eu acho que esse é o princípio. (CBCE).

Apesar desse quadro, não se pode defender a extinção do CNE, e sim a sua reestruturação ampla, com uma nova composição representativa da sociedade civil no sentido gramsciano e seu fortalecimento para que se constitua, de fato, o lócus apropriado de formulação da política esportiva brasileira, exercendo efetivamente a função de controle democrático da aplicação dos recursos públicos, na perspectiva de ampliar e garantir a universalização do direito ao esporte no Brasil.

O CNE substituiu o antigo CND, criado para se sobrepôr a toda a organização esportiva brasileira, que se arrogava até o direito de transformar ou inverter resultados esportivos. Assim o CNE, nos Governos Lula-Dilma, apresentou um pequeno avanço, quando comparado com aquele alcançado nos governos anteriores, considerando que incluiu novas vozes na discussão da política esportiva do país, embora tenha deixado muito a desejar, sobretudo porque, num governo autodenominado “democrático-popular”, o CNE deveria funcionar numa perspectiva de controle democrático e de formulação da política esportiva para universalização de direitos. Isso se assemelha à análise feita por Singer (2012) sobre a reforma gradual e o pacto conservador no período do lulismo.

Entretanto, se este arranjo participativo tivesse sido efetivo no processo de decisão e fortalecimento da política do esporte como um direito, teria limitado, de certa forma, os atos de corrupção, em que o dinheiro público continuou sendo utilizado para fins privados, e a política totalmente mercadorizada.

Em síntese, o CNE nos Governos Lula-Dilma assumiu uma posição periférica em relação às decisões políticas relevantes para a área, numa condição de subordinação, quase invisível. Por isso, este Conselho precisa ser potencializado, transformado em um espaço efetivo de tensionamento, conflito e disputa de hegemonia política, como um meio de fortalecer a democracia participativa em nosso país, que, embora prevista no primeiro artigo de nossa Constituição, atualmente é tão desconsiderada.

CONCLUSÃO

O foco central desta tese foi analisar o papel do Conselho Nacional do Esporte na definição dos rumos da política esportiva brasileira durante os Governos Lula-Dilma e a contribuição das suas deliberações para o fortalecimento dessa política, na perspectiva de universalização do direito ao esporte no Brasil.

O ponto de partida para a compreensão do papel exercido por um conselho de política pública como um espaço institucionalizado no aparato estatal, fundado no princípio de participação social, foi a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil.

Para tanto, fez-se um estudo teórico da configuração do Estado e da sociedade civil, reconhecendo suas diferentes interpretações e optando pela concepção originalmente marxiana de Estado, que identificou sua natureza classista, apesar das suas funções universalizantes.

A esse entendimento foi acrescido o aporte teórico de Gramsci para a compreensão do Estado na sua dimensão ampliada, associando sociedade política e sociedade civil, que, sem deixar de reconhecer o caráter de classe e o momento repressivo do poder estatal, o compreende dotado de hegemonia e coerção simultaneamente.

Foi também considerada uma referência determinante para análise do objeto de estudo, a perspectiva de Poulantzas sobre a dimensão contraditória do Estado, que significa entendê-lo não como um bloco monolítico, sem fissuras, mas, sim, como resultante das contradições da luta de classe, na qual os interesses antagônicos estão em permanente disputa.

A categoria sociedade civil adquiriu centralidade na tese na perspectiva de Marx e Gramsci, em face de interpretações distorcidas e equivocadas que contribuem para a despolitização do seu conceito, principalmente quando é tratada sob o ponto de vista neoliberal que a reduz a Organizações Não Governamentais ou meramente ao mercado.

Foi importante perceber a diferenciação entre os autores em relação ao lócus da sociedade civil. Marx a situa no âmbito da infraestrutura econômica, ou seja, no âmbito da produção e reprodução da vida material, enquanto para Gramsci, a sociedade civil se localiza na superestrutura, como um momento da hegemonia. No entanto, cabe pensá-la de forma articulada entre os dois níveis da realidade, como uma unidade dialética, por isso, faz-se mister reestabelecer a relação dialética entre Estado e sociedade civil.

Porém, o mais significativo foi entender a indissociabilidade entre Estado e sociedade civil, na qual esta é constituída de uma rede de organizações com papel ativo na

vida política na perspectiva da transformação social, que pressiona o Estado a incorporar não somente os interesses da classe dominante.

Face ao exposto, apontou-se a necessidade de superar a visão de homogeneidade ou de uniformidade sobre a sociedade civil ou, até mesmo, uma concepção aparentemente ingênua que a caracteriza como parte de uma zona neutra e concebê-la como expressão das suas contradições, no cenário do embate político entre as classes, ou como disse Coutinho (2008a), como uma importante arena da luta de classe em busca de hegemonia.

A partir do panorama da relação entre Estado e sociedade civil, foram abordados aspectos fundantes da formação sociopolítica do Estado brasileiro, particularmente como se estabeleceu a relação entre o público e o privado, e ainda considerações sobre a cultura política no Brasil e as diferentes práticas políticas determinadas por ela.

Foram recuperados alguns aspectos da configuração política do Estado brasileiro em diferentes períodos históricos, destacando-se entre seus traços marcantes aqueles que permaneceram e tornaram-se obstáculos na construção de direitos sociais e impeditivos da socialização da política, tais como: o patrimonialismo, o patriarcalismo, o autoritarismo, o corporativismo e o populismo.

Destacam-se também desse debate os traços mais marcantes das manifestações do autoritarismo político na sociedade brasileira, aqueles apontados por Chauí (2013a): o fato de a nossa sociedade ser estruturada pela matriz senhorial da colônia; de ela ser estruturada a partir das relações privadas, fundadas no mando e na obediência e nas relações de favor e tutela, de modo que a indistinção entre o público e o privado é histórica.

Ainda é importante ressaltar a caracterização do modelo de Estado burguês brasileiro apontado por Coutinho (2000), quando distinguiu a marca da hegemonia de uma fração da classe dominante sobre as outras frações, o que designou de dominação sem hegemonia, principalmente nos momentos de ditadura explícita no nosso país, o que parece reeditado na conjuntura em que se encontra o Brasil em 2016.

Na discussão sobre as práticas políticas que obstaculizam a conquista de direitos no Brasil foram enfatizadas outras manifestações que fizeram e fazem parte da nossa cultura política, como, por exemplo: mandonismo, coronelismo, nepotismo, fisiologismo político e, principalmente, clientelismo.

O clientelismo constituiu-se marca singular na história política brasileira, pautado na ideologia do favor, que, mesmo com novas configurações, se mantém consideravelmente atual no processo político nacional, como explicitamente configurado no recente processo de

impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

O clientelismo político e a corrupção no Brasil continuam andando lado a lado, o que comprova que ele não desapareceu do cenário. Muito pelo contrário, parece que se renovou, se fortaleceu em troca de apoio político na forma de voto, especialmente no parlamento brasileiro.

Portanto, o caráter autoritário e corporativista de Estado, dos sucessivos períodos de ditaduras no país, contribuiu para a exclusão do protagonismo das camadas subalternas, restringindo de forma reiterada a participação popular na socialização da política.

Esta análise remeteu ao debate conceitual de democracia e seus diferentes modelos, com ênfase na teoria participativa, considerando a sua ligação intrínseca com o objeto de estudo.

Resgatou-se, assim, a acepção clássica de democracia na Grécia Antiga, sinônimo de soberania popular, para ressaltar dentre tantas classificações, a diferença entre democracia participativa e democracia representativa. Optou-se pela referência aos principais autores da democracia participativa: Macpherson, Pateman e Poulantzas, que direta ou indiretamente beberam na fonte de Rousseau, responsável pelo fornecimento das bases da democracia participativa.

As duas alusões mais expressivas a respeito dessa temática foram: o entendimento da democratização como um processo e a importância da combinação dos elementos da democracia representativa e democracia participativa. Cabe ainda rememorar as diferenças e complementariedades da democracia-método ou instrumento e democracia como substância, como condição social e política.

A democracia como método ou instrumento é a própria democracia liberal burguesa, expressa na sua dimensão representativa e adequada ao modo de produção capitalista. Nesta concepção, a democracia fica circunscrita ao cumprimento de alguns procedimentos formais, sendo o principal deles a realização periódica de eleições, nas quais o povo escolhe geralmente entre os candidatos da elite o seu representante e, também, a liberdade de organização e o funcionamento regular do parlamento.

Entretanto, mesmo esta democracia reduzida a mecanismos procedimentais, ao cumprimento de regras formais, que exclui a ideia de soberania popular, quando tem seu desenvolvimento ameaçando a ordem burguesa ou a acumulação ampliada do capital é combatida e substituída de “forma ditatorial”, revestida de legalidade jurídico-política, como se vê na conjuntura atual do país, em que houve a quebra da institucionalidade democrática

estabelecida pela Constituição brasileira.

Por outro lado, se observou que o debate da democracia como substância, como condição social se identifica com a democracia direta, participativa, na qual o princípio da soberania popular deve adquirir centralidade. Nessa perspectiva, a democracia plena é incompatível com o capitalismo, porque a desigualdade econômica não deve determinar a desigualdade política.

Mesmo assim, tem-se a clareza de que não se podem menosprezar as diferentes formas de intervenção política nos espaços institucionais de democracia liberal-burguesa, tendo em vista que o alcance da democracia como substância, de certo modo, pode ser precedida pela ampliação das instituições democráticas formais, porém sem deixar de ressaltar os riscos de se perder do horizonte político o objetivo último, que deve ser o pleno alcance da democracia substantiva ou como condição social.

Isto significa a defesa de uma agenda anticapitalista, de superação da ordem social capitalista e a construção de uma ordem social socialista, principalmente ao considerar-se que “Gramsci nos ensina [...] que, sem democracia certamente não há socialismo, tampouco existe plena democracia sem socialismo”. (COUTINHO, 1998, p. 36).

Desse modo, foi importante compreender as duas formas de expressão da democracia. A representativa é insuficiente, mas necessária. Não se deve prescindir de uma e restringir-se à defesa da outra. Mesmo com todas as críticas à democracia formal-institucional ou método, é imprescindível enquanto um conjunto de regras que devem ser respeitadas por todos. Mais do que nunca urge a defesa da sua consolidação, para evitar retrocessos políticos no país, para que se possa conquistar plenamente a democracia condição-social.

A adoção desse entendimento de democracia pautou a análise do processo de participação social no Brasil, principalmente a partir do período que marca a luta pelo fim do regime autoritário instalado pela ditadura de 1964, conhecido como o momento de transição democrática, que culminou com a Constituição Federal de 1988, passando pela influência do neoliberalismo, marcante na década de 1990, até chegar aos anos 2000, que foram caracterizados como período de ampliação do Estado democrático de direito.

Nessa perspectiva, buscou-se compreender qual o papel da sociedade civil na conquista de espaços públicos institucionalizados para garantir a participação na formulação de políticas e no controle democrático da gestão pública.

Como se viu, os movimentos sociais foram protagonistas na conquista de espaços da socialização da política, colaborando decisivamente para a sua ampliação e determinação

legal na Constituição Federal de 1988, em que a participação social está prevista em onze dispositivos na sua redação atual, o que estabeleceu novas relações entre o Estado e a sociedade civil.

A temática dos conselhos foi central nesse processo, fortalecida pela ascensão de partidos de oposição nas gestões municipais e estaduais, que foi determinante para a ampliação de experiências participativas na gestão das cidades. Em 2013 funcionavam 62.611 conselhos municipais e na esfera federal existem 35 conselhos nacionais.

E são nos novos espaços de participação social, como conselhos, orçamentos participativos, conferências, entre outros, que se encontrou a noção de controle democrático, significando a participação ativa do cidadão no controle, na fiscalização e no monitoramento da gestão pública.

Muita polêmica no seio do movimento social surgiu a respeito da participação institucionalizada nesses espaços devido aos riscos de cooptação pelo Estado.

Não obstante, mesmo reconhecendo os limites e várias dificuldades da participação da sociedade civil nesses espaços institucionalizados, se defendeu nesta tese a sua ocupação pelos movimentos sociais, como meio de disputa de hegemonia na direção da emancipação política, para contribuir com o alargamento da democracia participativa em nosso país, principalmente considerando sua adesão ao neoliberalismo desde a década de 1990. Este proporcionou uma ressignificação dessa participação nas instâncias públicas de controle democrático, restringindo as decisões sobre a política a um núcleo técnico-burocrático do poder constituído, que esvaziou os canais de participação.

Os anos 2000 inauguraram um novo período, tendo em vista a expansão significativa de arranjos participativos e a diretriz do campo democrático-popular de instituir a participação como método de governo, durante os mandatos de Lula e Dilma.

Neste trabalho fez-se um apanhado a respeito dos avanços das estruturas formais de participação nesse período, mas também foram reconhecidas suas contradições para torná-los espaços participativos efetivamente públicos, porque sobressaiu a limitação do processo de decisão a questões periféricas, deixando a sociedade civil excluída da participação estratégica de desenvolvimento, principalmente aquelas relativas às questões orçamentárias. Isto não foi suficiente para romper com os principais traços do projeto neoliberal.

Se o Governo Lula impulsionou, mesmo com limites, a expansão quantitativa dos mecanismos de participação social, não se encontrou no Governo Dilma a mesma determinação em consolidar esses espaços. Além disso, reduziu, por exemplo, a quantidade de

conferências nacionais realizadas em diferentes áreas em relação ao governo anterior, o que contribuiu para o afastamento do seu governo dos movimentos sociais.

Todavia, com toda a limitação do Governo Dilma em relação ao fortalecimento da participação da sociedade civil na gestão pública, foi possível comprovar que as tímidas tentativas de avançar, como, por exemplo, a edição do Decreto da PNPS, que causou reações extremas do parlamento brasileiro contra a iniciativa.

Verificou-se, desse modo, o avanço das forças conservadoras no Congresso Nacional, que pode colocar em risco a trajetória da participação social, conquistada pela sociedade desde o período da transição democrática e também em xeque a nossa jovem democracia liberal, que ainda carece de radicalização e aprofundamento para garantir, realmente, o exercício do poder diretamente pelo povo, tal como previsto no art. 1º de nossa Constituição.

Dessa maneira, para enfrentar o retrocesso que se manifesta no cenário político brasileiro, é necessário mudar a correlação de forças, tendo os movimentos sociais como principais protagonistas, na defesa da manutenção e ampliação dos direitos sociais e políticos conquistados na Constituição Federal de 1988, para além do voto, como, por exemplo, a incorporação da soberania popular, por meio de plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular, que pouco se aprofundaram na sociedade brasileira.

Ademais, é fundamental que o processo de democratização no Brasil alcance as estruturas profundas do poder, em relação aos meios de comunicação, à propriedade da terra, ao sistema bancário e às grandes indústrias e empresas de comércio.

Após analisada a relação entre Estado e sociedade civil, o debate teórico acerca da democracia e o processo de participação social no Brasil nos Governos Lula-Dilma, que constituiu o pano de fundo para a análise do objeto de estudo, procedeu-se à trajetória histórico-institucional do Conselho de Esporte no contexto da política esportiva brasileira, em todas as suas diferentes denominações e configurações.

