



CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA ESPORTIVA BRASILEIRA: UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO NACIONAL DO ESPORTE¹

Silvana Martins de Araujo²

RESUMO

O trabalho analisou se o CNE nos Governos Lula e Dilma constituiu-se como espaço de controle democrático e qual a sua contribuição para a universalização do direito ao esporte no Brasil. É de natureza quanti-qualitativa, definido como pesquisa de campo do tipo estudo de caso histórico-organizacional, combinado a uma pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que o CNE teve um caráter legitimador da política esportiva de interesse do Poder Executivo, numa concepção associada ao mercado.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos Nacionais; Esporte; Controle Democrático.

1 CONTEXTUALIZANDO A TEMÁTICA

O texto é resultado de uma tese que analisou o papel do Conselho Nacional do Esportena 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 (2001,2014) 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 (2000) sobre a dimensão contraditória do Estado, que significa entendê-lo não como um bloco monolítico, mas, sim, como

¹ O presente texto não contou com apoio financeiro de nenhuma natureza para sua realização.

² UFMA, silvanaaraujo@elointernet.com.br

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 (1987) 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.

Apontou-se a necessidade de superar a visão de homogeneidade sobre a sociedade civil ou aquela que a caracteriza como parte de uma zona neutra e concebê-la como expressão das suas contradições, ou como disse Coutinho (2008), 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 e as diferentes práticas política no Brasil. Destacaram-se os traços mais marcantes das manifestações do autoritarismo político na sociedade brasileira, apontados por Chauí (2013)

O clientelismo constituiu-se marca singular na história política brasileira, pautado na ideologia do favor, que, mesmo com novas configurações, se mantém atual no processo político nacional, como configurado no recente processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

Usou-se 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 encontrava o Brasil em 2016.

Esta análise remeteu ao debate conceitual de democracia e seus diferentes modelos, resgatando-se, a aceção 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 (1978), Pateman(1992) e Poulantzas (2000), 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, rememorando as diferenças e complementariedades da democracia-método ou instrumento e democracia como substância, como condição social.

Observou-se que o debate da democracia como substância se identifica com a democracia participativa, na qual o princípio da soberania popular deve adquirir centralidade.

A adoção desse entendimento 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, 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, a temática dos conselhos foi central nesse processo, fortalecida pela ascensão de partidos de oposição nas gestões municipais e estaduais, sendo 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.(BRASIL, 2014).

E são nos novos espaços de participação social (conselhos, orçamentos participativos, conferências), que se encontrou a noção de controle democrático, significando a participação ativa do cidadão na fiscalização e no monitoramento da gestão pública.

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.

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 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.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA ESPORTIVA BRASILEIRA

Na sequencia, 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 (CNE).

O estudo sobre o CNE na era Lula-Dilma foi 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.

3 DO PERCURSO METODOLÓGICO À CONCLUSÃO

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, pouco contribuíram para alterar o histórico caráter conservador e antidemocrático desse órgão.

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.

Os dados foram analisados com base na técnica de análise de conteúdo, considerando 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 participação em movimentos sociais ou sindicais e com baixa adesão à filiação partidária.

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.

Em relação à representação da sociedade civil, constatou-se que é um conselho diverso, moderadamente plural, mas não paritário e, muito menos, com maioria da sociedade civil.

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, apresentando um impacto mínimo na formulação da política esportiva brasileira.

Assim, conclui-se, 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.

DEMOCRATIC CONTROL OF THE BRAZILIAN SPORTS POLICY: A STUDY ON THE NATIONAL SPORTS COUNCIL

ABSTRACT: This work analyzed if the CNE (National Sports Council) during Lula and Dilma governments was considered a space for democratic control and what was its contribution to the universalization of the right to practice sports in Brazil. It had a quantitative-qualitative nature, and it was defined as a field research of a historical-organizational case study, combined with a bibliographical and documentary research. It was concluded that the CNE it had a legitimizing character of the sports policy of interest of the Executive Power, in a conception associated with the market.

KEYWORDS: National Council; Sport; Democratic control.

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA POLÍTICA DEPORTIVA BRASILEÑA: UN ESTUDIO EN EL CONSEJO NACIONAL DE DEPORTES

RESUMEN: El estudio analizó si el CNE (Consejo Nacional de Deportes) en los gobiernos de Lula y Dilma se constituyó como un espacio de control democrático y cuál es su contribución al derecho universal al deporte en Brasil. Es una investigación cuantitativa y cualitativa que se define como una investigación de campo de un estudio del caso histórico-organizativa combinado con una investigación bibliográfica y documental. Se concluyó que el CNE tenía un carácter legitimador de la política deportiva de interés del Poder Ejecutivo, en una concepción asociada con el mercado.

PALABRAS CLAVES: Consejos Nacionales; Deportes; Control democrático./

REFERÊNCIAS

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. 2003.

BRASIL. Ministério do Esporte. **Portaria nº 92**, de 17 de julho de 2003. Aprova o Regimento Interno do Ministério do Esporte. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Participação social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília, 2014.

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, 2013. p. 147-237.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2.ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2008.

- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1.
- MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia Liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. 4.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. 4.ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.