

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO FÍSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO ASSOCIADO
EM EDUCAÇÃO FÍSICA – UEM/UEL

LUCIANA LETÍCIA SPERINI RUFINO DOS SANTOS

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE
ESPORTE NO ESTADO DO PARANÁ:
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E
FINANCIAMENTO**

Maringá
2016

LUCIANA LETÍCIA SPERINI RUFINO DOS SANTOS

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE
ESPORTE NO ESTADO DO PARANÁ:
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E
FINANCIAMENTO**

Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de
Pós-Graduação Associado em
Educação Física – UEM/UEL,
para obtenção do título de
Mestre em Educação Física.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Augusto Starepravo

Maringá
2016

LUCIANA LETÍCIA SPERINI RUFINO DOS SANTOS

**GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE
ESPORTE NO ESTADO DO PARANÁ:
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E
FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual de Maringá, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação Associado em Educação Física – UEM/UEL, na área de concentração Práticas Sociais em Educação Física, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 16 de dezembro de 2016.



Prof. Dr. Vilde Gomes de Menezes



Prof. Dr. Amauri Aparecido Bássoli de
Oliveira



Prof. Dr. Fernando Augusto Starepravo
(Orientador)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

S237g Santos, Luciana Leticia Sperini Rufino dos
Gestão pública municipal de esporte no estado do
Paraná: estrutura administrativa e financiamento /
Luciana Leticia Sperini Rufino dos Santos. --
Maringá, 2016.
118 f. : il., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Augusto
Starepravo.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá, Centro de Ciências da Saúde, Departamento
de Educação Física, Programa de Pós-Graduação
Associado em Educação Física UEM/UEL, 2016.

1. Políticas públicas de esporte. 2.
Financiamento - Políticas públicas de esporte. 3.
Gestão Pública. I. Starepravo, Fernando Augusto,
orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro
de Ciências da Saúde. Departamento de Educação
Física. Programa de Pós-Graduação Associado em
Educação Física UEM/UEL. III. Título.

CDD 21.ed.796.019

ECSL

DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho a todos aqueles
que me incentivaram durante este
processo de formação, em especial,
aos meus pais.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por me conduzir até aqui, guiando meus passos e me confortando em todos os momentos de angústias e incertezas.

À minha família por todo o suporte e apoio incondicional em todos os momentos, em especial a minha irmã Ana Flávia e minha avó Zelinda pela convivência diária. E não poderia deixar de mencionar o meu pequeno Duque, meu fiel companheiro nas longas tardes e noites de estudos.

Aos meus queridos amigos que sempre me incentivaram a prosseguir nesta caminhada. E também agradeço aos novos amigos que tive a grata oportunidade de conhecer e conviver durante este processo de formação. Queridos, muito obrigada por cada palavra e gesto de cuidado e carinho!

Ao meu orientador, Prof. Fernando Augusto Starepravo, por ter aceito orientar a monografia de uma completa desconhecida no meio do corredor do M05 e assim, conduzir meus passos até esta etapa de pós-graduação. Muito obrigada por todos os ensinamentos, pela confiança e companheirismo de todos esses anos.

Aos colegas do GEPPOL, família acadêmica que me proporcionou conhecer pessoas e profissionais incríveis, saibam que vocês foram essenciais para a construção deste trabalho. Aos queridos "bolsistas" por todas as viagens e por dividir todo o aprendizado acadêmico e de vida que foi participar do "Projeto Gestores". Muito obrigado Silvia e Dula pelos conselhos e ensinamentos. Muito obrigada Andressa pela amizade e companheirismo de todos estes anos e em especial ao veterano que virou amigo e hoje considero como um irmão que a vida acadêmica me deu, obrigada João.

Ao Ministério do Esporte, CNPq e CAPES pelas bolsas concedidas durante este processo de formação.

Aos docentes e colegas do Programa de Pós-Graduação em Educação Física Associado UEM/UEL por contribuírem intensamente com minha formação. Obrigada Guisela por todas as dúvidas sanadas e orientações durante esses anos, principalmente no período de representação discente. Estendo estes agradecimentos também aos funcionários do Departamento de Educação Física da Universidade Estadual de Maringá.

Ao Prof. Amauri Aparecido Bássoli de Oliveira, por todo o conhecimento compartilhado durante as aulas e por contribuir com este trabalho ao aceitar compor a banca de avaliação deste trabalho.

Ao Prof. Vilde Gomes de Menezes, pela disponibilidade e por também aceitar prontamente em contribuir com este trabalho, compondo a banca de avaliação.

À todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram com a minha formação, pessoal e acadêmica. A conquista vai além da obtenção de um título, sou grata também por todos os ensinamentos e oportunidades que me foram concedidos até aqui. Muito obrigada.

SANTOS, Luciana Letícia Sperini Rufino. **Gestão pública municipal de esporte no estado do Paraná: estrutura administrativa e financiamento.** 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Centro de Ciências da Saúde. Departamento de Educação Física. Universidade Estadual Maringá, Maringá, 2016.

RESUMO

A Política pública pode ser entendida como uma questão do Estado, ou ainda como uma questão de ação do Estado. Está em meio ao processo de aplicação dos serviços públicos e é deliberada na condição de atividade social, entendida como uma ação do governo para atender demandas da população. Desde a publicação da Constituição Federal de 1988 o esporte tem assegurado o financiamento para o desenvolvimento de suas ações nos diversos níveis de governo (BRASIL, 1988). O Estado brasileiro está estruturado em entes federados, são eles: a União, os estados (e o Distrito Federal) e municípios. A administração de cada um destes entes é autônoma, apresentando assim uma estrutura organizacional própria. Os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas de esporte no setor público, em geral pertencem ao modelo de execução direta através de Secretarias e Departamentos ou em alguns casos, no modelo indireto com Autarquias e Fundações (SANTOS, 2014). O primeiro modelo apresenta características mais centralizadas, onde o vínculo é total a administração pública. No segundo, a execução dos serviços ocorre de forma mais descentralizada, realizada por terceiros e não estando totalmente vinculada ao poder público. Buscamos aqui, analisar a relação da estrutura administrativa dos órgãos municipais de esporte sobre o financiamento de políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná. Para isso, identificamos a estrutura administrativa dos órgãos municipais de esporte, verificamos os recursos financeiros destinados para essas estruturas e por último analisamos se existe correlação entre as duas variáveis. Nossa amostra foi composta por 80 municípios do estado do Paraná. As informações utilizadas para a análise foram retiradas da base de dados da pesquisa "Análise dos agentes públicos do sistema nacional de esporte" e do Portal da Transparência dos municípios. Para a análise dos dados utilizou-se o programa estatístico SPSS®. Constatou-se a predominância de estruturas que compõe a administração direta, sobre tudo, os Departamentos de Esporte que estão em maior parte inseridos em municípios com até 20 mil habitantes. O valor médio destinado para o desenvolvimento de políticas públicas de esporte nos municípios é de 1,1%. As Fundações de Esporte apresentam a maior média percentual entre as estruturas administrativas, 1,96%, seguida das Secretarias (1,58%) e dos Departamentos (1,23%). Os dados indicam não haver relação direta entre a estrutura de administração, com relação ao montante de recurso financeiro que cada tipo de estrutura apresenta. O orçamento apresenta-se como elemento fundamental, no entanto, o modelo de gestão parece ser mais significativo do que o próprio financiamento das ações, identificando o gestor esportivo como figura central em meio a condução das duas variáveis.

Palavras-Chave: Políticas Públicas de Esporte. Financiamento. Gestão Pública.

SANTOS, Luciana Letícia Sperini Rufino. **Municipal public management of sports in the state of Paraná: administrative structure and financing**. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Centro de Ciências da Saúde. Departamento de Educação Física. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

ABSTRACT

Public policy maybe understood as a question of the State, or as a matter of State action. It is in the middle of the process of application of public services and is deliberated in the condition of social activity, it is also understood as an action of the governmentt to fulfil the demands of the population. Since the 1988 Federal Constitution, sport has secured financing for the development of its actions at various levels of government (BRAZIL, 1988). The Brazilian State is structured in federated entities, they are: the Union, the states (and the Federal District) and counties. The administration of each of these entities is autonomous, presenting an organizational structure of its own. The agencies responsible for developing public sports policies in the public sector generally belong to the model of direct execution through Secretariats and Departments or, in some cases, in the indirect model with Autarchies and Foundations (SANTOS, 2014). The first model presents more centralized characteristics, in which the link is total to the public administration. In the second one, the execution of the services occurs in a more decentralized way, performed by out sourced labor force and not being totally linked to the public power. The main point here is to analyze the relationship of the administrative structure of municipal sports agencies on the financing of sports public policies in counties of the state of Parana. In order to this happen, we identified the administrative structure of the municipal sports agencies, verified the financial resources allocated to thes estructures and finally analyzed whether there is a correlation between the two variables. Our sample was composed of 80 counties in the state of Paraná. The information used for the analysis was taken from the data base of the research "Analysis of the public agents of the national sports system" and from the Counties Transparency Portal. The data analysis was performed used the statistical software SPSS®. It was observed the predominance of structures that set the direct administration, specially, Sports Departments that are mostly inserted in counties with up to 20 thousand in habitants. The average value for the development of sports public policies in counties is 1.1%. The Sports Foundations presented the high est average percent ageamong administrative structures, 1.96%, followed by Secretariats (1.58%) and Departments (1.23%). The data indicat et hat there is no direct relation ship bet weenthe management structure, in relation to the amount of financial resource that each type of structure presents. The budget appears as a fundamental element, however, the management model seems to be more significant than the financing of the actions itself, identifying the sports manager as a central figure in the midst of conducting the two variables.

Keywords: Public Sports Policy. Financing. Public Administration.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Mapa do Paraná dividido em mesorregiões.....	84
--	-----------

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Estruturas Administrativas de Esporte No Brasil.....	48
QUADRO 2 - Estruturas Administrativas de Esporte do Paraná.....	52
QUADRO 3 - Remuneração dos agentes.....	70
QUADRO 4 - Nível de Escolaridade dos agentes.....	71
QUADRO 5 - Órgão municipal responsável pelas políticas públicas de esporte.....	72
QUADRO 6 - Porte x Administração.....	75
QUADRO 7 - Estrutura administrativa e percentual repassado ao esporte.....	80
QUADRO 8 - Média de recursos destinados ao esporte.....	82
QUADRO 9 - Comparação de dados da entrevista com dados oficiais.....	95

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Existência de Orçamento para o Esporte.....	79
TABELA 2 - Relação Porte x Valor Percentual.....	85

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DEF	Departamento de Educação Física
GEPPOL	Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer
GP	Grande Porte
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Médio Porte
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PELC	Programa Esporte e Lazer da Cidade
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPI	Pequeno Porte I
PPII	Pequeno Porte II
PST	Programa Segundo Tempo
SEET	Secretaria Estadual de Esporte e Turismo
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
UEM	Universidade Estadual de Maringá

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Justificativa	17
2. OBJETIVOS	22
2.1 Objetivo Geral	22
2.2 Objetivos Específicos	22
3. METODOLOGIA	23
4. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO DE ANÁLISE	27
4.1 <i>Policy Science</i>	27
4.2 Neoinstitucionalismo e Políticas Públicas.....	34
5. POLÍTICAS PÚBLICAS E ESPORTE	40
5.1 Políticas Públicas e Esporte no Brasil.....	40
5.2 Políticas Públicas e Esporte no Paraná.....	49
6. GESTÃO PÚBLICA E RECURSOS FINANCEIROS	56
6.1 Administração Pública.....	56
6.2 Orçamento Público e Recursos Financeiros.....	62
6.3 Gestão Pública municipal de esporte.....	65
7. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO ESTADO DO PARANÁ	70
7.1 Estrutura administrativa do órgão responsável pelas políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná.....	71
7.2 O financiamento de políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná.....	78
7.3 Relação entre a estrutura administrativa e o financiamento das políticas públicas municipais de esporte.....	92
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS	103
APÊNDICES	111
ANEXOS	115

1. INTRODUÇÃO

No Brasil o termo “política” compreende a constituição de instituições, agentes políticos e gestores e o próprio desenvolvimento das ações em ambiente público (MEZZADRI, 2011). A política pública pode ser entendida como uma questão do Estado, ou ainda como questão de ação do Estado. Ela está em meio ao processo de execução dos serviços públicos e é deliberada na condição de atividade social, entendida como uma ação do governo para tentar solucionar determinados problemas e atender demandas da população.

Várias são as definições para se compreender o que é Política Pública. Quando vista como um processo, se torna meio de organização e regulamentação de determinada área. Ela também pode ser entendida como um processo político por estar situada em esfera pública, com vistas à enfrentar problemas coletivos. Se entendida como um conteúdo, a política pública refere-se a manifestação do governo sobre aquilo que ele pretende desenvolver, pautando-se em questões legais. Já no aspecto formal, as políticas públicas se revelam a partir de textos, práticas, símbolos e discursos que visam discutir e propagar valores viabilizando a execução dos serviços à população (PROCOPIUCK, 2013).

Entre as diversas áreas de atuação do Estado encontra-se o esporte, que sob o respaldo constitucional, tem assegurado o incentivo as praticas esportivas. A garantia de recursos públicos é dever constitucional e, os mesmos, devem ser destinados à promoção de ações e políticas públicas de esporte tendo como prioridade o esporte educacional (BRASIL, 1988).

O Estado brasileiro está estruturado em entes federados, são eles: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios. A administração de cada um destes entes é autônoma, apresentando assim uma estrutura organizacional própria, podendo elaborar leis que sejam do interesse local. Tal situação, peculiarmente brasileira¹, apresenta preocupações referentes as

¹Esta situação peculiar não é identificável em outros países organizados numa federação. Na maioria das federações os municípios ou outros níveis de poder local

consequências da falta de estabilidade na ordem federativa, do desperdício fiscal e instabilidade das políticas públicas (TOMIO, 2005). A descentralização político-institucional prevista na Constituição Federal de 1988 foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias de estados e municípios, além da fragmentação de muitos municípios brasileiros.

Os estados e municípios possuem, portanto, autonomia para se organizar administrativamente por meio de leis estaduais, municipais, da Constituição Estadual e da Lei Orgânica Municipal² - LOM. Essa autonomia é favorável ao município, ao ponto que ele acaba por desenvolver estratégias e planos administrativos que possam beneficiar e colaborar para seu desenvolvimento, ou seja, deve seguir ao encontro de seus interesses locais. No entanto, poucos municípios têm a capacidade de exercer a autonomia política, gerar recursos fiscais, administrar as demandas locais e executar políticas públicas (TOMIO, 2005).

Na visão de Santos, Starepravo e Neto (2015, p. 76), "somos a única república federativa formada por três entes federados e isso impacta fortemente na implementação de políticas públicas". Sendo assim "são três instituições que gozam de autonomia política para tal". Portanto, segundo os autores, é de certo modo compreensível do ponto de vista institucional, que ocorra a inação dos poderes públicos, haja vista que a norma não impõe obrigações e sanções aos governos que não implementam políticas públicas de esporte, apenas orienta que elas devam ocorrer (SANTOS; STAREPRAVO; NETO, 2015).

Buscamos aqui, compreender uma parte do processo de desenvolvimento das políticas públicas em nível municipal, especificamente a parte institucional e financeira, fundamental para que o desenvolvimento de tais ações possam ocorrer de forma regular afim de atingir seus objetivos. No processo de discussão, criação e execução das políticas públicas existe diferentes tipos de agentes. Em todas as esferas de governo existe inúmeros

são divisões administrativas das unidades federadas, que delegam (ou não) diferentes níveis de autonomia administrativa aos governos locais (TOMIO, 2005, p. 104).

² A Lei Orgânica é um modelo de Constituição Municipal, que de acordo com Borba, Torres e Martins (2009, p.7) "rege diante dos direitos sociais e individuais da população. Desde as competências do executivo e legislativo até as esferas de desenvolvimento econômico, social e administrativo".

agentes, grupos partidários e organizações que influenciam as políticas públicas, tanto durante sua elaboração como em sua aplicação e desdobramentos de acordo com seus interesses próprios ou de seus respectivos grupos (DIAS; MATOS, 2012).

Esses agentes, entendidos como agentes políticos, são peças fundamentais para compreendermos todo processo que culmina na elaboração da política pública. Para Dias e Matos (2012, p. 40):

A implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm representação política, seja no âmbito do governo, ou com atuação política a partir da sociedade civil, como os movimentos sociais.

A presença de tais agentes se torna fundamental para que ocorra a implementação de determinada política pública, pois deve se considerar seus interesses e atuações nas diferentes fases do processo de elaboração e implementação. Contudo, outros fatores podem influenciar durante este processo, como os arranjos institucionais, ou então, a estrutura administrativa na qual esses agentes estão inseridos dentro da gestão pública.

No que se refere à administração pública a Constituição Federal (BRASIL, 1988) aponta em seu Artigo nº 37 que a "administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal; e Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". A autonomia de cada local apresenta diversas possibilidades de organização da estrutura administrativa. De acordo com Santos (2014, p. 94):

à medida que as organizações crescem e se desenvolvem em atividades mais diversificadas, torna-se necessário dividir as principais tarefas em responsabilidades departamentais, havendo uma diferenciação nas estruturas organizacionais

Pensando na administração pública em seu sentido institucional, ela deve ser considerada como um conjunto de órgãos que tem por função executar os objetivos do governo (SANTOS, 2014). Ainda que caminhem juntos, Administração e Governo não devem ser interpretados como termos equivalentes. A administração pública não pratica atos de governo, à ela cabe a execução dos atos, com autonomia correspondente a competência do órgão responsável e de seus agentes (MEIRELES, 1998).

Na visão de Santos (2014, p. 100), "o trabalho e as pessoas são agrupados em órgãos, na medida em que envolvem características ou objetivos similares [...] dispostos em níveis hierárquicos e em áreas similares". Os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas públicas de esporte no setor público, em geral pertencem ao modelo de execução direta através de Secretarias e Departamentos ou em alguns casos, no modelo indireto com Autarquias e Fundações. O primeiro modelo apresenta características mais centralizadas, no qual o vínculo é total a administração pública. No segundo modelo, a execução dos serviços ocorre de forma mais descentralizada, realizada por terceiros e não estando totalmente vinculada ao poder público (SANTOS, 2014).

Uma vez que o esporte deve ser entendido como um objeto de políticas públicas e considerando que o fomento de práticas esportivas formais e também não formais é previsto constitucionalmente, entendemos como necessário voltar nossos olhares à questões diretamente relacionadas à administração pública, mais precisamente, no cenário da gestão municipal. Para o desenvolvimento de políticas públicas de esporte, o recurso financeiro é um dos elementos fundamentais a ser considerado, uma vez que é obrigatório, mas, a princípio, parece não ser suficiente para o desenvolvimento do esporte no âmbito municipal. A partir desta problemática, indagamos: **existe relação da estrutura administrativa dos órgãos municipais de esporte sobre o financiamento das políticas públicas de esporte?**

1.1 Justificativa

A política pública enquanto área de conhecimento surge a partir da década de 1950, nos Estados Unidos, com a denominação de *Policy Science*. No Brasil, ela passa a ser desenvolvida após a instauração da democracia no país, em meados de 1980, quando começam a ocorrer gradativamente transformações voltadas as áreas da gestão pública³, controle e participação social, além de proporcionar avanços científicos na área (MEZZADRI, 2011).

³ Entendemos gestão como o ato de conduzir as questões que permeiam a administração pública. Ao gestor cabe a incumbência de manejar os assuntos referentes a administração de alguma demanda, como a do esporte.

Seguindo os preceitos de Brooks (1989) *apud* Procopiuck (2013, p.140), entendemos as políticas públicas como uma "ampla estrutura de ideias e valores dentro da qual decisões são tomadas e a ação, ou inação, levada a efeito por governos em relação a alguma questão ou problema". O esporte é uma demanda da gestão municipal, tratando-se de um direito constitucional. Desta forma, faz-se necessário que ele seja desenvolvido das melhores formas e condições possíveis. Com este estudo, pretendemos contribuir com a gestão dos órgãos municipais de esporte, e conseqüentemente, para o desenvolvimento do esporte.

A partir da vivência no desenvolvimento do projeto de pesquisa "Análise dos agentes públicos do Sistema Nacional de Esporte"⁴ várias inquietações foram surgindo a respeito da gestão esportiva municipal. A oportunidade de conhecer municípios e agentes que desenvolvem as ações de esporte em diferentes regiões do estado despertou inúmeras dúvidas relativas ao desenvolvimento de fato de políticas públicas de esporte. Conhecer, ainda que de maneira superficial, as pessoas envolvidas, os projetos, os espaços utilizados e, principalmente, a cultura que parece se desenvolver peculiarmente em cada local, nos aponta a uma série de questões, entre elas a que direciona este trabalho.

Durante a coleta de dados do projeto desenvolvido com o Grupo de Estudos em Políticas Públicas de Esporte e Lazer - GEPPOL⁵, com gestores e demais agentes públicos de municípios do estado do Paraná, foi possível observar diferentes modelos e culturas de administração esportiva presente nos municípios. Em alguns casos, municípios com pouco recurso financeiro pareciam apresentar maior diversidade nas ações voltadas para o esporte, da mesma forma que alguns municípios com condições financeiras semelhantes

⁴ Em dezembro de 2013, o Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas de Esporte e Lazer, foi contemplado com a aprovação do projeto de pesquisa por meio da Chamada ME/CNPq N^o 091/2013. A proposta do projeto era diagnosticar e analisar as principais características, especificidades e modo de ação dos agentes públicos municipais que compõem o Sistema Nacional de Esporte. A pesquisa foi realizada no estado do Paraná, com o apoio financeiro do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (CNPq) e do Ministério do Esporte (ME)

⁵ Grupo de Estudos vinculado ao Departamento de Educação Física da Universidade Estadual de Maringá. É coordenado pelo Prof. Doutor Fernando Augusto Starepravo, docente do departamento e do Programa de Pós-Graduação em Educação Física Associado UEM/UEL.

ou até melhores, aparentemente, não conseguiram desenvolver ações suficientes para promover o esporte no município.

Desta forma, tentar compreender porque essas diferenças ocorrem instiga uma análise que vai além de diagnosticar ações de esporte realizadas pela Prefeitura Municipal. Trabalhamos nesta dissertação com a hipótese de que a estrutura da administração pública pode influenciar diretamente no financiamento das políticas públicas de esporte nos municípios.

Grande parte dos estudos sobre políticas públicas de esporte estão voltados para o desenvolvimento e avaliação de políticas públicas de esporte derivadas de programas e ações do governo federal. Muitos estudos surgem a partir da criação do Ministério do Esporte, em 2003, e da incidência de megaeventos esportivos que o país se propôs a sediar nos últimos anos (MEZZADRI; SILVA; FIGUEROA, 2015). Outro ponto importante a ser considerado é a criação de um grupo de trabalho temático específico para a área de políticas públicas⁶ dentro do Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte – CONBRACE, que também contribui para o gradual aumento de produções na área de políticas públicas de esporte.

Os avanços gradativos na produção do conhecimento divulgados nestas pesquisas indicam algumas questões relevantes para a reflexão do embasamento teórico em relação às políticas públicas de esporte e a Ciência Política. Segundo Mezzadri (2011), mesmo que se tenha avançado muito nesta área nos últimos anos, ainda existem espaços significativos para o desenvolvimento de novos estudos. Para Starepravo (2011), o conceito de tratamento da *policy* é o mais recorrente dos estudos de esporte e lazer no país, entretanto, estes necessitam de maior rigorosidade conceitual, já que são de relatos de experiência ou de empiria (STAREPRAVO et al., 2011). Grande parte dos estudos a respeito das políticas públicas de esporte no Brasil, são baseados em ações do Ministério do Esporte, com ênfase nos programas Segundo Tempo⁷ – PST e Esporte e Lazer na Cidade⁸ – PELC.

⁶ Criado em 1997, juntamente com os demais Grupos de Trabalhos Temáticos do CONBRACE.

⁷ O programa atende crianças matriculadas no sistema público de ensino no contra turno escolar e, preferencialmente, aquelas em situação de vulnerabilidade ou risco social (SANTOS, 2011).

⁸ O desenvolvimento do programa ocorre por meio de: ações sociais, que consistem em intervenções realizadas em comunidades que apresentam condições socioeconômicas

No tocante a gestão pública de esporte municipal, não são muitos os trabalhos encontrados nas bases de dados, e em relação a pequenos municípios a incidência é menor ainda. Grande parte dos estudos relacionados a gestão pública municipal de esporte são decorrentes de pesquisas financiadas⁹, em sua maioria, pelo Ministério do Esporte e Rede Cedes¹⁰ via editais de fomento à pesquisa na área (BERNABÉ, 2016).

Academicamente encontramos poucos estudos que apresentam análises sobre recursos financeiros destinados aos órgãos municipais de esporte (MEZZADRI et al, 2006; MENEZES; OLIVEIRA; SOUZA, 2012; GALINDO, 2005), o que se torna ainda mais escasso quando pensamos nos estudos referentes a pequenos municípios (SILVA; COUTO; SANTOS, 2014).

Silva, Couto e Santos (2014), a partir de um estudo similar ao que buscamos desenvolver, realizaram uma análise sobre a estrutura administrativa e financeira do esporte no município de Ipiaú, estado da Bahia. A partir de pesquisa documental os autores apontam a ausência de política pública significativa no município, considerando que as ações que são implementadas visam apenas suprir exclusivamente as demandas momentâneas do município. Em relação as questões financeiras, os autores relatam que os recursos são destinados à construção e reforma de infraestrutura e apoio a eventos pontuais.