Assim, percorreu-se desde a sua criação na Ditadura Vargas, com a marca do Estado interventor de características conservadoras, passando pela luta pelo direito ao esporte na Constituição Federal até o Governo FHC, com sua lógica de mercantilização e privatização também marcante no mundo esportivo. Foi no final desse governo que se definiu a atual denominação de Conselho Nacional do Esporte.

Chegou-se então ao estudo sobre o Conselho Nacional do Esporte na era Lula-Dilma, antecedido pela análise panorâmica da política esportiva desses governos, no que

concerne ao financiamento, à legislação esportiva, aos programas sociais e à diretriz de participação popular nos espaços institucionalizados.

Constatou-se, pela revisão de literatura, que os Governos Lula-Dilma não implementaram uma política esportiva voltada para a garantia e/ou universalização do direito ao esporte no Brasil, ao optar por investimento público prioritariamente voltado para o esporte de alto rendimento, expresso na realização de megaeventos esportivos, fortalecendo a concepção da política do esporte como produto da economia brasileira na perspectiva da mercadorização, em detrimento da sua dimensão educacional e da realização de programas sociais que ampliassem esse direito.

Em relação à meta dos governos petistas de transformar a participação social num método de governo, no setor esportivo não foi alcançada, visto ter-se observado que foram realizadas apenas três Conferências Nacionais do Esporte no período de doze anos. Além disso, a maioria das suas deliberações não foi considerada pelo Poder Executivo, principalmente no que diz respeito à criação e consolidação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, mas pelo fato de as conferências não se configurarem como instância máxima de deliberação da política esportiva, tendo sido deslocado o espaço de decisão para o topo do Estado “em parceria” com as grandes corporações do esporte nacional e internacional.

As decisões tomadas pela sociedade civil nas I e II Conferências de Esporte indicaram propostas que poderiam avançar significativamente na perspectiva de controle democrático da política esportiva. Entretanto, ao não implementá-las, o Ministério do Esporte perdeu a oportunidade de contribuir para o processo de monitoramento e fiscalização da aplicação de recursos públicos, inclusive tentando prevenir ou minimizar os escândalos de corrupção presentes no seu meio e assim fortalecer a democracia participativa em nosso país.

O Conselho Nacional do Esporte, no período 2003-2014, teve seu ordenamento legal determinado pela Lei nº 10.672/2003, que reformulou a Lei Pelé, bem como pelas Portarias do Ministério do Esporte nº 92 e nº 98, de 2003. Este conjunto definiu-lhe natureza, mandato, composição e competências.

Após análise detalhada, identificou-se que, ao invés de avançar para democratizar o CNE, os titulares da pasta, filiados ao PC do B, pouco contribuíram para alterar o histórico caráter conservador e antidemocrático desse órgão. Pelo contrário, algumas reformulações realizadas na legislação do CNE retrocederam em relação aos princípios democráticos e são contraditórias à natureza “democrático-popular”, como se autodenominam os governos petistas.

A materialidade do Conselho Nacional do Esporte foi avaliada considerando os aspectos da sua representação, institucionalização e democratização, explicitadas nas dimensões do desenho institucional, da efetividade deliberativa e da representação política.

Comprovou-se que o CNE aparentemente é composto por maioria da sociedade civil, porém, na prática, há predominância de representantes governamentais ou indicados pelo Ministro do Esporte, revelando a hegemonia do poder público. Acrescenta-se a isso o fato de que a característica marcante das entidades da sociedade civil que o compõem relaciona-se à perspectiva neoliberal, na qual predomina a racionalidade do mercado. E, ainda, sua composição explicitou um pacto social com os setores mais conservadores do mundo esportivo, ao invés de ampliar a interlocução com os movimentos sociais e as organizações de trabalhadores para tornar-se efetivo na definição das políticas de esporte.

Com referência ao perfil dos integrantes do CNE, constatou-se alto nível de escolaridade, com maioria de pós-graduados (56,3%), predominando as áreas de Educação Física e Administração na formação profissional dos seus membros.

Quando se verificou o campo de atuação, evidenciou-se que o CNE é majoritariamente composto por homens (75%), empresários (25%) e gestores públicos (25%).

O dado mais surpreendente que o estudo revelou e que o diferenciou da maioria dos conselhos nacionais foi a não participação dos seus representantes em movimentos sociais e sindicais e, também, a não filiação a partidos políticos (62,5%).

Inferiu-se também, em relação ao mandato dos integrantes do CNE, que, apesar de a Lei permitir no máximo quatro anos de exercício, alguns conselheiros mantiveram-se no CNE em sistema de rodízio e por períodos acima do previsto na legislação, contudo, com mudança no tipo de representação.

Quanto à heterogeneidade de organizações da sociedade civil presentes, percebeu-se que o CNE é um conselho moderadamente plural, considerando os diferentes tipos de entidades participantes, embora privilegiando aquelas representativas do esporte de alto rendimento, apesar de nenhum segmento ocupar mais de 40% das vagas da sociedade civil.

Assim concluiu-se, em relação à representação da sociedade civil, que o CNE é um conselho diverso, moderadamente plural, mas não paritário e, muito menos, com maioria da sociedade civil.

O processo de institucionalização desse Conselho foi avaliado considerando o reconhecimento formal por parte do Estado, a disponibilidade de recursos e o aprendizado acumulado no processo de tomada de decisão. Quanto aos aspectos organizacionais e ao

funcionamento, estes o deixam distante dos conselhos nacionais mais consolidados, porque se identificou um número insuficiente de reuniões realizadas ao longo de doze anos e falta de uma estrutura administrativa apropriada para o desenvolvimento dos trabalhos.

Observou-se também a constituição de poucas comissões e grupos de trabalhos instalados no seu interior, além de ele não ter contribuído com a continuidade da realização das Conferências Nacionais do Esporte.

Por isso, pelos critérios analisados, o CNE foi considerado abaixo da média no índice de institucionalização dos conselhos nacionais.

Percebeu-se, portanto, que não houve vontade política dos governos no período estudado em tornar o CNE efetivo e democrático, e isso decorre não somente da concepção política de esporte voltada para o mercado, com foco no esporte de alto rendimento em detrimento do esporte como direito social, mas também da omissão do conjunto das entidades que o compõem, visto que estas tinham a prerrogativa de autoconvocação de reuniões e não a utilizaram uma vez sequer.

Além dos parâmetros já mencionados, o processo decisório no âmbito do Conselho Nacional do Esporte foi analisado com base nos seguintes critérios: método de escolha do presidente e suas atribuições; os processos de votação; forma de definição da pauta e possibilidade de alteração. Visto que o Presidente do CNE é o próprio Ministro do Esporte, e entre outras atribuições, possui a prerrogativa de definição da pauta das reuniões, o voto de qualidade em caso de empate nas votações e as decisões *ad referendum*, detectou-se o alto grau de poder centralizado sob o mando do titular do órgão.

A ausência de disputas significativas no seio do CNE o diferencia do processo deliberativo da maioria de outros conselhos nacionais, tendo em vista que, segundo as atas das reuniões ali realizadas 84,4% das deliberações tomadas foram por unanimidade. Registrou-se apenas dois temas que foram objeto de votação polêmica no âmbito do CNE, o que revelou um habilidoso processo de cooptação da maioria dos membros.

Ademais, 36,5% das Resoluções do CNE foram editadas pelo Presidente, *ad referendum* do Conselho, em decorrência da falta de reuniões regulares. Comprovou-se o uso recorrente dessa prerrogativa presidencial no CNE, contrariando seu próprio Regimento Interno, que aponta o uso em caso de excepcionalidade. Mais uma vez, constatou-se nesse outro aspecto, a centralização de poder nas mãos do Presidente do órgão. Assim, considerando a metodologia utilizada, o CNE foi avaliado com pequena distribuição interna de poder.

No que se refere à investigação da relevância dos conteúdos deliberados nas reuniões do Conselho que pudessem colaborar com a ampliação do direito ao esporte, obteve-se um resultado limitado, considerando que 61% das suas deliberações restringiram-se a aprovar a concessão de Bolsa-Atleta e normas básicas de controle da dopagem com a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva, ambos voltados para a dimensão do alto rendimento do esporte.

Os outros assuntos aprovados que poderiam fazer coro com a perspectiva de garantia de direitos, marcadamente a Política Nacional do Esporte e as Políticas Setoriais, como também a decisão da Conferência Nacional do criar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer foram subsumidos frente à macro decisão de sediar os megaeventos esportivos no Brasil, mudando por completo a agenda do Ministério do Esporte.

Dessa forma, comprovou-se que ante o universo de atribuições legais previstas para o CNE, este órgão não cumpriu nem a metade delas no período pesquisado, apresentando um impacto mínimo na formulação da política esportiva brasileira.

Portanto, a hipótese de trabalho deste estudo foi confirmada, ao se concluir, por meio da análise do conjunto das deliberações expressas nas Resoluções, do conteúdo das atas das reuniões, e nos depoimentos de seus representantes, que este Conselho teve um caráter legitimador das políticas de interesse do Poder Executivo, numa concepção da política esportiva associada ao mercado, que não apontou para a universalização do esporte como um direito social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, mas, sim, para o favorecimento do segmento do esporte de alto rendimento, capitaneado por suas entidades privadas.

Diante desse quadro em que o CNE apresentou vinculação mais forte com o governo do que com a sociedade civil, além de baixa capacidade propositiva, com reduzido poder de influência sobre o processo de definição da política pública, poderia se cogitar sua extinção.

Contudo, mesmo reconhecendo que o potencial e a atuação dos conselhos gestores são limitados, defende-se aqui a continuidade desse órgão, porém transformado, por se acreditar que os conselhos de políticas e, particularmente o CNE, precisam ser fortalecidos como instância de democratização da gestão pública, e não como espaço de disputa de interesses corporativos, desafiando os consensos dominantes em nome da afirmação de direitos.

Desse modo, esses instrumentos de participação social podem contribuir para a

construção de uma nova cultura política, contrária à lógica da privatização dos espaços e dos assuntos públicos, considerando o seu potencial de aprendizado democrático.

Sabe-se que os conselhos não substituem os movimentos sociais e os partidos políticos, sendo necessária a articulação permanente da luta institucional com a mobilização popular, na perspectiva de radicalizar a democracia participativa aliada a um projeto societário emancipador.

Para tanto, propõe-se a reestruturação do CNE de modo a contemplar: a alteração da sua natureza para incluir a atribuição de fiscalização; a participação na elaboração do PPA, LDO e LOA; a adoção de estrutura administrativa e orçamentária; sua recomposição com maioria da sociedade civil e inclusão de movimentos sociais e sindicais; a alternância dos segmentos na Presidência; a regularidade de suas reuniões. Enfim, assumir o protagonismo na criação do Sistema Nacional do Esporte como maneira de garantir a universalização do direito ao esporte.

Tudo isso implica a defesa da democracia-método aliada à democracia-substância. Em outros termos, a emancipação política sem perder o horizonte da emancipação humana.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: repertórios de participação em um Estado heterogêneo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35., 2011, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPOCS, 2011. p. 1-30.

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2006.

ALENCAR, Joana et al. Participação social e desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 15, n. 32, p.112-146, jan./abr. 2013.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade**. 2011. 371 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p.168-176, 2004.

ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ANTUNES, Ricardo C. **Adeus ao trabalho: ensaio sobre as metamorfoses a e centralidade do mundo do trabalho**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. As manifestações de junho de 2013. **Politizando**, Brasília, n. 14, p.8-13. ago. 2013.

ARBLASTER, Anthony. **A democracia**. Lisboa: Estampa, 1988.

ATHAÍDE, Pedro Fernando Avalone. O "lugar do social" na Política de Esporte do Governo Lula. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p.185-207, jan./jun. 2011.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais**. 2014. 415 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. In: MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando (Org.). **Política de Esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. p. 117-139.

AVRITZER, Leonardo. A participação no Brasil democrático e seu desenho institucional. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 171-186.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 11-20.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de. Conferências Nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (Org.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 9-21.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Ed.70,1979.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni. **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 69-85.

BENEVIDES, Maria Victoria. Participação popular na Nova Constituição: um corretivo à representação política. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 4, n.1, p. 20-25, 1990.

BIN, D. “Uma pessoa, um voto” ou “um real, um voto?”. 15 set. 2014. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2014/09/15/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: em defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONALUME, Cláudia Regina. Controle social das políticas de esporte e lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas, SP: Alínea, 2008. p. 153-170.

BRASIL. **Balanço do Governo 2003 a 2010**. Brasília, 2010a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: jan. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório Final da 1ª CONSOCIAL**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Decreto nº 2.574, de 29 de abril de 1998. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jan. 1998a. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Decreto nº 4.201, de 18 de abril de 2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Esporte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 2002. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Decreto nº 7.784, de 7 de agosto de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 9 abr. 2013a.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 26 maio 2014b.

BRASIL. Decreto nº 80.228, de 25 de janeiro de 1977. Regulamenta a Lei nº 6.251, de 08 de outubro de 1975, que institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 1977.

BRASIL. Decreto nº 9.267, de 16 de janeiro de 1942. Aprova o Regimento do Conselho Nacional de Desportos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 16 jan. 1942.

BRASIL. Decreto nº 91.452, de 19 de janeiro de 1985. Institui Comissão para realizar estudos sobre o desporto nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 1985a.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 16 abr. 1941.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.342, de 25 de março de 1943. Dispõe sobre a competência do Conselho Nacional de Desportos e a disciplina das atividades desportivas, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 27 mar. 1943.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.674, de 25 de janeiro de 1945. Dispõe sobre a administração das entidades desportivas, especialmente sob o ponto de vista financeiro, e estabelece medidas de proteção financeira aos desportos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 25 jan. 1945.

BRASIL. Lei nº 10.672, de 15 de janeiro de 2003. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 jan. 2003a.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mai. 2003b.

BRASIL. Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jul. 2004a.

BRASIL. Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011. Altera as Leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e 10.891, de 9 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta; cria os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva; revoga a Lei no 6.354, de 2 de setembro de 1976; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013. Altera a Lei no 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei no 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis no 12.761, de 27 de dezembro de 2012, no 12.101, de 27 de novembro de 2009, no 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e no 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 out. 2013b.

BRASIL. Lei nº 6.251, de 08 de janeiro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 jan. 1975.

BRASIL. Lei nº 8.672, de 06 de janeiro de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 jan. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de janeiro de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jan. 1998b.

BRASIL. Lei nº 9.649, de 27 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jan. 1998c.

BRASIL. Lei nº 9.981, de 14 de janeiro de 2000. Altera dispositivo da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.926, de 22 de outubro de 1999. Altera dispositivo da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, institui a Taxa de Autorização do Bingo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 out. 1999.

BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 01 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 2003c.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.141, de 23 de janeiro de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jan. 2001a.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.193-6, de 23 de agosto de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 ago. 2001b.

