



Hugo Motta Bacêllo Mósca

**Financiamento público do esporte brasileiro
na perspectiva dos stakeholders: falta de
recursos ou deficiência de governança?**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Administração de Empresas do Departamento de Administração da PUC-Rio..

Orientadora: Sandra Regina da Rocha-Pinto

**Rio de Janeiro,
outubro de 2021**



Hugo Motta Bacêllo Mósca

Financiamento público do esporte brasileiro na perspectiva dos stakeholders: falta de recursos ou deficiência de governança?

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof. Sandra Regina da Rocha-Pinto

Orientador

Departamento de Administração – PUC-Rio

Prof. Marco Aurélio de Sá Ribeiro

Departamento de Administração – PUC-Rio

Prof. Sergio Augusto Pereira Bastos

Fundação Instituto Capixaba de Pesq. em Contabilidade, Economia e Finanças

Prof. Paulo Vicente dos Santos Alves

Fundação Dom Cabral

Prof. Altair dos Santos Ferreira Filho

Instituto Militar de Engenharia

Rio de Janeiro, 18 de outubro de 2021

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Hugo Motta Bacêllo Mósca

Graduou-se em Administração na PUC-Rio em 1996. Mestre em Administração pela PUC-Rio, em 2006. Tem Pós-Graduação em Economia e Gestão da Sustentabilidade pela UFRJ, em 2011. Fez Doutorado-Sanduiche na Faculdade de *Sports Management* da George Washington University, Washington, DC, EUA, em 2019. Participou de diversos congressos e seminários na área de Gestão Esportiva.

Ficha Catalográfica

Mósca, Hugo Motta Bacêllo

Financiamento público do esporte brasileiro na perspectiva dos stakeholders : falta de recursos ou deficiência de governança? / Hugo Motta Bacêllo Mósca ; orientadora: Sandra Regina da Rocha-Pinto. – 2021.

356 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Administração, 2021.

Inclui bibliografia

1. Administração – Teses. 2. Teoria dos Stakeholders. 3. Governança esportiva. 4. Gestão de esportes. 5. Políticas públicas. I. Rocha-Pinto, Sandra Regina da. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Administração. III. Título.

CDD 658

Para Victor Hugo,
com todo o amor que transcende a existência.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço à minha Orientadora, Sandra Regina da Rocha-Pinto, pelo apoio, bem como aos Professores Marco Aurélio Sá Ribeiro, Sergio Bastos, Paulo Vicente e Altair Ferreira Filho, pela disponibilidade de participar da banca de avaliação desse trabalho e pelas contribuições para a construção final dessa tese. Obrigado também à Teresa e Gisele, da Secretaria IAG, pelo atendimento solícito durante todo esse tempo.

Obrigado também à Professora Lisa Neirotti, da George Washington University, por tudo o que fez por mim, dentro e fora da sala de aula, durante meu doutorado-sanduíche na capital das terras do Tio Sam. Um abraço carinhoso também ao Professor Mark Hyman, pela acolhida, e a Charlie e Mary Huisentrup.

Agradeço à minha turma de doutorado. A importância de uma turma neste processo é grandiosa, e, embora as vicissitudes da vida acabem dispersando o grupo ao longo do percurso, o suporte – dentro e fora de sala de aula – é por demais valioso. Obrigado, principalmente, à Pato-San, Alê bailarina, Coronel Guto, Poeta Leandrão e à querida Mari – que me economizou tempo e dinheiro com estacionamento vizinho ao IAG...

Obrigado ao Ricardo Calçado, da Onda Solidária, por me mostrar, na prática, há quase 70 anos, como o esporte consegue transformar a vida de crianças e jovens, especialmente comunidades menos favorecidas. Você, e os sorrisos e lágrimas que presenciei e jorrei durante os diversos eventos da Onda, foram certamente uma das grandes inspirações para esse trabalho, meu amigo!

Finalmente, agradeço muito à minha esposa Ana Luisa, pela compreensão e apoio incondicional durante todo esse tempo – e mesmo antes dele! E aos meus queridos pais, Hugo e Elizabeth, por tudo o que sempre fizeram por mim – incluindo o suporte irrestrito à minha contínua interação com os esportes, como participante e como espectador, desde que me conheço por gente.

