

BRASIL E ESPANHA: UMA ANÁLISE COMPARADA SOBRE A CONCEPÇÃO DAS POLÍTICAS ESPORTIVAS

Recebido em: 28/04/2020

Aprovado em: 16/11/2020

Licença: 

Wagner Barbosa Matias¹

Bárbara Isabela Soares de Souza²

Cintia Csucsuly Rocha³

Fernando Mascarenhas⁴

Universidade de Brasília (UNB)

Brasília – DF – Brasil

RESUMO: O estudo busca analisar como o esporte é tratado nos ordenamentos legais e dispositivos políticos do Brasil e da Espanha. Para tanto foi realizado um estudo comparado através de levantamento documental e revisão bibliográfica. Observou-se que o esporte aparece como dever do Estado em ambos os países, entretanto, a legislação infraconstitucional e os dispositivos, em quase sua totalidade, caminha no sentido de consolidar as práticas esportivas como mercadorias.

PALAVRAS-CHAVE: Estudos Comparados. Esportes. Legislação e Dispositivos Políticos.

BRAZIL AND SPAIN: A COMPARATIVE ANALYSIS ON THE DESIGN OF SPORTS POLICIES

ABSTRACT: The study seeks to analyze how sport is treated in the legal systems and political provisions of Brazil and Spain. For this purpose, a comparative study was carried out through documentary survey and bibliographic review. It was observed that sport appears as a duty of the State in both countries, however, the infra-constitutional legislation and the devices, in almost their entirety, are moving towards consolidating sports practices as commodities.

KEYWORDS: Comparative Studies. Sports. Legislation and Policy Provisions.

¹ Doutor em Educação Física- UnB

² Mestre em Educação Física- UnB

³ Mestre em Educação Física- UnB

⁴ Pós-doutor em Política Social- UnB

Introdução

Um dos aspectos mais relevantes a serem analisados em uma política social são os direitos e os benefícios que ela estabelece e assegura. Esta análise deve abordar questionamentos como: se determinado direito está reconhecido em legislação como direito social reclamável judicialmente ou se é implementado sob a ótica do clientelismo; se possui um caráter universal ou seletivo; se determinado benefício requer contribuições monetárias ou em bens e serviços; e outros determinantes (BOSCHETTI, 2009).

A identificação de como se caracteriza a concepção das políticas de esporte entre diferentes países perpassa pelo entendimento de que, à medida que são processadas mudanças no modo de produção capitalista, a organização e os objetivos da instituição esportiva também se modificam, sendo esse um processo dialético, pois sabemos que a própria instituição esportiva também influencia diretamente no modo de produção capitalista (ROCHA, 2018).

Todavia, consideramos que isso ocorre em momentos e de formas diferentes, conforme as características das relações capitalistas existentes nos países. Arelados a isso, tem-se os organismos internacionais, como o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), os blocos econômicos – Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União Europeia (UE) – e as instituições internacionais que possuem o monopólio dos direitos do esporte, como o Comitê Olímpico Internacional (COI) e a Federação Internacional de Futebol (FIFA).

Neste sentido, a presente investigação pretende analisar a concepção de esporte presente nas legislações e dispositivos políticos do Brasil e da Espanha. A comparação entre esses dois países é justificada pelo que representa os Jogos Olímpicos de Barcelona 1992 para o mundo, sendo um modelo de sucesso, inclusive inspiração para o

projeto Rio 2016, bem como pela participação dos autores em intercâmbios, eventos científicos e disciplinas na pós-graduação sobre as políticas esportivas na Espanha.

Metodologia

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

Assim, para a análise da concepção de esporte no Brasil e na Espanha, a fim de identificarmos como se caracteriza a visão geral e organização do esporte em cada país, foi feito primeiramente o levantamento das normas constitucionais e, em seguida, fizemos das legislações infraconstitucionais e depois dos dispositivos políticos e documentos nacionais e internacionais que balizam a temática em tela. O ano de 2018 foi o último em que foi realizado levantamento da legislação e dos dispositivos políticos dos dois países. Entretanto, o último ordenamento editado pelos governos é de 2015, especificamente no Brasil (lei nº 13.155).

Os documentos necessários para essa investigação (a legislação, os dispositivos políticos de ambos os países e os dispositivos políticos dos organismos internacionais e da União Europeia)⁵ foram encontrados nos sites oficiais do Brasil e da Espanha e nos portais das próprias instituições. Importa informar que os documentos foram

⁵ Contemplamos neste estudo, além dos dispositivos políticos do Brasil e da Espanha, os dispositivos políticos dos organismos internacionais e da União Europeia, uma vez que eles possuem o monopólio dos direitos do esporte, como no caso do Comitê Olímpico Internacional (COI) e da Federação Internacional de Futebol (FIFA). Portanto, influenciam a constituição do setor esportivo dos países investigados – como o sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), os blocos econômicos – Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), União Europeia (UE) – e outras instituições internacionais.

selecionados a partir de determinados critérios de inclusão e de exclusão⁶. O Quadro 1 apresenta a relação dos documentos do Brasil e da Espanha que foram consultados nesta pesquisa.

Quadro 1: Relação de Ordenamentos Legais e Dispositivos Políticos do Brasil e da Espanha.

