



CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE ESPORTE: o debate sobre controle social

Silvana Martins de Araujo ¹

Resumo: O objetivo do estudo foi verificar as deliberações das Conferências Nacionais de Esporte no eixo gestão e controle social da política esportiva do governo Lula. Abordou a sua autodenominação de governo democrático-popular e a configuração da Política Nacional de Esporte. A pesquisa documental das resoluções das Conferências Nacionais de Esporte comprovou que a maioria das decisões tomadas sobre o eixo não foi implementada pelo governo, pois o Estado brasileiro priorizou os megaeventos esportivos como principal política pública, ao invés de criar e consolidar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer para garantir a universalização do direito ao esporte.

Palavras-chave: Governo Lula; Conferências Nacionais de Esporte; Controle Social.

Abstract: The objective of the study was to verify the deliberations of the National Sport Conferences of the axis administration and social control in Lula administration's sport policy. It has approached its self-denomination of a democratic/people's administration and the configuration of the National Sport Policy. A documental analysis of the resolutions of the National Sport Conferences proved that most of the decisions taken have not been implemented by the government, as the Brazilian State has prioritized the mega sports events as the main public policy, instead of creating and consolidating the National Sports and Recreation to ensure universal right to sports.

Keywords: Lula Administration; National Sport Conferences; Social Control.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Brasília (UnB)/Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: silvanaaraujo@elo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Este artigo decorre do interesse em conhecer como se deu o debate sobre a participação popular e o controle social no contexto das Conferências Nacionais de Esporte realizadas nos anos 2004, 2006 e 2010. Foi realizada uma pesquisa documental para verificar se as deliberações das Conferências Nacionais de Esporte relativas ao eixo gestão e controle social apontam para a ampliação da participação popular na gestão da política esportiva do governo Lula.

À análise da política esportiva do governo Lula precede uma breve consideração sobre esse período na história política brasileira. Em 2013, completou uma década do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) em âmbito federal, liderado pelo presidente Lula da Silva e continuado pela presidenta Dilma Rousseff. É complexo avaliar os 10 anos desse governo, considerando a diversidade de análises, na maioria das vezes, divergentes entre si. A eleição de Lula em 2003 gerou expectativa de mudanças profundas no país, ao mesmo tempo em que causou descrença de setores da esquerda, considerando o arco de alianças feitas, o que levou “o governo de coalizão” a realizar muitas concessões.

A dimensão contraditória do programa econômico do governo foi analisada por economistas da seguinte forma:

Para uns, o partido optou pelo simples “continuismo” e teria aprofundado a face liberal da economia, consolidando uma posição “subalterna” do país no cenário internacional. Internamente, na visão desses mesmos especialistas, o crescimento com distribuição de renda não seria tão vigoroso como se apregoa. Para outros, o governo estaria deslocando, de forma gradual, o eixo do desenvolvimento econômico do setor financeiro para o setor produtivo. Além disso, seriam significativas a ampliação de direitos sociais e a incorporação de imensas populações no consumo, fortalecendo o mercado interno. Todos eles concordam, porém, com o caráter altamente dependente e ainda frágil da economia brasileira. (RAFAEL, P., 2013).

No entanto, constata-se melhoria em alguns indicadores de crescimento econômico, como aumento de empregos formais e crescimento do salário mínimo real, o que confere ao governo Lula a marca de conciliação de interesses de classe, na perspectiva de combinar uma política econômica conservadora com uma política social próxima da regulação keynesiana, representada pelo aumento do consumo, expansão dos gastos públicos sociais e redução da desigualdade de renda.

Outra particularidade a destacar do período Lula é a sua autocaracterização como governo democrático-popular. Para a apreciação desse tema toma-se como ponto de partida o documento denominado Balanço do Governo 2003 a 2010, especificamente o tópico participação social do eixo estruturante Democracia e Diálogo. “O governo



empenhou-se, desde o início, em construir uma nova relação do Estado com a sociedade. Uma relação de diálogo permanente e de respeito pela autonomia dos movimentos e pela democratização das decisões”. (BRASIL, 2010b, p. 96).