BRASIL. Medida Provisória nº 620, de 12 de junho de 2013. Altera a Lei no 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal, altera a Lei no 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jun. 2013c.

BRASIL. Medida Provisória nº 813, de 01 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jan. 1995.

BRASIL. Mensagem de Veto nº 349, de 24 de janeiro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** Brasília, DF, 24 jan. 1998c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Física e Desporto. **Uma nova política para o esporte brasileiro**: esporte Brasileiro, questão de Estado: relatório conclusivo. Brasília, DF, 1985b. Mimeografado.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Balanco de Gestão 2003/2010**. Brasília, DF, 2010b.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Coletânea Esporte e Lazer**: Política de Estado. Brasília, DF, 2009a. Caderno 1: esporte, lazer e desenvolvimento humano.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Coletânea Esporte e Lazer**: Política de Estado Brasília, Ministério do Esporte, 2009b. Caderno 2: construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

BRASIL. Ministério do Esporte. Comissão Nacional de Sistematização. **III Conferência Nacional do Esporte**: plenária final. Brasília, DF , 2010c.

BRASIL. Ministério do Esporte. **I Conferência Nacional do Esporte**: Texto Básico. Brasília, DF, 2004b.

BRASIL. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte**: Documento Final. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Esporte. **III Conferência Nacional do Esporte**: Cartilha de orientações. Brasília, DF , 2009c.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Portaria nº 92**, de 17 de julho de 2003. Aprova o Regimento Interno do Ministério do Esporte. Brasília, DF, 2003d.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Portaria nº 98**, de 29 de julho de 2003. Brasília, DF, 2003e.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Portaria nº 158**, de 30 de setembro de 2011. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Ministério do Esporte. Resolução nº 5, de 14 de junho de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 ago. 2005. Seção 1, p. 128.

BRASIL. Ministério do Esporte. **O Ministério**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/39-ministerio-do-esporte/institucional>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Rede CEDES**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <<http://www2.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/cedes/>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança nº 22.643-9. Impetrante: Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina – CREMESC e outro. Impetrado. Tribunal de Contas da União. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 04 dez. 1998d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC-021.654/2014-0. Grupo I- Classe V-Plenário. Relatório de levantamento de auditoria. Sistema Nacional do Desporto. Determinações. Classificação de peça dos autos como sigilosa. Determinações. Arquivamento. Relator: João Augusto Ribeiro Nardes. 22 jul. 2015. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/021.654.2014.0%20COB%20comp.pdf>. Acesso em jan. 2016

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-69.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 109, p.126-150, jan./mar. 2012.

BRAVO, Maria Inês; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. Participação popular e controle social na saúde. **Cadernos de Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 29-34, set. 2011.

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 296 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p.287-312, jul. 1997.

CÂNDIDO, Antonio. O significado de Raízes do Brasil. In: SANTIAGO, Silviano (Org.). **Intérpretes do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. v. 3, p. 931-941.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. **Pólis Paper**, São Paulo, v. 2, n. 98, p.7-58, nov. 1998.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 2010. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Educação Física no Brasil: a história que não se conta**. Campinas: Papirus, 1988.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Educação Física, Esporte e Lazer: reflexões nada aleatórias**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

CASTELLANI FILHO, Lino. Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano. In: MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando (Org.). **Política de Esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília, DF: Thesaurus, 2015. p. 47-68.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os direitos sociais: o esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

CASTELLANI FILHO, Lino. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão pública e política de lazer: a formação dos agentes sociais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 1-15.

CASTELLANI FILHO, Lino. Prefácio. In: ARAUJO, Silvana Martins de. **Conselhos Estaduais de Esporte e Lazer no Nordeste Brasileiro: participação popular e controle social em questão**. São Luís: Edufma, 2011. p. 7-12.

CHADE, Jamil. Esquema de corrupção na CBF recebeu R\$ 120 milhões, diz FBI. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 06 dez. 2015. Disponível em: <<http://esportes.estadao.com.br/noticias/futebol,notas-frias-e-chantagens-fbi-revela-as-taticas-dos-cartolas,1807312>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CHAUÍ, Marilena. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. In: ROCHA, André (Org.). **Marilena Chauí: manifestações ideológicas do autoritarismo brasileiro**. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013a. p. 147-237.

CHAUÍ, Marilena. Entre a política e o pensamento mágico. **Politizando**, Brasília, DF, ano 5, n. 14, p. 4-5. ago. 2013b.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-51.

COMPARATO, Fábio Konder et al. **Manifesto de juristas e acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social**. 2014. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2209/2209.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. Saber combinar o específico e o universal. **Lua Nova**, São Paulo, n. 54, p.97-101, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DO ESPORTE, 3., 2010, Brasília. **Anais da III CNE**: por um time chamado Brasil. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2011. 179 p.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil) **Atas das reuniões do CNAS**. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/Eventos_CNAS/reunioes-ordinarias/atas>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CULTURAL (Brasil). **Reuniões**. 2016. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/reunioes>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Atas**. 2016. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/atas/atas_inicial.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Ata da 12ª reunião ordinária realizada em 4 de maio de 2006. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 maio 2006. Seção 1, p. 96.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Ata da 16ª reunião ordinária realizada em 16 de agosto de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 set. 2007a. Seção 1, p. 53-54.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Ata da 28ª reunião ordinária realizada em 27 de novembro de 2014. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 maio 2015. Seção 1, p. 58.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 18ª reunião ordinária realizada em 19 de dezembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 2008a. Seção 1, p. 172-173.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 26ª reunião ordinária realizada em 17 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2013. Seção 1, p. 151-152.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 25ª reunião ordinária realizada em 06 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2012. Seção 1, p. 296.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 20ª reunião ordinária realizada em 17 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 out. 2009. Seção 1, p. 62-63.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 10ª reunião ordinária realizada em 11 de novembro de 2005. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 dez. 2005. Seção 1, p. 152-153.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 14ª reunião ordinária realizada em 9 e 10 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 maio 2007b. Seção 1, p. 78.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Extrato da Ata da 17ª reunião ordinária realizada em 29 de fevereiro de 2008. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mar. 2008b. Seção 1, p. 55.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). Brasília, DF. Proposta de Ata da 27ª reunião ordinária realizada em 20 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 maio 2014. Seção 1, p. 104.

CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE (Brasil). **Reuniões**. 2016. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte/reunioes>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (Brasil). **Participação social**. 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social**: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005. p. 66-72.

COUTINHO, Carlos Nelson (Org.). **O leitor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2008a.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 2. ed. Rio de Janeiro: Dp&A, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. 2008b. Disponível em: <<http://laurocampos.org.br/>>. Acesso em: 15 out. 2015.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre Cidadania e Modernidade. **Praia Vermelha**: Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-25, set. 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. O desafio dos que pensaram bem o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 54, p.103-113, 2001.

COUTINHO, Carlos Nelson. Socialismo e democracia: a atualidade de Gramsci. In: AGGIO, Alberto (Org.). **Gramsci**: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Ed. UNESP, 1998. p. 15-36.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-115.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-89.

DIAS, Edmundo Fernandes. **A liberdade (im) possível na ordem do capital: reestruturação produtiva e passivização**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997.

DIPP, Gilson. Sistema Nacional de Participação não afronta prerrogativas, muito pelo contrário. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 113-118.

DOWBOR, Ladislau. Os processos participativos fazem parte da democracia. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 119-126.

DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 35, p.01-26, 1998.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia: apontamentos do debate liberal e marxista. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 2, n. 11, p.289-300, 2011.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. V.7, Cap. 8. p. 125-135. (Diálogos para o desenvolvimento).

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010. p. 57-92.

FERES NETO, Alfredo; VIEIRA, Luiz Renato; ATHAYDE, Pedro. Estado, poder e programas sociais: o PELC e o governo Lula. In: FILGUEIRA, Dulce; FERES NETO, Alfredo (Org.). **Esporte e Lazer: a cidadania em construção**. Brasília: Thesaurus, 2012. p. 21-56.

FONSECA, Francisco. Participação e controle social: alcances e limites da ação política. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 163-170.

GENRO, Tarso. Como a participação popular pode melhorar nossa democracia. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 11-14.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 3.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão democrática. **Idéias**: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, ano 5, n. 2 / ano 6, n. 1, p.75-96, mar. 1998/1999a.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Esfera pública e democracia no Brasil. **Idéias**: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, ano 5, n. 2 / ano 6, n. 1, p.43-74, mar. 1998/1999b.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. **Idéias**: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP, ano 5, n. 2 / ano 6, n. 1, p.13-42, mar. 1998/1999c.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci. 5. ed. Porto Alegre: L&PM, 1985.

GUIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **Educação Física progressista**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1989.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 285-317.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros: relatório de pesquisa**. Brasília, DF, 2013.

KOWARICK, Lúcio. Processo de desenvolvimento do Estado na América Latina e políticas sociais. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 17, p. 5-14, abr. 1985.

LAVILLE, Cristian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: ARTMED, 1999.

LEHER, Roberto. A sociedade civil contra a esfera pública. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, p. 129-156, jan./jun. 2005.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza et al. Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. **Texto para discussão**, Brasília, DF, n. 1951, abr. 2014. 32 p.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Conselho nacionais. In: INSTITUTO PÓLIS; INESC. **Governança democrática no Brasil contemporâneo: estado e sociedade na construção de políticas públicas**. Ago. 2011. p 70-103. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/relatorio-arquitetura-da-participacao-social-no-brasil>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Representação política e sociedade civil: um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais**. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LIMA, Valéria Almada. Reforma do estado e controle social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n. 2, p. 127-147, 2002.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. 1996. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

LINHALES, Meily Assbú. Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades. In: SOUSA, Eustáquia Salvadora; VAGO, Tarcísio Mauro (Org.). **Trilhas & partilhas: Educação Física na cultura escolar e nas práticas sociais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997. p. 223-233.

LINHALES, Meily Assbú. São as políticas públicas para educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? **Motrivivência**, Florianópolis, n. 11, p.71-81, jul. 1998.

LOPES, Josefa Batista. Resistências das classes na construção de alternativas no Brasil: do último ciclo das lutas operárias e populares às perspectivas atuais. In: COUTINHO, Joana Aparecida; LOPES, Josefa Batista. **Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas**. São Paulo: Xamã, 2012. p. 213-231.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

LUKÁCS, Gyorgy. **Socialismo e democratização**: escritos políticos 1956-1971. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2008.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia Liberal**: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARINI, Ruy Mauro. **Brasil**: da ditadura à democracia, 1964-1990. 1991. Disponível em: <http://www.marini-escritos.unam.mx/033_brasil_ditadura_port.htm>. Acesso em: 11 dez. 2015.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**: ensaios de Sociologia da História lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MASCARENHAS, Fernando et al. O bloco olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da ASLEDE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.

MASCARENHAS, Fernando. O Estado Brasileiro e os direitos sociais: o Lazer. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Org.). **Estado, política e emancipação humana**: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATIAS, Wagner Barbosa et al. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. In: MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando (Org.). **Política de Esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília, DF: Thesaurus, 2015. p. 141-160.

MELO, Lucio L. Gestão pública de esporte e do lazer: uma análise crítica. In: SOLAZZI, José Luis; RODRIGUES, Juliana Pedreschi (Org.). **Neoliberalismo e política de lazer**: apontamentos críticos. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB**, São Paulo, v. 1, n. 59, p.5-42, 1. sem. 2005.

MONTAÑO, Carlos. “Das ‘lógicas do estado’ às ‘lógicas da sociedade civil’: Estado e ‘terceiro setor’ em questão”. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n 59, p. 47-79, 1999.

NERI, Ana Amélia; SUASSUNA, Dulce Maria Filgueira de Almeida. Notas acerca da democracia participativa e as políticas de esporte e lazer. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, 2009.

NETTO, José Paulo. Estado, política e emancipação humana. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciana Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Org.). **Estado, política e emancipação humana**: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NETTO, José Paulo. Notas sobre a reestruturação de Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. **Política Social**: alternativas ao neoliberalismo, Brasília, n. 2, p. 61-83, 2004.

NETTO, José Paulo. Notas sobre democracia e transição socialista. In: NETTO, José Paulo. **Democracia e transição socialista**: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. p. 69-105.

NEVES, Ângela Vieira. Controles democráticos, participação e clientelismos: as dificuldades da representação da sociedade civil no conselho de Assistência Social. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 213-222, jan/jun. 2012b.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008b.

NEVES, Ângela Vieira. Democracia participativa e os desafios ao projeto ético político: um estudo sobre o orçamento participativo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 14., 2014, Natal. **Anais...** Natal: ABEPSS, 2014. p. 1-12.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos e Serviço Social: um desafio ao projeto ético-político. **Sociedade em Debate**, Pelotas, RS, v. 16, n. 1, p. 45-58, jan./jun. 2010.

NEVES, Ângela Vieira. Espaços públicos participativos, construção democrática e política pública: riscos de despolitização da participação da sociedade civil na cultura política brasileira. **Ser Social**, Brasília, DF, n. 17, p.197-218, jul./dez. 2005.

NEVES, Angela Vieira. O pensamento conservador na sociedade brasileira: ambiguidades entre o público e o privado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. 93, p. 83-100, 2008a.

NEVES, Ângela Vieira. Os desafios da representação da sociedade civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Org.). **Democracia, sociedade civil e serviço social**: uma perspectiva crítica. Brasília, DF: Ed. UnB, 2012a. p. 109-122.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A síntese como problema. **Lua Nova**, São Paulo, n. 54, p.55-71, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOZAKI, Hajime Takeuchi; PENNA, Adriana Machado. O novo papel do esporte no contexto da ofensiva imperialista recolonizadora. **Outubro**, São Paulo, n.16, p. 201-217, 2. sem. 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Pensar com radicalidade e com especificidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 54, p.89-95, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 55-81.

OLIVEIRA, Francisco de. Queda da ditadura e a construção democrática no Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 41-51.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (Org.). **Movimentos sociais e democracia no Brasil: "sem a gente não tem jeito"**. São Paulo: Marco Zero, 1995. p. 24-55.

PASSOS, Najla. A casa da democracia contra a democracia. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 15-22.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009a.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Do Estado social ao Estado anti-social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira et al. (Org.). **Política Social, Trabalho e Democracia em questão**. Brasília: Ed. UnB, 2009b. cap. 4. p. 209-234.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009c. p. 87-108.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012a. p. 27-45.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, 2012b.

POCHMANN, Marcio. Participação social no Brasil: uma larga construção. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 37-54.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Esporte-espetáculo e futebol-empresa**. 1998. 262 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: cominhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RIBAS, João André Nascimento; PIRES, Valdirene da Rocha; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado. **Ser Social**, Brasília, v. 17, n. 36, p.84-103, jan./ jun. 2015.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SALDANHA, J. Prefácio. In: MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 9, p. 26-37, 1994.

SALLUM JUNIOR, Brasília. Sergio Buarque de Holanda: Raízes do Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. São Paulo: Ed. SENAC, 1999. p. 236-256.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 190 p.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; BOTELHO, André. Simpósio: cinco questões sobre o pensamento social brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p.139-159, 2011.