Resumo

Mósca, Hugo Motta Bacêllo Mósca; Rocha-Pinto, Sandra Regina da (Advisor). **Financiamento público do esporte brasileiro na perspectiva dos stakeholders: falta de recursos ou deficiência de governança?** Rio de Janeiro, 2021. 356p. Tese de Doutorado – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O esporte é um relevante meio de inserção social. Segundo a Constituição Federal do Brasil, "é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais". Além de proporcionar uma vida mais saudável, gera empregos, fornece entretenimento e fomenta a economia. A gestão esportiva, contudo, é uma área de pesquisa que está em sua infância, com estudos indicando lacunas diversas. Em contraste, o Brasil observou investimentos bilionários serem direcionados ao esporte durante a era dos megaeventos esportivos, desde os Jogos Pan-Americanos Rio2007 até os Jogos Paralímpicos Rio2016. Colheu, contudo, além de resultados esportivos abaixo do esperado, escândalos de desvios de recursos associados à deficiência de governança de entidades esportivas, notadamente aquelas responsáveis pela gestão de fundos públicos, indicando que o esporte não padece de falta de investimento, mas de problemas de gestão e governança que dificultam o desenvolvimento de seu potencial esportivo, social e econômico. Desde então, stakeholders do esporte têm cobrado maior adoção de práticas de governança que atuem sobre a gestão dos fundos públicos destinados ao esporte. Utilizando a Teoria dos Stakeholders como arcabouço teórico, esse estudo busca propor um macro modelo para a governança na aplicação dos fundos públicos para o esporte brasileiro, a partir das percepções dos stakeholders, alertando para desvios do modelo atual e propondo melhorias. Adotando como epistemologia o pragmatismo, cujas lentes entendem que a pesquisa ocorre em um contexto social, histórico e político, os dados foram colhidos em entrevistas realizadas com 16 representantes de 14 grupos de stakeholders do esporte, bem como em mais de 20 eventos da indústria do esporte observados pelo pesquisador

entre 2018 e 2021, e de pesquisa documental. O software NVivo foi utilizado para suportar o processo de consolidação, análise e categorização dos dados. Os resultados indicaram que o investimento público anual no esporte, mesmo após a era dos megaeventos, ainda monta valores bilionários que, na percepção dos stakeholders, contudo, continuam sendo mal direcionados e, portanto, desperdiçados. O modelo sugerido integra 12 proposições (P) que abordam questões referentes às motivações (P1) e objetivo (P2) do financiamento público ao esporte, à relevância de uma estratégia centralizada para o esporte nacional (P3), às diversas fontes de financiamento (P7) e ao exemplo positivo do modelo das Forças Armadas (P12); às barreiras de desequilíbrio de recursos em favor do esporte de alto rendimento (P4), desperdício de recursos (P5), concentração de poder nos gestores (P9), deficiência crítica de métodos e indicadores de avaliação esportiva para o investimento realizado (P6); e à necessária organização dos stakeholders mais salientes para o alcance dos objetivos constitucional e por eles esperados (P8). Há também a percepção de que os modelos de governança, à luz dos escândalos ocorridos durante a era dos megaeventos, começaram, desde então, a serem implementados com rigor crescente, ao ponto de que, embora a relevância de tais modelos seja opinião unânime, alguns stakeholders entendam que atualmente há excessos que acabam por distorcer o papel de uma governança adequada, paradoxalmente prejudicando o desenvolvimento do esporte e de seu potencial econômico e social no país.

Palavras Chave

Teoria dos Stakeholders; Governança Esportiva; Gestão de Esportes; Políticas Públicas