O debate contemporâneo sobre a questão democrática tem sido preocupação de muitos estudiosos brasileiros, que partem de abordagens acadêmicas diferenciadas, quando se trata, por um lado, de reconhecer o processo de ampliação e consolidação da democracia na América Latina, e particularmente no Brasil, destacando seus avanços na última década e, por outro, a necessidade de chamar a atenção para os limites da democracia liberal brasileira, a partir da análise crítica do projeto do PT e da sua estratégia democrática popular.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) ao investigarem o processo de democratização na América Latina reconhecem que as diferentes experiências democráticas em vários países renovaram o debate sobre democracia, caracterizado atualmente por uma disputa entre projetos políticos 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)” (p.15), sendo a centralidade do primeiro a participação da sociedade nos processos decisórios.

É dentro desse panorama que cabe entender a criação do PT e as conquistas eleitorais em âmbito municipal e estadual em meados dos anos 80, e, posteriormente, a ascensão de Lula à Presidência da República e “seu projeto de levar adiante uma profunda transformação democrática da sociedade brasileira”. (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.77).

No entanto, vários autores advertem sobre as mudanças de práticas do PT ao assumir o poder, buscando identificar os limites da democracia liberal brasileira. Iasi (2012) apresenta criticamente aspectos da história de criação do PT e sua estratégia democrática popular, demonstrando como sua identidade original de independência de classe sofreu uma inflexão significativa, como parte da tática para vencer as eleições e chegar ao governo federal, o que implicou a 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 adveio do desenvolvimento da estratégia popular madura para resolver os problemas de hegemonia que faltavam à consolidação do poder burguês no Brasil.

No governo Lula tornou-se comum ouvir a afirmação de que os mecanismos de participação popular cresceram de maneira significativa. Diversas políticas públicas foram



temas de debates nas conferências, entre elas, as de esporte. Porém, antes de analisá-las cabe destacar a trajetória do esporte como objeto de política pública.

2. O ESPORTE NA AGENDA PÚBLICA

O governo Lula tomou para si o mérito de ter criado um ministério específico para o esporte em 2003 e garante ter mudado o rumo que tradicionalmente se deu à área, adotando uma nova concepção de gestão pública para o esporte e o lazer. Declara 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, 2010b, p.195). Porém, o governo comemorou mesmo foi a escolha do país para sediar a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016.

Demos passos que pareciam impossíveis, como conquistar, num espaço de dois anos, a sede da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, os dois maiores eventos esportivos do planeta. Eventos esses que extrapolam em muito o âmbito esportivo e trazem progresso à indústria, ao comércio, ao turismo, à educação, à infraestrutura. (SILVA JUNIOR, 2010c, p.3).

Assim como a política econômica e a social, a política de esporte do governo Lula não passou incólume a críticas dos estudiosos da área. Nozaki e Penna (2007) 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” (p.203). E é nessa perspectiva que observam a sua utilização na política governamental brasileira.

Em estudo mais recente, Atháide (2011), ao analisar o lugar social da política de esporte do governo Lula, constatou que no critério de financiamento o ‘maior programa socioesportivo do mundo’ (Programa Segundo Tempo) não obteve o mesmo investimento que o esporte espetáculo ou de alto rendimento.

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. (ATHÁIDE, 2011, p.203).



A decisão tomada durante o governo Lula de candidatar o Brasil à sede dos maiores eventos esportivos do mundo demonstra a consonância entre a política de esporte e a política econômica, na perspectiva do que alguns autores estão denominando de neodesenvolvimentismo.

Os megaeventos esportivos são vistos como uma espécie de catalisador de obras e investimentos dinamizando a economia. Ainda que superestimados, os impactos sociais e econômicos esperados se articulam ao modelo de desenvolvimento idealizado pelo governo liderado pelo PT, o “neodesenvolvimentismo”. Trata-se de um projeto pautado na manutenção da estabilidade e ação distributiva do Estado, este último, um Estado mais forte, induzindo o crescimento e coordenando os investimentos no país a partir de estratégias de planejamento de longo prazo. [...] Na relação deste modelo com a Copa de 2014, 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. Por sua vez, o Estado social cuida do manejo social do risco, isto é, das políticas sociais de caráter pacificador. (MASCARENHAS, 2012)

3. A (PSEUDO) PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA ESPORTIVA DO GOVERNO LULA

Sabe-se que o princípio da democracia participativa, definido pela CF/88, prevê vários mecanismos que possibilitam a intervenção da população na gestão pública, tanto para participação nas decisões das políticas quanto para exercer o controle social. Dentre elas destacam-se: o orçamento participativo, conferências e conselhos gestores. Esse preceito constitucional passa a ser percebido em âmbito federal na área de esporte e lazer, quando o governo Lula, através do Ministério do Esporte (ME), promove três Conferências Nacionais. Diante disso, reconhece-se a necessidade de identificar se as Conferências foram, de fato, definidoras da agenda política desenvolvida na área, e se, as suas deliberações tiveram influência na definição de políticas para universalizar o direito ao esporte.