No que se refere especificamente a análise de políticas públicas de esporte, o número de trabalhos que utilizam a *Policy Analysis* como instrumento metodológico, também é consideravelmente pequeno (MEZZADRI, 2011; STAREPRAVO; SOUZA; MARCHI JUNIOR, 2011; STAREPRAVO, 2011; MENDES, 2013; CANAN et al. 2014; MEZZADRI; SILVA; FIGUEROA, 2015; SANTOS, 2015; BERNABÉ, 2016; SILVEIRA, 2016; CASTRO, 2016).

desfavoráveis e política de formação de *agentes comunitários do esporte e lazer* visa à capacitação de agentes comunitários que participam do programa (SUASSUNA, 2009).

⁹ A autora identificou cerca de 40 pesquisas desenvolvidas em várias regiões do país. Desse total, 9 estudos discutem centralmente a questão da gestão pública municipal de esportes: Hecktheuer et al. 2009; Grunennvaldt et al. 2014; Mendes et al. 2010; Motta e Terra, 2011; Queiroz et al. 2011; Marin et al. 2009; Aparecida, Rodrigues e Isayama, 2013; Araújo et al. (2007; 2011) (BERNABÉ, 2016).

¹⁰ Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer — criada em 2003 e implantada como ação programática do Ministério do Esporte, gerenciada pelo Departamento de Ciência e Tecnologia do Esporte, da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer (MEZZADRI, 2011, p. 89).

Ainda que exista a reflexão das ações práticas nas políticas públicas em relação a produção teórica da área, poucas vezes ela é considerada durante o processo de elaboração da política pública. Desta forma, se faz necessário aprofundamentos a respeito de suas definições para que, conseqüentemente, haja sustentação qualificada das ações governamentais, principalmente no campo do esporte e lazer (MEZZADRI, 2011). Frente ao quadro teórico levantado, este trabalho busca contribuir com o acréscimo de estudos que se dediquem as questões administrativas e financeiras voltadas ao setor público no que se refere ao desenvolvimento de ações de esporte, visando contribuir com a literatura escassa da área e também servindo como embasamento teórico para possíveis políticas a serem desenvolvidas.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral:

Analisar a relação do modelo de administração dos órgãos municipais de esporte sobre o financiamento de políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná.

2.2 Objetivos Específicos:

- Identificar a estrutura administrativa dos órgãos municipais de esporte em municípios paranaenses.
- Verificar os recursos financeiros destinados para as estruturas administrativas que desenvolvem as ações de esporte nos municípios.
- Investigar se há correlação entre a estrutura administrativa e o recurso financeiro destinado ao desenvolvimento das políticas públicas municipal de esporte.

3. METODOLOGIA

Este estudo apresenta as características da análise descritiva. Para a análise de dados utilizamos informações públicas disponíveis pelos municípios e o Banco de Dados construído pelo GEPPOL a partir da pesquisa "Análise dos Agentes Públicos do Sistema Nacional de Esporte". Durante os anos de 2014 e 2015 o GEPPOL visitou 80 municípios paranaenses, entrevistando gestores públicos de esporte e integrantes do corpo técnico da estrutura administrativa de esporte no município. Com o intuito de contemplar todas as regiões do estado e, dessa forma, conseguir uma visão mais abrangente da realidade do esporte nos municípios, o GEPPOL baseou sua pesquisa em 20% dos municípios de cada porte¹¹, distribuídos igualmente dentro das mesorregiões¹² do estado do Paraná. Participaram da pesquisa 63 municípios considerados de Pequeno Porte I, 11 municípios de Pequeno Porte II, 3 municípios de Médio Porte e também 3 municípios de Grande Porte.

Posto isso, dividimos nossa metodologia em dois momentos. Em um primeiro momento, nos apropriamos do Banco de Dados do GEPPOL e analisamos a fala de gestores municipais de esporte sobre o modelo de administração que conduz o esporte e o seu financiamento. Em seguida nos apropriamos de informações¹³ disponíveis em portais da transparência disponibilizados nas páginas oficiais dos municípios para verificar o orçamento destinado ao órgão municipal de esporte.

A partir de minuciosa pesquisa realizada nas páginas oficiais dos municípios e mais precisamente a partir dos Portais da Transparência¹⁴ de cada município, foi possível estabelecer uma relação ao quanto os recursos

¹¹ Esses municípios são classificados, segundo o IBGE (2010) como municípios de Pequeno Porte I (Até 20 mil habitantes), Pequeno Porte II (de 20.001 a 50 mil habitantes), Médio Porte (de 50.001 a 100 mil habitantes) e Grande Porte (100.001 a 900 mil habitantes) e metrópole (acima de 900 mil habitantes).

¹² Mesorregião Geográfica Noroeste Paranaense, Mesorregião Geográfica Centro Ocidental Paranaense, Mesorregião Geográfica Norte Central Paranaense, Mesorregião Geográfica Norte Pioneiro Paranaense, Mesorregião Geográfica Centro Oriental Paranaense, Mesorregião Geográfica Oeste Paranaense, Mesorregião Geográfica Sudoeste Paranaense, Mesorregião Geográfica Centro-Sul Paranaense, Mesorregião Geográfica Sudeste Paranaense, Mesorregião Geográfica Metropolitana de Curitiba (IBGE, 2010).

¹³ Utilizamos informações referentes ao orçamento dos anos de 2014 e 2015, período em que foram realizadas as coletas de dados.

¹⁴ Lei Complementar nº131 de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009).

destinados para o esporte representam diante do orçamento do município. A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 4 de maio de 2000 no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em tempo real.

Considerando esta informação, optou-se por utilizar informações contidas em documentos oficiais, uma vez que quando questionados sobre o orçamento destinado ao esporte durante as entrevistas, muitos gestores não souberam informar o valor ou sua existência. Sendo assim, seguimos o processo de acessar o Portal da Transparência de cada um dos municípios que participaram da coleta de dados, buscamos sobre a execução orçamentária, em seguida solicitamos o demonstrativo de despesas por função. A escolha por utilizar os valores de despesa ocorreu devido ao fato de que não existe um padrão na divulgação das informações, uma vez que cada município escolhe qual sistema utilizar para fornecer suas informações o que acaba dificultando a padronização de informações. Sabendo desta fragilidade, elencamos como valores de referência para serem avaliados os valores liquidados/pagos¹⁵, tanto nas despesas gerais do município quanto das despesas do esporte.

De um total de 80, foi possível obter informações de 74 municípios. Entre os municípios que não foi possível obter os valores, alguns portais estavam em manutenção durante o período de coleta de dados¹⁶ ou simplesmente não forneciam informação relativa ao esporte ou ao valor total de despesas do município.

As informações disponíveis no Banco de Dados do GEPPOL são referentes a entrevista (apêndice A) realizada com os gestores, que foi pautada no modelo de entrevista semi estruturada, que deixa o pesquisador à vontade para indagar ainda mais o sujeito, dessa forma, amplia a quantidade de informações fornecidas pelo entrevistado. Assim, “o informante, seguindo

¹⁵ A Despesa Liquidada consisti no reconhecimento de que o credor forneceu o material e prestou o serviço. A Despesa Paga afirma que o pagamento será processado pela Unidade Gestora Executora e consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa, ou seja, a Despesa Liquidada refere-se a aprovação do recurso pelo Executivo e a Despesa Paga a efetivação do pagamento da despesa (PARANÁ, 2016).

¹⁶ Os portais foram acessados em janeiro, março, maio, julho, agosto e outubro de 2016.

espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa” (TRIVIÑOS, 1987 p.146).

As respostas analisadas são referentes a questões relacionadas aos recursos financeiros destinados as ações de esporte nos municípios visitados. A partir da categorização (BARDIN, 2011), já disponível no Banco de Dados do GEPPOL, utilizamos os dados para responder as seguintes questões: Existe orçamento para o esporte no município? Se sim, o orçamento é suficiente? Existe recursos financeiros externos ao repassado pelo município?

As respostas primariamente analisadas de forma qualitativa se tornaram dados quantitativos, que foram analisados utilizando o programa estatístico SPSS®¹⁷. Para medir o grau de correlação entre as variáveis Estrutura Administrativa x Orçamento e Valor Orçado x Valor Pago utilizamos a Correlação de *Pearson*. Para obter as demais informações foram utilizados testes de Frequência e *Crosstabs* (cruzamentos) de dados. A utilização de instrumentos estatísticos é uma característica das pesquisas quantitativas, e nos auxilia na descoberta e classificação de possíveis relações existentes entre as variáveis incluindo a relação de causalidade entre fenômenos (RAUPP; BAUREN, 2006).

A junção de todas estas informações (entrevistas), com os dados dos portais da transparência puderam nos fornecer respostas mais fundamentadas a respeito da gestão de esporte em nível municipal, uma vez que analisar basicamente a fala dos gestores pode não refletir a realidade em si e também que apenas a análise dos documentos oficiais (sites oficiais e portal da transparência) podem fornecer resultados que não condizem com a realidade dos municípios analisados.

Como referencial teórico optamos por utilizar os estudos baseados na Ciência Política, utilizando referencialmente o material teórico de Klaus Frey (1999; 2000) e outros autores que nos auxiliam dentro do nosso campo de investigação. A análise de políticas públicas realizada pelo autor discute conceitos básicos da *Policy Science*, baseados nos conceitos de *polity*, *politcs*

¹⁷ Para a análise dos dados foi utilizada a versão 20.0 do SPSS (*Statiscal Package for the Social Science*), que é um *software* de análise estatística desenvolvido para a área de Ciências Sociais, e amplamente utilizada no meio científico em diversos campos de aplicação.

e *policy* e nas abordagens neoinstitucionalista e da análise de estilos políticos, que de acordo com o próprio Frey (1999), é uma abordagem que vem ganhando espaços nos últimos anos dentro dos estudos da ciência política e administrativas.

Na visão de Canan et al. (2014), esse modelo de análise apresenta conceitos para uma apuração mais concreta e objetiva das políticas públicas, buscando revelar a ação e inter-relações existentes entre os agentes direta ou indiretamente envolvidos na ação, assim como o que buscamos realizar nessa dissertação.

4. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO DE ANÁLISE

Como referencial para a análise teórico metodológica, buscamos inicialmente nos apoiar no material apresentado por Klaus Frey (1999; 2000), no qual o autor realiza uma análise das políticas públicas no Brasil, utilizando para isso abordagens metodológicas que surgem por intermédio da Ciência Política. Utilizamos também outros referenciais que consideramos pertinentes para nos auxiliar neste trabalho, como Marques (1997), Souza (2006), Mezzadri (2011), Starepravo (2011), Procopiuck (2013), entre outros. Em um primeiro momento abordamos a análise das políticas públicas enquanto área de conhecimento, sua origem e propagação. Em seguida nos apoiamos na discussão mais específica dos conceitos da *Policy Analysis* para que enfim possamos articular este instrumento metodológico com o estudo proposto nesta dissertação.

Apresentamos a seguir conceitos que emergiram dentro dos estudos da *Policy Science*, objetivando melhor compressão das discussões que surgem no campo da Ciência Política, utilizando a *Policy Analysis* para nos auxiliar na compreensão sobre a “inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos políticos” (FREY, 1999).

4.1 *Policy Science*

A Ciência Política costuma elencar três abordagens para realizar investigações. A primeira abordagem caminha no sentido de discutir o que é um bom governo, sempre visando a garantia do bem estar da sociedade. A segunda seria o questionamento, ou seja, a análise das forças políticas no processo decisório. E por fim, uma abordagem voltada aos resultados que um determinado sistema político vem produzindo (STAREPRAVO, 2011). O principal interesse estaria na avaliação da política, onde podem emergir contribuições para solucionar problemas específicos (FREY, 2000).

Enquanto área de conhecimento, os estudos de políticas públicas permeiam o âmbito das Ciências Políticas a partir da década de 1950, mais precisamente nos Estados Unidos, tendo como finalidade auxiliar o diagnóstico e o desenvolvimento dos problemas públicos do país. O modelo americano

rompe com o modelo europeu tradicional que se dedicava a estudar e analisar o Estado, já a nova proposta dedica seus estudos ao conteúdo que o governo produz (SOUZA, 2006).

Na Europa, a área de política pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias que visavam apenas o Estado e sobre o papel do governo, uma das mais importantes instituições do Estado, considerando este governo como produtor, por excelência, de políticas públicas. Diferente do modelo tradicional europeu, nos Estados Unidos a área surge no meio acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação, ou seja, o conteúdo de política pública fornecido pelo governo (SOUZA, 2002).

Inicialmente utilizada em países desenvolvidos, no momento em que esse novo viés de análise de políticas públicas começa a abranger países em desenvolvimento, se faz necessário considerar as peculiaridades de cada realidade dentro desta análise. O interesse da *Policy Analysis* não se limita apenas em planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas públicas. Ela investiga também a inter-relação entre as instituições políticas (*polity*), o processo político (*politics*) e o conteúdo (*policy*) fruto deste processo (FREY, 2000).

Segundo Souza (2006), alguns fatores foram importantes para a propagação deste novo modelo de análise das políticas públicas. Para a autora o desenvolvimento da temática resultou da combinação de três fatores:

O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento [...] O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto. Assim, do ponto de vista da política pública, o ajuste fiscal implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais [...] O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, é que, na maioria desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população (SOUZA, 2006, p. 20-21).

No Brasil, alguns estudos surgem a partir de 1980 junto com a abertura democrática, pós ditadura militar, direcionados a “análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000, p. 214). Dessa forma, iniciam-se gradativos progressos nos moldes de gestão pública, controle e participação social e também avanços científicos na área (MEZZADRI, 2011).

Ao tratar da *Policy Analysis*, Frey (1999), a identifica como um importante instrumento de análise capaz de evidenciar as relações que se desenvolvem em âmbito sociopolíticos crescentemente interativos e nos quais diferentes tipos de agentes buscam alcançar, ao mesmo tempo, resultados particulares e coletivos. Ela permite descrever as relações das redes nos âmbitos político-administrativos compostas por diferentes tipos de agentes que integram o setor público, o setor privado e também à sociedade civil organizada (PROCOPIUCK; FREY, 2009).

Como já mencionado, o campo de estudos da Ciência Política nos apresenta três diferentes abordagens para que a análise das políticas públicas venha a ocorrer, elas se manifestam a partir dos problemas levantados. De acordo com Starepravo (2011, p. 65), a primeira dessas três abordagens se refere a um “questionamento clássico da ciência política, no sentido de discutir o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir o bem estar da sociedade”. A segunda seria o problema político em si, a análise das forças políticas dentro do processo de elaboração de uma política. E por fim, o conteúdo que determinado sistema político esteja produzindo (STAREPRAVO, 2011).

Para Frey (2000, p. 214), “o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais”. A *Policy Analysis* tem como objetivo melhorar a compreensão do complexo sistema político-administrativo durante a elaboração e execução de políticas públicas (PROCOPIUCK; FREY, 2009).

Com o intuito de ampliar nosso domínio analítico, alguns conceitos da *Policy Analysis* são imprescindíveis para a compreensão de uma análise de políticas públicas e também para a estruturação de nossa pesquisa. Desta forma, é fundamental apontarmos os conceitos básicos de: *Policy*, *Politics* e

Polity, e para justificar a interligação entre estes três termos, as concepções de: *Policy Network*, *Policy Arena* e *Policy Cycle* (FREY, 1999).

Na tentativa de definição dos primeiros termos, Frey (1999, p.4) considera que:

- A dimensão institucional *polity* se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.
- No quadro da dimensão processual *politics* tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição.
- A dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Em síntese a expressão “*polity*” é utilizada para denominar as instituições políticas, “*politics*” para verificar os processos políticos e “*policy*” para estabelecer os conteúdos da política (MEZADRI, 2011). Mais precisamente os conceitos de *polity* (dimensão institucional) e *politics* (dimensão político-processual) caracterizam a *Policy Analysis*, e são conceitos fundamentais para o desenvolvimento de nossa pesquisa.

A partir do conhecimento destas dimensões apresentadas por Frey (1999), torna-se possível afirmar que desde o momento em que o esporte é inserido em uma agenda política, assumindo o status de conteúdo da ação pública, diferentes arranjos institucionais são formados na administração e gestão do esporte no país. Tais arranjos são formados para associar possíveis conflitos entre agentes que participam do processo político e que possivelmente possuam interesses na área (CASTRO, 2016).

No campo das relações sociais, Frey (2000, p. 221) baseia-se nos estudos de Hecló (1979, p. 102) afirmando que a *policy network* refere-se as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese de uma determinada *policy*”. Neste contexto, podemos pensar na *policy network* como uma alternativa a percepção de políticas públicas pautada em parâmetros legais, técnicos e administrativos. Ela parte do pressuposto que os agentes envolvidos têm total participação no processo decisório, estabelecendo redes com vistas a atingir determinadas metas ou objetivos políticos (PROCOPIUCK, 2013).

De acordo com Frey (1999), as *policy network* ganham importância dentro dos processos decisórios do sistema político administrativo, sobretudo no que se refere aos processos conflituosos e de coalisão entre diferentes grupos de agentes envolvidos no sistema político administrativo. Para Procopiuck (2013), aproximar a realidade administrativa com a análise de redes de políticas públicas (*policy network*), é consideravelmente positiva a fim de realizar avaliações que contribuam para a melhoria da gestão pública ao ponto que permita conhecer o impacto das decisões que a permeiam.

Além dos agentes que constituem as *policy networks*, muitos outros podem se relacionar a elas em condições mais particulares, constituindo assim redes intituladas de *issue networks*. No caso das políticas públicas de esporte, Starepravo (2011, p. 180-181), acredita ser bastante pertinente o uso dos conceitos de *policy network* e *issue networks*, “uma vez que dão a possibilidade de pensar as redes de relações entre agentes que extrapolam as dimensões institucionais formais”.

Se a *policy network* nos remete ao conceito das relações estabelecidas na constituição de determinada política, o modelo de *policy arena* acaba referindo-se ao processo conflituoso que ocorre a fim de encontrar um consenso entre aqueles que a elaboram. Frey (2000), afirma que este processo ocorre dentro de diversas áreas de política e que elas podem ser caracterizadas como uma política de caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou então, constitutivo.

As políticas de caráter distributivo apresentam baixo grau de complexidade e voltam-se para questões relacionadas a melhor redistribuição de renda a partir de instrumentos legais, ao contrário das políticas redistributivas que já preveem a distribuição visando favorecer grupos de interesses específicos. No caso das políticas consideradas regulatórias, que se referem ao processo normativo da política em si, a partir de decretos e portarias e por fim, temos as constitutivas que de acordo com Frey (2000, p. 224) essas políticas "determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias".

A partir das políticas mencionadas, em especial das regulatórias e constitutivas, o autor denomina como política estruturadora o próprio processo

político que ocorre nas instituições, processos estes que acabam por delimitar as ações que podem vir a ocorrer dentro do processo político. Arelada a esta política estruturadora, Frey (2000, p. 224), aponta a existência de uma política voltada as questões morais, que ele intitula de “política sócio regulatórias”. A distinção entre essas duas características de política é particularmente considerável aos efeitos dos processos de conflito e de consenso, importantes dentro de uma análise política.

Outro elemento significativo dentro da *Policy Analysis* é o conceito de *policy cycle*, que se refere ao dinamismo dos processos políticos, especificamente no processo político-administrativo. Quando os períodos políticos são subdivididos em períodos previamente estabelecidos, se torna interessante a avaliação conforme os ciclos se encerrem. Estes períodos correspondem a uma sequência de elementos que constituem o processo político administrativo e podem ser analisadas em relação às redes políticas e sociais, as relações de poder e às práticas políticas administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (FREY, 2000).

O ciclo da política pública é constituído, segundo Souza (2006, p. 29), por seis estágios diferentes, seriam eles: a definição de agenda¹⁸, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Entretanto, estes estágios divergem dentro da literatura, sobressaindo apenas os estágios de formulação, implementação e controle dos impactos ocasionados comuns a todas as propostas (FREY, 2000).

Frey (2000), se propõe a distinguir de forma mais sofisticada estas diferentes fases da *policy cycle*, dividindo-as em 5 fases: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; Implementação de políticas; avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

A percepção e definição de problemas, de acordo com o autor pode se referir a algo inédito, “um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos,

¹⁸ De acordo com a autora, “esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (agenda setting) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas” (SOUZA, 2006, p.29).

grupos de políticos ou pela administração pública” (FREY, 2000, p. 227). A segunda fase, a *agenda-setting*:

Decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política (FREY, 2000, p. 227 - 228).

A terceira fase, de elaboração de programas e decisão, segundo Frey (2000, p. 228), “normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração”. A fase de implementação da política é a fase crucial de análise do material e técnica dos programas ou projetos que a política será direcionada (FREY, 2000).

A última fase, a de avaliação e eventuais correções é imprescindível para o desenvolvimento e continuidade de uma política. Para Frey (2000) nesta etapa caso os objetivos previstos pelo programa sejam atingidos, este ciclo político seria encerrado e suspenso. Em um caso contrário, um novo ciclo seria indicado no qual haveria uma nova fase de percepção e definição seguida pela elaboração de um novo programa político.

O ciclo de políticas públicas, como instrumento de suporte à análise e gestão, pode apresentar vantagens. De acordo com Procopiuck (2013), a primeira delas seria concentrar a atenção dos diferentes agentes envolvidos no processo decisório para que considerem fatores que podem, de certa forma, condicionar suas ações. A segunda vantagem, refere-se ao sequenciamento das etapas, auxiliando no desenvolvimento das ações. A *policy cycle*, assim como os outros modelos apresentados até aqui, são instrumentos fundamentais para realizar análises dentro da área de políticas públicas, entretanto, não podem ser considerados mais importantes que a própria análise de políticas públicas como um todo (*policy analysis*).

Souza (2006) ao realizar um levantamento do estado da arte sobre políticas públicas no país aponta a importância de determinadas metodologias que paulatinamente são introduzidas em produções acadêmicas no Brasil. A autora é enfática ao dizer que seu trabalho tenta “minimizar a lacuna da ainda

escassa tradução para a língua portuguesa da literatura sobre políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 21).

Grande parte do conteúdo científico publicado que utiliza a *Policy Analysis* como instrumento metodológico, gira em torno da Política Pública de forma conceitual, revisões de literatura e de áreas de conhecimento como a Administração, Agronomia e Educação (MACEDO, 1995; FARIAS, 1997; SOUZA, 2002; FARIAS, 2003; NAJBERG, 2006; CAVALCANTI, 2007; MAINARDES, 2009; FREY; PROCOPIUCK, 2009; CARVALHO, 2011). Estas áreas de conhecimento visualizam nessa metodologia uma ferramenta que as auxilia no desenvolvimento de material teórico.

É necessário mencionarmos ainda, dois pontos importantes dentro do campo da Ciência Política e também nos estudos de análise em políticas públicas: as influências do neoinstitucionalismo e também da análise dos estilos político. Essas duas abordagens são fundamentais para nosso processo de análise de dados e recebem destaque no decorrer deste capítulo.

4.2 Neoinstitucionalismo e Políticas Públicas

O neoinstitucionalismo enfatiza a importância das instituições para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Ele tematiza as inferências políticas dentro do processo de decisão política, enfatizando a importância do fator institucional nos acontecimentos políticos (FREY, 1999).

De acordo com Cavalcante (2011, p. 1782) é recorrente encontrar em artigos, teses e dissertações da área das ciências sociais a frase “as instituições importam” visando a “compreensão do comportamento dos atores, do processo decisório e dos resultados das políticas públicas”. Dessa forma, ainda que a *Policy Analysis* tradicional procure exaltar os conteúdos políticos e acaba por não considerar elementos estruturais da política, ou seja, as condições institucionais, de acordo com Frey (2000, p. 231) algumas teorias atribuem as instituições uma posição estratégica dentro do sistema político administrativo, possuindo:

Uma função relacional, regulatória e cultural, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente,

sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo.

Para o autor, essas condições não garantem as instituições uma estabilidade dentro do sistema político administrativo. Baseando-se nos estudos de Waschkuhn (1994), Frey afirma que as instituições podem determinar posições de poder, restringindo a ação individual em meio a um sistema hierarquizado, ou ainda, que “a institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização” (O DONNELL, 1991, apud FREY, 2000, p. 231).

De acordo com Santos (2015), a vertente do neoinstitucionalismo busca fugir de explicações que garantem à instituição autonomia suficiente para imprimir força em determinada política pública, reduzindo o poder dos agentes decisores, exemplificado pelo autor como a elite política. Segundo o autor,

As instituições funcionam como padrões estruturados que facilitam ou dificultam a tomada e decisão de indivíduos e grupos. Elas costumam atender de forma diferenciada os interesses e franquear o acesso ao poder governamental de tal forma que a consequência política é o resultado de sua interação (SANTOS, 2015, p. 127).

Marques (1997) compara metaforicamente as instituições a um jogo de futebol, onde destaca os agentes na figura dos jogadores e a instituição é comparada as linhas do campo e as regras já pré estabelecidas. De certa forma, os agentes "jogam" de acordo com as regras dentro do espaço que a instituição constitui.