BRASIL 		ESPANHA 	
LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVOS POLÍTICOS	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVOS POLÍTICOS
Constituição Federal 1988	Políticas Nacionais de Esporte	Constituição Federal 1978	<i>Plan Integral para La Actividad Física y el Deporte (Plan A + D)</i>
Lei nº 8.672/1993		Lei nº 10/1990	<i>Proyecto MAID</i>
Lei nº 9.615/1998		Real Decreto nº 1.835/1991	<i>Plan Integral para La Actividad Física y el Deporte em edad escolar</i>
Lei nº 10.264/2001	Documentos aprovados nas Conferências Nacionais de Esporte (2004, 2006 e 2010)	Real Decreto nº 1.251/1999	<i>Programa de Atención AL deportista de Alto Nivel (PROAD)</i>
Lei nº 11.438/2006		Real Decreto nº 971/2007	
Lei nº 11.395/2011			
Decreto nº 7.984/2013			
Lei nº 13.155/2015			

Fonte: Elaboração própria.

No Quadro 2, é possível observar os documentos analisados do Sistema ONU e da União Europeia (UE).

⁶ O primeiro critério de inclusão corresponde à disponibilidade do documento nos endereços eletrônicos dos governos centrais. Os demais são: 1. Legislação que trata do acesso ao esporte (Constituição e leis infraconstitucionais) do Brasil e da Espanha; 2. Legislação que trata da relação entre Estado e entidades de administração do esporte e entidades de prática esportiva; 3. Dispositivos políticos do Brasil e da Espanha que tratam do acesso ao esporte; 4. Dispositivos políticos das Organizações das Nações Unidas que tratam do acesso ao esporte, a partir daqueles mapeados por Melo (2011); 5. Dispositivos políticos da União Europeia que tratam do acesso à prática esportiva; e 6. Dispositivos políticos do Mercosul que tratam do acesso ao esporte. Os critérios de exclusão são: 1. Legislação sobre o acesso ao esporte no Brasil e na Espanha que não esteja disponível nos endereços eletrônicos dos governos centrais do Brasil e da Espanha; 2. Legislação exclusiva de modalidades esportivas; 3. Legislação que trata de temas decorrentes da prática esportiva; 4. Resoluções e/ou boletins informativos; 5. Dispositivos políticos que não estejam disponíveis nos endereços eletrônicos dos governos centrais do Brasil e da Espanha; 6. Dispositivos políticos que tratam exclusivamente de modalidades esportivas; 7. Dispositivos políticos que tratam de temas decorrentes da prática esportiva; e 8. Dispositivos políticos de governos centrais que não sejam perenes.

Quadro 2: Documentos Analisados do Sistema ONU e da União Europeia (UE).

SISTEMA ONU	UNIÃO EUROPEIA
<i>Deporte para el desarrollo en América Latina y el Caribe (2010)</i>	<i>Comunicación de la Comisión Europea: Desarrollo de la dimensión europea em el deporte (2003)</i>
Força tarefa interagências da ONU. Esporte para o desenvolvimento da paz (2003)	
<i>Relatório da V Conferência Internacional de Ministros e Responsáveis por educação física e esportes (2013)</i>	<i>Livro Branco do Esporte da União Europeia (2007)</i>
<i>Carta internacional da educação física e esportes (2015)</i>	

Fonte: Elaboração própria.

Ressaltamos que, inicialmente, a intenção era analisarmos também os documentos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) voltados ao esporte, haja vista a importância destes, porém, não encontramos essas informações no portal eletrônico do bloco e nem nas páginas da internet do governo federal do Brasil, logo, presumida a inexistência dos dados e/ou a falta de publicidade destes, não foi possível realizarmos essa pesquisa.

Dessa forma, para a análise da concepção de esporte no Brasil e na Espanha, norteamos a pesquisa a partir dos seguintes indicadores: o papel do Estado e a relação deste com o esporte (noção de direito), além da função do esporte como objeto de políticas públicas.

Concepção: Papel do Estado e a Relação com o Esporte (Noção de Direito)

Segundo Boschetti (2009), um dos aspectos mais relevantes a serem analisados em uma política social, são os direitos e os benefícios estabelecidos e assegurados pela mesma. Esta análise deve passar por determinados questionamentos, como por exemplo, se está reconhecido em legislação como direito social reclamável judicialmente ou se é implementado sob a ótica do clientelismo; se é um benefício que

requer contribuições monetárias ou em bens e serviços; se possui um caráter universal ou seletivo; entre outros determinantes.

Nesse sentido, ao analisar o esporte na *Constituição Federal do Brasil*, datada de 1988, observa-se que no Art. 217 o esporte se constitui como um direito, posto que, “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um [...]”. No entanto, de acordo com Athayde (2015) e Bracht (2005), essa manifestação cultural vem exercendo, historicamente, um papel coadjuvante na agenda governamental brasileira, estando situado em uma posição marginal frente aos setores da economia, da saúde, da educação e da habitação. Os autores supracitados sinalizam que a valorização do esporte se dá meramente pelo aspecto econômico e ideológico, uma vez que “o reconhecimento do esporte como direito – seja por conquista popular ou concessão estatal – jamais esteve claro nas ações governamentais voltadas para o setor” (ATHAYDE, 2015, p. 197).

Consta ainda no Art. 217 que é dever do Estado considerar:

[...] 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, C. F., 1988).