Neste artigo será analisado como se deu o debate sobre o controle social no contexto das Conferências Nacionais de Esporte (CNE) realizadas nos anos 2004, 2006 e 2010. Foram utilizados como fonte para a análise, todos os documentos publicados pelo Ministério do Esporte que subsidiaram os debates preparatórios e as Resoluções das Conferências, além da *Coletânea Esporte e Lazer – Políticas de Estado*.

A I Conferência Nacional de Esporte (I CNE) aconteceu na cidade de Brasília em junho de 2004 precedida por etapas municipais, regionais e estaduais. Teve como tema central Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano e segundo o ME,



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, 2004, p.9).

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. A I CNE aponta para a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL) a partir de 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” (p.15) e entre suas Diretrizes, a Gestão participativa e o Controle social da gestão pública.

É, no entanto na Política Nacional de Esporte (Resolução CNE nº 5, de agosto de 2005) que o governo brasileiro define os principais fundamentos para sua atuação na área. No texto são feitas várias referências à questão do controle social e à participação popular: 1) Para o conjunto de ordenamentos legais aprovados, asseguram que estes possibilitaram regras claras para preservar a transparência na prestação de contas; 2) 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; 3) Na estruturação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer demarcam que deve estar construído sobre sólidos preceitos de controle público e transparência na gestão; 4) No desenvolvimento dos programas sociais, particularmente o Programa Esporte e Lazer das Cidades (PELC), garantem que seu funcionamento obedece à lógica da gestão colegiada e democrática, viabilizando a participação popular através de instâncias de controle social.

Cabe lembrar que no eixo Esporte e Alto rendimento não foi encontrada nenhuma indicação que vislumbre qualquer tipo de controle social, no entanto, localiza-se no eixo Futebol a proposta de garantir gestão democrática e transparente das suas entidades organizadoras, pleiteando eleições diretas e prestação de contas dos recursos públicos recebidos.

A II Conferência Nacional de Esporte (II CNE) ocorreu em maio de 2006 em Brasília e teve como temática A Construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Segundo o Ministério do Esporte, a II CNE,

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).

O texto assegura 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).

As deliberações da II CNE incluíram também importantes recomendações relativas aos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Esporte e Lazer. Quanto ao seu caráter destaca-se a dimensão deliberativa, fiscalizadora e formuladora de políticas públicas de esporte e lazer, no que diz respeito à natureza da composição é relevante a definição que devem ser constituídos com a maioria de representantes da sociedade civil e em relação às suas atribuições aponta-se a “participação na elaboração do Plano Plurianual para a destinação orçamentária de verbas, fiscalizando sua utilização para o esporte e lazer”. (BRASIL, 2009b, p.58).

Nessa edição do evento assinala-se entre as propostas aprovadas um detalhamento maior dos espaços públicos específicos, como as conferências, fóruns, audiências públicas e conselhos. Indica que a Conferencia Nacional seja a instância máxima de deliberação da política de esporte e que haja revisão do processo de escolha dos componentes do Conselho Nacional de Esporte (CNE), além de recomendar seu caráter deliberativo com a sociedade civil tendo a maioria dos seus representantes, como também, que a existência dos conselhos estaduais e municipais seja pré-requisito para apoio financeiro.

Diferentemente da 1ª e 2ª edições, a III CNE somente ocorreu em junho de 2010, quatro anos depois da segunda. Teve como slogan *Por um time chamado Brasil* e tema o *Plano Decenal de Esporte e Lazer - 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais*.

É importante lembrar que segundo o Ministério do Esporte,

A II Conferência deixou como desafio para a 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).



Contraditoriamente, o objetivo da III CNE foi discutir e aprovar o Plano Decenal de Esporte e Lazer com dez linhas estratégicas e ações, deslocando a proposta de consolidação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer para apenas uma linha do Plano Decenal. Entre as propostas aprovadas na plenária final, relacionadas à Linha Estratégica Sistema Nacional de Esporte e Lazer, será destacada a principal meta da Ação 2 de Qualificação da participação popular e dos mecanismos de controle social:

Meta 01 Estruturar e/ou fortalecer os conselhos nacional, 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.