A perspectiva neoinstitucionalista ressalta a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais. Para Starepravo (2011), ela encontra grande aceitação entre estudiosos das políticas públicas, ao incorporar aspectos analíticos importantes, ampliando assim os estudos na área. Assim, ela "não se configura como uma corrente teórica unitária, mas aproxima um grande número de pesquisadores que entendem as instituições como centrais nas análises relativas aos processos políticos e sociais" (STAREPRAVO. 2011, p. 67).

Na concepção de Marques (1997), o neoinstitucionalismo busca constituir-se como uma nova teoria de médio alcance, introduzindo variáveis institucionais nos debates sobre política e economia. De certa forma é possível

afirmar que o neoinstitucionalismo buscou se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista (ROCHA, 2005). Ele ainda se diferencia de outras abordagens, uma vez que identifica as instituições como variáveis independentes dentro do processo político administrativo (TOMIO, 2002).

Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade (ROCHA, 2005). Na perspectiva do neoinstitucionalismo,

[...] o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005, p. 14).

É importante salientar que as instituições políticas não competem apenas aquelas que estão diretamente inseridas dentro do sistema político administrativo. Devemos considerar grupos sindicalistas, partidos políticos ou grupos que defendam um ponto em comum ou que representem uma determinada causa ou população. Estas instituições historicamente possuem “padrões regularizados de interação, os quais são do conhecimento dos agentes sociais, praticados por eles em geral reconhecidos e aceitos, mas não necessariamente aprovados” (FREY, 1999, p. 16).

Portanto, isto significa que tanto os agentes políticos como os agentes sociais acabam agindo não somente devido aos seus interesses pessoais, mas fatores externos aos institucionalizados também influenciam em suas tomadas de decisões. O que corrobora com um dos pressupostos do neoinstitucionalismo, de que os próprios agentes políticos podem modificar a estrutura político administrativa que tem o ofício de estabelecer as decisões a serem tomadas (FREY, 1999).

Segundo Starepravo (2011, p. 67), “as diferenças mais significativas do neoinstitucionalismo em relação a outras abordagens da Ciência Política, estão relacionadas ao nexos explicativo dos processos e fenômenos políticos”. Esse aspecto de não atribuir todas as ações às instituições, difere o

neoinstitucionalismo do institucionalismo tradicional. Frey utiliza em vários momentos de sua obra (1999; 2000) o exemplo de processos políticos poucos consolidados, como é o caso de muitos países em desenvolvimento.

No caso de países que sofreram mudanças recentes no processo político nacional, como o Brasil, que se tornou um país democrático há pouco mais de 30 anos e ainda amadurece o novo processo político. Em casos como este ao utilizarmos a *Policy Analysis* como instrumento metodológico, é fundamental considerarmos aspectos peculiares do processo político a serem analisados. As abordagens aqui apresentadas surgiram em países com regimes democráticos estáveis, diferentes de países como o Brasil, com instituições democráticas frágeis a existência de comportamentos políticos administrativos modernos e tradicionais (FREY, 1999).

Considerando esses limites institucionais, e a estabilidade dos regimes políticos e a estrutura das instituições influenciam diretamente a uma análise, é necessário que haja uma conceituação a respeito do “estilo de comportamento político” o que nos apresenta uma nova abordagem de pesquisa indicada por Frey (1999; 2000): a análise de estilos políticos.

Ela surge de forma semelhante ao neoinstitucionalismo, como uma consequência das limitações da *Policy Analysis* tradicional. As críticas ao modelo tradicional evidenciaram o surgimento desta vertente de pesquisa que se dedica mais ao aspecto do processo de como é constituída a política (*politics*), evidenciando questões “culturais, padrões de comportamento político e dos agentes políticos” envolvidas neste processo para que haja uma melhor compreensão do processo como um todo a fim de avaliar a “qualidade de programas e projetos políticos elaborados e implementados” (FREY, 2000, p.235).

Difere-se então o padrão de política e de comportamento de certos agentes políticos, ou como o autor prefere intitular, atores políticos, da seguinte forma:

Enquanto no primeiro caso estamos nos referindo aos padrões de comportamento de indivíduos ou de atores corporativos, de unidades administrativas singulares, de partidos ou associações em contextos e situações específicos, no segundo caso, tem-se em vista o concurso de padrões de comportamento político como, por exemplo, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção (FREY, 2000, p. 235).

São elementos característicos de determinados sistemas políticos que têm origem a partir da interação dos agentes envolvidos. Cabe então que a análise seja realizada com base na análise do estilo político predominante dentro do sistema político a ser analisado. É importante frisar, que ao analisar os padrões de comportamento político, a partir da análise de estilos políticos, deve-se considerar não apenas os “hábitos, costumes, rituais, estilos de comportamento e padrões de rotina políticos, mas também formas institucionalizadas de comportamento político” (FREY, 1999, p. 20).

Democracias recentes, como a que temos em nosso país, apresentam tensões entre o padrão de comportamento político e aqueles que transcendem as ações individuais:

Devido a mudanças em relação aos valores sociais, interesses e objetivos de ação, surgem atores, particularmente em tempos de rupturas sociais e políticas, que se empenham a favor de modificações dos estilos de comportamento político (FREY, 1999, p. 20).

Podemos, de certa forma, relacionar a fala do autor com situações vividas em nosso país nos três últimos anos, a partir dos movimentos sociais e manifestações populares. A política brasileira que muitas vezes destacava o comportamento político sobre uma dualidade dos agentes a favor do governo e os opositores ao governo atuante, passou a agregar novos movimentos e líderes que se apoiam na divulgação em massa, através das redes sociais¹⁹ para disseminar suas ideias e influenciar o comportamento da sociedade civil, o que acaba por gerar conflitos entre os próprios agentes que ocupam cargos políticos, que são obrigados a se posicionarem a respeito das demandas discutidas pela população.

Frey (1999) atribui este tipo de comportamento ao condicionamento de estilos políticos a partir das representações de valores, ideias, orientações e atitudes que passam a predominar na sociedade. Para este comportamento ele atribui o conceito de “cultura política” que analisa o significado da dimensão subjetiva relativa às três dimensões da vida política: o sistema político, o

¹⁹ Em relação a calorosa onda de manifestações ocorridas a partir de junho de 2013, inicialmente contra o aumento das passagens de ônibus e que foram agregando diversas mazelas sociais as reivindicações, incluindo até a contrariedade da população em relação a realização da Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os gastos relacionados ao evento, Romão (2013, p. 155) aponta que “houve muita organização prévia, calcada sobretudo entre grupos de estudantes, vinculados ou não a partidos políticos. Em alguns casos, com apoio de sindicatos, em geral de professores”.

processo político e os *outputs*²⁰ das políticas setoriais e das decisões do sistema político (DIAMOND, 1994 apud FREY, 2000, p. 238).

Em síntese, a análise dos estilos políticos e o neoinstitucionalismo são abordagens que diferem em alguns pontos, mas se aproximam ao indicar as dimensões de *politics* e *policy* como condicionantes de análise. Enquanto o neoinstitucionalismo baseia-se na análise das instituições (*polity*) e a influência destas instituições no processo de elaboração de uma política (*politics*), a análise dos estilos políticos tem como objeto principal de análise o sujeito, os agentes políticos inseridos nestas instituições e muitas vezes delimitando o conteúdo (*policy*) destas políticas (FREY, 2000).

Compreender tais abordagens nos auxilia no desenvolvimento deste trabalho, principalmente na fase de análise de dados que será apresentada no capítulo 4. A seguir, iniciamos uma retomada histórica a respeito das políticas públicas de esporte no Brasil e no estado do Paraná, com o intuito de contextualizar o cenário onde nosso objeto de estudo está inserido.

²⁰ Em livre tradução *outputs* refere-se a uma “saída”, considerando o referencial teórico aqui utilizado podemos entender com o desfecho de alguma ação, resultado final.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E ESPORTE

Política pode ser considerada como algo que vai além da atuação dos agentes²¹ inseridos na administração do Estado, ela deve ser compreendida como uma questão de interação social. Para Procopiuck (2013, p. 140) sua função "é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins". Assim, política pública pode ser entendida como uma ação complexa envolvendo múltiplos fatores que determinam ou moldam sua efetivação, como a fase de elaboração e a fase de implementação, a estrutura em que uma política é elaborada e será desenvolvida, os agentes públicos inseridos neste espaço de discussão e desenvolvimento da política em questão.

Para discutirmos sobre políticas públicas, em especial no que se refere ao esporte, é fundamental o conhecimento histórico deste fenômeno. Entendendo que política pública é toda a ação realizada para solucionar adversidades que emergem da população e na qual a efetivação de uma política pública venha a contribuir para o bem comum, percorreremos alguns momentos históricos importantes para a compreensão das políticas públicas vinculadas hoje ao campo esportivo em nosso país.

5.1 Políticas Públicas de Esporte no Brasil

Assim como a prática, a palavra esporte se popularizou com o passar dos anos. Em todo o mundo diferentes manifestações esportivas são praticadas, algumas popularmente conhecidas e outras mais restritas a determinadas culturas e populações. Desde a antiguidade existem relatos de práticas corporais que antecederam o esporte moderno que conhecemos hoje.

Reconhecido como um dos fenômenos sócio-culturais mais importantes das últimas décadas, o esporte passa a receber a atenção de intelectuais e da mídia internacional o que permite estudos políticos, sociais, culturais, educacionais e científicos que paulatinamente suscitam ao esporte o status de

²¹ Pierre Bourdieu (2004), define que os espaços só existe por causa dos agentes e pelas relações objetivas que estes agentes estabelecem dentro destes espaços. Passamos então a considerar os sujeitos envolvidos na Administração Pública e também no processo de formulação e implementação das políticas públicas, de agentes.

fenômeno cada vez mais importante, o tornando uma das áreas prioritárias em diferentes sociedades (TUBINO, 2010).

O esporte moderno é considerado, de acordo com Melo (2010, p. 46) uma “invenção inglesa” do século XIX que foi espalhando-se pouco a pouco em outros países. De acordo com o autor, durante o processo de expansão do esporte, o mesmo sofreu diferentes influências, lidando com as peculiaridades históricas e culturais de cada local. Peculiaridades estas que auxiliam Castellani Filho (2013, p. 9) a conceituar esporte como uma “construção humana historicamente criada e socialmente desenvolvida”, que se torna uma mercadoria altamente rentável com o passar dos anos.

Ainda no viés de tentar compreender do que se trata o esporte, Linhales (1996, p. 8), também visualiza o esporte como um “fenômeno social tipicamente moderno” fato que o proporciona um determinado destaque no cenário das práticas culturais de movimento e segue o raciocínio mercadológico indicado por Castellani Filho. Seguindo esta linha, nos apropriamos das palavras de Bracth (1989, p. 69), ao dizer que “o termo esporte refere-se a uma atividade corporal com caráter competitivo surgida no âmbito da cultura europeia e que com esta expandiu-se para todos os cantos de nosso planeta”.

Os primeiros registros de prática esportiva no Brasil ocorrem no século XIX onde assim como as práticas esportivas, costumes europeus gradativamente foram sendo introduzidos no cotidiano brasileiro (STAREPRAVO, 2011).

O primeiro registro de intervenção efetiva do Estado na área esportiva é de abril de 1941, por meio do Decreto de Lei nº 3.199²², que entre outras ações indicava a criação de um Conselho Nacional de Desportos - CND, certamente a primeira estrutura administrativa pública de esporte no país (STAREPRAVO, 2011).

Ainda em 1941 são criados o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de Desporto, com o propósito de orientar, fiscalizar e incentivar a prática esportiva no Brasil (SILVA, 2012). Após publicação da Lei 3.199/41 em

²² A lei teria contribuído em três pontos básicos da estruturação do esporte: a regulamentação das entidades esportivas, a definição da função do Estado brasileiro frente ao esporte e a indicação de como administrar as práticas esportivas (STAREPRAVO, 2011, p. 192).

pleno período de Estado Novo, não houveram avanços na legislação esportiva brasileira, mesmo o país passando por um período democrático, entre 1945 e 1964.

No tocante a administração esportiva, o Conselho Nacional de Desportos coordenou as ações relativas ao esporte nacional desde sua criação em 1941 até 1970, quando unificou-se a Divisão de Educação Física do Ministério da Educação dando origem ao Departamento de Educação Física e Desporto. O novo órgão responsável por orientar, regulamentar e fiscalizar o esporte no Brasil, agora estaria diretamente vinculado a área educacional, estando o novo departamento inserido dentro do Ministério da Educação (LINHALES, 1996).

Na década de 1970 outros documentos²³ regulamentaram o esporte nacional, entre eles, a Lei nº 6.251²⁴ de Diretrizes e Bases para o esporte brasileiro, que viria a substituir o decreto de Lei nº 3.199 de 1941 (CASTELANI FILHO, 2013). A Lei de Diretrizes e Bases, considerava o desporto como atividade predominantemente física com finalidade competitiva e instituiu normas gerais para o desporto no país, como a Política Nacional de Educação Física e Desportos e o Plano Nacional de Educação Física e Desportos. Destaca-se ainda a criação de um Sistema Desportivo Nacional integrado por órgãos públicos e entidades privadas que viessem a proporcionar a prática do desporto no país, o sistema reconheceria as seguintes formas de organização do desporto: comunitária, estudantil, militar e classista, direcionado a trabalhadores por meio de associações (BRASIL, 1975).

Findado o período de ditadura militar no Brasil, o país passou por importantes mudanças no âmbito social e político. A população almejava por mudanças e dessa forma, foi então convocada uma Assembléia Nacional Constituinte, que teve seus membros eleitos em 1986 para a construção da nova Constituição nacional.

É importante destacarmos que neste período surgiram importantes discussões relacionadas ao Esporte nessa nova perspectiva de importante ferramenta social. Segundo Tubino (2010), já na década de 1960 alguns

²³ Lei Federal nº 6.251/75 - Política Nacional de Desenvolvimento da Educação Física e Desporto "Plano de Educação Física e Desporto - PED", em 1971 (STAREPRAVO, 2011).

²⁴ Revogada pela Lei nº 8.672, de 1993 (BRASIL, 1993).

movimentos contestavam o Esporte sob a perspectiva única de rendimento, para o autor:

O Manifesto do Esporte (1968), o Movimento Esporte para Todos e os depoimentos de intelectuais já criavam uma atmosfera de aumento da abrangência social do Esporte. Entretanto, o marco desse novo entendimento do fenômeno esportivo é, sem dúvida, a Carta Internacional de Educação Física e Esporte da UNESCO (1978) (TUBINO, 2010, p. 28).

O documento mais recente, a Carta Internacional de Educação Física e Esporte da UNESCO, reconhecia que as práticas esportivas são direito de todos distanciando o esporte cada vez mais de um único viés pautado no rendimento (TUBINO, 2010). Essa nova perspectiva certamente influencia as discussões da Comissão de Reformulação do Esporte²⁵, que em 1985 sugere que o conceito de esporte no Brasil fosse ampliado e assim incluindo na realidade brasileira as "manifestações Esporte-educação, Esporte-participação (lazer) e Esporte-performance (desempenho)" (TUBINO, 2010, p. 29).

Para Veronez (2005), uma das características mais marcantes da Constituição de 1988 foi o alto nível de participação da sociedade na sua elaboração. No que se refere ao esporte, tais sugestões deveriam ser encaminhadas à Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, entretanto, segundo o autor, ao contrário do que ocorreu em outros setores, a fração do setor esportivo que elaborava as críticas mais contundentes à estrutura de poder presente no campo esportivo não conseguiu organizar-se para encaminhar sugestões à Constituinte, coube então a Álvaro Melo Filho, presidente da Confederação Brasileira de Futebol de Salão e membro do Conselho Nacional de Desportos na época, elaborar e desenvolver a proposta apresentada à carta constitucional (STAREPRAVO; SANTOS, 2014).

Em 1988 o esporte passa então a ser reconhecido como direito social do cidadão brasileiro, através da publicação da nova Constituição Federal, em vigência até os dias de hoje. A Constituição traz em seu Capítulo III, Artº 217 regulamentando que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e também as não formais e ainda prevê:

²⁵ O Decreto nº 91.452, de 19 de julho de 1985, instituiu "Comissão de Reformulação do Desporto", para realizar estudos sobre o esporte nacional e indicar soluções e caminhos para a reformulação da política para o setor. A comissão era composta por 33 membros e foi presidida por Manuel José Gomes Tubino, então Presidente do Conselho Nacional de Desporto - CND - e teve como Secretário-Executivo o Coronel Octávio Teixeira (LINHALES, 1996).

- 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;
- III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional (BRASIL, 1988, p. 44).

O novo texto constitucional já dá indícios de reconhecimento de novas manifestações esportivas ao priorizar que os recursos públicos sejam destinados ao esporte educacional. Posterior a Constituição Federal de 1988 outras Leis foram publicadas a fim de regulamentar o texto constitucional o que acabou consolidando a nova perspectiva de esporte em suas diferentes manifestações.

Em 1993 é criada a Lei nº 8.672, popularmente conhecida como Lei Zico. A lei foi regulamentada pelo decreto nº 891/1993 e apresentava uma perspectiva de intervenção do Estado centrada apenas no financiamento esportivo. O Estado não poderia intervir no regimento das ações, apenas financiaria as ações esportivas desenvolvidas pelas entidades que administravam o esporte nacional (CASTELANI FILHO, 2013).

Ainda que com pequenas alterações, a Lei Zico é revogada e substituída em 1998 pela Lei nº 9.615, conhecida como Lei Pelé e que é atualmente a lei que rege as normas do esporte no Brasil e o reconhece nas seguintes formas de manifestações:

- I - desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do 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 educação e na preservação do meio ambiente;
- III - desporto de rendimento, praticado segundo normas gerais desta Lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações.
- IV - desporto de formação²⁶, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo

²⁶ Incluído pela Lei nº 13.155, de 2015.

e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição (BRASIL, 1998, s/p).

A política pública de esporte neste momento baseava-se em manter o Estado como financiador das entidades que se propunham desenvolver o esporte no país, sumariamente o esporte de alto rendimento se destaca como o maior beneficiado por esse financiamento estatal (CASTELANI FILHO, 2013).

Em 2003 é, enfim, instituído um Ministério para administrar o esporte no país, até então o esporte estava atrelado a outras pastas como Educação, Turismo e Cultura. A criação do Ministério do Esporte, de acordo com Castellani Filho (2013), promoveu uma expectativa de mudanças para o esporte nacional, com o intuito de reconhecimento do esporte como direito social. Portanto, “seria responsabilidade desse Estado (e de seu braço executivo) o estabelecimento de políticas que garantissem, de fato, o exercício desse direito” (CASTELLANI FILHO, 2013, p. 54).

As novas orientações legais, segundo Tubino (2010, p. 29), "levaram o governo federal e os estaduais a incluírem o esporte nas suas atividades programáticas". Mais especificamente em âmbito federal, essas atividades ficaram sob responsabilidade inicialmente do Ministério da Educação, em seguida foram transferidas para o Ministério de Esporte e Turismo e desde 2003 a cargo do Ministério do Esporte (TUBINO, 2010).

Na visão de Santos (2015, p.118), a partir de então, “não foram poucos os programas colocados à disposição dos governos estaduais, municipais e Organizações Não Governamentais ou ações no campo das políticas públicas”. Para o autor, o governo federal a partir do Ministério do Esporte vem apresentando papel ativo e estratégico no âmbito das políticas públicas de esporte:

Conferência Nacional do Esporte (I, II e III), a Lei de Incentivo ao Esporte, o Programa Segundo Tempo, o Programa Segundo Tempo Mais Educação, o Programa Recreio nas Férias, o Esporte e Lazer na Cidade, os Projetos Esportivos Sociais, as Praças dos Esportes e da Cultura que compõe o Programa de Aceleração do Crescimento no eixo Comunidade Cidadã e as Praças da Juventude. São ações e programas que descentralizam recursos a fim de promoverem o desenvolvimento do esporte e do lazer (SANTOS, 2015, p. 118).

O atual Plano Plurianual (2016 - 2019) do governo federal coloca o esporte dentro do Programa Temático Esporte, Cidadania e Desenvolvimento²⁷ e destaca os programas: Vila Esporte, Atleta na Escola, Esporte na Escola, Vida Saudável, Segundo Tempo, Esporte e Lazer na Cidade, Forças no Esporte, Bolsa Atleta e programas vinculados diretamente ao Plano Brasil Medalhas (BRASIL, 2015b). As ações realizadas e financiadas pelo Ministério do Esporte se concretizam muitas vezes a partir dos programas por meio de convênios com estados e municípios ou até mesmo diretamente com instituições privadas como no caso dos programas voltados ao rendimento esportivo.

Entretanto, não podemos deixar de mencionar que questões orçamentárias podem inviabilizar o desenvolvimento destas ações em todo o território nacional, inibindo o número de sujeitos atendidos o que acaba dificultando seu reconhecimento como políticas públicas. Além dos programas sociais financiados diretamente pelo Ministério, outras ações ocorreram e vem ocorrendo em relação ao desenvolvimento do esporte no país, como a publicação da Política Nacional de Esporte em 2005, a Lei de Incentivo ao Esporte²⁸ (BRASIL, 2006), e as discussões para a estruturação de um Sistema Nacional de Esporte.

Grande parte do recurso financeiro destinado ao esporte nacional é destinado ao esporte de alto rendimento (CASTELLANI, 2013), ainda que constitucionalmente a prioridade deva ser o desenvolvimento do esporte educacional. Entretanto, não podemos ignorar o fato de que nos últimos dez anos o país vem recebendo eventos de grande porte e megaeventos esportivos que acabam contribuindo para o maior volume de recursos para o alto rendimento esportivo, não apenas em estrutura física e profissionais, mas também na destinação de bolsas de auxílio financeiro através dos programas como o Bolsa Atleta²⁹.

²⁷ De acordo com o documento do Plano Plurianual (2016 - 2019) o Programa Temático tem um Objetivo direcionado para ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2015a).

²⁸ Lei Nº 11.438, De 29 de Dezembro De 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências (BRASIL, 2006).

²⁹ Criado pela Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, o Bolsa-Atleta é um programa de patrocínio individual. O público-alvo do programa são atletas que obtêm boas performances em

A inserção de programas como elementos do planejamento e do orçamento público começou a ocorrer no Brasil a partir da publicação da Lei 4.320/1964 e do Decreto-Lei n.º 200/1967 (CASTRO, 2016). A inserção de programas no planejamento esta atrelada a uma busca por maior qualidade no orçamento moderno, de acordo com Bezerra Filho (2013):

O orçamento-programa é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas, os projetos e as atividades que o governo pretende realizar, além de estabelecer os objetivos, as metas, os gastos e os resultados esperados e oferecer maior transparência nos gastos públicos (BEZERRA FILHO, 2013, p. 11).

Segundo Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), o orçamento no Brasil tem adotado um modelo misto onde o orçamento público permeia o Executivo e o Legislativo, de acordo com os autores o Poder Executivo elabora o documento que segue para a aprovação do Poder Legislativo. Durante este caminho alterações podem ser realizadas, entretanto o documento final é definido pelo Poder Executivo.

No que diz respeito ao financiamento das ações do governo federal, o esporte conta com um financiamento público direto e indireto, o que de acordo com Castro (2016) é identificado como financiamento orçamentário e financiamento extraorçamentários, respectivamente. O financiamento orçamentário seria aquele a partir de recursos que transitam pelo orçamento público³⁰ - impostos, taxas e contribuições sociais. Já o financiamento extraorçamentário se refere aos recursos que não transitam pelo orçamento público, adquiridos por meio de incentivos financeiros, emendas parlamentares e concessão de benefícios, por exemplo (CASTRO, 2016).

O Ministério do Esporte ainda trabalha com a perspectiva de incentivo ao financiamento de ações em âmbito não governamental, como é o caso da Lei de Incentivo ao Esporte³¹, publicada em 2006. A lei permite que pessoas físicas e jurídicas realizem doações para projetos esportivos desenvolvidos por instituições privadas sem fins lucrativos, a partir de renúncia fiscal. O papel do

competições nacionais e internacionais, da base ao alto rendimento, contemplados nas seguintes categorias: Base, Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpica/Paraolímpica.

³⁰ Estes recursos encontram-se normatizados pelos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e, especialmente, pela Lei Orçamentária Anual (CASTRO, 2016).

³¹ Permite que empresas e pessoas físicas invistam parte do que pagariam de Imposto de Renda em projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte. As empresas podem investir até 1% e as pessoas físicas, até 6% do imposto devido.

Ministério do Esporte é de cancelar os projetos, ou seja, ele recebe, avalia, aprova e fiscaliza os projetos esportivos que são desenvolvidos pelas instituições sem qualquer repasse de recursos provenientes do orçamento do próprio Ministério.

No tocante a sua administração, o Ministério do Esporte atualmente estrutura-se administrativamente nas seguintes frentes de atuação: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. Todos os programas mencionados anteriormente estão ligados a alguma dessas Secretarias, de acordo com sua área de atuação. No entanto, o esporte no país já teve diversas alterações em sua estrutura administrativa desde a intervenção estatal na década de 1940, como veremos no quadro:

Quadro 1 - Estruturas Administrativas de Esporte No Brasil

Estrutura Administrativa	Ano de Criação
Conselho Nacional de Desportos	1941
Departamento de Educação Física e Desporto – Ministério da Educação e Cultura	1970
Secretaria de Educação Física e Desportos – Ministério da Educação e Cultura	1978
Ministério Extraordinário de Esporte – Vinculado à Secretaria de Desportos – Ministério da Educação	1995
Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto	1995
Ministério do Esporte e Turismo	1998
Ministério do Esporte	2003

Fonte: BRASIL, 1941; LINHALES, 1996; STAREPRAVO, 2011; SILVA, 2012.