A redação do texto da Constituição brasileira, no que se refere ao acesso e ao fomento do esporte, é ambígua. Essa afirmação decorre da presença de distintas concepções presentes no mencionado texto, em que não é possível identificar os atores e os interesses privilegiados, dado que ele aponta o esporte como um direito, mas confere autonomia às entidades esportivas quanto a sua organização e funcionamento, além de priorizar a destinação de recursos para o esporte educacional e, simultaneamente, conceder tratamento diferenciado para o esporte profissional e não profissional.

Ademais, não está explícito como deve ser a relação das esferas governamentais com as entidades esportivas.

Segundo Castellani Filho (2008), tal ambiguidade se dá devido ao contexto político-econômico da época, em que a *Constituição Federal Brasileira* de 1988 cede às pressões das entidades esportivas e do mercado por uma maior liberdade de atuação e de atendimento às necessidades do capital. Dessa forma, a administração pública realizava o financiamento do esporte de alto rendimento, mas a gestão e a distribuição desses recursos tem sido realizadas pelas Federações, pelas Confederações e pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

Assim, é preciso considerar que a ausência de detalhamento do direito ao esporte na Constituição diz respeito à questão da própria natureza desta, isto é, sabemos que não é função do texto constitucional consolidar toda e qualquer legislação possível. Este papel cabe aos legisladores infraconstitucionais, como veremos a seguir, os quais no caso brasileiro não deram a máxima efetividade a esse direito garantido pela Constituição. Ainda, podemos atribuir ao Estado que não o garante por meio de suas políticas públicas ou ainda à própria Sociedade, que pela falta de mobilização e organização não pressiona o Estado para garantir o direito de cidadania ao esporte.

A *Constituição Espanhola* de 1978, também construída após um duro regime civil-militar, trata de forma breve o tema do esporte, afirmando apenas que: “os poderes públicos promoverão a educação sanitária, a educação física e o esporte. Eles também facilitarão o uso adequado do lazer”. Nessa perspectiva, é responsabilidade do Estado fomentar a prática esportiva; no entanto, não está explícito se o esporte é considerado um direito.

Além disso, essa constituição não trata da relação das entidades esportivas com as esferas governamentais, de forma que, similarmente à *Constituição Federal*

Brasileira de 1988, não é possível identificar os atores e os interesses privilegiados. Em contrapartida, Álvarez *et al.* (2008) explicitam e analisam as concepções de esporte presentes na *Constituição Espanhola*. Segundo os autores, não faltam críticas sobre o enfoque parcial e reducionista com que a constituição trata a realidade esportiva; no entanto, afirmam que o sentido das afirmações que ali estão contidas transcende o mero significado das palavras.

De acordo com Álvarez *et al.* (2008), a *Constituição Espanhola* trata de dois relevantes aspectos relacionados à concepção de esporte. O primeiro diz respeito à relação inerente entre o esporte, a educação, a sanidade e o lazer, de forma que a atividade esportiva constitui um componente essencial da formação e da educação de qualquer indivíduo, bem como uma atuação estratégica das políticas sanitárias. O segundo aspecto está ligado ao fomento do esporte, tópico em que a *Constituição Espanhola* impõe aos poderes públicos a obrigação de adotar medidas normativas e administrativas direcionadas à promoção da prática esportiva, concebida como um instrumento que incrementa o bem-estar social e melhora a qualidade de vida dos cidadãos.

Nessa perspectiva, o fomento é entendido como “[...] qualquer atividade ou intervenção pública que vise melhorar as condições de vida do país, especialmente na esfera econômica, independentemente da via concreta seguida para atingir este fim” (ALVÁREZ *et al.*, 2008, p. 37). Segundo os autores, esse último aspecto tem coerência com o contexto de Estado Social e Democrático de Direito que se configura na Espanha, fruto de uma evolução histórica que reconhece a necessidade de intervenção do Estado na efetivação dos direitos de caráter econômico e social.

Em se tratando do acesso ao esporte, Álvarez *et al.* (2008), ao analisarem um trecho do documento *Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Del*

Tribunal Supremo de 23 de Marzo de 1988, o qual aponta a necessidade de se compreender a constituição como um conjunto de normas jurídicas de aplicação imediata e, portanto, um sistema de fontes de direito, entendem o esporte como um direito social, haja vista que é um elemento que pode proporcionar aos cidadãos uma melhora de sua qualidade de vida.

Por esta razão, Cubillas (2015) afirma que, na Espanha, o esporte é uma questão de Estado, uma obrigação social. Ainda, o autor declara que, além de possuir uma função social, o esporte tem também uma dimensão econômica, a qual está intrinsecamente relacionada à aplicação das normas da União Europeia e ao surgimento de oportunidades de trabalho. Assim, os aspectos relacionados à função social do esporte estão atrelados, “[...] juntamente com outros problemas urbanos e a necessidade de relações sociais, a um importante setor trabalhista e econômico que criaram e potencializaram em torno do esporte” (CUBILLAS, 2015, p. 85).

Legislações Infraconstitucionais

Quanto à legislação infraconstitucional do Brasil e da Espanha, buscamos identificar a relação entre as esferas governamentais e as entidades esportivas, bem como os interesses e os atores privilegiados por essas leis.

No Brasil, como exposto acima, o esporte é preceituado como um direito de cada cidadão e um dever do Estado, conforme a Constituição Federal de 1988. Contudo, os incisos do Art. 217 demonstram que há um conteúdo híbrido, na tentativa de acomodar os interesses públicos e privados ligados ao esporte.