SCHEVISBISKI, Renata Schlumberger. **Regras institucionais e processo decisório de políticas públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)**. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais**. 2013. 229 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na 'Reforma' do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Ilse Gomes. **Estado, saúde e participação política**. São Paulo: Xamã, 2011.

SILVA, Suellem Henriques da; NEVES, Ângela Vieira. Democracia participativa e representação: um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social. **Argumentum**, Vitória, v. 5, n. 2, p.167-183, jul./dez. 2013.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção política ou despolitização? **Katálisis**, Florianópolis, v. 7, n. 1, p.19-30, jan./jun. 2004.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: NEVES, Ângela Vieira; CASTRO, Alba Tereza Barroso de (Org.). **Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica**. Brasília: Ed. UnB, 2012. p. 33-58.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. Estado e políticas sociais: a hegemonia burguesa e as formas contemporâneas de dominação. **Revista Katálises**, Florianópolis, v. 17, n. 1, p.68-76, jan./jun. 2014.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Giselle Silva. Entre o projeto de modernidade e a efetivação da democracia: marcas deixadas na construção da vida social brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p.31-44, jan./mar. 2012.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Reforma política e participação popular. In: IANONI, Marcus (Org.). **Reforma política democrática: temas, atores e desafios**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 217-230.

TEIXEIRA, Marcelo Resende et al. Política social de esporte e lazer no governo Lula: o programa Esporte e Lazer da Cidade. In: MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando (Org.). **Política de Esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. p. 211-237.

TERRA, Alessandra Matos et al. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais**. Salvador, 2009.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

VALENTE, José Augusto. Oposição na contramão das manifestações de junho de 2013. In: PALHARES, Joaquim Ernesto (Org.). **Participação social e democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p. 133-138.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1998**. 2005. 386 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VIEIRA, Luis Augusto; PAULA, Renato Francisco dos Santos. Notas sobre a formação social, econômica e política do Brasil. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos (Org.). **Gestão pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): desenvolvimento e questão social**. São Paulo: Livrus, 2014. v. 2. p. 47-90.

VIVES, Fernando. Nação? Não, indivíduos. **Carta Capital**, São Paulo, n. 708, p.58-60, 1 ago. 2012.

WERLE, Verônica. Reflexões sobre a participação nas políticas públicas de esporte e lazer. **Motriz**, Rio Claro, SP, v. 16, n. 1, p. 135-142, jan./mar. 2010.

APÊNDICES

Apêndice A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
 INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
 DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
 Orientadora: Dra. Ângela Vieira Neves
 Doutoranda: Silvana Martins de Araujo

Entrevista– Conselho Nacional do Esporte

I - Dados de identificação

1. Grau de escolaridade:
 - Ensino médio completo
 - Ensino superior incompleto
 - Ensino superior completo
 - Pós- graduação
2. Áreas de formação profissional e de pós-graduação (somente nível superior): _____
3. Profissão: _____
4. Sexo: _____
5. Grau de associativismo (histórico da sua participação em movimento social, político e/ou esportivo)

6. Filiação Partidária _____ Qual? _____

II – Questões de conteúdo

1. Como foi o seu ingresso no CNE e durante quanto tempo você representou o/a governo/entidade?
2. Você representou alguma esfera de poder público ou alguma entidade da sociedade civil? Se sociedade civil, comente sobre sua entidade.
3. Qual era a composição (participantes/integrantes) do CNE no período da sua participação? É possível identificar entre os membros aqueles que representavam o governo e os da sociedade civil? Havia igualdade/paridade nessa representação?

4. Os conselheiros representavam a diversidade de segmentos que atuam na área de esporte no Brasil ou algum segmento não estava representado ou era sub-representado no CNE?
5. Como eram escolhidos os membros do Conselho? Indicação e/ou eleição nas entidades? Havia representantes escolhidos pelo Ministro? Quantos? Qual o critério de escolha?
6. Você tem conhecimento da existência de representantes com filiação partidária? Quais partidos?
7. Quanto tempo durava o mandato dos representantes no CNE? Havia troca sistemática dos representantes ou a maioria permanecia em várias gestões?
8. Qual a natureza marcante do CNE? Consultivo, deliberativo, normativo ou as três?
9. Cite as principais atribuições/competências do CNE.
10. Como era o funcionamento do CNE no tempo em que participou (condições orçamentárias, regularidade das reuniões, definição das pautas, acesso dos conselheiros às informações prévias da pauta, comissões, etc.)?
11. Cite os conselheiros mais frequentes às reuniões e entre eles, os que você identificava com maior poder de influência, voz ativa (apresentação de propostas).
12. Quais os assuntos mais debatidos pelo CNE?
13. No processo de decisão/deliberação do CNE, você identificou alguma tensão, conflito ou divergência significativa nas reuniões? Em caso afirmativo, quais as causas? Como foram resolvidas?
14. Entre as decisões tomadas pelo CNE durante a sua permanência, cite as que você considera mais relevantes. Elas contribuíram para ampliação e universalização do direito ao esporte à sociedade brasileira?
15. Você acha que o formato do CNE favorece a participação da sociedade na perspectiva de ampliação da democracia?
16. Você identifica alguma mudança no funcionamento do CNE nos Governos Lula e Dilma?
17. Qual a importância do Conselho Nacional do Esporte para a definição dos rumos da política esportiva nacional?

18. Em sua opinião, o CNE cumpriu o papel de controle democrático e fiscalização da política esportiva nos Governos Lula-Dilma?
19. Mais algum comentário geral ou impressão geral sobre o CNE?

Apêndice B - Resoluções CNE – 2003 a 2013

Número Resolução	Assunto
CNE Nº 01, de 23 de dezembro de 2003	Aprova o Código Brasileiro de Justiça Desportiva
CNE Nº 02, de 05 de maio de 2004	Institui Normas Básicas de Controle da Dopagem nas Partidas, Provas ou Equivalentes do Desporto de Rendimento de Prática Profissional e Não-Profissional.
CNE Nº 03, de 09 de dezembro de 2004	Aprova lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2005.
CNE Nº 04, de 09 de dezembro de 2004	Aprova alteração do Calendário da competição organizada pela Federação Paulista de Futebol para o ano de 2005
CNE Nº 05, de 14 de julho de 2005	Aprova a Política Nacional do Esporte
Resolução CNE Nº 06, de 19 de julho de 2005	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas
CNE Nº 07, de 11 de novembro de 2005	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades esportivas não olímpicas e não paraolímpicas
CNE Nº 08, de 11 de novembro de 2005	Aprova lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2006
CNE Nº 09, de 08 de dezembro de 2005	Institui a Comissão de Esportes de Aventura no âmbito do Conselho Nacional do Esporte - CNE
CNE Nº 10, de 07 de março de 2006	Aprova as Políticas Setoriais de Esporte de Alto Rendimento, de Esporte Educacional e de Esporte Recreativo e de Lazer
CNE Nº 11, de 29 de março de 2006	Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva aprovado pela Resolução CNE nº 1, de 23 de dezembro de 2003
CNE Nº 12, de 04 de maio de 2006	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades esportivas não olímpicas e não paraolímpicas.
CNE Nº 13, de 04 de maio de 2006	Alterar dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva.
CNE Nº 14, de 09 de agosto de 2006	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas.
CNE Nº 15, de 19 de setembro de 2006	Institui a Comissão de Esporte de Aventura
CNE Nº 16, de 19 de setembro de 2006	Institui a Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte no âmbito do CNE.
CNE Nº 17, de 29 de dezembro de 2006	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2007.
CNE Nº 18, de 09 de abril de 2007	Recomenda a adoção dos conceitos de esporte de aventura e esporte radical.
CNE Nº 19, de 16 de outubro de 2007	Aprovação a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas
CNE Nº 20, de 19 de dezembro de 2007	Aprovação à concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas.
CNE Nº 21, de 27 de dezembro de 2007	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2008
CNE Nº 22, de 28 de maio	Designa o Senhor Ataíde Gil Guerreiro, para reintegrar a

de 2008	Comissão Técnica
CNE Nº 23, de 01 de outubro de 2008	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas.
CNE Nº 24, de 30 de dezembro de 2008	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva
CNE Nº 25, de 17 de Setembro de 2009	Recomenda a adoção de medidas referentes a eventos desportivos e atletas relacionados ao boxe profissional ou amador.
CNE Nº 26, de 17 de Dezembro de 2009	Aprova a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas
CNE Nº 27, de 21 de Dezembro de 2009	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva.
CNE Nº 28, de 21 de Dezembro de 2009	Aprova a alteração do calendário da competição organizada pela Federação Paulista de Futebol para o ano de 2010
CNE Nº 29, de 10 de Dezembro de 2009 / Retificação da Resolução Nº 29	Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva.
CNE Nº 30, de 17 de Dezembro de 2010	Aprova a Lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva
CNE Nº 31, de 11 de Fevereiro de 2011	Aprova alteração do Regulamento do Campeonato Estadual da Série B de Futebol Profissional do Rio de Janeiro para o ano de 2011
CNE Nº 32, de 04 de maio de 2011	Aprova critérios para a concessão de bolsa-atleta aos atletas das modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas.
CNE Nº 33, de 28 de dezembro de 2011	Aprova a Lista de Substâncias e Métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2012.
CNE Nº34, de 28 de dezembro de 2013	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2013
CNE Nº35, de 6 de dezembro de 2012	Aprova critérios para a concessão de bolsa-atleta aos atletas das modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas
CNE Nº36, de 01 de novembro de 2013	Revoga a Resolução/CNE nº 02, de 05 de maio de 2004 - que Institui Normas Básicas de Controle da Dopagem nas Partidas, Provas ou Equivalentes do Desporto de Rendimento de Prática Profissional e Não-Profissional
CNE Nº37, de 1º de novembro de 2013	Altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva
CNE Nº38, de 30 de dezembro de 2013	Aprova a lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2014
CNE 39, de 31 de julho de 2014	Aprova critérios para a concessão de bolsa-atleta aos atletas das modalidades que não fazem parte dos Programas Olímpicas e Paraolímpicas
CNE 40, de 05 de dezembro de 2014	Aprova critérios para a concessão de bolsa-atleta aos atletas das modalidades não olímpicas e não paraolímpicas
CNE 41, de 05 de dezembro de 2014	Aprova critérios para a concessão de bolsa-atleta aos atletas das modalidades não olímpicas e não paraolímpicas

Apêndice C – Portarias Conselho Nacional do Esporte -2003-2014

Portaria	Assunto
Portaria Nº 99, de 29 de julho de 2003	Designar José Carlos Brunoro para integrar o Conselho Nacional do Esporte - CNE.
Portaria Nº 100, de 29 de julho de 2003	Criar a Comissão de Futebol e Marketing Esportivo no âmbito do Conselho Nacional do Esporte – CNE e designar José Carlos Brunoro como Presidente da Comissão de Futebol e Marketing Esportivo do Conselho Nacional do Esporte - CNE.
Portaria Nº 101, de 29 de julho de 2003	Criar a Comissão de Combate ao <i>Doping</i> no âmbito do Conselho Nacional do Esporte CNE
Portaria Nº 140, de 8 de outubro de 2003	Designar, para integrar o Conselho Nacional do Esporte – CNE, os seguintes membros: Eduardo Henrique De Rose; Márcio Rezende de Freitas; Rinaldo José Martorelli; Humberto Aparecido Panzetti; e Carlos Miguel Castex Aidar.
Portaria Nº 141, de 8 de outubro de 2003	Designar Eduardo Henrique De Rose para presidir a Comissão de Combate ao <i>Doping</i> do Conselho Nacional do Esporte-CNE.
Portaria nº 164 de 17 de dezembro de 2003	Criar, no âmbito do Conselho Nacional do Esporte - CNE, a Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos, composta dos seguintes membros: Valed Perry; Luiz Zveiter; José Cácio avares da Silva; Carlos Eugênio Lopes; Alberto Puga Barbosa; Paulo Marcos Schimitt; Marcílio Cesar Ramos Krieger; Heraldo Panhoca; Álvaro Mello Filho; e Francisco Xavier da Silva Guimarães -Consultor Jurídico Ministério do Esporte, que a presidirá.
Portaria nº 166, de 19 de dezembro de 2003	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE, os seguintes membros: Carlos Arthur Nuzman, como representante do Comitê Olímpico Brasileiro - COB; Vital Severino Neto, como representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB; Lars Schmidt Grael, como representante da Comissão Nacional de Atletas - CNA; Rodrigo Barbosa Terra, como representante do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer; Rejane Penna Rodrigues, como representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer; Arialdo Boscolo, como representante dos Clubes Sociais; Jorge Steinhilber, como representante do Conselho Federal de Educação Física - CONFEF; Ana Márcia Silva, como representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE; Capitão-de-Mar-e-Guerra José Paulo Chaves Lino, como representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira -CDMB; Humberto Aparecido Panzetti, como representante da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes do Desporto; e Fernando José Macieira Sarney, como representante da Confederação Brasileira de Futebol – CBF.
Portaria nº 17, de 27 de fevereiro de 2004	Declarar revogada, para todos os efeitos jurídicos e desportivos, a Portaria MEC nº 27, de 27 de janeiro de 1984, com as alterações da Portaria MEC nº 328/87.
Portaria nº 24, de 15 de março de 2004	Criar a Comissão de Clubes Esportivos Sociais, no âmbito do Conselho Nacional do Esporte - CNE.
Portaria nº - 44, de 26 de abril de 2004	O Art. 1º da Portaria nº 140, de 28 de outubro de 2004, que designou membros para integrar o Conselho Nacional do Esporte, passa a ter a seguinte composição: Eduardo Henrique De Rose; Márcio Rezende de Freitas; Rinaldo José Martorelli; Carlos Miguel Castex Aidar e Bernard Rajzman.
Portaria nº 75, de 26 de agosto de 2004	Art. 1º O §3º do artigo 2º da Portaria nº 98, de 29 de julho de 2003, publicada no D.O.U. de 31 de julho de 2004, Seção 2,página 20, passa a vigorar com a seguinte alteração: "Art.2º[...] §3º Após cada reunião das Comissões será lavrada ata contendo exposição resumida dos trabalhos e conclusões;"