O quadro nos evidencia a estreita relação entre as áreas de Esporte e Educação ao longo dos anos, isso se deve a estreita relação entre a Educação Física e o Esporte³². Ainda assim, o esporte passa a receber um pouco mais de autonomia a partir da década de 1990, que como vimos anteriormente, foi um

³² Durante a década de 1940, surgem no Brasil novas tendências pedagógicas voltadas para a Educação Física escolar. Entre elas destacam-se o Método Natural Austríaco e o Método da Educação Física Desportiva Generalizada, predomina nesse último a influência do esporte que no período do pós-guerra apresenta um grande desenvolvimento, firmando-se paulatinamente em todos os países sob influência da cultura europeia como um dos elementos predominantes da cultura corporal (COLETIVO DE AUTORES, 2009).

período importante para a área tanto no contexto nacional como internacional com diversos marcos legais que o evidenciam como um importante fenômeno social a ser considerado dentro da estrutura estatal.

Esta breve contextualização sobre as políticas de esporte no país nos auxilia a compreender que a Política Pública não se trata basicamente das leis formuladas e publicadas. Para pensar nas Políticas Públicas de Esporte é necessário ir além da publicação de leis, decretos e diretrizes. Segundo Starepravo, Souza e Marchi Júnior (2011, p. 234) “a política pública muitas vezes é apenas a parte mais visível de todo um processo desenvolvido num espaço social específico”. Inicialmente a legislação que regulamentava o esporte nacional era pautada no investimento, controle e fiscalização do esporte que era desenvolvido pelas instituições autônomas, com o passar dos anos e a popularização e massificação do esporte no país, podemos ressaltar o desenvolvimento de ações voltadas para o contexto social.

5.2 Políticas Públicas de Esporte no Estado do Paraná

O esporte paranaense tem em sua origem ligação direta com a formação de clubes sociais em meados da década de 1920. Segundo Mezzadri (2000) os primeiros clubes surgem com o desenvolvimento da sociedade paranaense por meio da imigração, das novas composições econômicas, políticas e culturais do Estado, principalmente no período de 1880 a 1920 (MEZZADRI, 2000).

A história do esporte paranaense, não destoa da história do esporte, já citada, em âmbito nacional. Assim como os primeiros registros apontam para o financiamento do esporte por parte do Estado e o desenvolvimento das ações por meio de instituições privadas, no Paraná o processo de financiamento do esporte foi semelhante. De acordo com Mezzadri (2000, p. 63) “a finalidade inicial com essa ação era agregar os indivíduos nos clubes e dar continuidade à própria estrutura esportiva e social que já vinha sendo realizada”.

Com a demanda de clubes e a realização de eventos esportivos, viu-se necessário a estruturação de uma instituição responsável por organizar as ações esportivas do Estado, desta forma:

Foi fundada em 23 de maio de 1932 a Liga Atlética Paranaense, que anos depois se transformou na Federação Desportiva Paranaense. Nessa entidade estavam estruturados, numa primeira fase, os

departamentos de Atletismo, Bola ao Cesto, Volley Ball e Hand - Ball e posteriormente vieram os departamentos de Natação, Halterofilismo, Ginástica, Pugilismo e Punhobol (MEZZADRI, 2000, p. 34).

No entanto, foi a partir da regulamentação do esporte brasileiro em 1941 e com o desenvolvimento social e econômico gerado pela ocupação territorial na década de 1950, que a estrutura do esporte no Paraná passou a se modificar. Fundada em 09 de junho de 1943, a Federação Desportiva Paranaense se desenvolveu sob a tutela e fiscalização federal, constituindo-se como o eixo de desenvolvimento do esporte paranaense (MARTINS, 2004).

Tanto a Lei n. 3.199/41 quanto o crescimento populacional do estado ocasionaram certas tensões na sociedade, que acabaram resultando em uma reestruturação do esporte no Paraná na década de 1950. Com o crescimento populacional e o avanço de organizações sociais em todo o estado, o governo do Paraná passou a formular projetos em diversas áreas, como em saúde, educação, habitação, saneamento, infraestrutura e esporte (MEZZADRI, 2000).

A necessidade de maior amplitude na atuação governamental em todo o território estadual, acabou desencadeando acontecimentos que reordenaram o desenvolvimento da sociedade paranaense em geral. No esporte em particular, esse reordenamento pode ser notado principalmente a partir da criação da Divisão de Educação Física e Esporte do Departamento de Ensino da Secretaria Estadual de Educação e Cultura, em janeiro de 1951, somada à criação de um Conselho Regional de Esporte (MARTINS, 2004).

O início da ação governamental nas estruturas esportivas foi marcado por três acontecimentos. Primeiro, a criação da Divisão de Educação Física e Esporte da Secretaria Estadual de Educação; segundo, a criação do Conselho Regional de Esportes; e terceiro, a utilização de verbas públicas para financiar a organização e construção dos clubes sociais e esportivos. Paralelamente ao movimento estatal, a sociedade, por intermédio dos clubes sociais e das instituições esportivas, continuava influenciando sobre o principal eixo da estrutura esportiva do Estado, a Federação Desportiva Paranaense (MEZZADRI, 2000, p.62-63).

A formação dessas instituições, possivelmente auxiliou na organização das primeiras ações concretas de uma política pública para a estrutura esportiva no estado. Mezzadri (2000), ressalta a importância desse momento na história do esporte paranaense, para o autor, neste momento os clubes e o governo caminhavam paralelamente para estabelecer situações de

interdependência, haja vista que o governo precisava das instituições sociais e os clubes necessitavam da tutela financeira fornecida pelo governo.

Em 1951, a Federação Desportiva Paranaense passa a desmembrar-se e resulta na criação de federações específicas para diferentes modalidades esportivas, iniciando um novo reordenamento na estrutura esportiva do estado. Segundo Martins (2004), esse movimento acabou reforçando os investimentos governamentais no esporte e acarretando na criação dos Jogos Abertos do Paraná³³, Jogos Escolares do Paraná e dos Jogos Universitários do Paraná,

[...] os eventos esportivos organizados pelo governo buscavam uma convergência entre as modalidades praticadas pela sociedade e os interesses governamentais [...] O governo do Estado não interferia diretamente nos clubes esportivos e muito menos nas modalidades praticadas no interior deles, mas interferiu de maneira mais direta na estrutura esportiva do Paraná e na diversificação da rede de interdependência entre o Estado e a sociedade com a organização dos eventos esportivos (MEZZADRI, 2000, p. 72-73).

O governo passa então a concentrar a organização das atividades esportivas, uma vez que detinha o poder de fiscalização, instrumentalização e financiamento do esporte no estado. As práticas esportivas desenvolvidas no interior dos clubes continuavam, mas sem a força inicial que exerciam na estruturação esportiva (MEZZADRI, 2000).

A partir de então, o governo passa a investir na estrutura esportiva³⁴, viabilizando recursos para a construção de espaços esportivos como ginásios, quadras e espaços de esporte em diversas regiões do estado. Tais recursos eram destinados a Secretaria Estadual de Educação, na qual estava vinculada a Divisão de Educação Física e Desporto (MEZZADRI, 2000).

A presença do estado na regulamentação e fiscalização das entidades esportivas foi ainda maior durante o período do regime militar estabelecido no país entre as décadas de 1960 e 1980. De acordo com o que afirma Mezzadri (2000, p. 77) “no final da década de 70, a proposta governamental estava bem delineada, abrangendo teoricamente todos os segmentos da sociedade, seja no âmbito escolar, do tempo livre ou da alta competição”.

³³ A primeira edição dos Jogos Abertos do Paraná foi realizada em 1957, na cidade de Londrina (MEZZADRI, 2000).

³⁴ A criação de espaços públicos para o esporte foi regulamentada na Constituição do Estado do Paraná, de 1967 (MEZZADRI, 2000).

Com o fim do Regime Militar, e a publicação de uma nova Constituição Federal em 1988, o governo do Paraná publica uma nova versão da Constituição Estadual em 1989, e regulamenta em seu artigo 197 os deveres do estado do Paraná em relação ao esporte:

Art. 197. É dever do Estado fomentar as atividades desportivas em todas as suas manifestações, como direito de cada um, assegurando: I - autonomia das entidades desportivas e associações, quanto à organização e funcionamento; II destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional e amador; III - incentivo a programas de capacitação de recursos humanos, à pesquisa e ao desenvolvimento científico aplicado à atividade esportiva; IV - criação de medidas de apoio e valorização do talento desportivo; V - estímulo à construção, manutenção e aproveitamento de instalações e equipamentos desportivos e destinação de área para atividades desportivas, nos projetos de urbanização pública, habitacionais e nas construções escolares; VI - tratamento diferenciado para o desporto profissional e não profissional; VII - equipamentos e instalações adequados à prática de atividades físicas e desportivas pelos portadores de deficiência (PARANÁ, 1989, p.60).

Desde então, o governo deu sequência ao desenvolvimento das principais competições esportivas que já vinha desenvolvendo desde a década de 1950, baseando-se assim, suas principais ações de políticas públicas de esporte no estado em eventos de natureza competitiva.

No que se refere a administração dessas ações esportivas, elas estavam diretamente ligadas ao campo educacional, uma vez que, os órgãos governamentais que regiam o esporte paranaense estavam sempre vinculados a Secretaria Estadual de Educação, fato que podemos observar no quadro abaixo, no qual buscamos organizar cronologicamente as estruturas que administraram o esporte no estado do Paraná até os dias de hoje:

Quadro 2 - Estruturas Administrativas de Esporte do Paraná.

Estrutura Administrativa	Data
Secretaria de Estado Extraordinário para Assuntos da Cultura e do Esporte.	15/03/1979
Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte - Conselho Regional de Desportos passa a denominar-se Conselho Estadual do Esporte	18/06/1979
Conselho Estadual do Esporte volta a denominar-se Conselho Regional de Desportos.	06/12/1984
Criada a Fundação de Esportes do Paraná. Muda a denominação de	03/06/1987

Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte para Secretaria de Estado da Cultura.	
Fundação de Esportes do Paraná passa a denominar-se Fundação de Esporte e Turismo - FESTUR.	22/05/1989
Transforma em Autarquia a Fundação de Esporte e Turismo.	16/07/1991
Criada a Secretaria de Estado do Esporte e Turismo. Criada a autarquia PARANÁ ESPORTE, vinculada à Secretaria de Estado do Esporte e Turismo.	01/02/1995
Aprova o regulamento da Secretaria de Esporte e Turismo e institui o Conselho Estadual de Esporte e Lazer.	28/04/1995
Extinta a Secretaria de Estado do Esporte e Turismo.	04/01/2001
A autarquia PARANÁ ESPORTE passa a vincular-se à Secretaria de Estado do Governo - SEEG.	12/01/2001
A autarquia PARANÁ ESPORTE passa a vincular-se à Secretaria de Estado da Educação. O Conselho Estadual de Esporte e Lazer passa para o âmbito de atuação da Secretaria de Estado da Educação.	23/04/2003
Criada a Secretaria de Estado do Esporte - A PARANÁ ESPORTE passa a denominar-se Instituto Paranaense de Ciência do Esporte/IPCE, vinculado à Secretaria de Estado do Esporte.	16/12/2011
Extingue a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo, e cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo.	13/10/2013

Fonte: Página oficial da Secretaria Estadual de Esporte e Turismo: www.esporte.pr.gov.br

Como podemos observar, várias alterações ocorreram na estrutura administrativa do esporte paranaense, no entanto, a promoção de políticas públicas voltadas a realizações de Jogos Oficiais parece não sofrer tantas alterações. De acordo com Boudieu (2014, p. 85), considera-se como oficial aquilo que basicamente é o público, que conquista a legitimidade perante a um grupo, "é a ideia que o grupo tem de si mesmo, e a ideia que ele pretende professar de si mesmo, a representação que ele pretende dar de si mesmo quando se apresenta como grupo" neste caso o grupo seria os agentes que ao longo dos anos participam das competições desenvolvidas pelo Estado.

Quando realizado um levantamento na página oficial da Casa Civil – Sistema Estadual de Legislação – no qual consta todos os documentos publicados pelo estado do Paraná desde 1988, não encontramos projetos

voltados a promoção de políticas públicas de esporte. Entretanto, se buscarmos pela palavra “jogos” a partir do ano de 1957, todos os registros apontam para a promoção do esporte amador. Apenas em 2011 encontramos o primeiro registro de incentivo ao esporte educacional, na Resolução 004/2011, publicada em 18 de novembro de 2011 que dispõe sobre as diretrizes básicas para a prática esportiva tendo em vista o Direito Fundamental ao esporte e à formação/profissionalização de crianças e adolescentes (PARANÁ, 2011)

Outra menção evidente ao esporte de rendimento como prioridade das ações do estado do Paraná, é a publicação do decreto nº 7.840 de 25 de março de 2013 que afirma como Jogos Oficiais do Estado os seguintes eventos: os Jogos Abertos do Cantuquiriguaçu, Jogos Abertos do Norte do Paraná, Jogos Abertos do Paraná, Jogos Abertos do Vale do Ivaí, Jogos Abertos Paradesportivos do Paraná, Jogos da Juventude do Paraná, Jogos Escolares do Paraná, Jogos Estudantis da Primavera, Jogos Universitários do Paraná (PARANÁ, 2013).

Ainda em 2013 a Secretaria Estadual de Esporte e Turismo – SEET, lança o programa Talento Olímpico Paranaense, que visa auxiliar financeiramente atletas e técnicos que se dedicam ao rendimento em modalidades olímpicas. A atual administração da SEET ainda ressalta programas como o Paraná Saudável, Verão Paraná e Prêmio Orgulho paranaense como ações de promoção e incentivo ao esporte.

Assim como no nível federal, o estado do Paraná realiza seu planejamento orçamentário por meio de programas. No cenário paranaense esses programas são desenvolvidos pela SEET e executados pelo Instituto Paranaense de Ciência do Esporte - IPCE, órgão vinculado a secretaria estadual. O atual programa de governo que se refere ao esporte é intitulado no Plano Plurianual 2016 - 2019 como "PARANÁ: Esporte e Turismo, um estado de Bem Estar" suas ações específicas para o esporte estão intituladas como "Desenvolvimento das Políticas Públicas de Esporte, Lazer e Atividade Física" e "Implementação das Políticas Públicas de Esporte, Lazer e Atividade Física", sem maiores detalhes sobre tais ações e tendo como previsão de recursos o valor de R\$ 23.685.426 reais e R\$ 156.498.455 reais respectivamente que juntas representam cerca de 91% do recurso previsto para a SEET no período de 2016 a 2019 (PARANÁ, 2015, p. 152).

Outro ponto importante que nos cabe ressaltar é a Política de Incentivo ao Esporte do Estado do Paraná, Lei nº 17.742 de 30 de outubro de 2013 que visa a destinação de recursos fiscais a projetos esportivos, assim como a Lei nº 11.438 de Incentivo ao Esporte do Governo Federal. Entretanto, a lei paranaense foi sancionada, mas não entrou em vigência por ainda não haver uma regulamentação da mesma.

Até aqui foi possível apresentar recortes do histórico do esporte paranaense, que inicialmente era desenvolvido por clubes sociais e foi paulatinamente administrado pelo governo do estado e que hoje tem como principais ações de políticas públicas a promoção de eventos esportivos.

A mesma autonomia que é idealizada na Constituição Federal de 1988, também tem destaque na Constituição Paranaense o que acarreta diversidade de ações em cada região e município do Estado. Assim como a estrutura administrativa estadual passou por diversas alterações em sua estrutura burocrática, situação semelhante parece acontecer em nível municipal, que abordaremos com mais aprofundamento no capítulo a seguir.

6. GESTÃO PÚBLICA E RECURSOS FINANCEIROS

Neste terceiro capítulo retomamos a discussão a respeito da gestão de esporte e as respectivas políticas públicas que permeiam este contexto. Ainda que seja facultativa a criação de estruturas administrativas específicas para a área esportiva, muitos estados e municípios já desenvolviam ações para fomentar a prática esportiva para a população por meio de Secretarias, Departamentos e Fundações de Esporte antes mesmo da União ter uma estrutura administrativa própria, isto é, o Ministério do Esporte que foi criado em 2003 durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Ainda neste capítulo discutiremos questões relacionadas a legislação que regulariza o orçamento público em esfera federal, estadual e municipal. Nos propomos a identificar as formas de financiamento que promovam o desenvolvimento do esporte municipal assim como a importância do planejamento juntamente com as questões orçamentárias.

Dessa forma, é necessário destacarmos determinados conceitos que estão atrelados ao desenvolvimento da gestão pública, como a Administração Pública, os agentes que nela se inserem e seu envolvimento com as Políticas Públicas. Compreendemos que tais temas são necessários, considerando que serão peças fundamentais para a análise proposta por esta dissertação.

6.1 Administração Pública

A administração pública pode ser entendida como um “conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998 p. 10). Meirelles (1998), apresenta uma visão no sentido formal, operacional e global para buscar a definição sobre o que vem a ser a Administração Pública. De acordo com a autora:

A Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a execução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado

à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1998, p. 12).

Em uma visão mais utópica, administração pública ainda pode ser entendida como um conjunto de atividades destinadas ao processo de execução de tarefas consideradas de interesse público em forma coletiva que visem o bem comum (BOBBIO, 2010).

O modelo de administração vigente atualmente em nosso país pode ser considerado um modelo recente. Em 1995 tem origem o Plano Diretor de Reforma do Estado onde a administração pública brasileira deixaria de exercer o modelo de Administração Pública Burocrática³⁵ passando a executar o modelo de Administração Pública Gerencial³⁶. O modelo gerencial é conhecido como um novo modelo de administração pública, mais descentralizado e que volta seus olhares para a autonomia administrativa, gerenciamento de necessidades coletivas e elaboração de políticas públicas, “a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1995, p.16).

No século XX, com a ampliação do papel do Estado sobre questões de cunho social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – tornou-se inadequada, pois, apesar de ser considerada capaz de evitar a corrupção ou o nepotismo, era lenta, cara e ineficiente, fazendo sentido para um Estado pequeno, mas não para um novo modelo muito mais complexo (GOMES, 2000).

No entanto, o antigo modelo de administração ainda parece se fazer presente em vários setores da administração pública, apontando que tal substituição venha ocorrendo de forma gradativa. Entre os vários desafios de

³⁵ A administração pública burocrática surgiu no século XIX conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi-se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle (BRASIL, 1995, p.15).

³⁶ Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. (BRASIL, 1995, p. 15-16).

uma mudança no modelo de administração do Estado, Rúa (1997), aponta dois conceitos importantes que acompanham as discussões frente a essa nova fase da administração pública brasileira. O primeiro envolve características do sistema político, tratando-se da dimensão de governabilidade. O segundo, refere-se a dimensão de governança, que para a autora trata-se da:

Maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento, e que envolve os modos de uso da autoridade expressos mediante arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro e fora dos limites da esfera econômica (RUA, 1997, p. 134).

O conceito de governança compreende eixos importantes neste trabalho: capacidade financeira e administrativa da gestão pública. A primeira refere-se à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, garantir a continuidade das políticas já em andamento e introduzir novas políticas públicas, e a segunda diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa (RUA, 1997).

Ainda que tenha passado por alterações, o modelo de administração pública gerencial estabelecido no Brasil após 1995 aponta uma nova forma de administrar o serviço público, no entanto, não parece ter modificado o modelo burocrático das estruturas administrativas já culturalmente presentes no serviço público. O modelo de administração se altera, mas a estrutura burocrática permanece. A autonomia proposta aos estados e municípios pela Constituição Federal de 1988 possibilita que cada um possa estruturar sua administração da forma que julgar melhor.

Ao mesmo tempo em que essa autonomia designada aos estados e municípios pode contribuir para a administração local, ela pode acabar tornando-se um peso para estes entes. Pensando em uma abordagem mais ampla sobre a administração pública, Pereira (2012, p.10) afirma que ela:

Deve ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e como se atendem aos interesses públicos.

No Brasil, a organização político-administrativa é descrita na Constituição Federal (1988, p. 9), como aquela que “compreende a União, os

Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. A estrutura administrativa do setor público abrange o poder Executivo e Legislativo nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – e Judiciário apenas na esfera federal e estadual. É por meio da Administração Pública que o Estado deve se organizar para prestar serviços para a sociedade (BERNARDI; BRUDEKI, 2013).

A carta constitucional ao prever a autonomia administrativa para estados e municípios também aponta que a Administração Pública deve obedecer a alguns princípios como o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. O princípio da legalidade emana do Poder Legislativo, representando o interesse do povo, aqueles que elegeram os representantes da sociedade. No mesmo sentido, o princípio da moralidade obriga que ações dos representantes eleitos devam atuar de acordo com a justiça e equidade, visando a honestidade em seus atos administrativos. O princípio da impessoalidade impõe que a atividade administrativa deve tratar a todos com igualdade, sem que ocorra privilégios e distinção a qualquer cidadão. Por último, o princípio da publicidade onde a administração pública deve fornecer informações públicas dos atos administrativos, desde que tais informações não violem a integridade de alguma pessoa (COSTA, 2010).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) traz em seu art. 37 que a administração pública pode ser direta ou indireta e que deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Grande parte das estruturas administrativas (secretarias, departamentos, diretorias e divisões) de esporte dos municípios que participaram desta pesquisa são consideradas parte da administração direta.

Os órgãos da administração direta estão sob responsabilidade do gestor maior, no caso dos municípios, o prefeito. Esses órgãos não possuem personalidade jurídica própria, pois compõe o poder executivo e o financiamento de sua estrutura funcional e de suas ações é feito através do orçamento público. Entretanto, também compõem nosso quadro de estruturas administrativas, aquelas que fazem parte da administração indireta – Autarquias e Fundações de Esporte. Estas entidades possuem uma personalidade jurídica própria, prestam serviços públicos, mas não estão diretamente ligadas ao chefe do poder executivo (TEIXEIRA, 2012).

De acordo com Bernardi e Brudeki (2013) a administração pública também pode ser considerada como a mediação entre Estado e sociedade, afim de satisfazer o interesse público:

A função da administração pública poderia, então, ser considerada o meio para satisfazer ao interesse público e ao fim público, que são os interesses coletivos e o bem comum. Esses interesses e fins públicos serão materializados em normas constitucionais e em leis que norteiam os objetivos estabelecidos pelo Estado (BERNARDI; BRUDEKI, 2013, p.42).

Portanto, a partir das demandas que emergem da população a administração pública deve elaborar políticas públicas visando supri-las por meio de serviços públicos, com o objetivo fundamental de bem estar social. A política pública condicionada ao processo de aplicação dos serviços públicos, é constituída como uma atividade social, entendida como uma ação do governo para tentar solucionar as necessidades da população (DIAS; MATOS, 2012). Dessa forma a política deve ser praticada em função de uma área de atuação, seja ela a educação, a saúde, a segurança pública, esporte, etc. No caso municipal, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) afirma que o município deve organizar e prestar os serviços públicos que sejam de interesse local.

Ao buscar uma definição de política pública, Souza (2003) afirma que são muitas as definições existentes e que em sua maioria dedicam-se a enfatizar o papel da política pública na solução de problemas e como dever do Estado. No entanto, a autora realça a importância em considerar outros aspectos importantes vinculados ao desenvolvimento de uma política como o embate em torno de ideias e interesses dos agentes vinculados ao governo, agentes de outras instituições e grupos sociais, “por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos” (SOUZA, 2003, p. 13).

Há diferentes modos de classificar os agentes que participam do processo de construção de uma política, Dias e Matos (2012), nos apresentam algumas tipologias de agentes e caracterizam como Agentes Fundamentais os políticos e alta equipe administrativa, isto é, presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários, senadores, deputados e vereadores. É nesta categoria que podemos encontrar os secretários e diretores municipais de esporte participantes deste estudo.

Outra forma de classificação desses agentes é a partir da definição de Meirelles (1998), ao descrever os agentes públicos como “pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal” que são responsáveis por desempenhar as funções atribuídas ao cargo que estão vinculadas. Para a autora, os agentes públicos podem ser classificados como: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.

Os agentes políticos são aqueles que compõe o Governo, exercem funções e mandatos temporários, entretanto, não são considerados como funcionários ou servidores públicos, como por exemplo os chefes do poder Executivo e Legislativo – presidente, governadores, prefeitos, ministros, secretários de estados e municípios, senadores, deputados e vereadores (MEIRELLES, 1998).

A autora entende como agente administrativo aqueles que são diretamente vinculados ao Estado, via relação profissional como servidores públicos concursados ou contratados temporariamente. A classificação de agentes honoríficos é curiosa, esses agentes seriam cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício o setor público e, normalmente, sem remuneração (MEIRELLES, 1998).

Agentes delegados seriam aqueles que recebem o encargo de executar atividades, obras ou fornecer serviços públicos em nome próprio, mas estando sob fiscalização permanente do Estado. Entre esses agentes encontramos concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, por exemplo. A última classificação que a autora apresenta é a de agente credenciado, que seria aquela pessoa que recebe o ofício da Administração para representá-la em atos específicos ou atividade, mediante remuneração do Poder Público, como exemplo, citado pela autora um cientista brasileiro que represente o nosso país em convenção científica internacional com o custeio do Estado (MEIRELLES, 1998).