Nas legislações infraconstitucionais brasileiras, os interesses privados aparecem de forma mais incisiva do que na CF 88, uma vez que as questões econômicas voltadas ao esporte são evidentes. A Lei Zico (Lei nº 8.672/1993) e a Lei Pelé (Lei nº

9.615/1998), ao passo que tratam o esporte como direito, normatizam a produção e o consumo da prática esportiva no país. No conteúdo desses ordenamentos, estão presentes disputas entre os interesses liberalizantes, que buscam a autonomia de mercado para o esporte, e os interesses conservadores, que entendem essa liberalização como uma ameaça ao poder constituído oligarquicamente (LINHALES, 1996).

Assim, a partir da década de 1990, sustentadas no discurso de modernização (sinônimos de liberalização e contrarreforma) da organização esportiva, as legislações infraconstitucionais que abarcam o esporte no Brasil carregam consigo os traços do “velho”. “A modernização almejada foi conservadora e não rompeu com as estruturas antigas, ‘feudais’, ‘cartelizadas’, além de ter mantido intocados os principais interesses particularistas daquela fração do setor esportivo nacional” (ATHAYDE, 2014, p.176). Portanto, essas leis condensam os interesses dos dirigentes esportivos e do mercado e ainda consideram o esporte como um direito “social”.

Cabe apontar que a Lei Zico e a Lei Pelé tratam basicamente de questões relacionadas ao futebol, com forma e conteúdo orientados pela lei geral do esporte da Espanha (Lei nº 10/1990), a qual também se caracteriza pelo caráter de normatização das relações mercantis do esporte, principalmente do futebol e do basquete.

Destarte, no Brasil, conforme explicitam Matias (2013), desencadeou-se, a partir dessas legislações (Lei Zico e Lei Pelé), uma superprodução de novas regras para o esporte, seja no sentido de reformulação e atualização da Lei Pelé, seja para detalhar assuntos genericamente abordados nessa lei, haja vista, sobretudo, o direito do país de realizar megaeventos (os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Copa das Confederações de futebol de 2013, a Copa do Mundo de futebol 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016).

Nesse sentido, passaram a compor o ordenamento jurídico brasileiro a Lei Agnelo Piva (nº 10.672/2003) e a Lei de Incentivo ao Esporte (nº 11.438/2006). A primeira garante 2,7% da arrecadação das loterias para o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e para Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) aplicarem conforme os interesses de cada entidade. Já a Lei de Incentivo ao Esporte permite que as instituições públicas e “organizações não governamentais” desenvolvam seus projetos a partir da renúncia fiscal das empresas. A partir dessa lei, é o setor privado que administra parte dos recursos públicos no campo esportivo.

Outras normas regulam o consumo dos espetáculos esportivos, como o Estatuto do Torcedor (Lei nº 12.672/2003), tratando o esporte como uma mercadoria, além de estabelecerem formas de aplicação dos recursos do Ministério do Esporte, como no caso da Lei nº 12.395/2011, com a perspectiva de formar e descobrir talentos esportivos (SANTOS, 2011; REIS, 2015).

Na Espanha a legislação infraconstitucional elaborada após a Constituição de 1978 apresenta algumas semelhanças com o marco legal brasileiro. A lei geral dos espanhóis de 1990 (Lei nº 10/1990) considera o esporte como um elemento determinante da qualidade de vida, sendo dever do Estado fomentar práticas esportivas com a perspectiva de integração das minorias sociais à sociedade. Nesse sentido, considera que o Estado deve ter o esporte de alto rendimento como uma prioridade da agenda pública, tendo em vista a importância deste para a economia, para o desenvolvimento do esporte de base e para a projeção do país em âmbito internacional. Essa lei estabelece normas para as relações mercantis no setor esportivo, permitindo o empresariamento das entidades de prática esportiva, mas, diferentemente do que acontece no Brasil, não garante autonomia às entidades de administração do esporte. Essas entidades possuem liberdade para o desenvolvimento do esporte de alto

rendimento, mas são subordinadas aos interesses da política de esporte do Estado (VERA; CASADO; OLMEDA, 2003).

Na Espanha há um regime de colaboração entre o governo central, além dos governos das comunidades autônomas e as “prefeituras municipais”, com as entidades de prática esportiva e de administração do esporte. A Lei nº 10/1990 determina que o governo central seja o responsável pelo esporte de alto rendimento e que as demais esferas governamentais se responsabilizem pelo “Esporte Para Todos”. Já as entidades esportivas são agentes parceiras das administrações.

A organização do esporte na Espanha baseia-se em um sistema de cooperação mútua entre os setores público e privado. Ambos os setores compartilham responsabilidades na promoção e desenvolvimento de atividades e práticas físico-esportivas. Mas não apenas o sistema jurídico-esportivo e a estrutura esportiva (setor público e privado aos quais foram conferidos poderes no que diz respeito ao esporte) constituem o sistema esportivo espanhol, mas também a infra-estrutura esportiva, os recursos humanos e econômicos envolvidos (CSD, 2010, s/n).

A legislação sancionada após a Lei nº 10/1990 complementa e regulamenta alguns aspectos já presentes nesse ordenamento, enfatizando o caráter econômico das políticas esportivas. A direção principal é reforçar a relação de autonomia relativa das entidades de administração do esporte e normatizar as relações mercantis das entidades de prática esportiva como sociedade comercial. Nesse sentido, o Decreto Real nº 1.835/1991 dispõe sobre “a coordenação e tutela do Conselho Superior do Esporte”. Esse conselho é responsável por toda a política de esporte de alto rendimento na Espanha, sendo as federações e confederações subordinadas diretamente a esse órgão governamental.