Portaria nº 45, de 3 de maio de 2006	Designar José de Assis Aragão, para integrar o Conselho Nacional do Esporte - CNE, como representante do esporte nacional, em substituição a Márcio Rezende de Freitas
Portaria nº 161 de 18 de agosto de 2006	Delegar competência à Assessora Especial do Ministro, Maristela Medeiros das Neves Gonçalves, para coordenar as ações necessárias à organização e funcionamento do Conselho Nacional do Esporte – CNE, e suas respectivas Comissões.
Portaria nº - 175, de 19 de setembro de 2006	Constituir Grupo de Trabalho para, no prazo de 60 dias, elaborar proposta que tenha por finalidade agilizar procedimentos relativos ao controle de <i>doping</i> no País e definir sua composição.
Portaria nº 202, de 13 de novembro de 2006	Designar, para integrar a Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte – CCNE, do Conselho Nacional do Esporte – CNE os seguintes membros: Representantes do Ministério do Esporte Rejane Penna Rodrigues, Secretária Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer; Cássia Damiani, Assessora Especial do Ministro. Representantes do Conselho Nacional do Esporte Edinilton Vasconcelos, Presidente do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer; Jorge Steinhilber, Presidente do Conselho Federal de Educação Física Fernando Mascarenhas, Presidente do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte; Arialdo Boscolo, Presidente da Confederação Brasileira de Clubes; e Júlio Filgueira, Presidente da Associação Nacional dos Secretários Municipais de Esporte e Lazer e definir normas de funcionamento.
Portaria nº - 36 de 5 de março de 2008	Constituir Comissão Especial no âmbito do Conselho Nacional do Esporte (CNE) para elaborar estudo sobre nuances, objetivos, finalidades e interfaces que envolvam a realização das manifestações de dança, capoeira e ioga, bem como o respectivo enquadramento nas atividades esportivas desenvolvidas e regulamentadas no País, bem como definir sua composição.
Portaria nº 126, de 28 de maio de 2008	Criar Comissão Especial no âmbito do Conselho Nacional do Esporte - CNE, com a atribuição de elaborar: I - Proposta de recomposição dos membros do CNE, em consonância com o art. 12-A da Lei 9.615/98, que institui normas gerais para o desporto; II - Proposta de perfil profissional dos membros a serem indicados pelo CNE para comporem a Comissão Técnica referente ao art. 4º -, da Lei nº 11.438/06, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. III - Proposta de alteração do art. 7º -, do Decreto nº 6.180/07, que estabelece a composição da Comissão Técnica de avaliação e aprovação do enquadramento dos projetos apresentados, de que trata a Lei nº - 11.438/06, no que concerne à previsão de suplentes para os membros que a compõem. Definir a composição da comissão.
Portaria nº- 220, de 8 de dezembro de 2008	Alteração da composição da Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos
Portaria nº - 235, de 18 de dezembro de 2008	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE, os seguintes membros: Marcus Vinícius Simões Freire, como representante titular do Comitê Olímpico Brasileiro - COB; Cyro Marques Delgado, como representante titular da Comissão Nacional de Atletas - CNA e Danilo Glasser, na qualidade de suplente; Rogério Aoki Romero, como representante titular do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer e Roberto Tavares Mendes, na qualidade de suplente; Luiz Carlos Orro, como suplente do representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer; Edson Garcia, como representante titular dos Clubes Sociais e José Wilson De Souza, na qualidade de suplente; João Batista Andreotti Gomes Tojal, como representante titular do Conselho Federal de Educação Física – CONFED e Sérgio Kudsi Sartori, na qualidade de suplente; Dulce Maria Filgueira de Almeida Suassuna, como suplente do representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE; Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos Pinheiro Serrano, como suplente do representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira

	- CDMB; Paulo Rogério Sabioni, como representante titular da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes do Desporto - ONED e Mauzler Paulinetti, na qualidade de suplente; José Hawilla, como representante do esporte nacional; Ana Beatriz Moser como representante do esporte nacional; e Alberto Dos Santos Puga Barbosa como representante do esporte nacional e Francisco Radler De Aquino Neto, na qualidade de suplente.
Portaria nº- 240, de 29 de dezembro de 2008	Constituir Comissão Especial no âmbito do Conselho Nacional do Esporte (CNE) para elaborar estudo sobre nuances, objetivos, finalidades e interfaces que envolvam a realização das manifestações de dança, capoeira e ioga, bem como o respectivo enquadramento nas atividades esportivas desenvolvidas e regulamentadas no País, bem como sua composição (Mesmo assunto da Portaria nº 36, de 05 de março de 2008).
Portaria nº- 40 de 12 de março de 2009	Designar Rinaldo José Martorelli, para integrar a Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos, criada, no âmbito do Conselho Nacional do Esporte.
Portaria nº 95, de 25 de maio de 2009 (república)	Designar, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte-CNE, os seguintes membros: Contra-Almirante Bernardo José Pierantoni Gambôa, como representante titular da Comissão Desportiva Militar do Brasil-CDMB; Weber Magalhães, como representante titular da Confederação Brasileira de Futebol-CBF; Agberto Guimarães, como suplente do representante do Comitê Olímpico Brasileiro-COB. Dispensar, a pedido, José Alberto Saraiva Fernandes, da função de membro do Conselho Nacional do Esporte-CNE, como representante da Associação dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer.
Portaria nº 103 de 5 de junho de 2009	Designar, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte-CNE, os seguintes membros: Andrew Parsons, como representante titular do Comitê Paraolímpico Brasileiro-CPB; Mizael Conrado De Oliveira, como suplente do representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro-CPB.
Portaria nº 172, de 28 de setembro de 2009	Designar, para compor a Comissão Técnica, como representantes dos setores esportivo e paradesportivo, pelo período de um ano, prorrogável por igual período, a contar da data da publicação desta Portaria, os seguintes membros: Vicélia Ângela Florenzano; Alberto Martins da Costa; e Luiz Felipe Guimarães Santoro.
Portaria nº 177, de 9 de outubro de 2009	Período de afastamento dos atletas-pugilistas previstos nos regulamentos de boxe amador e profissional, editados pela Confederação Brasileira de Boxe. Determina regras sobre informes obrigatórios de causas de impedimento para o treinamento e combate de atletas, e também quanto ao encaminhamento de denúncias ao tribunal desportivo.
Portaria nº 189, de 28 de outubro de 2009	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte – CNE, Leonardo Alexandre Peyré Tartaruga e Edson Marcelo Húngaro, como representantes titular e suplente, respectivamente, do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte – CBCE. t
Portaria nº- 209 de 12 de novembro de 2009	Indicar os membros da Comissão de Combate ao <i>Doping</i>
Portaria nº- 215 de 24 de novembro de 2009	Dispensar, a pedido, Alberto dos Santos Puga Barbosa, da função de membro do Conselho Nacional do Esporte-CNE, como representante do esporte nacional.
Portaria nº 221, de 3 de dezembro de 2009	Designar, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE: Hortência De Fátima Marcarí e Antônio Moreno Neto como representantes do Esporte Nacional, na qualidade de membros titulares.
Portaria nº 233, de 17 de dezembro de 2009	Conceder Bolsa-Atleta a 2.954 (dois mil novecentos e cinquenta e quatro) atletas.
Portaria nº 33, de 24 de fevereiro de 2010	Designar membros para integrar a Comissão Organizadora Nacional da III Conferência Nacional do Esporte
Portaria nº 105, de 01 de junho de 2010	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte – CNE, George Gustavo de Mello Braga e Rogerio Aoki Romero como representantes titular e suplente, respectivamente, do Fórum Nacional de secretários e Gestores de Esporte e Lazer.

Portaria nº - 144, de 28 de julho de 2010	Extinguir a Comissão de Futebol e Marketing Esportivo no âmbito do Conselho Nacional do Esporte-CNE
Portaria nº - 149, de 04 de agosto de 2010	Alteração da composição da Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos
Portaria nº 239, de 15 de dezembro de 2010	Alteração da composição da Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos
Portaria, nº 46 de 29 de abril de 2011	<p>Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE: Marco Aurelio Ravanelli Klein, como suplente do Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento; Cláudia Regina Bonalume, como suplente da Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer e Márcia Beatriz Lins Izidoro, como representante titular do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer.</p> <p>Reconduzir, os seguintes membros: Marcus Vinícius Simões Freire, como representante titular do Comitê Olímpico Brasileiro - COB; Cyro Marques Delgado, como representante titular da Comissão Nacional de Atletas - CNA e Danilo Glasser na qualidade de suplente; Luiz Carlos Orro, como suplente do representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer; Edson Garcia como representante titular dos Clubes Sociais e José Wilson De Souza na qualidade de suplente; João Batista Andreotti Gomes Tojal, como representante titular do Conselho Federal de Educação Física - CONFED e Sérgio Kudsi Sartori na qualidade de suplente; Capitão-de-Mar-e-Guerra Luiz Carlos Pinheiro Serrano, como suplente do representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira - CDMB; Paulo Rogério Sabioni, como representante titular da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes do Desporto - ONED e Mauzler Paulinetti, na qualidade de suplente;</p> <p>Ana Beatriz Moser como representante do esporte nacional; e Francisco Radler De Aquino Neto como representante do esporte nacional.</p>
Portaria nº 87 de 21 de julho de 2011	Reconduzir, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE: Contra-Almirante Bernardo José Pierantoni Gambôa, representante titular da Comissão Desportiva Militar do Brasil - CDMB; Weber De Azevedo Magalhães, representante titular da Confederação Brasileira de Futebol - CBF; e Agberto Guimarães, representante suplente do Comitê Olímpico Brasileiro - COB.
Portaria nº - 158, de 30 de setembro de 2011	Os incisos IV e V, do artigo 1º, da Portaria nº 98, de 29 de julho de 2003, passam a vigorar com as seguintes redações: "Art. 1º [...] IV - Secretário Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; V - Secretário Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; [...]"(NR)
Portaria nº 159, de 30 de setembro de 2011	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE, os seguintes membros: Wadson Nathaniel Ribeiro, como representante titular da Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social e Antonio Fernando Máximo, na qualidade de suplente; Alcino Reis Rocha, como representante titular da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor e Joel Benin, na qualidade de suplente.
Portaria nº 94 de 3 de maio de 2012	<p>Reconduzir, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE: Leonardo Alexandre Peyré Tartaruga, representante titular do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte - CBCE, e Edson Marcelo Húngaro na qualidade de Suplente; Hortência De Fátima Marcari; representante do Esporte Nacional na qualidade de membro Titular; e Antônio Moreno Neto, representante do Esporte Nacional na qualidade de membro Titular.</p> <p>Designar, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE, os seguintes membros: Fernando Azevedo E Silva, como representante titular da Comissão Desportiva Militar Brasileira - CDBM, e Carlos Henrique Teixeira na qualidade de suplente; Arialdo Boscolo, como representante dos Clubes Sociais.</p>
Portaria nº 259, de 22 de outubro	Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte -

de 2013	<p>CNE: Cassia Damiani, na qualidade de Suplente do Secretário-Executivo do Esporte; Ricardo Nascimento De Avellar Fonseca, na qualidade de Suplente do Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento; Randal Farah De Oliveira Leão, na qualidade de Suplente do Secretário Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; Sérgio Gomes Velloso, na qualidade de Suplente do Secretário Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; Bernard Rajzman, como representante Titular do Comitê Olímpico Brasileiro e Vitorio Mendes De Moraes, na qualidade de Suplente; Mizael Conrado, como representante Titular do Comitê Paralímpico Brasileiro e Ivaldo Brandão, na qualidade de Suplente; Rogério Aoki Romero, como representante Titular do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer e Joacy Bastos, na qualidade de Suplente; Humberto Aparecido Panzetti, como representante Titular dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer e Antônio Carlos Pereira, na qualidade de Suplente; Fernando Manuel De Matos Cruz, na qualidade de representante Suplente dos Clubes Sociais; Jorge Steinhilber, como representante Titular do Conselho Federal de Educação Física e Antônio Eduardo Branco, na qualidade de Suplente; Simone Aparecida Rechia Ferreira, como representante Titular do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e Paula Cristina Costa Silva, na qualidade de Suplente; Coronel Carlos Eduardo Ilha Dos Santos, na qualidade de representante Suplente da Comissão Desportiva Militar do Brasil; Mauzler Paulinetti, como representante Titular da Organização Nacional das Entidades do Desporto e Márcio Moreira, na qualidade de Suplente; Jozafá Dantas Do Nascimento, como representante Titular da Confederação Brasileira de Futebol e Vandenberg Sobreira Machado, na qualidade de Suplente; Marta Cléria Lima, como representante Titular do Esporte Nacional; Ronaldo Luís Nazário De Lima, como representante Titular do esporte nacional; e Marcus Vinícius Simões Freire, como representante Titular do esporte nacional</p>
Portaria nº- 282, de 27 de novembro de 2014	<p>Nomear, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE: Major Brigadeiro do Ar Carlos Augusto Amaral Oliveira, na qualidade de representante titular da Comissão Desportiva Militar do Brasil;</p> <p>Reconduzir, para fins de composição do Conselho Nacional do Esporte - CNE, o seguinte membro: ARIALDO BOSCOLO, na qualidade de representante titular dos Clubes Sociais</p>

Apêndice D - QUADRO RESUMO DAS PAUTAS DAS REUNIÕES E PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
4ª reunião 27/02/03	11	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medida Provisória nº 79 2. Planos para a gestão 3. Estatuto de Defesa do Torcedor, em tramitação no Senado Federal 4. Orçamento de 2003 para o Ministério do Esporte, com os recursos previstos na Lei, os oriundos de Emendas Parlamentares e o Limite Orçamentário autorizado para execução neste exercício 	<p>Estudo sobre o impacto econômico da isenção dos impostos de Importação sobre material olímpico e paraolímpico. O Presidente do CNE propôs que o Ministério do Esporte, em nome do CNE, fizesse a articulação necessária para levar o assunto ao CONFAZ. Todos concordaram.</p> <p>Questão das dívidas dos clubes com o INSS, propondo uma para estudar mais profundamente uma solução definitiva sobre o assunto. O Presidente do CNE apresentou proposta sobre o assunto com os tópicos a serem estudados e sugestões sobre a composição dessa Comissão, para apresentação na próxima reunião do Conselho. Todos aprovaram.</p> <p>O Ministro Agnelo Queiroz afirma que o Brasil é signatário do Código Mundial <i>Antidoping</i>, formulado pela Agência Mundial <i>Antidoping</i> - WADA, e que, portanto, urge a necessidade da criação desta Comissão brasileira para propor as medidas e legislações necessárias a fim de nos adaptarmos às normas mundiais. Todos concordaram.</p>	<p>Assessoramento</p> <p>Assessoramento</p> <p>Assessoramento</p>
5ª reunião 22/12/03	17	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apresentação e posse dos novos Conselheiros 2. Apresentação da proposta de Código Brasileiro de Justiça Desportiva - CBJD 3. Balanço de 2003 4. Apresentação da Conferência Nacional do Esporte 	<p>Após intensa e pormenorizada discussão, o Código Brasileiro de Justiça Desportiva – CBJD foi aprovado por unanimidade de votos.</p> <p>Novas Comissões criadas no âmbito do Conselho: Comissão de Futebol e Marketing Esportivo, presidida pelo Conselheiro José Carlos Brunoro; Comissão de Combate ao <i>Doping</i>, presidida pelo Conselheiro Eduardo Henrique de Rose; e da Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos, presidida pelo Consultor Jurídico deste Ministério, Francisco Guimarães.</p> <p>O Ministro do Esporte anunciou a realização da Conferência Nacional do Esporte, que acontecerá em junho de 2004, solicitando, desde já, o envolvimento dos Conselheiros e dos respectivos segmentos que representam na construção do projeto do evento.</p>	<p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p>
6ª reunião 28/04/04	16	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apresentação, discussão e votação da proposta de Resolução da Comissão de Combate ao <i>Doping</i> 2. Apresentação sobre a Conferência Nacional do Esporte 3. Apresentação sobre o planejamento estratégico de atuação no esporte de alto rendimento 	<p>Criação da Comissão de Clubes Esportivos Sociais, presidida pelo conselheiro Arialdo Boscolo (45 dias).</p> <p>Proposta de Resolução de Normas Básicas de controle de dopagem – votação da proposta aprovada por todos, com abstenção da conselheira Ana Marcia.</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Normativa</p>

³⁸ Trechos transcritos das Atas do CNE.