Os agentes que nos auxiliam nesta análise ocupam cargos de gestão dentro da estrutura administrativa responsável pelo esporte municipal. Partindo do pressuposto de que a política pública é advinda de uma ação do Estado

frente a uma demanda da sociedade, o papel da Administração Pública, e dos agentes políticos que estão à frente da gestão pública de determinada área, é primordial para promover ações que possibilitem o desenvolvimento da mesma, no nosso caso, o desenvolvimento do esporte em âmbito municipal.

6.2 Orçamento Público e Recursos Financeiros

Como vimos, nas últimas décadas a administração pública brasileira passou por importantes mudanças, que visavam aumentar a eficiência dos fatores de produção e da qualidade dos serviços prestados, principalmente com o incentivo à inovação e por meio da revisão de paradigmas associados aos modelos patrimonial e burocrático de administração pública. Um exemplo claro é a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995 (ABREU; GOMES, 2010).

No processo orçamentário brasileiro, isso não foi diferente. A busca pela melhoria das funções relativas ao orçamento promoveu diversas inovações nesse processo. A reforma do Estado não se restringe apenas a reestruturação do setor administrativo e ao equilíbrio fiscal, ela tem como objetivo principal a consolidação do processo democrático, a estabilidade econômica e o amplo desenvolvimento sustentável anexo a justiça social (PEREIRA, 2010).

Para o desenvolvimento de uma política pública é necessário que haja planejamento das ações e no que tange as questões financeiras, da mesma forma há a necessidade de planejamento dentro das estruturas administrativas para que as ações ocorram da maneira como foram planejadas.

O orçamento público surge no Brasil logo após a revolução pernambucana, no ano de 1817, quando, segundo Nascimento (2010, p.94), “D. João VI criou vários impostos no país”. De acordo com Castro (2016, p.39), “a consolidação do primeiro orçamento brasileiro, no entanto, ocorreu somente em 1830 mediante a aprovação do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830”. Em termos históricos, o orçamento público no país passou por três momentos: orçamento tradicional, orçamento de desempenho e o orçamento-programa (NASCIMENTO, 2010).

O orçamento tradicional pautava-se como instrumento de controle sobre o poder executivo e tratava de uma lista de meios utilizados pelo Estado para realizar suas ações. Alguns termos importantes surgiram a partir de então,

como a classificação de receitas e despesas por unidade administrativa e classificação por objeto de gasto ou elemento de despesa (NASCIMENTO, 2010).

Em relação ao orçamento de desempenho, as atenções eram voltadas às ações que o governo faz, e não apenas nas coisas que ele compra ou gasta. Para Nascimento (2010, p. 95), “o orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos”. Ainda que baseado em programas, o orçamento de desempenho não é considerado um tipo de orçamento-programa³⁷, por não estar vinculado a um sistema de planejamento. Desta forma,

O orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos, objetivos metas para quais a administração solicita os fundos necessários, identifica os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos medem as realizações e os trabalhos realizados dentro de cada programa (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Essa etapa do orçamento público brasileiro estabelece basicamente o planejamento das ações e a previsão de recursos destinados a realizações destas ações. A Constituição de 1988 apontou a necessidade de integrar os processos de planejamento e orçamento ao elaborar instrumentos básicos para esse fim, promovendo assim um avanço em relação ao orçamento da administração pública (CASTRO, 2016).

Essa nova política fiscal foi potencializada estrategicamente no processo decisório de elaboração de projetos de lei como o Plano Plurianual³⁸ que é destinado as ações de médio prazo que não coincidam com o mandato dos chefes do executivo, da Lei Orçamentária Anual, referente ao orçamento anual, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias³⁹, que serve de elo de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Posteriormente, em 2000, é publicada a

³⁷ Instituído em 1967 a partir do Decreto-Lei nº200, mais especificamente no Artigo 16 (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

³⁸ O Plano Plurianual é um documento de natureza jurídica que tem como propósito definir, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da ação pública para um período de quatro anos (BRASIL, 1988).

³⁹ Documento de natureza jurídica elaborado a partir do Plano Plurianual que tem como propósito estabelecer as metas e as prioridades na administração pública para o período de um ano, direcionado a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988).

Lei Complementar nº 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (NASCIMENTO, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal criou vínculos mais específicos entre o Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual. O artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal afirma que a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível ao Plano Plurianual e as diretrizes orçamentárias, estabelecendo que o documento “conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º” (BRASIL, 2000).

Competem aos órgãos de planejamento a coordenação dos trabalhos de elaboração do Plano Plurianual, promovendo assim a participação das várias áreas de interesse, responsáveis pela elaboração das Lei de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais, garantindo assim a integração desejada na Lei de Responsabilidade Fiscal (NASCIMENTO, 2010).

Estados e municípios, assim como o governo federal devem seguir o que está previsto pelas leis orçamentárias em vigência no país. A arrecadação de impostos deve ser convertida em serviços para a comunidade, em todas as áreas de atuação do poder público, como saúde, educação, moradia, saneamento básico, entre outros. Segundo Nascimento (2010, p. 116),

A arrecadação tributária constitui a principal fonte de recursos utilizados no financiamento dos programas governamentais. Ressalta-se que muitos estados e municípios brasileiros sobrevivem a partir de transferências do governo Federal, do Fundo de Participação Estadual e do Fundo de Participação dos municípios.

Nos estados, as principais formas de arrecadação são a partir do recolhimento de tributos como o Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadoria – ICMS e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. No que tange os municípios, suas principais fontes de arrecadação são o recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU (NASCIMENTO, 2010), o que torna muitos municípios como os analisados por este trabalho, dependentes de repasses realizados pelos

⁴⁰ Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

governos federais e estaduais, como do Fundo de Participação dos Municípios⁴¹.

Em relação aos recursos destinados ao esporte, não existe um valor pré-estabelecido que seja destinado ao desenvolvimento das ações de esporte. A Lei Pelé (BRASIL, 1998), em redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011, defini as fontes de recursos extraorçamentários do Ministério do Esporte para o desenvolvimento das ações, de acordo com a legislação:

Art. 6º Constituem recursos do Ministério do Esporte: I - Receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei; II - Adicional de quatro e meio por cento incidente sobre cada bilhete, permitido o arredondamento do seu valor feito nos concursos de prognósticos a que se refere o Decreto Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, e a Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979, destinado ao cumprimento do disposto no art. 7º; III - doações, legados e patrocínios; IV - Prêmios de concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal, não reclamados; V - Outras fontes; VI - 10% (dez por cento) do montante arrecadado por loteria instantânea exclusiva com tema de marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual, sujeita a autorização federal (BRASIL, 1998).

No que tange estados e municípios, esse recurso do Ministério do Esporte seria proveniente de programas e projetos implantados por meio de convênios estabelecidos entre o próprio Ministério e os governos estaduais e municipais. Santos, Starepravo e Neto (2015) ressaltam que municípios de pequeno porte, não possuem instrumentos fiscais para a elaboração de ações que possam auxiliar na formulação de projetos na tentativa de financiamento externo, pois apresentam dificuldades de várias ordens para pleitear programas federais que exigem contrapartidas, tornando-os dependentes da política e do financiamento local.

Não há a obrigatoriedade de um percentual mínimo de repasse para o desenvolvimento das ações de esporte, ainda que discussões venham ocorrendo para que um valor de referência seja estabelecido para fomentar as ações de esporte, o que de concreto conseguimos encontrar até então, são apenas propostas. O documento final da II Conferência Nacional do Esporte

⁴¹ Transferência da União para o Fundo de Participação dos municípios, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual (BRASIL, 1988).

realizada em 2006, apresenta indicativos do possível Sistema Nacional de Esporte e Lazer onde um de seus quatro eixos seria o de financiamento. Entre as propostas sobre financiamento destacamos a que propõe "a vinculação e destinação do percentual mínimo serão de 1% e isonômicas nos três níveis de governo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal)" além da criação e manutenção de fundos para financiar o desenvolvimento de políticas de esporte e lazer em todos os níveis (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009).

Esporadicamente estados e municípios elaboram leis que fundamentem o financiamento esportivo, no tocante a sua realidade. A Constituição paranaense, cita em seu Artigo 197, que é dever do estado fomentar atividades esportivas em todas as suas manifestações (educacional, participação, rendimento e formativo). Mais precisamente a "destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional e amador" aplicada diretamente na principal Política Pública de Esporte que o estado do Paraná desenvolve, a realização de Jogos Oficiais (PARANA, 1989, p. 60).

6.3 Gestão Pública Municipal de Esporte

Como vimos até aqui, o processo de descentralização da gestão pública iniciado após a Constituição de 1988, acarreta alguns pontos que podem ser considerados como positivos, principalmente no que diz respeito à proximidade dos beneficiários com as ações sociais a partir da redução da burocracia. Isto tem como preceito possibilitar a diminuição de custos atrelada ao aumento da eficácia e eficiência na aplicação de políticas públicas, que passaram a atuar em consonância com as realidades regionais e locais (REZENDE; SLOMSKI; CORAR, 2005).

Na concepção de Rezende, Slomski e Corar (2005), "essa aproximação do governo com a comunidade leva a uma maior participação do cidadão como parceiro na administração e agente fiscalizador". Dessa forma, para os autores, dentro do modelo atual de administração pública, exige-se do gestor uma maior competência e transparência na aplicação dos recursos governamentais a fim de atender as demandas da população. De acordo com Menezes (2009, p. 67),

os estudos acadêmicos sobre o processo de descentralização, relacionados com a ação do Estado dentro do marco federativo e de organização social, assumem cada vez mais importância no contexto de mudanças na gestão e governança das cidades brasileiras.

Durante a transição do século XIX para o século XX os países considerados desenvolvidos passaram a atender as pressões sociais e concomitantemente dar prioridade a prestação de serviços públicos. É onde surge o conceito de bem-estar social, que se consolidou no século XX com o Estado "fornecendo uma série de serviços para melhorar a qualidade de vida da população, em todas as áreas; saúde, educação, segurança, proteção social, habitação, transporte, saneamento, etc" (BRUDEKI; BERNARDI, 2013, p. 48). No Brasil a preocupação com a oferta de serviços públicos começa, mais efetivamente no período Republicano (BRUDEKI; BERNARDI, 2013).

Se retomarmos a ideia de que políticas públicas caracterizam a ação do Estado frente a uma demanda da sociedade, então é nas políticas públicas que os gestores se apóiam para subsidiar esse novo conceito de prestação de serviço público. A Constituição Federal de 1988 auxilia os gestores ao especificar que o município possui autonomia para tratar de interesses locais. Para Menezes (2009), "os municípios brasileiros foram os mais beneficiados pela descentralização tributária" ocorrida na década de 1990, sendo que, esse processo deu aos municípios uma melhor conjuntura para a aplicação de recursos próprios para financiar e administrar sua receita.

Ainda que essa autonomia tenha sido proposta, em nada garante sua efetivação. As amarras com gastos definidos em áreas como a Educação e a Saúde comprometem a autonomia dos arranjos financeiros em nível municipal, descaracterizando em parte sua autonomia administrativa.

A descentralização político-institucional foi acompanhada da ampliação de recursos fiscais e das competências tributárias dos municípios e do mais expressivo processo de fragmentação dos municípios brasileiros. Esta situação, sem similar recente em outros estados nacionais, despertou preocupações sobre as conseqüências da falta de estabilidade no ordenamento federativo, do desperdício fiscal e da instabilidade na gestão das políticas públicas (TOMIO, 2005, p. 104).

Em estudo realizado em municípios da região Nordeste do país, Menezes (2009) expõe a dificuldade de arrecadação municipal e dependência financeira dos repasses realizados pelos governos federais e estaduais. Ainda que possuam características⁴² diferentes, muitos municípios do estado do

⁴² O estado de Pernambuco tem uma população estimada em 9.345.173 habitantes no ano de

Paraná também apresentam esta mesma realidade, para Menezes (2009, p. 78):

A maioria dos municípios tem de sobreviver à custa de transferências federais e estaduais. Esse fato mostra que muitos governos locais não aumentaram seu grau de independência política e financeira com a descentralização, o que afeta, obviamente, a autonomia política local, ou seja: faltam a muitos governos locais condições próprias para a sobrevivência e existência.

De acordo com Dias e Matos (2012), nas últimas décadas os governos municipais vêm assumindo maiores responsabilidades no atendimento das demandas da sociedade, via o processo de descentralização. Os autores afirmam que para uma política pública atingir seus objetivos são necessárias quatro etapas, são elas o “grau de profissionalismo na administração; o estilo de política e gestão; os atores envolvidos; e, principalmente a forma como esses fatores alinham-se” (DIAS; MATOS, 2012, p. 174).

Como são considerados entes federados portadores de autonomia para organizar-se administrativamente, os municípios brasileiros apresentam diferentes estruturas administrativas. Diretamente ligado a gestão municipal encontram-se os poderes executivo e legislativo. O prefeito, considerado como gestor maior da administração pública municipal, forma juntamente com seus assessores e secretários o corpo do poder Executivo. A Câmara de vereadores é a parte Legislativa desta administração, e é quem deve fiscalizar a gestão do executivo e também propor novas ações que visem o bem comum da população local como leis, ementas, portarias, etc. Os demais agentes inseridos na administração pública são considerados parte do corpo técnico da administração pública municipal, compõe o quadro de funcionários que ingressaram na carreira via concurso público, comprovando capacidade técnica para exercer suas funções.

Em relação as estruturas administrativas, não podemos dizer que são totalmente distintas. De fato, cada município se organiza burocraticamente da forma que lhe convém, o que acarreta uma diversificação nas estruturas administrativas de município para município. É facultativo aos municípios

2015 distribuídos em 185 municípios. O estado possui um território de 98.076,109km². De acordo com dados do IBGE, o rendimento nominal mensal domiciliar per capita de sua população é de R\$ 822,00. O estado do Paraná teve sua população estimada para 2015 em 11.163.018 habitantes distribuídos em 399 municípios em seu território de 199.307,945km² e com rendimento nominal mensal de R\$1.241 reais (IBGE, 2016).

constituir sistemas próprios de esporte, mas ainda assim o financiamento de ações na área esportiva devem ocorrer (BRASIL, 1998). Sendo assim, a administração municipal não possui uma estrutura padrão para sua organização burocrática, como no caso da administração municipal de esportes. De acordo com Saldanha Filho (2003, p.2):

Entre as opções de lazer, o esporte se constitui numa área privilegiada pela procura da população, caracterizando-se também como um campo de trabalho que vem crescendo gradativamente. Diante disso, criou-se no poder público órgão específico de gestão de políticas públicas que variam nos diversos municípios e unidades federativas em: secretarias, fundações, departamentos ou diretorias, assim como variam o nível de autonomia administrativa e financeira dos mesmos.

A diversidade das estruturas administrativas do órgão responsável pelo esporte municipal não é uma característica exclusivamente paranaense, visto que, a análise de Saldanha Filho (2003) foi realizada perante estudo em cidades do Rio Grande do Sul. Nesse capítulo buscamos trabalhar com as questões centrais que orientam esta dissertação, relativas ao orçamento público e a administração pública em nível municipal. Dessa forma, já com nosso referencial teórico exposto e temas centrais contextualizados, iniciamos a seguir nosso capítulo de análise de dados.

Como já citado no capítulo anterior, no Paraná quem promove o esporte em nível estadual é a Secretaria Estadual de Esporte e Turismo – SEET, a nível municipal é possível encontrar Secretarias, Departamentos e Fundações de Esporte. A seguir, iniciamos a análise de dados referentes ao orçamento de municípios paranaenses e informações concedidas por agentes responsáveis pelas estruturas administrativas de esporte nos municípios, que são em grande parte pessoas indicadas pelo gestor maior, ou seja, o prefeito. Estes agentes que ocupam os cargos de gestão, nominados como cargos de confiança ou comissionados podem ser ocupados por pessoas que já estão inseridas na administração pública ou não (DIAS; MATOS 2012).

7. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE NO ESTADO DO PARANÁ

Com o anseio de alcançar o objetivo proposto por este trabalho, realizamos até aqui a contextualização de temas relevantes que nos embasa teoricamente durante a realização da nossa análise de dados, etapa essa, que iniciaremos neste capítulo.

A análise contou com informações de 80 municípios do estado do Paraná e de seus respectivos gestores municipais de esporte. Para nos auxiliar a compreender a fala dos entrevistados, se faz necessário traçar um perfil de quem são os 80 agentes públicos que participaram desta análise. Os gestores públicos de esporte responderam a um roteiro de questões relacionadas à gestão, políticas públicas de esporte e lazer e formação. Esta análise se restringe as questões de estrutura administrativa e financiamento das ações de esporte e lazer. Entre os municípios, 79% são considerados municípios de Pequeno Porte I e possuem uma maior representatividade em relação à realidade dos municípios do estado, sendo que dos 399 municípios existentes no estado do Paraná, 312 (78%) são considerados de Pequeno Porte I, ou seja, possuem menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2010).

Dos agentes que participaram da pesquisa, 17 (21,3%) são do sexo feminino e 63 (78,8%) do sexo masculino. Em relação ao nível de escolaridade dos agentes e no tocante a sua remuneração em relação ao cargo ocupado, prevalece o número de profissionais com Ensino Superior completo, com destaque para a formação em Educação Física, como podemos verificar nos quadros abaixo:

Quadro 3 - Remuneração dos agentes

Remuneração	Agentes	Valor
1 a 3 salários mínimos ⁴³	26	32,5%
3 e 5 salários mínimos	28	35%
mais de 5 salários mínimos	26	32,5%

⁴³ Salário do período de elaboração do instrumento: R\$ 724,00 reais.

Fonte: o autor.

Quadro 4 - Nível de Escolaridade dos agentes

Nível de Escolaridade	Agentes	Percentual
Ensino Superior Completo	53	66,3%
Ensino Superior em andamento	1	1,3%
Curso Técnico	1	1,3%
Ensino Médio Completo	20	25%
Ensino Fundamental	5	6,3%

Fonte: o autor.

A análise de dados a seguir, será pautada em dados quantitativos obtidos a partir das entrevistas realizadas com os gestores municipais de esporte e documentos oficiais (orçamento municipal disponível no portal da transparência) conseguidos a partir das páginas oficiais de cada município na internet. É importante mencionar que foram obtidas informações de 74 municípios a partir da coleta de dados referentes ao orçamento municipal no Portal da Transparência, em 6 municípios não foi possível obter essa informação⁴⁴.

O primeiro tópico deste capítulo apresenta informações relativas à estrutura administrativa do órgão municipal de esporte e, em seguida, as questões do financiamento das ações. No terceiro e último tópico buscamos correlacionar os dados obtidos a partir dos documentos oficiais e da fala dos gestores municipais de esporte em relação a estrutura administrativa de esporte dos municípios e as questões de financiamento das ações..

7.1 Estrutura administrativa do órgão municipal responsável pelas políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná

Devido a autonomia administrativa que o município possui para organizar sua estrutura administrativa, os dados obtidos a partir das entrevistas com os gestores nos apresentaram 22 (vinte e duas) nomenclaturas de órgãos que são responsáveis pelo desenvolvimento do esporte nos municípios visitados, como descrito no quadro a baixo:

⁴⁴ Duas situações foram recorrentes entre estes 6 casos: o Portal da Transparência estava fora do ar ou então não fornecia a informação detalhada como estava sendo pesquisada.

Quadro 5 - Órgão municipal responsável pelas políticas públicas de esporte.

Estruturas Administrativas	Quantidade	Percentual
Secretaria de Esporte	19	24%
Departamento de Esporte	16	20%
Secretaria de Esporte e Lazer	8	10%
Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	7	9%
Fundação de Esporte	4	5%
Departamento de Esporte e Cultura	4	5%
Departamento de Esporte e Lazer	4	5%
Secretaria de Educação	2	2,5%
Secretaria de Esporte e Recreação	2	2,5%
Secretaria de Esporte, Cultura e Lazer	2	2,5%
Departamento de Educação, Cultura e Esporte	1	1%
Departamento de Esportes e Cultura	1	1,3%
Departamento de Promoção ao Esporte e ao Lazer	1	1,3%
Diretoria de Esporte e Lazer	1	1,3%
Secretaria de Comunicação, Esporte, Turismo, Indústria e Comércio	1	1,3%
Secretaria de Cultura e Esporte	1	1,3%
Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	1	1,3%
Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	1	1,3%
Secretaria de Educação, Esporte e Cultura	1	1,3%
Secretaria de Educação, Esporte e Lazer	1	1,3%
Secretaria de Esporte e Turismo	1	1,3%
Secretaria de Esporte, Lazer, Juventude e Idoso	1	1,3%

Fonte: o Autor.

Como podemos observar, destacam-se as Secretarias de Esporte (23,8%), os Departamentos de Esporte (20%) e as Secretarias de Esporte e Lazer (10%). Ainda foram citados outros arranjos nos quais o esporte está vinculado, sobretudo a Educação, Lazer, Cultura e Turismo. Se considerarmos ainda as estruturas administrativas nas quais o Esporte está atrelado há outras pastas, mas, que aparecem em posição de referência (primeira área a ser mencionada), totalizamos 33 secretarias, 26 departamentos e 1 diretoria. A estrutura administrativa de esporte mais encontrada nestes municípios são Departamentos de Esporte. Entre todas as estruturas administrativas analisadas, apenas 4 (5%) não apresentam o modelo de administração direta.

Os órgãos que compõe a administração direta são aqueles diretamente ligados ao poder Executivo, no caso dos municípios o Prefeito. De acordo com Teixeira (2012, p. 83), destaca-se como características desses órgãos “a ausência de personalidade jurídica própria” uma vez que estão vinculadas diretamente ao Poder Executivo, que respondem legalmente por tais órgãos e “o financiamento, pelo orçamento público, de sua estrutura funcional e de suas ações”.

Os 6,3% que correspondem ao modelo de administração indireta, estão formalizadas como Fundações de Esporte que possuem personalidade jurídica própria, não estando ligadas diretamente ao Poder Executivo e "executam ou prestam diferentes serviços de interesse público com base em legislação particular, além de manter regime (de relação de trabalho) diferenciado em relação ao dos funcionários públicos estatutários" (TEIXEIRA, 2012, p. 84)

Afim de analisar a gestão de políticas públicas de esporte e lazer, Mezzadri et al. (2006), analisaram quinze municípios do estado do Paraná para diagnosticar a estrutura administrativa nas quais o esporte e lazer municipal estariam inseridos. O trabalho buscou identificar as possibilidades de gestão e os programas de esporte e lazer desenvolvidos nos municípios. Os autores constataram que o esporte municipal muitas vezes é desenvolvido por departamentos atrelados a diferentes Secretarias Municipais e que este fato acaba prejudicando a inserção do esporte e lazer na estrutura dos municípios.

Historicamente o esporte esteve vinculado aos órgãos responsáveis pela Educação, um exemplo desta situação é que em nível federal o esporte esteve

ligado diretamente à Educação durante vários anos, principalmente após a inclusão da Educação Física como disciplina curricular:

A obrigatoriedade do ensino de Educação Física em todos os níveis de ensino, a implementação do processo de formação de professores para esse conteúdo, bem como a constituição de setores administrativos específicos para a Educação Física, tanto no âmbito do Ministério da Educação e Saúde quanto no âmbito das secretarias estaduais correspondentes, são ações características da era Vargas, principalmente do Estado Novo (LINHALES, 1996, p. 97).

O esporte passa a incorporar o sistema educacional a partir de sua vinculação à Educação Física e ao discurso higienista e disciplinante do período. É também durante esse período que a Educação Física brasileira ganha força no sentido de sua institucionalização e legalização, compondo então o sistema educacional. Dessa forma, o Ministério da Educação e Saúde da época cria a Divisão de Educação Física, que seria ainda orientada por militares, mas que pela primeira vez estaria vinculada a Educação (LINHALES, 1996). Sua desvinculação definitiva dos órgãos educacionais ocorreu apenas na década de 1990 com a formalização de um Ministério Extraordinário para o Esporte e em seguida para um Ministério de Esporte e Turismo que posteriormente desmembrou-se e originou o Ministério do Esporte em 2003 como já mencionado anteriormente.

No caso do estado do Paraná, a vinculação do Esporte com a Educação ocorreu apenas em 2003, até então ele estava vinculado sempre à Cultura e ao Turismo e novamente foi vinculado ao Turismo em 2013. No que tange a esfera municipal, além da Educação, Cultura e Turismo o Esporte também aparece vinculado a outras áreas como Lazer, Recreação, Juventude, Idoso e Indústria e Comércio. Pensando em sua vinculação à outras áreas de atuação social, Rodrigues (2008, p. 46) considera o esporte como um "objeto que vai se construindo na interdependência com a diversidade de aspectos presentes no mosaico social de diferentes culturas, em diferentes momentos históricos". De acordo com as questões culturais, históricas e arranjos políticos o Esporte é vinculado a áreas de interesse da administração local, por falta de recurso humano, recursos financeiros ou mesmo por questões de controle da administração.

Ao analisarmos as estruturas administrativas em relação ao porte dos municípios, podemos identificar que municípios de menor porte possuem mais departamentos responsáveis por administrar o esporte, seguido de secretarias.

Quadro 6 - Porte x Administração

ADMINISTRAÇÃO**				
PORTE DOS MUNICÍPIOS	Direta - Secretaria	Direta - Departamento	Direta - Outros	Indireta - Fundação
Pequeno Porte I*	39%	52%	5%	3%
Pequeno Porte II	45%	36%	9%	9%
Médio Porte	67%	0	0	33%
Grande Porte	33%	33%	0	33%
Total de municípios	33	38	4	4

Fonte: o Autor. *O município G70 não apresenta informações sobre sua estrutura administrativa relacionada ao esporte.