Se nas edições anteriores da Conferência, o debate sobre o Sistema Nacional de Esporte e o eixo participação popular e controle social obtiveram destaque, na III CNE a discussão sobre controle social limitou-se a uma ação com quatro metas. De todo modo, apesar de ter sido aprovada a ampliação das atribuições do CNE para fiscalizar o cumprimento do Plano Decenal, observou-se um retrocesso na indicação de paridade na composição dos conselhos, visto que na II CNE havia sido aprovada a composição com a maioria da sociedade civil.

Não são poucas as críticas sobre a ausência de implementação das deliberações das conferências desde a sua primeira edição e há controvérsia sobre o *locus* de aprovação para a realização dos megaeventos no Brasil.

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).

No mesmo sentido, Castellani Filho (2008) faz suas críticas.

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. [...] 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)

Conclui-se, portanto, que a maioria das deliberações relativas ao eixo Gestão e Controle Social não foi cumprida pelo governo federal, que priorizou os megaeventos esportivos como principal política pública, ao invés de criar e consolidar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer para garantir a universalização do direito ao esporte.

4. CONCLUSÃO

Ao tratar sobre o tema políticas públicas de esporte e lazer no governo Lula é possível reconhecer os diferentes papéis que foram atribuídos ao Estado e suas imbricações com a lógica do capital.

A atenção a essa relação permitiu verificar o caráter contraditório que compõe o aparelho de Estado na sua articulação com a sociedade. No entanto, ainda se mostram incipientes as experiências de participação no país, por isso é indispensável a implantação de mecanismos que as garantam.

É possível visualizar perspectivas de mudança nas recomendações sobre gestão participativa e controle social descritas nas resoluções das Conferências Nacionais do Esporte, especialmente na criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Contudo, 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 a realização de três Conferências de Esporte no governo Lula serviram muito mais para legitimar as políticas executadas pelo governo, criando uma falsa aparência de democracia participativa, do que de fato servir para influenciar o processo de mudança que garanta o direito ao esporte a todos os brasileiros.

Mesmo considerando que ainda são poucas as iniciativas de mudança reconhece-se que as indicações das conferências criam possibilidades reais de participação popular e controle social nas políticas públicas de esporte e lazer, que podem favorecer avanços na democracia participativa.

Para tanto, é evidente a necessidade de fortalecer os mecanismos de mobilização da sociedade civil para que as deliberações tomadas transformem-se efetivamente em políticas públicas configurando a construção de uma nova cultura política.



REFERÊNCIAS

ATHAÍDE, P. F. A. O "lugar do social" na Política de Esporte do Governo Lula. *Ser Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p.185-207, jan./jun. 2011.

BRASIL. *I Conferência Nacional do Esporte – Texto Básico*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2004.

_____. *Caderno 2: Construindo o Sistema nacional de Esporte e Lazer*. In: *Coletânea Esporte e Lazer: Política de Estado*. Brasília, Ministério do Esporte, 2009 b.

_____. *III Conferência Nacional de Esporte - Resoluções*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010 a.

_____. *Balanço de Gestão 2003/2010*. Brasília: Governo Federal, Ministério do Esporte, 2010 c.

CASTELAN, L. P. *As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)*. 2011. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011.

CASTELLANI FILHO, L. 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.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Por uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-89.

IASI, M. L. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, E. et al. *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, 2012. p. 285-317.

MASCARENHAS, F. *A Copa no Brasil é um sonho ou pesadelo? Há insatisfação dos brasileiros em relação ao evento?* Disponível em: <<http://blogdomasca.blogspot.com.br/2012/12/yes-we-can.html>>. Acesso em: 02 dez. 2012.

NOZAKI, H. T.; PENNA, A. M.. O novo papel do esporte no contexto da ofensiva imperialista recolonizadora. *Outubro*, São Paulo, n.16, p.201-217, 2º sem. 2007.

RAFAEL, P. Um país em busca da independência. *Brasil de Fato*. São Paulo, 11 jan. 2013. Disponível em: <www.brasildefato.com.br/node/11524>. Acesso em: 11 jan. 2013.