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
7ª reunião 09/12/04	17	<p>1. Apresentação para homologação final da aprovação de modificação do calendário do Campeonato Paulista de Futebol para o ano de 2005, aprovada <i>ad referendum</i> do Conselho Nacional do Esporte</p> <p>2. Apresentação dos trabalhos das Comissões:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comissão de Combate ao <i>Doping</i> – Aprovação da nova Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos pela Agência Mundial <i>Antidoping</i> – AMA que passará a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2005 - Comissão de Clubes Esportivos Sociais – Apresentação do Relatório Final dos trabalhos da comissão temporária e apresentação da comissão permanente - Comissão de Futebol e Marketing Esportivo – Apresentação das propostas elaboradas pela Comissão. <p>3. Aprovação do Calendário de Reuniões Ordinárias para 2005</p>	<p>2005 - Ano da Educação Física e do Esporte na Escola</p> <p>Regulamento do Campeonato Paulista de Futebol para o ano de 2005, aprovada <i>ad referendum</i> do Conselho Nacional do Esporte.</p> <p>Aprovação dos relatos das comissões.</p> <p>Calendário para as reuniões ordinárias do CNE no ano de dois mil e cinco, o Ministro Agnelo propôs uma alteração, iniciando a primeira reunião na segunda quinzena do mês de fevereiro. Todos concordaram.</p>	<p>Normativa</p> <p>Normativa/Assessoramento</p> <p>Deliberativa</p>
8ª reunião 29/04/05	14	<p>1. Apresentação da proposta de Política Nacional do Esporte</p>	<p>O Ministro do Esporte, Agnelo Queiroz, após ouvir todas as considerações, propôs a aprovação da Moção de Solidariedade ao atleta Grafite, conforme sugerida pelo atleta Lars Grael.</p> <p>Propôs o Presidente do CNE que fosse informado à Relatoria do Estatuto do Desporto sobre as questões aqui discutidas que lhes são afetas, como: o tratamento diferenciado ao futebol das demais modalidades esportivas, o sorteio de árbitros e o problema da multiplicidade de entidades nacionais dirigentes dos mesmos esportes. Todos concordaram.</p> <p>Propôs, finalmente, que as sugestões sobre o documento proposto sejam encaminhadas ao Ministério até trinta de maio e, finalmente, uma nova reunião do CNE para a aprovação final da Política Nacional do Esporte. Todos concordaram.</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p>
9ª reunião 14/06/05	15	<p>1. Apresentação da proposta final de Política Nacional do Esporte</p>	<p>Passando a pauta prevista para a reunião, propôs o Presidente do Conselho que concentrassem esforço máximo para a aprovação final da Política Nacional do Esporte. Todos aceitaram.</p> <p>Por último, incluiu-se a proposta de manter um fórum permanente de controle, avaliação e atualização de cenários para a Política Nacional do Esporte. Todos concordaram. Colocado finalmente o documento para aprovação, com as alterações e observações descritas, foi aprovado por unanimidade.</p>	<p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
10ª reunião 11/11/05	17	<p>1. Apreciação e decisão sobre a Resolução <i>ad referendum</i> nº 06, de 19 de julho de 2005, aprovando a concessão de Bolsa-Atleta a atletas de modalidades esportivas não olímpicas e não paraolímpicas</p> <p>2. Apreciação e decisão sobre a nova lista de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva para o ano de 2006</p> <p>3. Apreciação e decisão sobre a proposta de criação no âmbito do CNE de uma Comissão de Esporte de Aventura, conforme solicitado pela comunidade de praticantes e gestores de esporte de aventura</p> <p>4. Apresentação da II Conferência Nacional do Esporte</p> <p>5. Apresentação das propostas de Políticas Setoriais do Esporte:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Política Setorial de Esporte de Alto Rendimento, pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, André Arantes – Política Setorial de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer, pelo Secretário Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer, Lino Castellani Filho – Política Setorial de Esporte Educacional, pela Chefia de Gabinete da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, Luciana Homrich Cecco <p>6. Decisão sobre as propostas de Políticas Setoriais apresentadas</p>	<p>Pedida a aprovação da resolução de número seis, todos aprovaram.</p> <p>O Secretário Orlando Silva pediu a aprovação da lista de medicamentos e métodos proibidos para o ano de dois mil e seis. Orlando Silva propôs a aprovação. Todos aprovaram.</p> <p>Solicitação da criação de uma Comissão de Esporte de Aventura no âmbito deste Conselho. O Conselheiro Lino Castellani solicitou que a SNDEL fosse envolvida na Comissão em função do envolvimento de atividades ligadas ao lazer. Todos aprovaram.</p> <p>O Secretário Orlando Silva encaminhou então a seguinte proposta para aprovação: quanto ao calendário da segunda Conferência, aguardar as próximas reuniões da ASMEL e do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte, para fixar os prazos definitivos; quanto à alteração dos anos de realização das Conferências, propôs incluir na pauta da segunda Conferência; e, finalmente, quanto à capacitação de agentes de mobilização, se comprometeu em estudar a possibilidade. Todos aprovaram.</p> <p>Finalmente, concordou o Ministro Agnelo em que o prazo para a aprovação das políticas setoriais seja revisto. Propôs que até o dia quinze de janeiro de dois mil e seis os Conselheiros enviem suas sugestões, para que possam ser consolidadas para a primeira reunião do CNE do ano vindouro a ser realizada na primeira quinzena de fevereiro. Todos concordaram.</p>	<p>Normativa (2) Normativa</p> <p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p>
11ª reunião 07/03/06	16	<p>1. Acordo UNESCO – Convenção <i>Antidoping</i>, pelo Conselheiro Eduardo Henrique de Rose</p> <p>2. Controles da Comissão de Combate ao <i>Doping</i> em 2006, pelo Conselheiro Eduardo Henrique de Rose</p> <p>3. II Conferência Nacional do Esporte, pelo Secretário Executivo do Ministério do Esporte, Orlando Silva de Jesus</p> <p>4. Políticas Setoriais de Esporte</p>	<p>Políticas setoriais de esporte - considerando que não foi apresentada nenhuma questão de confronto ao conteúdo proposto, e sim alterações de forma, propôs a aprovação do texto apresentado com a indicação de que fossem feitas as alterações solicitadas pelos Conselheiros. Todos aprovaram.</p> <p>Júlio Filgueira propôs que fosse aprovada uma moção de reconhecimento ao trabalho realizado pelo Ministro Agnelo, no que foi apoiado por todos os Conselheiros.</p>	<p>Normativa</p>
12ª reunião	16	1. Apresentação dos novos membros do Conselho:	Concessão da Bolsa-Atleta - o Ministro Orlando Silva finalizou o item da pauta	

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
04/05/06		<p>Senhora Rejane Penna Rodrigues, Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer e Sr. José de Assis Aragão, Representante do Esporte Nacional</p> <p>2. Apreciação da Resolução “<i>ad referendum</i>” nº 10, de 29 de dezembro de 2005, que apresenta a Relação de Atletas de modalidade não olímpicas e não paraolímpicas, para a concessão da Bolsa-Atleta</p> <p>3. Apreciação da Resolução “<i>ad referendum</i>” nº 11, de 29 de março de 2006, que apresenta e altera dispositivos do Código Brasileiro de Justiça Desportiva aprovado pela Resolução nº 1, de 23 de dezembro de 2003</p> <p>4. Apresentação das ações do Ministério do Esporte com relação ao apoio à realização dos XV Jogos Pan-americanos de 2007, Rio de Janeiro, RJ</p>	<p>propondo a aprovação da Resolução com o comprometimento de proceder à revisão da lista de atletas.</p> <p>Considerando o assunto bem debatido, considerando o esclarecimento do Conselheiro Aidar sobre a validade do Código frente ao campeonato em curso e, ainda, a possibilidade de avaliação das propostas do Conselheiro Martorelli pela CEJD numa próxima alteração que venha a acontecer, o Ministro Orlando Silva propôs a aprovação da Resolução. Todos concordaram.</p>	<p>Normativa</p> <p>Normativa</p>
13ª reunião 19/09/06	18	<p>1. Abertura pelo Senhor Ministro de Estado do Esporte, Orlando Silva</p> <p>2. Atuação do Comitê Gestor das Ações Governamentais para os XV Jogos Panamericanos Rio 2007, breve relato pelo Secretário Ricardo Leyser</p> <p>3. Deliberação: Bolsa-Atleta 2006, apreciação e deliberação da Resolução Ad Referendum nº 14, de 09 de agosto de 2006</p> <p>4. Bolsa-Atleta – breve apresentação de relato comparativo 2005-2006, pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, André Arantes</p> <p>5. Atuação da Comissão de Combate ao <i>Doping</i> - CCDP, breve relato pelo Conselheiro Dr. Eduardo de Rose.</p> <p>6. Deliberação: II Conferência Nacional do Esporte, resultados e próximas ações</p> <p>7. Deliberação: Comissão de Esporte de Aventura – CEAV, adequação da composição para ingresso de novos membros</p> <p>8. Justiça Desportiva – pesquisa sobre o funcionamento da Justiça Desportiva em 12 países</p>	<p>Resolução de número quatorze, de nove de agosto de dois mil e seis, aprovada <i>ad referendum</i> do Conselho para apreciação e deliberação. Informou tratar-se da relação dos atletas não olímpicos e não paraolímpicos, que pela Lei da Bolsa-Atleta necessitam de aprovação deste CNE. Todos concordaram.</p> <p>A próxima reunião do Conselho fosse realizada no Rio de Janeiro, de forma a permitir visita dos Conselheiros às obras das instalações esportivas e um maior detalhamento de todas as ações que estão sendo desenvolvidas para a realização dos Jogos. O Secretário-Executivo do ME, Rafael Barbosa, propôs a votação sobre esta decisão. Todos aceitaram.</p> <p>O Secretário Executivo propôs uma minuta de Resolução, alterando a composição da Comissão de Esporte de Aventura – CEAV, para adequar sua composição, dando oportunidade de uma maior representação do segmento. Todos concordaram.</p> <p>Proposta de criação de uma comissão, no âmbito deste CNE, com o objetivo de acompanhar a implementação das resoluções da Conferência Nacional. Todos concordaram.</p> <p>Júlio Filgueira apresentou as moções resultantes da segunda conferência para deliberação do CNE, propondo sua aprovação em bloco, vez que já haviam sido encaminhadas com antecedência para todos os Conselheiros.</p> <p>O Ministro recomendou que, como o teor das moções foi encaminhado anteriormente para todos os conselheiros, e devido à urgência do prazo, todos</p>	<p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p> <p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		9. Projeto de Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte, mobilização para a aprovação	acatassem as sugestões da comissão organizadora. Após correção sugerida pelo De Rose na moção oito. Todos concordaram.	
14ª reunião 09- 10/04/07	18	<p>1. Ratificação da Resolução nº 17, aprovada <i>Ad Referendum</i>, que aprova Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para 2007, participação do Conselheiro Eduardo Henrique de Rose</p> <p>2. Novo conceito de Esporte de Aventura, participação do Conselheiro André Arantes, Secretário Nacional de Esporte de Rendimento e Presidente da Comissão de Esporte de Aventura - CEAV e da Professora Vera Lúcia Menezes Costa, membro da Comissão</p> <p>3. Apresentação da proposta de Regulamentação da Lei nº 11. 438, de 29 de dezembro de 2006, que institui Incentivo Fiscal para o Esporte, participação do Chefe de Gabinete do Ministro, Alcino Reis Rocha</p> <p>4. Seminário - Ações Governamentais para a realização dos XV Jogos Panamericanos Rio2007</p> <p>5. Visita às obras e instalações esportivas do PAN2007</p>	<p>Apresentada a pauta proposta para a reunião, a Secretária Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer, Rejane Rodrigues, solicitou acrescentar como assunto extra uma representação do Conselho na Comissão de Seleção de Projetos do programa Esporte e Lazer na Cidade, como previsto no Edital constante da Portaria nº 29, de 16 de março de 2007. O Conselheiro Arialdo Boscolo também pediu para acrescentar o tema Calendário Esportivo Nacional e assuntos gerais. Colocado em votação. Todos aprovaram.</p> <p>O Conselheiro Eduardo de Rose justificou que foi necessário aprovar <i>Ad Referendum</i> deste Conselho a Resolução que aprovou a Lista citada em função de a vigência ser obrigatória desde o primeiro dia do ano. O Conselheiro Lars Grael propôs que se aprovasse a Resolução. Todos concordaram.</p> <p>Lei de Incentivo ao Esporte - o Conselheiro Fernando Sarney propôs que após o encaminhamento das sugestões na próxima sexta-feira, a equipe do Ministério do Esporte faça as consolidações que julgar apropriadas e encaminhe o texto diretamente para a Casa Civil, sem nova apresentação aos Conselheiros, para agilizar a aprovação da regulamentação. Solicitou aos demais Conselheiros que abdicassem de nova apresentação como um voto de confiança no bom senso do Ministro do Esporte. Todos concordaram.</p> <p>Sobre a indicação de dois representantes para o programa Lazer na Cidade, o Ministro propôs que se fizesse a indicação do representante dos Gestores Estaduais para titular e dos Gestores Municipais para suplente. Todos concordaram.</p> <p>A Professora Vera Menezes informou que o conceito apresentado fora amplamente discutido no âmbito da Comissão de Esporte de Aventura deste Conselho, da qual faz parte ela e a Professora Kátia Passos, também presente à Reunião. Apresentado o novo conceito, questionou o Ministro Orlando Silva se havia conforto para os Conselheiros na aprovação. O Conselheiro Jorge Steinhilber declarou que se tratava de uma oportunidade única, reputando como importantíssimo para o segmento esportivo e acadêmico que fosse aprovado o conceito, possibilitando inclusive o desenvolvimento de normas para o setor. Colocada em votação pelo Ministro a proposta, todos concordaram.</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Normativa</p> <p>Assessoramento</p> <p>Deliberativa</p> <p>Normativa</p>
15ª reunião 11/06/07	16	<p>1. Plano Plurianual – PPA</p> <p>2. Assuntos Diversos</p>	Propôs, ainda, a criação de uma comissão especial para tratar sobre as atividades ioga, capoeira e dança, conforme solicitação do Conselheiro Jorge Steinhilber	Deliberativa