O quadro evidência a predominância de departamentos em municípios com até 20 mil habitantes, enquanto as secretarias destacam-se em municípios com populações maiores. Mesmo que a administração de secretaria e departamento seja considerada a mesma, podemos destacar algumas diferenças entre esses órgãos, como o nível de hierarquia e autonomia financeira. Ainda que a execução seja de forma centralizada, para atender as funções previstas, a Administração de forma direta pode/deve promover a desconcentração, dividindo as competências de cada órgão. Essa desconcentração pode acontecer a partir do assunto (por exemplo: Secretaria de Educação; de Saúde; de Esporte, etc.), da hierarquia (por exemplo: departamentos; divisões, etc.) ou critérios territoriais ou geográficos (SANTOS, 2014).

A questão financeira dentro desse grau de hierarquia é vista como uma das grandes barreiras ao desenvolvimento das ações de esporte. Além da dependência financeira, alguns gestores também evidenciam as demandas burocráticas por meio de licitações. Esse ponto fica evidente na fala do G7 e G71, na ocasião ambos ocupavam o cargo de secretário da Secretaria de Educação a qual o esporte estava vinculado:

[...] quem supre o esporte é a prefeitura, por isso também a necessidade de desvincular. Então não posso pegar recursos da

Educação. Então o que eu faço? Quando vem uma solicitação, tenho que ir à prefeitura e fazer uma solicitação para que dos recursos livres seja investido no esporte [...] então fica difícil mesmo ficar vinculado. Então fica vinculado no nome, mas os recursos não pode. Não posso pagar nada do esporte com o dinheiro da Educação (G7, 2015).

Não, pro esporte não tem, é da secretaria, ai ou sim ou não, ai a gente fica amarrado esperando por eles, entendeu? Até a gente teve um, teve um projeto, levou pra câmara pra aprovar, pra libera o departamento de esportes da educação, foi um projeto pra câmara, tem uns vereadores que é oposição, tem 5 do outro lado, e votou contra por que na verdade eles não quer que eu trabalho, ou seja, eles querem se oposição, é complicado por isso. Até a cidade da gente é pequena, envolve muita política" (G71, 2014).

A fala do G71 ressalta que o desejo de desvinculação do esporte de outras pastas não é restrito aos gestores do órgão de esporte. Aparentemente os gestores de órgãos em que o esporte está vinculado também acreditam que a desvinculação seja necessária. Visando a eficiência das ações a partir de resultados, Cavalcante (2011, p. 1784) aponta que "analistas defendem que os processos de descentralização podem ser responsáveis por melhorias na eficiência alocativa e equidade" ao mesmo tempo em que podem ampliar a participação popular e a garantia de transparência na gestão pública.

A legislação afirma que o Estado deve fomentar ações na área esportiva mas não existe um valor de referência para isso. Os municípios possuem autonomia para destinar este valor, diferente de outras áreas que já garantiram legalmente valores de referência para seu investimento. O Artigo nº 212 da Constituição Federal, por exemplo, garante o investimento de no mínimo 25% dos recursos municipais em Educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, s/p).

Mesmo que em várias situações o Esporte esteja vinculado à secretaria ou departamento de Educação, em 12 situações entre os 80 municípios analisados, os gestores não conseguem utilizar o mesmo recurso para fomentar as ações de esporte do município, sendo que estes recursos devem ser exclusivamente para as ações educacionais:

Quanto ao esporte, eu já expliquei pra ela como é que funciona. Toda a necessidade do esporte não pode ser custeada com recursos da Educação. Então ele está além. É a prefeitura que investe no esporte com os recursos livres. Os recursos da Educação é só para a educação (G7, 2015).

Os recursos livres citado por G7, são as receitas que não possuem percentual obrigatório e podem ser destinados para outros fins. Considerando que 25% dos recursos sejam exclusivamente aplicados na Educação e 15% na Saúde (BRASIL, 1988), restam 60% do orçamento municipal para atender a outras áreas como saneamento, segurança, infraestrutura, lazer, esporte, câmara municipal e de pagamento dos servidores que não estejam vinculados a Educação e Saúde.

Em relação aos valores percentuais pré-estabelecidos para as áreas de Saúde e Educação, é importante mencionar que está sendo discutida no Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional - PEC 143/2015 - que pretende autorizar que esses recursos sejam destinados a outras despesas quando necessário. Um exemplo da incoerência em não poder utilizar os recursos da Educação, seria o fato de que a prefeitura municipal é responsável por acompanhar os alunos das escolas estaduais até eventos como os Jogos Escolares do Paraná - realizados em parceria pela Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Estadual de Esporte e Turismo - entretanto, não podem utilizar os ônibus escolares que foram adquiridos com recurso da Educação para realizar o transporte dos alunos até os locais que ocorrem as competições.

Alguns gestores afirmam a necessidade de disponibilidade desse recurso, haja vista que o orçamento do Esporte fica basicamente restrito ao orçamento municipal. Como já mencionado, de 399 municípios paranaenses, 312 são considerados de Pequeno Porte I e este fato remete a discussão de baixa arrecadação de receita, tornando estes municípios dependentes de repasses realizados pelos governos federais e estaduais, como do Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo.

Na visão de Santos (2014, p.103), "diferentes configurações organizacionais produzem diferentes tipos de trocas" o que o autor chama de "departamentalização" caracterizando a divisão de áreas de atuação em órgãos distintos com o objetivo de melhoram o atendimento a população. A

estrutura administrativa que encontramos nos órgãos municipais de esporte que integram esta pesquisa é caracterizada como uma forma de departamentalização funcional.

A razão principal de a departamentalização funcional facilitar o controle administrativo é que ela é mais centralizada entre os vários tipos organizacionais. A relação direta de comunicação entre os líderes de departamentos e o administrador superior implica, geralmente, a busca de esclarecimento antes de empreender quaisquer ações (SANTOS, 2014, p.105).

Em síntese, as estruturas administrativas dos órgãos que administram o esporte nos municípios analisados compõe predominantemente a Administração Direta, possuindo uma estrutura mais centralizada e vinculada ao Poder Executivo. Ainda assim, é possível identificar Fundações de Esporte que pertencem à Administração Indireta, possuindo maior autonomia administrativa e não estando vinculadas diretamente ao poder público municipal.

Entendemos o gestor como a figura principal dentro de cada estrutura administrativa. Ainda que a maioria das estruturas analisadas sejam Departamentos vinculados a estruturas maiores, a figura do gestor principal configura-se como o "detentor do poder", seja ele secretário, diretor ou presidente (no caso das Fundações). Esse entendimento nos parece irrefutável ao abordar questões do financiamento das ações, tema esse que iremos desenvolver a seguir.

7.2 O financiamento de políticas públicas de esporte em municípios do estado do Paraná

A percepção de insatisfação de gestores perante a realidade da gestão do esporte em nível municipal fica evidente dentro de falas obtidas durante as entrevistas. Orçamento, relação política, dependência financeira, burocracia e estrutura estão entre os principais pontos de reivindicação. No entanto, alguns gestores possuem uma fala otimista, em relação aos recursos financeiros, como podemos ver na fala do G2 "suficiente não é, mas dá pra fazer um trabalho bom. Se eu fosse fazer investimento mesmo, não é um valor... né mas dá pra fazer um trabalho muito bom em termos de esporte".

Quando questionados sobre a existência de orçamento para o esporte, a maioria dos gestores afirmou a existência de orçamento para a estrutura administrativa de esporte, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 1 - Existência de Orçamento para o Esporte

EXISTÊNCIA DE ORÇAMENTO	
SIM	45
NÃO	10
CONFORME DEMANDA	19
NÃO SOUBE INFORMAR	6
Total de Municípios	80

Fonte: o autor.

Ainda que afirmassem a existência de orçamento, alguns gestores não souberam informar os valores, pois afirmavam não ter acesso a essa informação, somente realizavam solicitações, como podemos observar nas falas a seguir:

[...] aqui é departamento, nós não sabemos quanto que é repassado pro, vai tudo na conta da educação. Educação, cultura e esporte. Então daí a gente não tem acesso do quanto que vêm do governo pra, pro repasse pro esporte (G33, 2015).

Não sei lhe informar. Não sei, porque desde que eu entrei aqui, sempre quando eu preciso de alguma verba, alguma coisa, eu subo na prefeitura, converso com o prefeito, peço o adiantamento que você tem liberdade pra pedir (G11, 2015).

Não tem, isso aí é a nossa briga com a Prefeitura, com o Prefeito. Precisamos comprar bola... precisamos comprar mais material... precisamos comprar desde o começo do ano... o prefeito faz uma despesa pra comprarmos o material lá em Londrina, aí chega lá... ao invés de comprar dez bolas, compra quatro só. Então a dificuldade nossa é essa... Mas dentro do possível, ele está nos ajudando (G54, 2014).

[...] então não tem um orçamento não, vai vim x pro esporte, não, nós não temos repasse livre que vem pra prefeitura e ela repassa pra gente quando necessita (G67, 2015).

Em uma realidade em que se obtém informações rapidamente através da internet e considerando que todas as prefeituras municipais contam hoje com acesso à internet, podemos considerar como implausível um gestor afirmar que não possui informações importantes como a da previsão

orçamentária do órgão que ele se propôs a administrar. No entanto, entre os 80 municípios analisados foi possível encontrar o valor orçado para o esporte de apenas 46 municípios. As informações referentes ao orçamento anual e a sua destinação podem ser encontradas na Lei Orçamentária Anual do município, que deve estar a disposição da comunidade, conforme garante a Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011, s/p).

A Lei regula o acesso a informação e afirma que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar "gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação" (BRASIL, 2011, s/p). A partir de tal premissa, buscamos tais informações e apresentamos a seguir os percentuais referentes ao financiamento das políticas públicas de esporte em municípios paranaenses nos anos de 2014 e 2015 :

Quadro 7 - Estrutura administrativa e percentual repassado ao esporte.

CÓDIGO	MESO	PORTE	ESTRUTURA ADM	% PARA O ESPORTE
G2	1	MP	Secretaria de Esporte e Lazer	2,29
G1	1	PP1	Departamento de Esporte e Cultura	2,03
G8	1	PP1	Secretaria de Esporte	1,23
G7	1	PP1	Departamento de Cultura, Esporte e Lazer	1,20
G6	1	PP1	Departamento de Promoção ao Esporte e Lazer	1,02
G4	1	PP1	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer	0,72
G5	1	PP1	Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	0,64
G3	1	PP2	Diretoria de Esporte e Lazer	0,44
G46	2	PP1	Departamento de Esporte	2,72
G47	2	MP	Fundação de Esporte	2,30
G51	2	PP2	Secretaria de Esporte e Lazer	2,17
G50	2	PP1	Secretaria de Esporte	2,02
G48	2	PP1	Secretaria de Esporte	1,14
G53	2	PP1	Secretaria de Esporte e Turismo	0,64
G52	2	PP1	Departamento de Esporte	0,41
G49	2	PP1	Departamento de Esporte e Cultura	-
G66	3	PP2	Secretaria de Educação, Esporte e Lazer	33,16*

G80	3	PP1	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	2,45
G64	3	PP2	Secretaria de Esporte	1,61
G68	3	PP1	Departamento de Esporte e Lazer	1,32
G69	3	PP1	Secretaria de Esporte	1,27
G65	3	PP1	Secretaria de Esporte	0,96
G67	3	PP1	Departamento de Esporte	0,93
G70	3	PP1	Não existe estrutura administrativa formalizada	0,14
G71	3	PP1	Departamento de Esporte	0,6
G63	3	GP	Secretaria de Esporte	-
G57	4	PP1	Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	29,7*
G62	4	PP1	Secretaria de Esporte e Turismo	1,12
G55	4	PP2	Fundação de Esporte	0,66
G58	4	PP1	Divisão de Esporte e Recreação	0,46
G54	4	PP1	Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo	0,44
G56	4	PP1	Departamento de Esporte e Lazer	0,41
G61	4	PP1	Secretaria de Esporte	-
G59	4	PP1	Departamento de Esporte	-
G60	4	PP1	Departamento de Cultura, Esporte e Turismo	-
G25	5	PP2	Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	27,44*
G29	5	PP1	Secretaria de Esporte	3,76
G26	5	GP	Fundação de Esporte	0,67
G28	5	PP1	Secretaria de Esporte e Recreação	0,69
G27	5	PP1	Secretaria de Cultura, Esporte e Turismo	0,63
G24	5	PP1	Secretaria de Esporte	-
G43	6	PP1	Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	23,93*
G39	6	PP1	Secretaria de Esporte e Lazer	2,24
G41	6	PP1	Secretaria de Esporte e Lazer	1,63
G44	6	PP2	Secretaria de Esporte e Lazer	1,51
G45	6	PP1	Secretaria de Educação, Cultura e Esporte	1,06
G40	6	PP2	Secretaria de Esporte e Lazer	1,03
G42	6	PP1	Departamento de Esporte	0,95
G38	6	PP1	Secretaria de Comunicação, Esporte, Turismo, Indústria e Comércio	0,36
G31	7	PP1	Departamento de Esporte e Lazer	3,84
G36	7	PP1	Departamento de Cultura e Esporte	3,27
G37	7	PP1	Departamento de Esporte	2,22
G34	7	MP	Secretaria de Esporte, Lazer, Juventude e Idoso	2,12
G35	7	PP1	Departamento de Esporte	0,98
G33	7	PP1	Departamento de Esporte	0,62
G30	7	PP1	Departamento de Esporte e Lazer	0,52
G32	7	PP1	Departamento de Esporte	-

G76	8	PP1	Secretaria de Esporte e Cultura	2,38
G78	8	PP1	Departamento de Esporte e Lazer	1,58
G73	8	PP1	Secretaria de Esporte e Lazer	1,27
G77	8	PP2	Departamento de Esporte	1,08
G79	8	PP1	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	0,87
G74	8	PP1	Departamento de Esporte	0,86
G72	8	PP1	Departamento de Esporte	0,18
G75	8	PP1	Departamento de Cultura, Esporte e Lazer	-
G15	9	PP1	Fundação de Esportes	4,23
G9	9	PP1	Departamento de Esporte e Cultura	3,61
G10	9	PP1	Secretaria de Esporte e Turismo	3,03
G12	9	PP1	Secretaria de Esporte	1,5
G11	9	PP2	Secretaria de Esporte e Recreação	0,67
G14	9	PP1	Secretaria de Esporte e Lazer	0,63
G13	9	PP1	Secretaria de Esporte	0,49
G19	10	PP2	Departamento de Esporte	2,81
G23	10	PP1	Secretaria de Cultura, Esporte e Lazer	2,54
G16	10	PP1	Departamento de Esporte	1,1
G18	10	PP1	Secretaria de Esporte e Lazer	1
G20	10	PP1	Departamento de Esporte	0,34
G21	10	GP	Departamento de Esporte e Lazer	0,22
G17	10	PP1	Departamento de Esporte	0,07
G22	10	PP1	Departamento de Esporte, Recreação e Turismo	-

Fonte: o Autor.* Valores que agregam o orçamento total da estrutura em que o esporte esta vinculado. Não foi possível identificar os valores repassados apenas para o esporte.

O quadro nos apresenta a mesorregião, o porte, a estrutura e o percentual que foi destinado ao órgão municipal de esporte (nos anos de 2014 e 2015), seguindo a ordem do maior para o menor valor percentual, de cada mesorregião. Ao realizarmos a média dos valores percentuais referentes às estruturas da administração, podemos observar que a estrutura que obtem a maior média de recursos destinado ao esporte municipal, compõe a administração indireta:

Quadro 8 - Média de recursos destinados ao esporte

Estrutura	MÉDIA %	MÉDIA \$	Total de órgãos
Administração Direta - Secretarias	1,58	R\$ 577.822,44	27
Administração Direta - Departamentos	1,23	R\$ 340.253,88	41
Administração Direta - Outros	0,45	R\$ 166.335,13	2
Administração Indireta - Fundações	1,96	R\$ 1.913.545,44	4

Fonte: o Autor.

Contudo, ressaltamos que as estruturas administrativas que apresentam os maiores valores percentuais em relação ao orçamento municipal foram as Fundações de Esporte. Se optarmos pela comparação em valores, a maior média também fica na conta das Fundações de Esporte seguida das Secretarias com um valor aproximadamente 60% menor. Para evidenciar a divisão entre os portes dos municípios, optamos por demonstrar a partir da tabela a baixo:

Tabela 2 - Relação Porte x Valor Percentual

	Pequeno P. I	Pequeno P. II	Médio Porte	Grande Porte
Até 1%	25	3	-	2
1% - 2%	14	4	-	-
2% - 3%	8	2	3	-
3% - 4%	5	-	-	-
Mais de 4%	1	-	-	-
Total de	53	9	3	2
Municípios				

Fonte: o Autor.

Como podemos observar, 25 municípios de Pequeno Porte I recebem valor que corresponde a menos que 1% do orçamento municipal. Entre os municípios de Pequeno Porte II prevalece a destinação de valores que correspondem entre 1% e 2% do orçamento do município e entre os municípios de Médio Porte todos os municípios pesquisados apresentaram valor correspondente entre 2% e 3% do orçamento municipal. Os municípios de Grande Porte, que teoricamente deveriam dispor de percentual maior devido a maior demanda de ações para atender a população, nos surpreendeu com a predominância de valores menores a 1% do orçamento municipal.

Utilizamos para a análise do recurso destinado para o esporte os valores que foram pagos. Na visão de Carneiro e Mascarenhas (2014, p. 87):

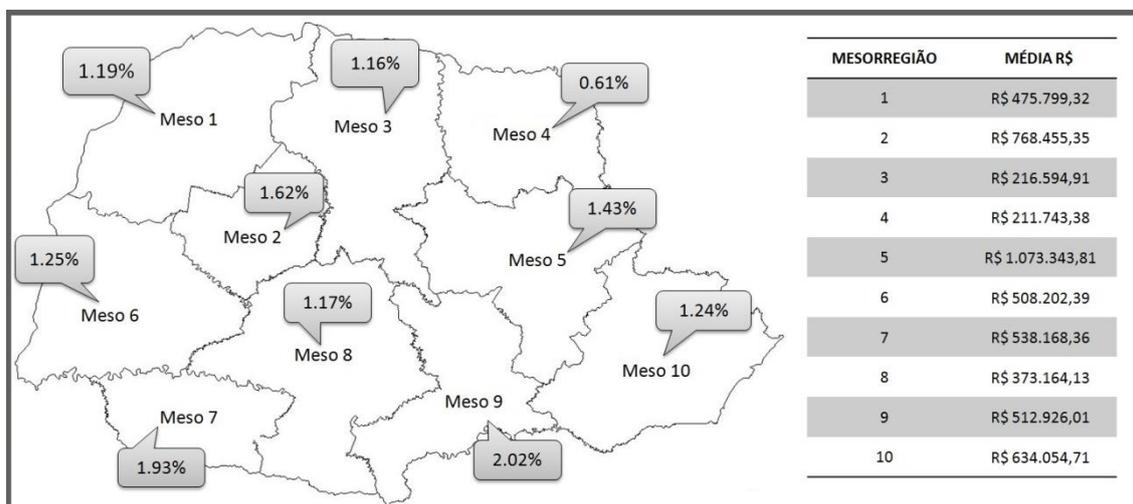
No desenvolvimento de políticas públicas, nem sempre há relação entre aquilo que é planejado e o que é executado, haja visto que a realidade é dinâmica e pode trazer novos elementos. Uma maneira interessante de perceber o que foi realizado é verificar o que foi

gasto, pois se não houve gasto com determinada ação (programa/projeto), logo não houve sua execução.

Ao nos questionarmos da relação entre os valores orçados e valores pagos, o teste de correlação entre ambos apresentaram diferença significativa ($p < 0,05$) com índice de correlação Alta⁴⁵ (0,926), ou seja, os valores se aproximam, indicando que no caso dos municípios analisados, os valores pagos são muito próximos aos valores que foram orçados.

Apresentamos a seguir um mapa com as mesorregiões do estado do Paraná explanando as médias de valores brutos e valores percentuais que foram utilizados para o financiamento das políticas públicas de esporte nos municípios:

Figura 1 - Mapa do Paraná dividido em mesorregiões.



Fonte: o Autor.

Entre as mesorregiões do estado do Paraná, a maior média recurso financeiro está localizada da mesorregião centro-ocidental (meso 5). Vale destaque para o valor de um único município que apresentou o valor de R\$ 3.435.638,42 possivelmente aumentando a média geral da mesorregião. Em relação a média de percentual referente ao orçamento total do município e o financiamento do esporte, destacamos a mesorregião Sudeste (meso 9) que apresenta a média de 2,02% possuindo maior regularidade entre os percentuais destinados para a estrutura administrativa de esporte dos municípios. A menor média de repasse financeiro para o esporte foi na região

⁴⁵ Tabela disponível em Both, et al. (2006, p. 49).

geográfica Norte Pioneiro Paranaense (Meso 4) que apresentou o valor de R\$ 211.743,38 e um valor percentual de 0,60% em relação ao orçamento do município. A mesorregião apresentou três municípios com financiamento abaixo de 1% e em quatro municípios também não foi possível obter as informações.

Desde 2013 todos os municípios são obrigados a divulgar todas as informações referentes a orçamentos, despesas, licitações, entre outras informações através de sua página oficial na internet.

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Desse modo, é notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta (NETO, et al. 2007).

O pacto federativo proposto na Constituição Federal de 1988 visa a autonomia local para atender demandas de cada localidade, dessa forma, questões locais devem receber atenção, pois os efeitos das ações públicas repercutem diretamente sobre a sociedade (GALINDO, 2005).

É no equilíbrio entre estes dois pólos de referencia (o global e o local) que o gestor público buscará se posicionar adequadamente na formulação, implementação e avaliação de alternativas que visem enfrentar as questões críticas relacionadas com a vida cotidiana (GALINDO, 2005, p. 52).

Este equilíbrio entre as demandas locais e o acesso à informação deve auxiliar na estruturação de um planejamento e na implementação de ações que atendam às necessidades locais buscando suprir as demandas em curto prazo, auxiliam na obtenção de resultados de médio e longo prazo. A questão de planejamento está diretamente relacionada ao orçamento destinado ao esporte. Sem uma previsão orçamentária o gestor, fica limitado a organizar as ações, influenciando diretamente na gestão das políticas públicas de esporte:

Se tivesse um orçamento fixo mensal, olha a secretaria de esportes tem X por mês para trabalhar, se você tivesse a liberdade para trabalhar assim, liberdade que eu digo, a burocracia é necessária? É necessária para que a coisa caminhe certinho, mas todas as vezes ela trava muito a situação então daí isso que eu acho o complicado se tivesse essa liberdade maior uma maneira de... como exemplo da associação é passado o dinheiro e associação tem que prestar conta daquele dinheiro, se acontecesse da mesma forma com as

secretarias ficaria mais fácil do gestor intervir na sociedade. Ah! Vou fazer um campeonato e vou gastar X, daí pega o orçamento daqui o orçamento de lá e pega o melhor preço, mais eu sei que eu posso afirmar o compromisso sei como trabalhar (G53, 2014).

As limitações e dificuldades esbarram quase em sua totalidade nas questões orçamentárias, o que interfere diretamente no planejamento das ações da secretaria, departamento ou fundação de esporte:

[...] o orçamento e a estrutura são nossas maiores dificuldades, a gente, por exemplo, tem dois ônibus pra atender todas essas modalidades que eu falei, todas as equipes e todos os eventos da cultura, do esporte e do lazer. Então as vezes a gente acaba esbarrando na estrutura que acaba também sendo parte do orçamento, mas nossa maior dificuldade é essa de estrutura e orçamento que a cidade também é nova né (G21, 2014).

Com a ausência de um valor de referência para o orçamento do esporte, alguns gestores apontam a existência de um Calendário de Atividades, que parece priorizar ações pontuais como campeonatos já tradicionais no município, eventos em datas comemorativas e jogos oficiais.

[...] nós temos um calendário né, e uma previsão de custos que a gente passa de alguns eventos que a gente considera maior. Porque tem varias coisas também que com o decorrer do ano surgem e a gente vai avaliar pra ver o que melhor se enquadra na nossa realidade (G3, 2015).

O desenvolvimento de políticas públicas de esporte voltadas a eventos pontuais, corroboram com os resultados da pesquisa de Menezes, Oliveira e Souza (2012) que ao analisarem a gestão de desportos desenvolvida na região metropolitana de Recife, por meio da análise do discurso de gestores de 14 cidades e destacaram a ausência de políticas públicas específicas, mostrando que os municípios desenvolvem ações direcionadas a torneios, pequenos eventos e atividades visando a performance esportiva. O que vai ao encontro com a afirmação realizada por Mezzadri et al (2007, s/p), após analisar estruturas administrativas de esporte em municípios do Paraná os autores afirmam que "a elaboração das ações ocorre pela demanda e vontade dos próprios dirigentes, sem planejamento pré-determinado e sem a participação mais direta da sociedade na construção das políticas públicas".