Os Decretos nº 835/1991 e nº 1.251/1999 regulamentam o funcionamento das entidades esportivas como entidades privadas em parte (possuem a gestão empresarial, mas não são sociedades anônimas) ou totalmente. Eles sinalizam como deve ser a estrutura dos clubes, a forma de organização interna, o capital mínimo necessário para

disputar competições oficiais. Também reforçam o papel que essas entidades possuem de desenvolvimento do esporte do país, mesmo visando, como resultado final, às conquistas esportivas e o lucro.

Em suma, os ordenamentos legais do Brasil e da Espanha apontam para uma concepção de esporte híbrido, pois, ao mesmo tempo em que o estabelecem como um fator de integração social e desenvolvimento humano, a prioridade é voltada à regulação e ao apoio ao esporte de alto rendimento e ao consumo do esporte como uma mercadoria. Nesse sentido, percebemos que os interesses privilegiados, principalmente no Brasil, são aqueles ligados aos dirigentes das entidades esportivas, que não tiveram os poderes afetados, e os agentes do mercado.

Na legislação espanhola, há a definição de papéis tanto das entidades esportivas quanto dos governos das comunidades autônomas. O sistema de colaboração, na Espanha, centraliza no Conselho Superior de Desportos (CSD) as decisões sobre o esporte de alto rendimento e temas correlatos à prática esportiva profissional, como o *doping* e a violência. Em contrapartida, os governos autônomos e os “municípios” são responsabilizados pelo “esporte para todos”. As entidades esportivas colaboram com a promoção das respectivas modalidades e na organização dos eventos regionais e nacionais.

Todavia, no Brasil não temos na legislação uma definição clara das funções das esferas governamentais. Na verdade, o que ocorre é uma sobreposição de ações entre as três esferas de governo e as entidades de administração e prática esportiva, com um grande poder de autonomia concedido a essas últimas. Cabe destacar que o Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano do Brasil (2017), intitulado *Movimento é Vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas*, especialmente no Capítulo 8, enfatiza a relevância e urgência da sanção e da implementação da proposta do “Novo”

Sistema Nacional do Esporte e da estrutura governamental esportiva (a proposta define uma estrutura organizativa do esporte, sob níveis e sistemas, delineando as responsabilidades, os agentes e as competências dos entes públicos e privados e do terceiro setor, bem como propõe a criação de um Fundo Nacional do Esporte) a partir de um sistema aberto e descentralizado, com a garantia de mecanismos democráticos e de participação popular. Entretanto, esse novo Sistema Nacional do Esporte no Brasil, de fato, ainda não se efetivou, assim como a Política Nacional de Esporte.

Dispositivos Políticos sobre Esporte no Brasil e na Espanha

O esporte é considerado um importante fator de desenvolvimento social e econômico pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela União Europeia. É visto, por um lado, como uma excelente ferramenta de melhoria da saúde pública, de inclusão social e de luta contra o racismo e, por outro, como um relevante instrumento capaz de incrementar a economia dos países, com a geração de empregos e renda (CUBILLAS, 2015).

Destaca-se que o sistema ONU é um dos organismos internacionais mais atuantes no setor esportivo, seja na elaboração de diretrizes ou no estabelecimento de linhas de financiamento. O relatório *Esporte para o desenvolvimento e a paz: em direção à realização das metas do milênio*, publicado em 2003, tornou-se referência para diversos países, inclusive para os programas e ações do Ministério do Esporte, como a I Conferência Nacional do Esporte (BRASIL, 2004). Nesse documento, o esporte no Brasil é tratado como redentor das mazelas sociais, fator de inclusão e empoderamento das minorias sociais, visto que possui o potencial de redução das tensões sociais e de pacificação. Além disso, o relatório sinaliza que as ações no setor

do esporte devem ser focalizadas na juventude, sendo realizadas por meio de parcerias com o setor privado e o terceiro setor.

Nessa perspectiva, a União Europeia (EU) lançou em 2007 um documento denominado *Livro Branco*, em que são tratadas diversas questões sobre o esporte (sociais, econômicas e de organização). Ele apresenta uma série de orientações para os países do bloco no que se refere ao desenvolvimento de políticas de esporte, ressaltando a necessidade de investimento, tendo em vista a contribuição dele para a economia, para a coesão e para a integração social.

No caso brasileiro, a “cartilha” do sistema ONU para o esporte está presente nos dispositivos políticos do país, seja na concepção de esporte, nas relações de cooperação com o terceiro setor ou nas políticas de apoio ao desenvolvimento econômico do setor (MATIAS, 2013). Contudo, esse alinhamento não ocorreu sem conflitos. Existem, nos dispositivos políticos, concepções divergentes de como garantir o acesso ao esporte: por meio de ações exclusivas do Estado; medidas em colaboração com entidades do terceiro setor e do mercado; ou medidas universais ou focalizadas.

O conjunto das deliberações da I e II Conferência Nacional do Esporte (BRASIL, 2004; BRASIL, 2006) e o documento *Política Nacional de Esporte* (BRASIL, 2005)⁷ também fazem críticas ao modelo esportivo piramidal e apontam a necessidade de o Estado definir critérios e ações que universalizem o esporte como direito. Porém, em junho de 2010, foi realizada a III Conferência Nacional do Esporte, que legitima as políticas focalizadas de esporte para as camadas mais pobres e reforça a função do Estado na formulação e execução de políticas que garantam as condições de produção, circulação e consumo do esporte.