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
16ª reunião 16/08/07	16	1. Indicação dos 03 (três) representantes dos setores desportivos e paradesportivo para comporem a Comissão Técnica responsável pela avaliação e a aprovação dos projetos para o benefício da Lei de Incentivo Fiscal para o esporte, conforme preceitua o Decreto nº 6.180, de 03 de agosto de 2007	Finalizando a discussão, o Secretário-Executivo propôs a criação de uma comissão. O Ministro propôs que a pauta da próxima reunião do CNE seja uma avaliação dos Jogos, propôs ainda que o Presidente do CO-RIO, Carlos Nuzman, seja o responsável por organizar a reunião, e que sejam convidados os Governos Estadual e Municipal do Rio de Janeiro para a ocasião. Todos concordaram. Propôs o Presidente do Conselho que fosse votada proposta de a Comissão Técnica ter a nomeação inicial temporária, até dezembro de dois mil e sete, podendo ou não ser reconduzida. O Conselheiro Nuzman pediu para agregar a esta proposta que, desde já, fossem indicados representantes dos segmentos olímpico e paraolímpico. O Conselheiro Júlio Filgueira observou que havia seis nomes para possíveis seis vagas. Propôs abrir o processo de votação, sendo três titulares e três suplentes. Propôs o Secretário Executivo que fosse considerada a chapa: titulares – Lars Graef, Arialdo Boscolo e Ataíde Gil Guerreiro; e suplentes – Humberto Panzetti, Ricardo Gomyde e Alberto Saraiva. Os Conselheiros Carlos Arthur Nuzman , Bernard Rajzman e Brigadeiro Pinto Machado se abstiveram de votar. O restante concordou. Júlio Filgueira propôs que fosse adotado o critério de maior tempo na titularidade no CNE e, portanto, ficou estabelecida a seguinte ordem de suplência geral: primeiro suplente, Humberto Panzetti, segundo suplente, Ricardo Gomyde e terceiro suplente, Alberto Saraiva. Todos concordaram	Assessoramento Deliberativa
17ª reunião 29/02/08	18	1. Abertura da Reunião pelo Ministro de Estado do Esporte e Presidente do Conselho Nacional do Esporte, Orlando Silva 2. Apresentação sobre o processo de Candidatura do Brasil aos Jogos Olímpicos de 2016, pelo Presidente do Comitê Olímpico Brasileiro, Conselheiro Carlos Arthur Nuzman 3. Deliberação sobre Resolução <i>Ad Referendum</i> nº 20, de 19 de dezembro de 2007, que aprovou a lista de atletas não olímpicos e não paraolímpicos beneficiados com a Bolsa Atleta 4. Deliberação sobre a Resolução <i>Ad Referendum</i> nº 21, de 27 de dezembro de 2007, que aprovou a Lista de Substância e Métodos Proibidos para o ano de 2008 5. Informação sobre o mandato de membros do CNE 6. Convenção <i>Antidoping</i> da UNESCO - promulgação	O Secretário Djan Madruga propôs a aprovação da Resolução de número vinte, explicando que tal ato havia sido aprovado <i>ad referendum</i> pelo Ministro do Esporte, tendo em vista que não foi realizada reunião do CNE no final do ano de dois mil e sete, em tempo de aprovar o benefício para o exercício de dois mil e oito. Em seguida, o Ministro Orlando Silva propôs aprovação da Resolução. Todos aprovaram Aprovação da Resolução número vinte e um, que aprovou a lista de substâncias e métodos proibidos para dois mil e oito. Informou que a Comissão de Combate ao <i>Doping</i> – CCDP estudou a lista de dois mil e oito aprovada pela Agência Mundial <i>Antidoping</i> – WADA-AMA no ano passado e elaborou a lista aqui apresentada. Propôs a aprovação. Todos aprovaram. Sobre mandato dos novos membros do CNE, o Ministro Orlando Silva sugeriu constituir um grupo para estudar. O Ministro Orlando Silva propôs então a seguinte formação: Wadson Nathaniel Ribeiro, André Richer, Carlos Miguel Aidar, Jorge Steinhilber, Fernando Mascarenhas e Arialdo Boscolo. Sugeriu que a presidência	Normativa (2) Normativa Assessoramento

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		<p>7. Contribuição brasileira para a Agência Mundial Antidoping - AMA-WADA</p> <p>8. Deliberação sobre os Membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte, indicados pelo CNE</p>	<p>fosse exercida pelo Secretário Executivo deste Ministério. Todos aprovaram.</p> <p>O Ministro Orlando Silva agradeceu e ressaltou que é importante, pelos aspectos legais, que o Conselho decida sobre a confirmação da representação de seus representantes naquela Comissão até a presente data. O Ministro Orlando, primeiramente, propôs aprovação da postergação dos nomes dos membros da Comissão Técnica até hoje. Em segundo lugar, propôs que o CNE apoie a preparação de uma campanha para falar sobre o Incentivo. Por último informou que já determinou no âmbito do Ministério um estudo de uma solução jurídica para a questão da suplência. Propôs que fosse indicada a suplência sob a condição de ser legal. Todos concordaram.</p> <p>O Ministro Orlando Silva colocou em votação o mandato até a primeira reunião do CNE do ano de dois mil e nove; Vital Neto se absteve. Os demais concordaram. Aprovado.</p> <p>Carlos Nuzman pediu para votarem sobre a participação de membros do CNE na Comissão. Ministro Orlando propôs a votação. Votaram contra. Houveram cinco abstenções: Ministro Orlando Silva, Rejane Penna, Wadson Ribeiro, Djan Madruga e Júlio Filgueira. Os demais votaram favoráveis à participação de membros do CNE na Comissão. Portanto, foi aprovada.</p> <p>Por fim, colocou em votação a composição da Comissão, com as seguintes propostas: permanecer a indicação atual até o próximo ano ou alçar os suplentes à condição de representantes. Abstiveram-se de votar os Conselheiros Carlos Nuzman e Bernard Rajzman. Também se abstiveram os representantes do Ministério do Esporte no Conselho: Ministro Orlando Silva, Rejane Penna, Wadson Ribeiro, Djan Madruga e Júlio Filgueira. Os demais votaram a favor pela substituição dos atuais representantes pelos suplentes anteriormente indicados, a saber: Ricardo Gomyde, Humberto Panzetti e Alberto Saraiva. Foi aprovada a substituição.</p> <p>Jorge Steinhilber solicitou o registro em ata do apoio à Carta Aberta da Associação de Gestores Municipais de Esporte e Laser – ASMEL, que declara confiar “na responsabilidade pública e no compromisso com as transformações sociais e políticas que o Brasil necessita”, do Ministro Orlando Silva. Todos apoiaram</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p>
18ª reunião 19/12/08	11	<p>1.Posse de novos membros CNE e homenagem aos antigos</p> <p>2.Apresentação do Relatório Final da Comissão Especial sobre a Composição do CNE e Membros da Comissão</p>	<p>O Secretário Wadson Ribeiro passou à apresentação de três propostas para votação. A primeira sobre a possibilidade de membros do CNE comporem a Comissão Técnica de Incentivo Fiscal. A proposta foi votada e oito membros foram contra e</p>	Deliberativa

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		<p>Técnica da Lei de Incentivo Fiscal</p> <p>3. Proposta de alteração da Resolução número dois, de dois mil e quatro, que instituiu normas para o controle da dopagem e a nova Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e nove</p>	<p>sete, a favor. Portanto, foi aprovado que os membros do CNE não serão indicados para a Comissão Técnica de Incentivo Fiscal.</p> <p>No que diz respeito à segunda proposta para votação, o Secretário Executivo sugeriu que as representações da sociedade civil ficassem como estão no Relatório Final da Comissão Especial, detalhadas por segmento e que a denominação dos Secretários Nacionais fosse agrupada como representantes das Secretarias Nacionais. Todos concordaram.</p> <p>Com relação à terceira proposta para votação foi apresentada a sugestão do Conselheiro Alberto Saraiva de acrescentar uma representação do Sistema S. Todos concordaram, ficando dessa forma aprovada a composição de trinta e sete membros no CNE.</p> <p>Dando sequência aos itens da pauta, o doutor Eduardo Henrique de Rose, presidente da Comissão de Combate ao <i>Doping</i>, apresentou a proposta de alteração da Resolução número dois, de dois mil e quatro, que instituiu normas para o controle da dopagem, elaborada pela Comissão. Apresentou, ainda, a nova Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e nove. O Secretário-Executivo colocou as propostas em votação. Todos concordaram.</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p> <p>Normativa</p>
19ª reunião 05/05/09	17	<p>1. Novos integrantes CNE</p> <p>2. Apresentação PL nº 5.186/05 – altera a Lei nº 9.615/1998</p> <p>3. Apresentação da Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte</p>	<p>Terminada a apresentação o Ministro passou, finalmente, para as deliberações. Iniciou lembrando os critérios para a indicação de membros do CNE para a Comissão Técnica da Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte, aprovados na última reunião (????). O Ministro Orlando sugeriu que os membros do CNE indicassem os novos nomes para a composição.</p>	Deliberativa
20ª reunião 17/09/09	17	<p>1. Abertura pelo Senhor Ministro de Estado do Esporte e Presidente do Conselho Nacional do Esporte Orlando Silva</p> <p>2. Discussão de uma questão esportiva sobre a modalidade Boxe</p> <p>3. Apresentação do Relatório Final da Comissão Especial destinada a elaborar estudos pertinentes à mudança no Decreto nº 5.139, de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.264, de julho de 2001 (Lei Agnelo/Piva), pelo Consultor Jurídico Wladimir Vinycius de Moraes Camargos</p> <p>4. Deliberação: novos membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo Fiscal para o Esporte, a serem indicados</p>	<p>O Ministro encaminhou a proposta de Resolução à aprovação, com a substituição do termo "recursos públicos federais" por apenas "recursos públicos". Todos aprovaram.</p> <p>O Ministro propôs a criação de uma Comissão, presidida pelo Consultor Camargos, para realizar as reuniões com os demais órgãos públicos que possam intervir na solução da questão em debate. Os citados conselheiros concordaram em participar. Todos os demais aprovaram as propostas encaminhadas.</p> <p>O Ministro do Esporte agradeceu o trabalho da Comissão, elogiou as propostas apresentadas e encaminhou as seguintes sugestões para deliberação. A primeira refere-se à proposta de alteração da Lei Agnelo/Piva, aumentando o percentual destinado ao COB e ao CPB de dois para dois e meio por cento, com o objetivo de beneficiar também os clubes formadores com a diferença percentual proposta.</p>	<p>Normativa</p> <p>Assessoramento</p> <p>Deliberativa</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		elaborado pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - SNEAR, pelo Senhor Márcio Marques dos Santos, Chefe de Gabinete da SNEAR	estadual e municipal que culmine com a realização da III Conferência Nacional do Esporte, ainda no primeiro semestre de dois mil e dez; realização da próxima reunião do CNE no dia vinte e um de dezembro, na cidade do Rio de Janeiro; encaminhamento aos Conselheiros da minuta do texto do CBJD, por determinação do Ministro Orlando Silva para deliberação na próxima reunião do CNE e de um resumo do estudo sobre o Impacto Econômico, elaborado em parceria com a Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo - FIA/USP; discussão pela equipe da SNEAR com as equipes técnicas do COB e CPB da proposta de planejamento estratégico, visando propiciar, em breve, a aprovação pelo CNE.	
21ª reunião 10/12/09	18	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deliberação sobre a proposta de revisão do Código Brasileiro de Justiça Desportiva – CBJD 2. Convocação da III Conferência Nacional do Esporte 3 Deliberação sobre a proposta de mudança do calendário para o ano de dois mil e dez da Federação Paulista de Futebol 4. Deliberação sobre a proposta de Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e dez 5. Apresentação de um Plano Nacional de Educação Olímpica e Paraolímpica 	A pauta foi cumprida e resultou das deliberações que seguem, em virtude da aprovação, por maioria absoluta dos votos das seguintes propostas: revisão do Código Brasileiro de Justiça Desportiva – CBJD, conforme sugerido pela CEJD; convocação, regulamentação e definição do Calendário da III Conferência Nacional do Esporte, conforme proposto pela Comissão de Acompanhamento da Conferência Nacional do Esporte – CCNE; inclusão na Comissão organizadora da III Conferência de representantes das seguintes entidades: Ministério de Ciência e Tecnologia, Comissão Nacional de Atletas, Sistema S, Instituto Brasileiro de Direito Desportivo – IBDD e Rede Esporte de Mudança Social – REMS; inclusão na CCNE de representantes das seguintes entidades: COB, CPB e ONED; alteração do Calendário para o ano de dois mil e dez da Federação Paulista de Futebol, conforme solicitado pela mesma; aprovação da Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e dez.	<p>Normativa Deliberativa</p> <p>Normativa</p> <p>Normativa</p>
22ª reunião 17/12/10	19	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apresentação do Balanço de Gestão do Ministério do Esporte, pelo Presidente do Conselho Nacional do Esporte, Ministro de Estado do Esporte Orlando Silva 2. Apresentação do Relatório Final da III Conferência Nacional do Esporte, pela Diretora de Programa da Secretaria-Executiva/ME Cássia Damiani 3. Apreciação e Deliberação sobre a proposta de Lista de Medicamentos e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e onze 4. Apreciação e deliberação sobre a Resolução número vinte e seis, de dezessete de dezembro de dois mil e nove, 	Aprovada a pauta, foram deliberadas e aprovadas, por maioria absoluta dos votos, as seguintes propostas: a Lista de Substâncias e Métodos Proibidos para o ano de dois mil e onze e a Resolução número vinte e seis de dois mil e nove. O Secretário Executivo propôs os seguintes encaminhamentos: que a SNEAR articulasse uma reunião para revisão dos critérios da Portaria cento e cinquenta e um, notadamente no que se refere à priorização das categorias internacional e nacional, tendo por parâmetro os programas olímpicos e paraolímpicos futuros; que a SNEAR efetivasse uma consulta prévia à ONED e demais entidades envolvidas com o segmento não olímpico e não paraolímpico, sobre as próximas propostas de concessão de Bolsa-Atleta; e que as próximas propostas de concessão fossem encaminhadas antecipadamente aos membros do CNE, com tempo hábil para uma	<p>Normativa</p> <p>Normativa</p> <p>Assessoramento</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		que aprovou " <i>ad referendum</i> " a concessão de Bolsa-Atleta a atletas praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas	análise mais detalhada. Todos aprovaram.	
23ª reunião 04/05/11	18	<p>1. Apresentação sobre a proposição de novos critérios de escolha das modalidades para concessão de Bolsa-Atleta, dentre os esportes não olímpicos e não paraolímpicos</p> <p>2. Modificações da Lei no- 9.615/98</p> <p>3. Parecer da Comissão Especial sobre estudo das manifestações de dança, capoeira e ioga</p>	<p>Como resultado da reunião restaram as seguintes deliberações: I) atender com Bolsa-Atleta os atletas das modalidades não-olímpicas e não-paraolímpicas, no limite de 15% (quinze por cento) do orçamento total anual do programa, priorizando atletas das seguintes seis modalidades que fazem parte do programa Pan-americano. II) incumbir à Comissão de Estudos Jurídicos Desportivos - CEJD de elaborar uma proposta de alteração da Lei no- 9.615/98 no que se refere à conceituação de esporte profissional e não profissional e de atleta profissional e não profissional; III) (a) distribuir aos Conselheiros o Parecer Final da Comissão Especial constituída pela Portaria nº 240, de 12 de dezembro de 2008, para elaborar estudos sobre nuances, objetivos, finalidades e interfaces que envolvam a realização das manifestações de dança, capoeira e ioga; (b) eleger o Conselheiro Professor João Batista A. G. Tojal como Relator do assunto, com vista a preparar voto para deliberação do Pleno do CNE em sua próxima reunião; (c) estabelecer até o próximo dia 05 de junho, ou seja, 30 (trinta) dias contados da data do envio do documento, para os Conselheiros apresentarem ao Relator suas sugestões, críticas ou colaborações sobre o Parecer mencionado, para as ponderações em seu Voto.</p>	<p>Normativa</p> <p>Assessoramento</p> <p>Assessoramento</p>
24ª reunião 11/10/11	16	<p>I – Regulamentação da Lei nº 9.615/98</p> <p>II - Parecer da Comissão Especial sobre Estudo das manifestações de dança, capoeira, ioga e artes marciais/lutas</p> <p>III- Deliberação de novos membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte</p> <p>IV - Deliberação sobre a lista publicada "<i>ad referendum</i>" de atletas, praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas contemplados no Programa Bolsa-Atleta</p>	<p>Após a leitura e alguns questionamentos por parte dos Conselheiros, o Sr. Waldemar de Souza colocou em votação duas propostas: a primeira pela aprovação integral das manifestações "dança, capoeira, ioga e artes marciais/lutas" e a segunda, levantada pela Conselheira Ana Moser, que trata da aprovação parcial da matéria, referente apenas à capoeira e artes marciais/lutas. Após a votação, a segunda proposta foi aprovada obtendo (8) oito votos, e a primeira (7), sete votos. O assunto foi discutido em sua totalidade, ficando deliberado o seguinte: I - aprovação por unanimidade da matéria referente à capoeira e artes marciais/lutas; II- comprometimento do Ministério do Esporte em promover seminário para aprofundar o debate sobre dança e yoga que deverá ser realizado antes da próxima reunião do CNE.</p> <p>Deliberar sobre novos membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte. Apresentados os nomes e feita a leitura dos currículos para que os Conselheiros tivessem conhecimento amplo sobre os candidatos, deu-se início à votação, visando a compor a CTLIE. Cada Conselheiro teve direito a votar em (3)</p>	<p>Deliberativa</p> <p>Deliberativa</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
			<p>três nomes. Concluída a votação o Secretário-Executivo convocou o plenário para conclamar os novos nomes para compor a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.</p> <p>O Secretário Ricardo Leyser apresentou o último tema de pauta: "A lista publicada <i>Ad Referendum</i> de atletas, praticantes de modalidades não olímpicas e não paraolímpicas, contemplados no Programa Bolsa- Atleta".</p> <p>Foram feitas considerações pelos Conselheiros, apoiando as diretrizes para modificar a Portaria nº 151/2010, que estabelece os critérios objetivos para a concessão de Bolsa-Atleta.</p>	Normativa
25ª reunião 06/12/12	19	<p>I - Apresentação sobre a preparação da Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014</p> <p>II - Listagem de Substâncias Dopantes: referendar a lista 2012 e aprovar a lista 2013</p> <p>III - Aprovação das modalidades não olímpicas e não paraolímpicas que se candidatam a Bolsa-Atleta</p> <p>IV – Informação sobre a Regulamentação da Lei Pelé</p> <p>V - Apresentação do Plano Brasil Medalhas</p>	<p>Após a apresentação, a Conselheira Márcia Lins Izidoro usou a palavra para tratar de assuntos que têm ligação com o tema: 1- Encaminhamento do pedido de anistia dos estados em relação aos clubes de futebol, federações e confederações de futebol que têm problemas de utilização de recursos em razão das dívidas e situações irregulares, para análise pelo Conselho Nacional do Esporte; 2- A lei com efeito suspensivo de algumas exigências dentro dos encargos da Copa das Confederações e Copa do Mundo que trata de venda de bebidas alcoólicas, suspensão das atividades escolares entre outros assuntos; 3- Mudança no Estatuto do Torcedor, para apreciação futura deste Conselho. O presidente abriu para sugestões e sem manifestações, passou para item seguinte.</p> <p>O presidente submeteu aos conselheiros o referendo da listagem de substâncias dopantes 2012 e a aprovação da listagem de 2013 - ambas em anexo nesta ata -. Aprovado por unanimidade.</p> <p>Aprovação das Modalidades Não Olímpicas e Não Paraolímpicas que se candidatam à Bolsa-Atleta. O secretário propôs duas modificações no detalhamento da Resolução 34/2011: 1 - Exclusão da previsão de pagamento para categoria nacional para modalidades que não fazem parte do Programa Pan-Americano; 2- Complementação do conceito atribuído para modalidades que não fazem parte do programa olímpico e paraolímpico. O presidente encaminhou para votação do Conselho. Aprovado por unanimidade</p>	<p>Assessoramento</p> <p>Normativa (2)</p> <p>Normativa</p>
26ª reunião 17/10/13	17	<p>I- Abertura e Saudação</p> <p>II - Apresentação sobre o Plano Brasil Medalhas, do Centro de Iniciação ao Esporte, Rede de Treinamento, Infraestrutura dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016</p>	<p>O Presidente passou para o item Harmonização Normativa em matéria de Controle de Dopagem. O Presidente submeteu aos conselheiros a aprovação das normativas que foram aprovadas por unanimidade.</p> <p>Calendário da Confederação Brasileira de Futebol. Submeteu-se ao Conselho a alteração do regulamento, ressaltando que tal alteração tem vigência de dois anos.</p>	<p>Normativa</p> <p>Deliberativa</p>