Já o estudo de Galindo (2005), critica essa falta de planejamento e a organização de eventos sem uma coerência que foi apontada em nosso

estudo, Galindo buscou apresentar elementos fundamentais de planejamento e gestão pública de esporte e lazer em cidades do estado do Amapá. Para o autor, a implementação e avaliação de políticas públicas de esporte e lazer nas cidades devem ser precedidas da compreensão de que “realizar eventos e atividades desconexas, mesmo que baseados na inspiração amadora e boa vontade, não garante uma efetiva promoção do desenvolvimento social” (GALINDO, 2005, p. 60).

O planejamento das ações e o seu financiamento são questões que devem caminhar juntas. Uma considerável válvula de escape para os gestores conseguirem recursos extra orçamentários é através da captação de patrocínios com o comércio local. Entretanto, alguns municípios não permitem o patrocínio privado em ações da prefeitura, assim como afirma o G62 (2014) "o comércio ajuda bem sim, comércio e vereadores, sempre que a gente foi atrás sempre ajudaram". Mas não são todos os municípios que apresentam a mesma "facilidade" em doações:

[...] nós não tem patrocínio porque, tudo o que você faz que é da área do executivo ou legislativo pessoal não ajuda. Então não tem patrocínio, então se você chegar no comércio nosso aqui, que é um lugar muito pequeno, se você chegar pedir um patrocínio a primeira coisa que você vai ouvir é assim ó, "uai nós coloquemo o prefeito lá e coloquemo os vereador lá, porque é que tem que pedi, nós não vamos lá, a prefeitura que se vire" (G65, 2014).

Tem essa questão que é jurídica também, entendeu a gente de repente vai buscar um patrocínio, mas barra na parte jurídica, é complicado, até a questão da manutenção do ginásio a gente ia correr atrás, mas a gente esbarra na parte jurídica mesmo [...] mas assim, a gente não pode colocar em risco a administração do prefeito também né, então a gente faz o que está ao nosso alcance (G3, 2015).

A Lei Pelé (BRASIL, 1998), garante que podem ser realizadas doações e patrocínios para o desenvolvimento das ações de esporte, mas, assim como o próprio G53 aponta, em muitos casos a população reconhece que esta demanda é de responsabilidade da própria prefeitura e acaba utilizando essa prerrogativa para não patrocinar algumas atividades. No entanto, essa parceria entre o órgão público e o patrocínio de empresas privadas aparece como uma importante alternativa para a realização das ações, como podemos ver nas falas a seguir:

[...] vou citar um caso que nós temos aqui, que é o nosso time de futsal feminino. Então se você vê ali fora tem um monte de placa de propaganda, é tudo deles, eles que conseguiram pra pagar o salário das meninas, porque o município não pode pagar salário, mas eu posso pagar todas as despesas, eu pago todas as despesas de todas as modalidades. Inscrição, competição, arbitragem, transporte, se eles alojarem as meninas aqui eu pago toda a alimentação delas (G2, 2015).

A gente busca sempre. Auxílio de comércio, de empresas que querem, de repente, colocar sua logomarca. É a maneira como nós conseguimos com que o evento aconteça, senão acaba não acontecendo [...] geralmente o pessoal ajuda, mas são mais empresas de fora que querem colocar a sua logomarca (G20, 2014).

O patrocínio externo basicamente ocorre através do financiamento de alguma ação específica ou no aluguel de espaços publicitários em estruturas esportivas, que acaba gerando uma receita importante para o custeio de atividades do órgão municipal de esporte. Mesmo que a maioria dos gestores realce que todo o financiamento provém do orçamento público, em algumas situações podemos observar a contradição na fala dos entrevistados que acabam evidenciando que em determinadas ações ocorram patrocínios privados, mesmo que de forma indireta:

Não jogamos amador, mas fazemos o nosso campeonato do município. Jogamos um campeonato que é Copa Altônia de futsal, que é muito famosa no noroeste do Paraná, com dois, três atletas de fora, com recurso nenhum. Com a empresa pública...nada privado. Consigo o privado? Consigo. Com Troféu, de uma empresa que sempre vende uniforme para gente. Outro se anima, gosta de esporte e vai na premiação. Vai ter dois mil reais de premiação, um dá quinhentos, outro quinhentos, quinhentos. Fora, o resto é totalmente público (G6, 2015, grifo nosso).

A preocupação em não vincular patrocínios privados em ações realizadas pela Prefeitura também aparece na fala dos entrevistados. No entendimento de alguns gestores, essa parceria pode desgastar a imagem do órgão público. Isso pode ser destacado na fala do G17 que afirma que essa parceria ocorre sim, mesmo que de forma "ilegal":

[...] desde que, desde que eu não coloque o nome da prefeitura. Porque prefeitura, órgão público não pode cobrar nada. Eu acabei de fazer um evento, um campeonato amador de futebol e eu não pude cobrar a parte da arbitragem, porque foi a prefeitura fez. Então né, se eu for fazer alguma coisa nesse sentido, cobrando né, to fazendo de forma ilegal. Ai eu vou responder por isso, o prefeito vai responder por isso. Então, na verdade, é mais, vamos dizer assim, por fora. Ah, você pode me ajudar com brindes, você pode me ajudar com uma premiação? Nesse sentido (G17, 2014).

A cobrança de taxas pode ser considerado como algo ilegal, entretanto, a realização de doações e patrocínios para o esporte não é uma prática ilegal. No caso dos gestores entrevistados, parece ser uma política do atual governo municipal, mas, ela não se caracteriza como uma ação que não possa acontecer. Outro fator relevante relacionado ao financiamento das ações, corresponde a busca por financiamentos externos através de projetos e convênios com órgãos públicos e também privados. Contudo, poucas foram as menções a captação de recursos externos a partir de projetos financiados pelo governo federal e estadual, como o Programa Esporte e Lazer na Cidade - PELC e Programa Segundo Tempo - PST.

A possibilidade de outras fontes de recursos ainda parece distante da realidade de alguns municípios, haja vista que, aparentemente acostumados a uma "cultura" de pedir ajudas e doações, alguns gestores parecem não ter a preocupação de pesquisar outras fontes de recursos ou até mesmo tentar, pois se tornaria um trabalho mais árduo.

a gente fica longe desse projeto do governo, muito longe. A gente como divisão do esporte, se não tem, você fica com a mão amarrada, pra você chegar lá e ter esse projeto, você tem que passa por 4 ou 5 na sua frente [...] Tem que fazer alguma coisa? Tem, mas não tem recurso pra fazer, ai é onde que você tem que pedi a bença e não sabe se vai receber um sim ou um não (G71, 2015).

Na perspectiva da administração pública, Pires e Macedo (2006) afirmam que o termo cultura implica estabilidade e padronização, promovendo assim um ambiente estável de atuação dos agentes. Pensando na variedade de estilos políticos, Frey (2000, p. 238), aponta que "a cultura política não determina a performance governamental e o estilo político" de acordo com o autor, "isso significa que estilos específicos de política são influenciados por uma variedade de fatores como as tradições nacionais e regionais". O que podemos evidenciar, é que os fatores que influenciam a gestão municipal de esportes estão arraigados tradicionalmente no financiamento de questões pontuais. Aparentemente, a busca por novas fontes de recursos ainda parece um pouco distante da tradicional ajuda com o pagamento de premiações e entrega de troféus.

Mesmo que considerem desgastante a busca por patrocínios no comércio local, a procura por outras fontes de recurso não vem a tona na fala

dos entrevistados. Durante a coleta de dados foi possível observar que quando o pesquisador mencionava a possibilidade de projetos financiados por outras fontes, vários gestores demonstraram interesse nesta possibilidade, entretanto, afirmavam não ter conhecimento sobre alternativa:

não, não temos nada. Isso é interessante começar a fazer trabalhos para tentar buscar recursos estadual e federal que nós não temos nada, nada. Esse é um item que interessante que desenvolvesse para que a gente possa estar buscando isso (G8, 2015).

Em pesquisa realizada recentemente pela Secretaria Estadual de Esporte e Turismo (PARANÁ, 2016), apresentou-se dados relativos a possíveis temas em que os gestores municipais de esporte gostariam de participar de cursos de capacitação, com destaque para cursos sobre a Lei de Incentivo ao Esporte. Como o documento não apresenta mais detalhes, entendemos que se trate da possibilidade de captação de recursos a partir da lei federal. Outros temas de capacitação se referem à área administrativa, financeira, cursos técnicos (possivelmente voltados às modalidades esportivas) e também capacitação em Gestão administrativa (PARANÁ, 2016). Ao ser questionado sobre a necessidade do gestor em ter conhecimento e experiência na área para atuar neste cargo, o G26 é enfático ao dizer que o que basta é orçamento:

Não, eu acho que o necessário mesmo é orçamento. É você ter um bom orçamento. Porque os projetos, eles na sua maioria estão em andamento, todos os projetos estão em andamento e pra você fazer novos projetos, você tem que ter recurso. Então a maior necessidade que eu vejo hoje é a falta de orçamento e as secretarias e fundações de esporte, elas são as mais castigadas pelo orçamento publico porque todo político ele tem a sua prioridade, todo prefeito ele tem a sua prioridade, e a prioridade sempre é saúde. A educação tem a garantia, a saúde tem uma garantia menor de repasse, mas é uma coisa que consome muito recurso. E aí as prioridades né, ele vem descendo com as prioridades e o esporte sempre esta bem lá em baixo (G26, 2014).

A fala do gestor nos remete ao fato de que na maioria dos municípios o cargo é ocupado por pessoas indicadas politicamente e ocupam um cargo de comissão, de acordo com Queiroz et al. (2011, p. 43) "o gestor deve ter conhecimentos específicos e diversificados da área administrativa do setor". A preparação técnica e administrativa de pessoas que ocupem cargos de gestão é necessária, uma vez que capacitar esses agentes é uma possibilidade de

alcançar melhorias e atingir a efetividade no desenvolvimento das ações planejadas (QUEIROZ et al. 2011).

Bernabé (2016) relata que não são apenas os processos formais de capacitação, como cursos de graduação e cursos técnicos que devem ser considerados como processo formativo, mas também se devem considerar as experiências diárias, que venham a contribuir com a formação do gestor. Dentro dessa perspectiva de formação é importante mencionar que capacitar o gestor não significa solucionar os problemas existentes na gestão pública de esporte, entretanto, é uma alternativa incontestável na tentativa de minimizar e ajudar a solucionar alguns destes problemas (QUEIROZ et al. 2011).

Essa avaliação e reorganização continua também deve se fazer presente em relação a etapa de desenvolvimento das políticas públicas. Frey (2000), aponta que o processo de aprendizagem política e administrativa encontram-se em todas as fases do ciclo político, isto é, a avaliação e o controle de impacto das ações não tem que ser realizado somente no final do processo político, mas também pode ser realizado durante o processo e assim ajudar a conduzir adaptações permanentes ocasionando uma reformulação contínua da política.

Ainda que analisar o processo de desenvolvimento das políticas públicas de esporte não seja nosso objeto de estudo neste momento, não podemos desconsiderar que dentro do processo de planejamento das ações e seu financiamento, a forma que ocorre a gestão é um ponto fundamental. Deste modo, Galindo (2005) alega que não existe mais espaço para o amadorismo e a falta de informação por parte dos gestores de esporte, o autor afirma que a gestão pública municipal necessita ser profissional e contar com subsídios de conhecimento técnico-científico em sua esfera de atuação.

Contudo, para que todo o processo de desenvolvimento de uma política pública se concretize, é necessário que as etapas caminhem de forma saudável, cumprindo todas as etapas e finalizando o ciclo com a obtenção de resultados positivos na política desejada e conseqüentemente na gestão como um todo. A identificação dos recursos financeiros é parte indispensável para que o planejamento ocorra, ainda que o orçamento inicial não seja efetuado de forma integral, nossos dados demonstraram que pouco se altera entre os valores que são orçados e efetivamente pagos.

A estrutura administrativa do órgão responsável por desenvolver as políticas públicas de esporte nos municípios não apresenta indícios de ser um fator determinante para a destinação de recursos para o esporte, uma vez que o mesmo padrão de administração (direta e indireta) em municípios do mesmo porte apresenta percentuais significativamente diferentes. O teste de correlação entre as estruturas de administração e o valor do recurso repassado para o esporte reforça essa perspectiva, uma vez que o teste não apresenta diferença significativa, portanto podemos considerar que não existe diferença expressiva entre os valores de acordo com a estrutura administrativa do órgão responsável por desenvolver as políticas públicas de esporte nos municípios.

7.3 Relação entre Estrutura Administrativa e o Financiamento das políticas públicas municipais de esporte

Ao analisar as estruturas administrativas de esporte nos municípios, foi possível constatar importantes questões hierárquicas e de dependência dentro dos órgãos nos quais o esporte está inserido, principalmente em casos em que o esporte compõe a estrutura administrativa juntamente com outras áreas. Podemos observar vestígios de dois modelos de administração pública (burocrata e gerencial) em meio às falas dos gestores. De acordo com Santos (2014, p. 358):

A administração burocrática tradicional é regida por três princípios básicos: o primeiro, uma definição legal entre aqueles que concebem (e decidem) e aqueles que executam; o segundo, na limitação e restrições de funções, cargos e respectiva hierarquia [...]; o terceiro, uma ênfase sistemática na compartimentalização e na segmentação entre os níveis hierárquicos e níveis decisórios, e entre setores e serviços.

O modelo burocrático acaba criando um maior apego as normas e procedimentos, voltando sua atenção ao cumprimento do processo não atentando-se ao seu resultado. As questões relacionadas ao fato de gestores não possuírem grande autonomia na gestão dos recursos financeiros destinados ao esporte e o comprometimento de um planejamento mais efetivo das ações, pode culminar no cumprimento das demandas mais pontuais, como eventos e competições anuais não preocupando-se em qualificar as ações e sim, em cumprir pequenas demandas de grupos específicos da população.

Nesse mesmo caminho, Santos (2014) evidencia que dentro do modelo burocrático o serviço ao governo ou a instituição recebe mais atenção do que a prestação do serviço de fato. Podemos nos arriscar em afirmar que algumas falas dos entrevistados evidenciam o "chefe" seja ele o gestor maior da estrutura ou o Prefeito, acarretando o que pode se chamar de "corporativismo do servidor público, que se preocupa mais com seu cargo e com a defesa de seus interesses, esquecendo-se de que seu cargo só faz sentido se trouxer benefícios a sociedade" (SANTOS, 2014, p. 359).

A abordagem neoinstitucionalista reafirma essa questão de autoridade das instituições e seus agentes. Na visão de Rocha (2005, p. 14) "o Estado não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse". Assim, as ações do Estado obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando principalmente sua autoridade e poder político (ROCHA, 2005).

Ainda seguindo os preceitos de Rocha (2005, p. 14), podemos destacar que a "capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado" o que nos remete diretamente à situações em que gestores afirmaram não possuir a informação referente ao recurso financeiro disponível e a prerrogativa de aceitação ou não de seus superiores para a realização de ações simples.

Destacamos situações em que os gestores afirmaram que o esporte não possuía orçamento próprio (10), o recurso era solicitado conforme a demanda (19) ou até mesmo não souberam informar sobre esta questão (6). Como podemos ver, entre os 80 municípios analisados, 74 forneciam em seu Portal da Transparência os valores. Ainda que a maior parte das estruturas administrativas estejam vinculadas a outras áreas, o valor destinado ao esporte está especificado dentro no orçamento municipal, o que nos incita a pensar que os gestores que não possuem esta informação: não estão atualizados em relação as questões financeiras do município, não têm o conhecimento desta ferramenta ou até mesmo da publicidade da Lei Orçamentária Anual.

O que é necessário afirmar e deixar evidente nesta análise é de que o gestor, sendo ele público ou privado, deve se manter atualizado em relação a todas as demandas burocráticas que permeiam a sua gestão, o que inclui o

orçamento. O cargo de gestor público de esporte, assim como em outras áreas da administração pública é, em geral, ocupado por pessoas indicadas pelo Poder Executivo. Nossos dados apontam que 80% dos agentes afirmaram o ingresso no cargo por meio de indicação política, 12,5% são pessoas concursadas pela prefeitura que a convite do prefeito municipal ocuparam o cargo de gestão e os demais agentes (7,9%) afirmaram que sua forma de ingresso foi através de contrato temporário.

O próprio neoinstitucionalismo baseando-se nos conceitos mais atrelados ao modelo burocrático de administração centraliza nas instituições o poder de decisão através de seus agentes. Fato esse, que nos direciona a pensar que mais importante que a própria estrutura administrativa do órgão municipal de esporte, são os agentes que estão inseridos nele, uma vez que o conteúdo de uma política depende sumariamente das relações sociais que são estabelecidas entre os agentes diretamente envolvidos nos grupos interessados no desenvolvimento de tal ação.

Para Galindo (2005, p. 51), expressões como “os governos sempre mudarão, enquanto o Estado continuará a existir” alertam os gestores, como governo, que eles são apenas atores transitórios. Desta forma, se torna necessária a clara compreensão por parte do gestor de esporte ou de outra área de atuação pública "seu papel e responsabilidades, para que o exercício de sua função possa gerar efeitos positivos concretos, impulsionadores de um contínuo e crescente desenvolvimento social" (GALINDO, 2005, p. 51).

Seria difícil aceitar que com todos os aparatos digitais, como Leis de Responsabilidade Fiscal, Lei Geral de Improbidade Administrativa, entre outras que visam a qualidade da gestão pública, o gestor de esporte se mantenha distante deste conhecimento. Nossos dados não apresentam informações suficientes para julgar se isso ocorre por falta de interesse, tempo, condições técnicas ou culturais mas cabe a nós enquanto pesquisadores da área alertar para este fato.

Ao compararmos as informações obtidas a partir dos portais com as informações repassadas pelos gestores durante a entrevista, conseguimos observar que em três situações o gestor afirmou que não havia orçamento, entretanto, o Portal da Transparência do município fornecia sim o valor que havia sido orçado para o período em que a entrevista foi realizada.

Quadro 9 - Comparação de dados da entrevista com dados oficiais.

GESTOR	ENTREVISTA	VALOR ORÇADO	VALOR PAGO
G53	Pesquisador: A secretaria tem um orçamento anual? Gestor: Não ela não tem um orçamento fixo, na verdade acho que é um problema de todos os esportes, porque ele é sempre.. não como último, mas se der agente faz.	R\$ 194.095,92	R\$ 164.701,25
G64	Pesquisador: [...] vocês tem um orçamento fixo também? Gestor: A gente não tem um orçamento fixo é como a gente não tem é a gente não é secretaria, no departamento a gente não tem um recurso específico pro esporte que vem a nível estadual ou federal ou nada.	R\$ 870.342,12	R\$ 819.308,93
G35	Pesquisador: Qual é o orçamento aqui de vocês ou vocês não tem? Gestor: A gente não tem um orçamento fixo hoje [...]	R\$ 248.500,00	R\$ 248.500,00

Fonte: o autor.

O quadro destaca a fala de gestores que afirmaram não ter um orçamento específico para o esporte, no entanto são vários os casos onde o gestor afirma que não sabe o orçamento e que o recurso é solicitado conforme a demanda, no entanto, em várias situações foi possível encontrar tanto os valores orçados quanto os valores pagos especificamente para o esporte.

Ainda que sejam encontradas contradições no que se refere a fala dos gestores em relação a alguns dados oficiais e de livre acesso público, não buscamos aqui enaltecer uma falha ou equívoco dos gestores e sim apontar que existem situações críticas dentro do processo de gestão das políticas públicas municipais de esporte, situações estas que devem ser analisadas e consequentemente corrigidas.

O que de fato buscamos destacar é que a falta de conhecimento de pontos importantes para o planejamento das ações, como o orçamento, podem influenciar diretamente no desenvolvimento das políticas públicas de esporte no município e comprometer todo um processo. Como elaborar um calendário de atividades se não souber os recursos financeiros disponíveis para tal ação? Ou então, como promover a continuidade de políticas públicas de esporte sem

a elaboração de um plano de ações? Entendemos que todas estas situações estão diretamente relacionadas aos recursos financeiros disponíveis.

Se considerarmos o processo de *policy cycle* (FREY, 2000) para tentar compreender as ações da administração pública de esporte podemos considerar a percepção e definição de problemas como as demandas esportivas que emergem da população, a *agenda-setting* para a escolha de quais ações realizar, a elaboração de programas e decisão durante o processo de planejamento das ações e a implementação de políticas dentro da perspectiva de como essas ações vão ocorrer. As duas ultimas fases do ciclo podem ser utilizadas durante o encerramento do calendário de atividades anuais do município, realizando a avaliação das ações e as eventuais correções para um novo planejamento de atividades.

Pensando em uma autoridade centrada na hierarquia de competências remete a uma única dúvida: é possível cumprir esse elemento quando em muitas estruturas que administram o esporte municipal o principal agente ocupa um cargo de indicação política? Não podemos generalizar e dizer que por ocupar um cargo comissionado os gestores não têm competência para exercer sua função, mas, é necessário refletir acerca dessa questão entendendo que o atual modelo de administração pública no país prevê que isso seja considerado. Joaquim, Batista e Carvalho (2011), apontaram como competências mais importantes para o pleno desenvolvimento do trabalho dos gestores: planejamento, relações públicas, marketing, liderança e poder de tomada de decisão.

O desenvolvimento da gestão de esportes está subjetivamente atrelado a formação que o gestor possui, não apenas no que se refere às questões acadêmicas, mas também na formação humana. De nada adianta formação acadêmica se o gestor não consegue compreender seu papel como agente a serviço das questões do município, de suas obrigações morais com o bem comum. Em estudo realizado com agentes de esporte de municípios paranaenses, Bernabé (2016) aponta que os agentes buscam por meios considerados formais de formação como a graduação e pós-graduação e ressaltam a experiência diária, a troca de experiência com outros agentes e formação continuada também como meios de qualificar sua formação.

Starepravo e Marchi Júnior (2009) apresentam uma perspectiva mais radical ao afirmar que os responsáveis por desenvolver e implementar políticas as políticas públicas de esporte não se apropriam do conhecimento científico para auxiliar neste processo. De acordo com os autores:

A produção acadêmica acerca das políticas públicas de esporte e lazer, por sua vez, provavelmente não vem sendo incorporada pelos agentes que conduzem as políticas públicas, uma vez que o serviço de esporte e lazer aparentemente tende a ser construídos através da ótica do empirismo, o que sugere a não existência de conceitos clássicos, a não ser a observação do cotidiano, visto que o planejamento e execução têm como pano de fundo a troca de favores, disputa de poder e corporativismo (STAREPRAVO; MARCHI JUNIOR, 2009, p. 6).

A partir das questões sociais e atendimento das demandas da população local, torna-se imprescindível para qualquer gestor, independente da área de atuação, a clara compreensão de seu papel e responsabilidades, para que o exercício de sua função possa gerar efeitos positivos concretos, impulsionadores de um contínuo e crescente desenvolvimento social.

Podemos descrever até aqui alguns pontos importantes relacionados ao financiamento das políticas públicas de esporte em municípios paranaenses. Como podemos observar, a fala dos gestores a respeito da necessidade de desvinculação da estrutura administrativa de esporte de outras estruturas maiores que abrangem outras áreas é recorrente. Com o predomínio de Departamentos como forma de estrutura, alguns gestores justificam questões hierárquicas como "travas" para um melhor desenvolvimento das ações. Ao que podemos identificar, essas estruturas divergem entre as configurações de estruturas simples e divisionalizadas (SANTOS, 2014). Simples por apresentar uma organização com pequena ou nenhuma estrutura e na qual todas as decisões importantes estão centralizadas na figura do gestor principal e divisionalizada pelo fato de cada divisão ter sua própria estrutura e poder de tomadas de decisão.

A confluência entre as duas configurações se faz presente sobretudo nas questões financeiras, haja vista que esse parece ser o grande ponto de embate dentro da hierarquia presente nas estruturas. Na visão de Santos (2014, p. 97) "o sucesso das divisões dependem em grande parte da competência de seus gerentes". Na concepção de Cavalcante (2011, p. 1784),

no processo de descentralização "observa-se a convergência das perspectivas em torno da aproximação do conceito de governança ou governança descentralizada" e complementa afirmando que "os processos de descentralização podem ser responsáveis por melhorias na eficiência alocativa e equidade, ao mesmo tempo que tendem a ampliar a participação comunitária e a transparência".

Portanto, ainda que nossos dados não apresentem diferenças significativas entre a relação da estrutura administrativa com o financiamento público destinado as ações, reconhecemos que o processo de descentralização das ações é algo que deve acontecer paulatinamente dentro da gestão pública municipal com vistas a qualificar a ofertas dos serviços públicos e melhor atender a demanda da população. Assim como a descentralização das áreas de atuação do Estado, que culminariam em uma maior autonomia administrativa, que tanto é almejada por gestores de departamentos que participaram desta pesquisa e até mesmo por gestores de órgãos responsáveis pelo esporte.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de setores específicos de políticas públicas, como o social no qual o esporte está inserido, não se restringe ao crescimento de conhecimento sobre planos, programas e projetos. Assim, utilizamos em nossa análise preceitos das abordagens neoinstitucionalista, análise de estilos políticos, tal como alguns conceitos da *Policy Analysis* que contribui para que seja realizada uma análise referente a inter-relação existente entre instituições políticas (*polity*), processo político (*politics*) e o conteúdo (*policy*) das políticas propriamente dito (STAREPRAVO, 2011). A partir deste referencial, buscamos relacionar duas variáveis importantes dentro da análise das políticas públicas, em especial à gestão pública municipal de esporte: estrutura administrativa e recursos financeiros.