⁷ Este talvez seja o dispositivo político mais emblemático produzido pelo Ministério do Esporte, pois, apesar do conservadorismo na utilização de expressões como cidadania, desenvolvimento humano, vulnerabilidade social, elenca pressupostos alinhados aos documentos do Sistema ONU (MATIAS, 2013).

O Plano Decenal de Esporte e Lazer (PDEL), resultado da III Conferência, foi produzido pelos gestores do governo federal e legitimado pelos participantes. Esse é o documento mais conservador produzido pelo Ministério do Esporte nos últimos anos e atende diretamente os interesses dos dirigentes esportivos e frações da burguesia ligadas ao esporte, pois está voltado aos megaeventos esportivos e tem caráter predominantemente econômico, fomentando a cadeia produtiva pautada no esporte espetáculo.

Diante dessa exposição, observamos que os documentos elaborados no Brasil, em alguns casos com a participação da sociedade civil, são tracejados pela disputa entre a compreensão do esporte como direito, tendo o Estado como um agente central, e aquela que privilegia os interesses do mercado e dos dirigentes esportivos, com ações do Estado no âmbito do alto rendimento e dos megaeventos esportivos e com políticas focalizadas (CASTELAN, 2011; FLAUSINO, 2013).

No caso dos dispositivos políticos da Espanha, a influência dos documentos internacionais também é uma realidade, inclusive com a compreensão salvacionista e o entendimento de que o “Esporte Para Todos” e o “esporte como provedor de saúde, educação, moral, cidadania e inclusão social” está atrelado aos interesses econômicos do país (ÁLVAREZ *et al.*, 2008). Contudo, é importante registrar que o modelo de colaboração da Espanha, ainda que tenha uma legislação nacional, é descentralizado, e cada Comunidade Autônoma e “município” possui liberdade para formular as próprias leis e dispositivos políticos. No entanto, nesta pesquisa, fazemos referência aos documentos do governo central.

Se, no Brasil, temos o PDEL, na Espanha, um dos dispositivos políticos que orientam as políticas do país é o *Plan Integral para la Actividad Física y el Deporte*

(Plan A+D) ⁸, o qual, assim como o documento brasileiro (PDEL), estabelece um plano decenal (2010/2020), todavia, diverge do Brasil (pois no PDEL há preponderância dos megaeventos) o Plan A + D tem objetivo de ampliar os níveis de prática de atividade física e de esporte entre os espanhóis, com a perspectiva de diminuir os índices de sedentarismo e doenças crônicas, bem como estimular o desenvolvimento do esporte como mais um setor da economia.

Outro dispositivo importante da Espanha é o programa federal específico para a construção de centros esportivos, denominado de *Proyecto Maid*⁹, cujo objetivo é regulamentar, em todo o país, a partir de estudos de necessidade da população local e da viabilidade financeira, a instalação de novos equipamentos esportivos. Isso é fundamental, uma vez que garante que novas infraestruturas sejam implementadas em locais delas desprovidos, além de permitir a ampliação do acesso ao esporte. A referência a esse programa é importante, pois serve como um modelo a ser seguido pelo Brasil, tendo em vista, como veremos mais adiante, que a maior parte do orçamento do esporte no âmbito federal foi destinado, nos últimos anos, para a construção de ginásios, campos e quadras sem qualquer análise sobre a necessidade de infraestrutura nesses locais (MASCARENHAS, 2016).

Extraímos trechos dos documentos supracitados, a fim de elucidar a exposição e discussão acima, acerca da concepção das políticas públicas esportivas no Brasil e na Espanha.

O desporto é uma área da atividade humana que interessa grandemente aos cidadãos da União Europeia e tem um enorme potencial para os aproximar, pois destina-se a todos, independentemente da idade ou da origem social. O desporto profissional assume uma importância cada vez maior, contribuindo igualmente para a função social do desporto. Para além de melhorar a saúde dos cidadãos europeus, o desporto tem uma dimensão educativa e desempenha uma função social, cultural e recreativa. A função social do desporto tem igualmente o potencial de reforçar as relações externas da União (LIVRO BRANCO, p. 3, 2007).

⁸ Disponível em: www.csd.gov.es/. Acesso em: 05 mar. 2018.

⁹ Disponível em: www.csd.gov.es/. Acesso em: 05 mar. 2018.

O desporto é um setor dinâmico e de rápido crescimento cujo impacto macroeconômico está a ser subestimado, e que pode contribuir para os objetivos de Lisboa em matéria de crescimento e de criação de emprego. Pode também contribuir para o desenvolvimento local e regional, a regeneração urbana e o desenvolvimento rural. O desporto tem sinergias com o turismo e pode estimular a modernização de infraestruturas e a emergência de novas parcerias para o financiamento de instalações esportivas e de lazer (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, p. 3, 2007).

A III Conferência Nacional do Esporte, realizada em junho de 2010, teve como tema “Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, cujo objetivo principal era definir “os rumos futuros das políticas públicas de esporte e lazer a serem consubstanciados em um Plano Decenal” (BRASIL, 2009, p.5).