Dia	Part.	Pauta	Deliberação ³⁸	Natureza
		III - Harmonização Normativa em matéria de Controle de Dopagem IV - Informação sobre Projeto de esportes equestres como modalidade esportiva, Lei Pelé, Calendário da CBF V – Composição da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte VI – Informação sobre o 1º Fórum Internacional de Ministros do Esporte do Mercosul	Submetida à apreciação dos Conselheiros a possibilidade de aprovação de regulamentos regionais, especialmente da Federação do Estado do Rio de Janeiro e da Federação do Estado do Paraná, a proposta foi aprovada por unanimidade. A composição técnica da Lei de Incentivo ao esporte. Os nomes indicados pelo Ministro para discussão e deliberação. O Presidente relatou brevemente o currículo dos indicados. Foi aprovada, por maioria, a proposta original de indicação do Ministro.	Assessoramento
27ª reunião 20/03/14	16	I- Abertura e Saudação II - Infraestrutura dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, Plano Brasil Medalhas, Centro de Iniciação ao Esporte III -Parceria Segundo Tempo/Mais Educação IV - Código Mundial Antidopagem e Justiça Desportiva V - Revisão da Carta Internacional de Educação Física UNESCO VI Informe sobre a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Esporte do MERCOSUL	Nenhuma deliberação. Reunião informativa.	-
28ª reunião 27/11/14	16	1.Abertura e saudação 2.Propostas de duas Resoluções sobre o Programa Bolsa Atleta 3.Calendários da Federação Brasileira e Baiana de Futebol 4. Avanços na luta contra dopagem e situação do Laboratório de Controle de Dopagem 5. Informe sobre a viagem do Ministro ao Paraguai, ao Catar e ao Azerbaijão 6. Revisão da Carta internacional de educação física da UNESCO 7.Informe sobre a prorrogação da Lei nº 11.438/2006 8. Assuntos Gerais	Duas propostas de novas resoluções, referentes ao programa bolsa atleta. [...] proposta de resolução não traz alteração em seu conteúdo, apenas o alinhamento dessas modalidades à mesma regra aplicada às modalidades olímpicas e paralímpicas, ou seja, com os mesmos critérios de concessão. Após esclarecimentos e comentários dos conselheiros Humberto Panzetti, Arialdo Boscolo e Jorge Steinhilber, esgotou-se a discussão. O Secretário Nacional de Futebol e Direitos do Torcedor, Antônio José Carvalho do Nascimento, apresenta a solicitação da Confederação Brasileira de Futebol, representada pelo Conselheiro Jozafá Dantas, de alteração de Calendário e Regulamento da Federação Brasileira de Futebol e da Federação Bahiana de Futebol. Após votação e aprovação unânime das alterações solicitadas. Os outros temas da pauta sem deliberação. Apenas informativo.	Normativa (2) Deliberativa

ANEXOS

Anexo A - ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS NACIONAIS

QUADRO 1
Dimensões, variáveis e pontuação para elaboração do índice de institucionalização dos conselhos nacionais

Dimensão	Variáveis	Indicativos de institucionalização – como cada variável impacta a institucionalização dos conselhos	Pontuação
Reconhecimento por parte do Estado	Tipo de ato normativo de criação/regulamentação	A depender do ato normativo de criação, o conselho pode ter maior ou menor estabilidade. Mais reconhecido pelo Estado, em ordem decrescente, é o conselho criado por lei, seguido pelo criado por decreto e por portaria.	0. Não tem informação/regra sobre o ato normativo de criação/regulamentação 1. Portaria 2. Decreto 3. Lei
	Caráter decisório	Quanto maior o potencial de influência nas políticas públicas, mais reconhecido pelo Estado é o conselho.	0. Sem informação sobre o caráter decisório do conselho 1. Consultivo 2. Deliberativo
	Política vinculada	A existência de uma política vinculada indica um maior reconhecimento pelo Estado. Considera-se que o sistema é a forma mais consolidada de organização da política que pode estar associada a um conselho, seguido pelo plano nacional de política e pelo estatuto.	0. Não tem política vinculada 1. Estatuto 2. Política ou plano nacional 3. Sistema
Recursos (estrutura) disponíveis para a tomada de decisão	Secretaria executiva	Existência de secretaria executiva indica presença de recursos disponíveis para a tomada de decisão.	0. Não tem informação/regra sobre a existência de secretaria executiva 1. Tem secretaria executiva
	Comissões temáticas	Existência de comissões temáticas indica mais recursos disponíveis para a tomada de decisão.	0. Não tem informação/regra sobre a presença de comissões temáticas 1. Tem comissões temáticas
Aprendizado acumulado	Tempo de criação	Quanto mais antigo, mais tempo teve o conselho para acumular conhecimento.	0. Não tem informação/regra sobre a data de criação 1. Conselhos com até dez anos (criados entre 2001 e 2008) 2. Conselhos com idade entre onze e 21 anos (criados entre 1990 e 2000) 3. Conselhos com 22 anos ou mais (criados antes de 1990)
	Periodicidade das reuniões	Maior frequência de reuniões favorece produção de rotinas de trabalho.	0. Não tem informação sobre a periodicidade das reuniões 1. Semestral 2. Trimestral 3. Bimestral 4. Mensal
	Conferência	O envolvimento na organização de conferências indica a possibilidade de conexão a outras formas de participação, o que traz aprendizado.	0. Sem conferência 1. Com conferência
	Número de edições da conferência	Quanto mais edições de conferência(s) já tiverem ocorrido, maior o aprendizado acumulado.	1. Uma edição 2. Duas edições 3. Três edições 4. Quatro edições ou mais

$(\text{Tipo de ato normativo} + (\text{Caráter decisório} \times 3/2) + \text{Política vinculada} + (\text{Presença de conferência nacional} + (\text{Quantidade de edições de conferências}/2)) + (\text{Periodicidade das reuniões} \times 3/4) + \text{Tempo de criação do conselho} + \text{Secretaria executiva} + \text{Comissões temáticas}) \times 10$

Anexo B - METODOLOGIA UTILIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE PLURALIDADE E DISTRIBUIÇÃO INTERNA DO PODER

Quadro 1 - Eixo da pluralidade

Variável	Categorias	Valores	Justificativa
Proporção governo e sociedade	Mais sociedade	1	Quanto mais predomina o governo, menor a abertura para a participação da sociedade.
	Paridade	1	
	Mais governo	0	
Variedade de organizações da sociedade civil	Tipos diferentes de organizações presentes	Para cada tipo diferente de organização da sociedade civil presente, um ponto é adicionado. Máximo 4 pontos.	Quanto mais plural um conselho, maior a capacidade de incluir diferentes atores no debate político.
	Sem informação ¹⁴	0	
Proporções dos tipos organizações da sociedade civil	Nenhum tipo de organização ocupa mais 40% das vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Dispersa”)	3	Quanto menor a presença de determinado tipo de organização, maior a capacidade de outros integrantes participarem da discussão.
	Um tipo de organização ocupa até 70% vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Polarizada”)	2	
	Um tipo de organização ocupa mais de 70% das vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Predominante”)	1	
	Um tipo de organização ocupa todas as vagas (nos gráficos, esse tipo de proporção será denominado “Uniforme”)	0	
	Sem informação ¹⁵	0	

Quadro 2 - Eixo da distribuição interna do poder

Variáveis	Categorias	Valores	Justificativa
Escolha da presidência do conselho	Escolhido entre os pares	2	Há maior distribuição de poder quanto maior a participação dos conselheiros na escolha do presidente. Quando não há informação sobre quem pode ser o presidente, há menos clareza sobre qual é a possibilidade de participação dos conselheiros.
	Presidente é o ministro ou titular de um cargo específico	1	
	Ministro indica	0	
	Sem informação ¹⁶	0	
Existência de órgão intermediário entre presidência e plenário	Sim	1	Há maior distribuição de poder quando existem instâncias intermediárias entre presidência e plenária, onde os conselheiros podem exercer poder.
	Não	0	
Formulação da pauta	Órgão de assessoramento ou membros do conselho	3	Há maior distribuição de poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando não há indicações do processo de formulação da pauta, os conselheiros podem ter menor poder para influenciá-la.
	Secretaria executiva	2	
	Presidente	1	
	Sem informação ¹⁷	0	
Existência de comissões ou grupos de trabalho	Sim	2	Há maior distribuição de poder quando os conselheiros são capazes de emitir pareceres sobre questões específicas e esses pareceres são considerados pelos outros conselheiros. A presença de comissões e GTs aumenta o poder dos conselheiros na medida em que permite que eles se especializem em questões específicas e possa emitir pareceres sobre elas.
	Não	1	
	Sem informação ¹⁸	0	
Voto de qualidade do presidente	Não	2	Há maior distribuição de poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando o presidente tem voto de qualidade no caso de empate, ele concentra muito poder.
	Sem informação ¹⁹	1	
	Sim	0	
Tomada de	Não	2	Há maior distribuição de

decisão ad referendum	Sem informação ²⁰	1	poder quanto menos o poder estiver nas mãos do presidente do conselho. Quando o presidente pode tomar decisões e somente depois da decisão tomada, consultar o plenário, ele concentra muito poder.
	Sim	0	

Fonte: LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Representação política e sociedade civil**: um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.