Entre os municípios analisados, destaca-se a existência de estruturas que compõe a Administração Direta, com o predomínio de Departamentos de Esporte que estão em maior parte inseridos em municípios de Pequeno Porte I. As Secretarias de Esporte ocupam um percentual menor, mais ainda assim recebem destaque entre as estruturas que administram os esporte em municípios paranaenses. A menor incidência é de estruturas que compõe a Administração Indireta, representadas aqui pelas Fundações de Esporte.

Estruturas como Secretarias e Departamentos de Esporte, apresentaram vestígios de uma relação hierárquica muito forte, principalmente no caso dos Departamentos, que em sua maioria estão vinculados a outras áreas como a Educação, Cultura, Lazer e Turismo. Esse formato acaba por centralizar as ações na figura do gestor maior do órgão, semelhante ao que predomina em modelos de administração mais burocráticos.

Baseando-se nos conceitos apresentados por Max Weber, a respeito da burocracia, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 125), apontam que “uma organização burocrática é constituída pela existência de regras abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou os detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados” semelhante ao que encontramos. Essas regras abstratas refletem em meio a atuação dos agentes e corroboram com a abordagem neoinstitucionalista que "salienta a existência de regras gerais e

entendimentos fundamentais [...] que influenciam as interpretações de cada pessoa e conseqüentemente seu agir" (FREY, 2000, p. 16).

O atual modelo de gestão pública brasileiro segue as tendências do modelo gerencial que visa a descentralização política e administrativa, a redução dos níveis hierárquicos, flexibilização organizacional, o controle por resultados e a atenção voltada ao cidadão (SANTOS, 2014). Portanto, a partir dos dados analisados, podemos constatar que o atual modelo de administração pública brasileiro ainda carrega vestígios do modelo burocrático, que evidenciamos a partir da relação de dependência financeira e hierárquica dentro da estrutura administrativa municipal de esporte. Evidenciamos então, um descompasso dentro da gestão pública municipal de esporte, uma vez que suas estruturas administrativas apresentam características burocráticas enquanto o sistema político-administrativo no país busca seguir características gerenciais.

As Fundações de Esporte, que possuem característica mais autônoma, apresentam a maior média percentual em relação ao orçamento municipal, seguida das Secretarias e Departamentos. Entretanto, isso não se torna regra absoluta, uma vez que alguns Departamentos de Esporte demonstraram valores percentuais superiores a algumas Secretarias e Fundações de Esporte, mesmo sendo considerado por muitos como o modelo administrativo mais "amarrado" burocraticamente e conseqüentemente menor autonomia. Em geral, o valor destinado para o desenvolvimento das políticas públicas de esporte através das estruturas administrativas apresenta a média de 1,1% entre todos os municípios analisados, o que torna as proposições da II Conferência Nacional do Esporte (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2009), incompatíveis com a realidade do estado, uma vez que elas incentivam a destinação de apenas 1% para as ações de esporte em nível municipal.

A falta de autonomia financeira dos gestores de esporte destaca-se na fala dos entrevistados, principalmente quando se trata de gestores de Departamentos de Esporte. Podemos afirmar que o índice populacional parece ser um fator importante no financiamento, principalmente se considerarmos a arrecadação do município. Porém, vale ressaltar que os menores municípios apresentaram maior quantidade de Departamentos e conseqüentemente menor autonomia para administrar esse recurso.

Assim, nossos dados retratam não haver influência clara entre a estrutura de administração, seja ela direta ou indireta, com relação ao montante de recurso financeiro que cada tipo de estrutura apresenta, o que contraria nossa hipótese inicial quando apontamos que poderia sim existir essa influência. Não havendo correlação significativa entre a estrutura administrativa e o orçamento, e com base em toda a discussão e análise realizada, podemos afirmar que mais interfere os arranjos políticos em que os gestores estão inseridos do que a própria estrutura administrativa que desenvolve o esporte em nível municipal.

Os conhecimentos na área esportiva aparecem presentes em meio a gestão - uma vez que a maioria dos gestores são formados em Educação Física ou possuem um corpo técnico com essa formação - mas, deve-se considerar também a promoção e incentivo com vistas a capacitar estes agentes almejando uma gestão cada vez mais qualificada. No entanto, a relação política do gestor esportivo para com as demais estruturas da administração merece destaque no processo de análise das políticas. Esse entendimento vai ao encontro com o que afirma Frey (2000, p. 8) ao apontar que no processo de "luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setoriais, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante - o maior possível - de recursos para sua respectiva área política" destacando o papel fundamental do gestor em meio a todo esse processo.

Dentro da abordagem neoinstitucionalista, as ações do Estado, implementadas por seus funcionários, devem ceder à lógica de buscar o controle de suas instituições sobre a sociedade, com vistas a "reforçar sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda" (ROCHA, 2005, p. 14). Dessa forma, a importância do gestor em meio ao processo de gestão das políticas, gestão administrativa e financeira é inquestionável. Conseqüentemente, se faz necessário investir em sua capacitação e formação técnica, visando uma gestão administrativa e financeiramente responsável.

O fator político não deve ser desconsiderado ao ressaltar o papel fundamental do gestor dentro da gestão administrativa e financeira do esporte municipal. Arranjos e acordos políticos influenciam desde a indicação de uma pessoa para ocupar o cargo de gestor e possivelmente pode vir a interferir no

desenvolvimento das ações. Um gestor com bom relacionamento político, com gestores de outras áreas, tem facilidade de articular-se afim de atender as demandas que possam vir a surgir. É o mesmo caso de autonomia, tanto criticado por aqueles que ocupam cargos de direção em Departamentos de Esporte, muitos justificam as limitações das atividades devido à falta de autonomia administrativa e a má relação com seus "superiores". Assim, além de capacidade técnica-administrativa o gestor também deve estar ciente da importância de sua capacidade política, referente ao campo das relações sociais.

O fato da Constituição Federal garantir o financiamento das ações da área esportiva, não garante sua devida efetivação. O orçamento é elemento fundamental dentro do processo, no entanto, a figura do gestor e conseqüentemente o modelo de gestão parecem ser mais significativos do que o próprio orçamento em si, uma vez que de nada adianta os demonstrativos contábeis se o recurso não for utilizado de fato, ou inviabilizando o planejamento das ações e prejudicando seu efetivo desenvolvimento.

Posto isso, buscamos contribuir com essa lacuna de conhecimento na área e orientar novas reflexões acerca da análise de políticas públicas de esporte e no que se refere ao exercício da gestão pública a partir da importância da figura do gestor em meio as responsabilidades institucionais. Visualizamos na gestão pública municipal de esporte um cenário muito mais complexo do que o próprio desenvolvimento de políticas públicas e um campo farto de variáveis a serem analisadas e discutidas em trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. GOMES, R. C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**. Brasília, p. 269-286. Brasília, 2010.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BERNABÉ, A. P. **Formação dos agentes públicos do esporte e lazer em municípios do estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

BERNARDI, J. L. BRUDEKI, N. M. **Gestão de Serviços Públicos Municipais**. Curitiba: Inter Saberes, 2013.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 2010.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, N. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BORBA E. L.; TORRES, K. A.; MARTINS, P. L. **A Importância e a delimitação das competências legislativas municipais**. Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2009.

BOTH, J.; NASCIMENTO, J. V.; LEMOS, C. A. F.; DONEGÁ, A. L.; RAMOS, M. H. K. P.; PETROSKI, E. C.; DUARTE, M. F. S. **Qualidade de vida no trabalho percebida por professores de Educação Física**. Revista Brasileira de Cineantropometria & Desempenho Humano, v. 8, n.2, p. 45-52. Florianópolis: 2006.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: UNESP, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Lei nº 8.672 de 6 de julho de 1993**. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. 1993.

_____. **Lei nº 6.251, de 8 de Outubro de 1975**. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. 1975.

_____. **Decreto nº 3.199 de 14 de abril de 1941**. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. 1941.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 2000.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. 2009.

_____. **Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006.** Lei de Incentivo ao Esporte. Brasília, 2006.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Lei de Acesso a informação. Brasília, 2011.

_____. **Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.** Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol. Brasília, 2015a.

_____. **Lei n.º 9615/1998,** de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. 1998.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995.

_____. **Plano Plurianual 2016 - 2019.** Brasília, 2015b.

CANAN, F.; SILVA JÚNIOR, A. P.; OLIVEIRA, A. A. B.; STAREPRAVO, F. A. A configuração da Rede SETI Esportes: discutindo e avaliando a partir da *Policy Analysis*. **Revista da Educação Física/UEM**. Maringá: v. 25, n. 3, p. 391-403, 2014.

CARVALHO, C. H. A. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas: 2011.

CASTELLANI FILHO, L. **Educação Física, esporte e lazer: Reflexões nada aleatórias.** Campinas: Autores Associados, 2013.

CASTRO, S. B. E. **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária.** Tese de Doutorado: Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2016.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neo-institucional: uma revisão de literatura. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: 2011.

COLETIVO DE AUTORES. **Metodologia do ensino da Educação Física.** São Paulo: Cortez, 2009.

COSTA, S. M. Fundamentos Constitucionais para Gestão Pública. *In*: KANAANE, R. FILHO, A. F. FERREIRA, M. G. **Gestão Pública: Planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas.** São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Atlas, 2012.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** Cadernos de Pesquisa, nº18, set. 1999.

_____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GALINDO, A. G. Esporte e lazer municipal: reflexões sobre as bases do planejamento e gestão pública. **Revista do Plano Diretor Participativo do Município de Santana-AP** - Vol. 1 – Num.1 – Outubro, 2005.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/> Acesso em 11 de maio de 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Nomes Geográficos Brasileiros.** Disponível em: <http://www.ngb.ibge.gov.br/Default.aspx?pagina=divisao> Acesso em 14 de outubro de 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Síntese dos Indicadores de 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JOAQUIM, B. A.; BATISTA, P. M.; CARVALHO, M. J. Revisão Sistemática sobre o perfil de competências do gestor desportivo. **Movimento**, Porto Alegre, v. 17, n. 01, p. 255- 279, 2011.

LINHALES, M. A. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.** Dissertação (Ciência Política). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1996.

MACEDO, M. M. Planejamento e *policy networks*. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** nº 85, p. 29 - 37. Curitiba: 1995.

MAINARDES, J. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTO** – v. 9 nº 1, p. 4 -16. Itajaí: 2009.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB**, n. 43, p. 67-102. Rio de Janeiro, 1997.

MARTINS, D. J. Q. **A formulação e a implementação das Políticas Públicas no campo do esporte no estado do Paraná entre 1987 e 2004.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** Editora RT, São Paulo: 1998.

MELO, V. A. Por uma história do conceito esporte - diálogos com Reinhart Koselleck. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 32, n. 1, p. 41-57, setembro 2010.

MENDES, A. Política pública de esporte: considerações sobre gestão, instituições políticas e método de pesquisa no Brasil. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**: V. 1, dez. 2013. p.1-19.

MENEZES, V. G. de; OLIVEIRA, A. M. de; SOUZA, E. F. de. Gestão desportiva e política pública na região metropolitana de Recife. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v.26, n.2, p.219-30, abr./jun. 2012.

MENEZES, V. G. **Gestão de Políticas Públicas Desportivas Municipais: Análise da Região Metropolitana do Recife – PE, Brasil, no período de 2002 – 2008**. Tese de Doutorado: Universidade do Porto. 2009.

MEZZADRI, F. M. **A estrutura esportiva no Estado do Paraná: da formação dos clubes as atuais políticas governamentais**. Tese de Doutorado em Educação Física – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.

_____. Políticas públicas para o esporte e lazer: teorias e conceitos. In: MOTTA, A.; TERRA, R. **Esporte, Lazer e Políticas Públicas na Região dos Lagos**. Rio de Janeiro, RJ: Iventura, 2011, p. 89- 102.

MEZZADRI F. M.; STAREPRAVO, F. A.; PRIVADO, R. R.; GUIMARÃES, L. **Políticas públicas para o esporte e lazer nas cidades do estado do Paraná**. XXVI Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología: Guadalajara, 2007.

MEZZADRI, F. M.; SILVA, M. M.; FIGUEROA, K. M. Desenvolvimento de um método para as pesquisas em políticas públicas de esporte no Brasil: uma abordagem de pesquisa mista. **Revista Motrivivência** v. 27, n. 44, p. 49-63, maio/2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Coletânea Esporte e Lazer: Políticas de Estado** - Caderno II: Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer. 102 p. Brasília, 2009.

NAJBERG, E. BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **INTERFACE**: v. 3 - n. 2. Natal: 2006.

NASCIMENTO, R. E. **Gestão Pública**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, 1989.

_____. **Decreto nº 7.840** de 25 de março de 2013. Curitiba, 2013a.

_____. **Diagnóstico do cenário esportivo municipal**. Secretaria Estadual de Esporte e Turismo. 2016.

_____. **Lei nº 17.742 de 30 de outubro de 2013.** Lei de Incentivo ao Esporte. Curitiba, 2013b.

_____. **Plano Plurianual 2016 - 2019.** Curitiba, 2015

_____. **Resolução nº 004,** publicada em 18 de novembro de 2011. Curitiba, 2011.

PEREIRA, J. M. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 4º edição. São Paulo: Atlas, 2012.

PIRES, J. C. S. MACÊDO, K. B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista da Administração Pública.** Rio de Janeiro: 2006.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes políticas, administração judiciária.** São Paulo; Atlas, 2013.

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da *web sphere analysis*. **Revista Sociologia Política,** Curitiba, v. 17, n. 34, p. 63-83, out. 2009.

QUEIROZ, C. A.; SANTOS, L. M.; MACHADO, M. C.; SILVEIRA, M. K. A.; GRACINI, M.; REIS, V. H.; COSTA, W. P. **A realidade pública dos esporte nos municípios da Região Médio Rio Grande do estado de Minas Gerais.** Passos, MG: FESP, 2011.

RAUPP, F. M. BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** Atlas: 2006.

REZENDE, A. J. SLOMSKI, V. CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil,** v. 1, n. 1, p 24 – 40: Blumenau, 2005.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas Algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais,** v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

RODRIGUES, A. L. **A desportivização das políticas sociais para a juventude: discursos salvacionistas e práticas compensatórias.** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Porto Alegre, 2008.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público.** n. 3, set.-dez. 1997. p. 133 – 152.

SALDANHA FILHO, M. **Formulando políticas públicas do esporte e lazer no âmbito da cidade**. Anais do Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte: 2003.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2.ed. São Paulo: 2014.

SANTOS, E. S. Para pensar a análise de Políticas Públicas em educação física, esporte e lazer. *In*: SANTOS, E. S. LEIRO, A.C. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer: diálogos**. Petrolina, PE: UNIVASF, 2015.

SANTOS, E. S. STAREPRAVO, F. A. NETO, M. S. S. **Programa segundo tempo” e o vazio assistencial na região nordeste**. Revista Movimento, v. 21, n. 3., p. 759-771. Porto Alegre, 2015.

SILVA, S. J. **Análise dos investimentos para o esporte no Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: 2012.

SILVA, T. D.; COUTO, A. M. S.; SANTOS, M. L. A. Análise da estrutura administrativa e financeira do esporte no município de Ipiaú-BA. **Podium Sport, Leisure and Tourism Review** - Edição Especial – vol. 3, n. 3. dez. 2014. p. 77 – 87.

SILVEIRA, A. L. A. **Associações Esportivas e o Poder Público de Maringá/PR: uma relação de dependência tutelar?** 2016. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Centro de Ciências da Saúde. Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. Dezembro, 2002.

_____. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.

STAREPRAVO, F. A. MARCHI JÚNIOR, W. Políticas Públicas De Esporte E Lazer: Conhecimento, Intervenção e Autonomia. **Anais I Seminário Nacional Sociologia e Política UFPR**. 2009.

STAREPRAVO, A. F. ; SANTOS, L. L. S. R. . Esporte como direito social? O esporte na Constituição de 1988. **Anais do XIII Congresso Brasileiro de História do Esporte, Lazer e Educação Física**, p. 304-311. Londrina, 2014.

STAREPRAVO, F. A. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico**. Tese de Doutorado: Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2011.

_____. **Caracterizando o subcampo político/burocrático do esporte e lazer no Brasil.** In: MEZZADRI, F. M. (org.) Políticas públicas de esporte. São Paulo: Fontoura, 2014.

STAREPRAVO, F. A.; SOUZA, J.; MARCHI JUNIOR, W. Políticas Públicas de Esporte e Lazer no Brasil: Uma Proposta Teórico-Metodológica de Análise. **Revista Movimento.** Porto Alegre, v. 17, n. 03, p. 233-251, jul/set de 2011.

TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TOMIO, F. R. L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR,** Curitiba, 2005. p. 103 – 120.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TUBINO, M. J. G. **Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação.** Maringá: Eduem, 2010.

VERONEZ, L. F. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988.** Tese de Doutorado. Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A**ENTREVISTA – GEPPOL – 2014/2015****ANÁLISE DOS AGENTES PÚBLICOS DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE**

Data da pesquisa: ____/____/____ Pesquisador (a) _____

1. Local da Entrevista _____

2. Município _____

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

3. Data de nascimento ____/____/____ Sexo _____

xx

4. Escolaridade:

Curso de Graduação: _____

Instituição: _____ Ano de conclusão: _____

Curso de Pós-graduação: _____

Instituição: _____ Ano de conclusão: _____

5. Qual seu cargo / função atual? _____

6. Como se deu seu ingresso nessa função/cargo? _____

7. Qual sua renda mensal relacionada/relativa ao Esporte e Lazer nesta instituição? **(1)** até um salário mínimo (SM) (R\$724,00) **(2)** 1 a 3 SM (724,00 a 2.172,00) **(3)** 3 a 5 SM (2.172,00 a 3.620,00) **(4)** Mais de 5 SM (3.620,00)

8. Etnia: _____

9. Filiação partidária: _____ Prefeito: _____

ACESSO A INFORMAÇÃO:

10. Quais os principais meios de comunicação que você utiliza para se informar?

11. Você tem acesso à internet? Quantas vezes por semana? Quanto tempo por dia?

12. Acessa algum site específico relativo ao esporte e lazer? Qual?

13. Já participou de algum curso à distância e/ou presencial? E formação voltada para o esporte e lazer? Qual?

14. Como você busca qualificação para exercer sua função?

15. Qual a forma de capacitação/formação você considera que seja mais eficiente para qualificar sua atuação profissional na secretaria/departamento?

DADOS DA PESQUISA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER NO MUNICÍPIO

16. Há quanto tempo você trabalha com Gestão do Esporte e Lazer?
17. Quais os conhecimentos, saberes e experiências que você julga necessários para desenvolver seu trabalho?
18. Qual seu conhecimento em relação às Leis sobre esporte e lazer (municipais, estaduais e federais)?
19. Qual o seu entendimento acerca do esporte?
20. Qual seu entendimento acerca do lazer?
21. Em sua opinião, qual deveria ser o papel do poder público municipal em relação ao esporte e ao lazer?
22. A sua Secretaria/Departamento possui algum tipo de planejamento nas ações relacionadas a políticas públicas de esporte e lazer? Quais?
23. O que é priorizado / objetivado com as políticas públicas de esporte e lazer?
24. Qual a organização da secretaria/departamento? (Quantas diretorias, coordenações, funcionários). Como ocorre a contratação desses profissionais?
25. Em seu município existe a participação popular nas discussões acerca do esporte e do lazer? Existe algum tipo de conselho?
26. Qual o orçamento da Secretaria/Departamento? Quanto representa percentualmente em relação ao orçamento geral do município? Ele é suficiente para o desenvolvimento de esporte e lazer? Por quê?
27. Quais são as principais ações, programas e projetos de **esporte** desta Secretaria/Departamento? Existe algum tipo de financiamento ou apoio externo?
28. Quais são as principais ações, programas e projetos de **lazer** desta Secretaria/Departamento? Existe algum tipo de financiamento ou apoio externo?

29. Você considera que a gestão do esporte e do lazer pode/deve ser desenvolvido atrelado a outros setores/departamentos em seu município?
30. Os espaços para o esporte e lazer são suficientes para a execução de suas ações? Está programada construção, ampliação e conservação de novos espaços específicos de esporte e lazer no município?
31. A secretaria/departamento atua também em distritos e áreas rurais? De que forma?
32. Há uma política de formação, qualificação e atualização dos profissionais da instituição? Quem são os responsáveis pela formação dos profissionais de esporte e lazer?
33. Existe alguma informação relevante sobre o esporte e lazer no município que gostaria de mencionar?
34. Há ações ou estruturas descentralizadas (parcerias com instituições, secretarias e outros departamentos)? Quais?
35. Quais as principais dificuldades para o desenvolvimento de sua gestão nesta Secretaria/Departamento?
36. Em sua opinião, qual deveria ser a função de sua Secretaria/Departamento em relação ao esporte e ao lazer no município?

ANEXOS



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
MARINGÁ



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ANÁLISE DOS AGENTES PÚBLICOS DO SISTEMA NACIONAL DE ESPORTE

Pesquisador: Fernando Augusto Starepravo

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 26832714.0.0000.0104

Instituição Proponente: Universidade Estadual de Maringá

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 548.551

Data da Relatoria: 17/02/2014

Apresentação do Projeto:

Trata-se de projeto de pesquisa com finalidade acadêmica, sob responsabilidade do pesquisador supra-citado.

Objetivo da Pesquisa:

A pesquisa tem como objetivo primário Diagnosticar e analisar as principais características, especificidades e modo de ação dos agentes públicos municipais que compõe o Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Avalia-se que os possíveis riscos a que estarão submetidos os sujeitos da pesquisa serão suportados pelos benefícios apontados.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O projeto de pesquisa é redigido de forma clara e objetiva. A metodologia proposta é a de pesquisa descritiva direta, por meio de aplicação de entrevistas e questionários a todos os agentes públicos municipais que compõe o SNEL (sistema nacional de esporte e lazer) ; e, entrevistas ao gestor municipal maior responsável pelas políticas públicas de esporte e lazer (secretário ou diretor de esporte e lazer) e a um profissional técnico especializado sorteado entre os respondentes do questionário . As entrevistas serão gravadas, transcritas e analisadas. Já os questionários serão compilados, categorizados e analisados. As análises serão realizadas de

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG

Bairro: Jardim Universitário

CEP: 87.020-900

UF: PR

Município: MARINGÁ

Telefone: (44)3011-4444

Fax: (44)3011-4518

E-mail: cocep@uem.br



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
MARINGÁ



Continuação do Parecer: 548.551

acordo com os procedimentos descritos na análise de conteúdo (BOURDIEU, 1983) e na análise de conteúdo (BARDIN, 2009). A pesquisa prevê a participação de 500 indivíduos oriundos das 79 cidades paranaenses selecionadas, sendo divididos em dois grupos. Ao grupo I, de 158 indivíduos, serão aplicadas entrevistas, e ao grupo II, de 342 indivíduos, serão aplicados questionários. O critério de inclusão dos sujeitos na pesquisa é que atuem na gestão e desenvolvimento de políticas públicas de esporte e lazer no município pesquisado e estejam vinculados a Secretaria Municipal de Esporte ou órgão equivalente. O orçamento apresentado é de R\$ 278.520,70 para itens de custeio, itens de capital e bolsas de estudo, devidamente discriminados, com financiamento próprio. Contudo, observamos que é anexado ao protocolo termo de aceitação de apoio financeiro emitido pelo CNPq no valor total de R\$ 125.635,36 para itens de custeio e de capital. O cronograma apresentado prevê o início da coleta de dados para 01/05/2014.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Ao protocolo da pesquisa encontramos anexados os seguintes documentos: 1. Folha de rosto, assinada pelo pesquisador responsável e por responsável institucional (chefe de departamento); 2. Declaração de compromisso do pesquisador responsável em apresentar as autorizações para realização da pesquisa nos municípios selecionados; 3. Modelo de carta de pedido de autorização para realização da pesquisa, a ser encaminhada aos municípios selecionados; 4. Termo de aceitação de apoio financeiro do CNPq; 5. Projeto de pesquisa completo; 6. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em duas versões: uma para o grupo ao qual serão aplicadas entrevistas, e uma para o grupo ao qual serão aplicados questionários. De outra forma idênticos, o TCLE é redigido em forma de convite, em linguagem clara e acessível, explicitando os objetivos, hipótese e metodologia da pesquisa, bem como os riscos e benefícios. A privacidade e anonimidade do indivíduo são asseguradas, bem como a possibilidade de se retirar da pesquisa a qualquer momento. As informações de contato do pesquisador responsável, bem como do COPEP, foram incluídas.

Recomendações:

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O Comitê Permanente de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Universidade Estadual de Maringá é de parecer favorável à aprovação do protocolo de pesquisa apresentado.

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG	
Bairro: Jardim Universitário	CEP: 87.020-900
UF: PR	Município: MARINGÁ
Telefone: (44)3011-4444	Fax: (44)3011-4518
	E-mail: copep@uem.br



Continuação do Parecer: 548.551

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

Face ao exposto e considerando a normativa ética vigente, este Comitê se manifesta pela aprovação do protocolo de pesquisa em tela.

MARINGÁ, 07 de Março de 2014

Assinador por:
Ricardo Cesar Gardiolo
(Coordenador)

Endereço: Av. Colombo, 5790, UEM-PPG
Bairro: Jardim Universitário **CEP:** 87.020-900
UF: PR **Município:** MARINGÁ
Telefone: (44)3011-4444 **Fax:** (44)3011-4518 **E-mail:** copep@uem.br