Por meio do Plano A+D almeja-se que a Espanha ocupe, no contexto internacional, o mesmo lugar nos níveis de prática esportiva que ocupamos nos resultados das competições europeias, mundiais e olímpicas de nível superior. E dentre outros aspectos, pretende-se permitir que a população em risco de exclusão social tenha acesso real à prática de atividade física e esportes como elemento de inclusão social, saúde, educação e recreação (CSD, p. 135, 2010).

Em síntese, ao analisarmos os dispositivos do Brasil e da Espanha, bem como alguns documentos do Sistema ONU e da UE, percebemos que há uma tendência na integração do esporte ao processo de produção mercantil, capaz de gerar empregos, renda e lucro, bem como existe outra compreensão, que não é oposta e sim complementar, que delega ao Estado o papel de desenvolver políticas públicas de esporte, em alguns casos retoricamente ditas como direito, mas que são focalizadas, com uma clara perspectiva de integração social, ou seja, de formação principalmente da juventude pobre para inserção de forma pacífica na sociedade capitalista e de recuperação da força de trabalho, no sentido de diminuir os índices de sedentarismo e de obesidade.

Considerações Finais

O esporte é um dos principais fenômenos da cultura corporal mundial, sendo um patrimônio da humanidade, que se expressa, sobretudo, no tempo de lazer. Ele é importante para o processo de humanização do ser, pois possibilita a partir das relações

sociais a incorporação de valores e comportamentos, tendo sentidos e significados próprios para cada sujeito.

Ao analisarmos a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Constituição Espanhola de 1978, constatamos que ambos os textos são breves e ambíguos ao tratar sobre o esporte. No que concerne ao acesso ao esporte, a constituição brasileira afirma que se constitui um direito individual, enquanto que a constituição espanhola não deixa isto nítido. Além disso, nenhum dos documentos explicita a relação entre as esferas governamentais e as entidades esportivas, não sendo possível identificar os interesses privilegiados. Isto significa que estes documentos não nos dão subsídios suficientes para afirmar que nestes países o acesso ao esporte é tratado como uma antimercadoria ou como uma mercadoria a ser consumida pelos indivíduos.

Em contrapartida, as leis infraconstitucionais brasileiras, apesar de afirmarem que o acesso ao esporte se constitui como um direito social, explicitam que os interesses privilegiados são aqueles concernentes à manutenção do sistema capitalista em vigência, posto que normatizam o consumo do esporte como uma mercadoria, privilegiando os interesses dos dirigentes esportivos e do mercado.

As leis infraconstitucionais espanholas têm uma concepção semelhante a esta, uma vez que consideram o esporte de alto rendimento como uma prioridade da agenda pública devido à sua relevância para o setor econômico, e, também, para a projeção do país em âmbito internacional. Estas leis se diferenciam ao tratar sobre a relação entre o governo e as entidades esportivas. Na Espanha há um regime de colaboração entre o governo central, os governos das comunidades autônomas e as entidades esportivas, ao passo que, no Brasil as entidades esportivas administram os recursos públicos referentes ao esporte. Portanto, observa-se que nas leis infraconstitucionais de ambos os países, os

interesses privilegiados são aqueles referentes ao apoio do esporte de alto rendimento e ao consumo do esporte espetáculo.

Aproximando-se também desta concepção de esporte, estão os dispositivos políticos destes países. Constatamos que há uma grande influência dos documentos internacionais, principalmente, aqueles relacionados ao sistema ONU, em que há uma compreensão de que o esporte possui uma função social, que, por sua vez, está atrelada à interesses econômicos. Considerando as especificidades destes países, observamos nos documentos brasileiros uma disputa entre a compreensão do esporte como um direito, tendo o Estado como agente provedor central, e, uma compreensão que privilegia os interesses do mercado, com ações do Estado no âmbito do alto rendimento e dos espetáculos esportivos. Por outro lado, há um maior quantitativo de programas na Espanha com o objetivo de proporcionar aos cidadãos o acesso à prática esportiva, em que o Estado é o provedor central.

Portanto, podemos afirmar que existem contradições entre as concepções presentes nos documentos destes países, uma vez que enquanto as constituições estabelecem que o acesso ao esporte constitui como um direito, as leis infraconstitucionais e os dispositivos políticos apontam para atendimento dos interesses mercadológicos. Nesta perspectiva, observamos que nestes documentos há uma concepção de esporte predominante, que agrega a sua função social e sua dimensão econômica, isto é, que trata o esporte como um instrumento de contensão de tensões, inclusão social, promoção da saúde e coesão social, mas que, concomitantemente, o trata como um produto capaz de incrementar o crescimento econômico dos países.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Javier Lasarte; ÁLVAREZ, Montserrat Herмосín; LEÓN, Mónica Arribas; PRIETO, Jesús Ramos. **Deporte y fiscalidad**. Sevilla: Junta de Andalucía, 2008.

ATHAYDE, Pedro Avalone. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais. (Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Política Social). Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas – UnB. Brasília, 2014.

ATHAYDE, P. F. O "lugar do social" na política de esporte do governo Lula. *In*: MATIAS, W. B.; ATHAYDE, P. F.; Fernando MASCARENHAS, F. (org.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte**: uma introdução. Ijuí, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luiz Eduardo Alves de Siqueira. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **MINISTÉRIO DO ESPORTE. Política Nacional de Esporte**. Brasília: Ministério do Esporte, 2005.

_____. **III Conferência Nacional do Esporte**: texto básico Brasília: Ministério do Esporte, 2009.

_____. **Decreto n. 7.984** de 08 de abril de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm. Acesso em: 13/11/2019.

_____. **I Conferência Nacional do Esporte (2004)**. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencial.jsp>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. **II Conferência Nacional do Esporte (2006)**. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencial.jsp>. Acesso em: 02 maio 2018. 183

_____. **III Conferência Nacional do Esporte (2010)**. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencial.jsp>. Acesso em: 02 maio 2018.

_____. **Lei nº 8672**, de 6 de julho de 1993. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8672.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9615**, de 24 de março de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm. Acesso em: 05 fev. 2018.

_____. **Lei nº 10.264 de 16 de julho de 2001**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10264.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. **Lei nº 11.438 de 29 de dezembro de 2006**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111438.htm). Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. **Lei nº 11.395 de 25 de março de 2011**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

_____. **Lei nº 13.155 de 04 de agosto de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113155.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. **Acta Scientiarum**. Education, Maringá, n.36, v.1, p. 129-141, jan./jun. 2014.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2008.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, UNICAMP. Campinas, 2011.

COMISSION EUROPEA. Comunicación de la Comisión Europea: Desarrollo de la dimensión europea em el deporte. Comisión europea, 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0012:FIN:ES:PDF>. Acesso em: 15 nov. 2019.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **LIVRO BRANCO**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2007.

CONSELHO SUPERIOR DESPORTOS - CSD. **Encuesta sobre los hábitos deportivos em Espanha**. Madrid, 2010. Disponível em: <https://www.csd.gob.es/sites/default/files/media/files/2018-09/encuesta-habitos-deportivos2010.pdf>.

CUBILLAS, Luís V. El “deporte para todos”, cuestión de Estado. **Revista Española de Educación Física y Deportes**, n. 410. Madrid, 2015.

ESPAÑA. **Constituição da Espanha de 1978**. Disponível em: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

ESPAÑA. **Lei nº 10 de, de 15 de outubro de 1990**. Disponível em: <https://www.csd.gob.es/csd/informacion/legislacion-basica/ley-del-deporte/>. Acesso em: 10 jun. 2016.

ESPAÑA. **Decreto n. 835 de 22 de maio de 1991.** Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1991-13837. Acesso em: 11 nov. 2021.

_____. **Real decreto n. 1.835 de 20 de dezembro de 1991.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-30862>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. **Real decreto n. 1.251 de 16 de julho de 1999.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15686>. Acesso em: 11 nov. 2019.

_____. **Real decreto n. 971 de setembro de 2007.** Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-14231>. Acesso em: 11 nov. 2019.

FLAUSINO, Michele. **Plano decenal: as políticas de públicas de esporte e lazer em jogo.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília, 2013.

LINHALES, M. A. **A Trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos.** Belo Horizonte, 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências humanas, UFMG, 1996.

MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal e FHC a Dilma. **Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte**, São Paulo, v. 30, n. 4, 2016.

MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico: o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no governo Lula.** Brasília, 2013. 199 p. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília, 2013.

MELO, Marcelo. P. **Esporte e dominação burguesa no século XXI: a agenda dos organismos internacionais e sua incidência nas políticas de esportes no Brasil de hoje.** Rio de Janeiro, 2011. 344f. Tese (Doutorado em Serviço Social) Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFRJ, 2011.

ONU. **Esporte para o desenvolvimento e a paz: em direção à realização das metas de desenvolvimento do milênio.** ONU, 2003. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/esporteParaDesenvolvimentoPaz.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

PNUD. **Movimento é Vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas.** In: Relatório do Desenvolvimento Humano Nacional. PNUD, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.movimentoevida.org>. Acesso em: 10 mar. 2018.

REIS, Nadson Santana. **Políticas de esporte educacional nos governos Lula e Dilma: avanços, limites e anacronismos.** Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília, 2015.

ROCHA, Cíntia Csucsuly. **Políticas públicas e organização esportiva: estudo comparado Brasil-Espanha.** 2018. 188 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANTOS, Mariângela Ribeiro dos Santos. **O futebol na agenda do governo Lula: um salto de modernização (conservadora) rumo a Copa do Mundo FIFA 2014.** Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Universidade de Brasília, 2011.

UNICEF. **Deporte para el desarrollo em América Latina y el Caribe.** ONU, 2010. Disponível em: [http://files.unicef.org/honduras/deporte_para_el_desarrollo\(5\).pdf](http://files.unicef.org/honduras/deporte_para_el_desarrollo(5).pdf). Acesso em: 11 dez. 2021.

UNESCO. **Carta Internacional da Educação Física, da Atividade Física e do Esporte.** ONU, 2015. Disponível em: <https://www.confef.org.br/arquivos/235409POR.pdf>. Acesso: 15 nov. 2019.

_____. **Conferência Internacional de Ministros e Altos funcionários responsáveis pela educação física e o esporte (MINEPS).** ONU, 2013. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/brz_briefing_minepsv_pt_2013.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

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

Endereço dos(as) Autores(as):

Wagner Barbosa Matias
Endereço Eletrônico: wagner.matias@outlook.com

Bárbara Isabela Soares de Souza
Endereço Eletrônico: barbaraiss@hotmail.com

Cintia Csucsuly Rocha
Endereço Eletrônico: professoracintia.educa@gmail.com

Fernando Mascarenhas
Endereço Eletrônico: masca.fernando@outlook.com