Abstract

Mósca, Hugo Motta Bacêllo Mósca; Rocha-Pinto, Sandra Regina da (Advisor). **Stakeholders perspective on Brazilian sports public funding: lack of resources or governance deficiency?** Rio de Janeiro, 2021. 356p. Tese de Doutorado – Departamento de Administração, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Sport is a relevant tool for social inclusion. According to the Federal Constitution of Brazil, "it is a State's duty to promote formal and non-formal sporting practices". In addition to providing a healthier life, it creates jobs, provides entertainment and boosts the economy. Sports management, however, is an area of research that is in its childhood, with studies indicating several gaps. In contrast, Brazil saw billionaire investments being directed to sport during the era of sports mega-events, from Rio2007 Pan American Games to Rio2016 Paralympic Games. It has harvested, however, in addition to sporting results lower than expected, financial scandals associated with the lack of governance in sports entities, notably those responsible for public funds management. indicating that Brazilian sport does not suffer from lack of financial investment, but from management and governance issues that hinder the development of its sporting, social and economic potential. Since then, sport stakeholders have started to demand greater adoption of governance practices that could act on sports public funds management. Using Stakeholders Theory as theoretical lens, this study suggests a macro model for governance in the application of public funds for Brazilian sport, based on its stakeholders perceptions, calling attention for current deviations and proposing improvements. Adopting pragmatism as epistemology, whose lens understands that research takes place in a social, historical and political context, data was collected from 16 in-depth interviews done with 14 stakeholder sport groups representatives, as well as during more than 20 sport industry events observed by the researcher between 2018 and 2021, and documentary research. NVivo software was used to support data consolidation,

analysis and categorization process. Results indicate that annual public investment in sport, even after sports mega-events era, still amounts to billions that, in stakeholders' perception, however, continue to be misdirected, hence, wasted. The suggested model integrates 12 propositions (P) that address issues related to the motivations (P1) and objective (P2) of public funding for sport, the relevance of a national sport centralized strategy (P3), the various funding sources (P7) and the positive example of Brazilian Military Forces model for sports (P12); the barriers of resource imbalance in favor of high-performance sport (P4), waste of resources (P5), concentration of power in managers (P9), critical deficiency of sport evaluation methods and indicators for invested public funding (P6); and the necessary organization of the most salient stakeholders to achieve the constitutional and their own goals for sport development in Brazil (P8). There is also a perception that governance models, in light of the scandals that took place during the sports mega-events era in Brazil, have since begun to be implemented with increasing rigor, to the point that, although the relevance of governance approaches is an unanimous opinion, some stakeholders understand that there are extreme governance actions that end up distorting the role of adequate governance, paradoxically harming sport development and its economic and social potential in Brazil.

Keywords

Stakeholder Theory; Sport Governance; Sport Management; Public Policies; Brazilian Sports Management

Sumário

Lista de Figuras	16
Lista de Quadros	17
1 Introdução	19
1.1 Contextualização do Problema	19
1.2 Objetivos	28
1.2.1 Objetivo Geral	28
1.2.2 Objetivos Secundários	28
1.3 Delimitação do Estudo	29
1.4 Relevância para a Academia e para a Prática	29
2 Referencial Teórico	32
2.1 A Pesquisa em Gestão de Esportes	32
2.2 Teoria dos Stakeholders	37
2.3 Revisão Bibliográfica: Gestão de Esportes e Teoria dos Stakeholders	44
2.4 Aspectos do Arcabouço Legal e dos Fundos Públicos do Esporte no Brasil	50
2.4.1 Constituição Federal de 1988	50
2.4.2 Lei Zico	51
2.4.3 Lei Pelé	52
2.4.4 A Criação do Ministério dos Esportes	52
2.4.5 O Estatuto do Torcedor	53
2.4.6 Lei Agnelo-Piva (LAP) e as Loterias	53
2.4.7 Lei de Incentivo ao Esporte (LIE)	56
2.4.8 Lei da Bolsa-Pódio e o Plano Brasil Medalhas 2016	56
2.4.9 Fontes Públicas de Financiamento do Esporte no Brasil	57
2.5 Aspectos de Governança	59
2.5.1 Governança Pública	60
2.5.1.1 Conceituação e Relevância	60
2.5.1.2 A importância da participação social na governança pública	62
2.5.1.3 Abordagens teóricas	64
2.5.1.4 Condições para a Governança Pública	65

2.5.1.5	Avaliação da Governança Pública	66
2.5.2	Governança Esportiva	72
2.5.2.1	Origem	72
2.5.2.2	A Transformação dos Sedimentados Modelos de Governança Esportiva Internacional	74
2.5.2.3	Evolução da Pesquisa em Governança Esportiva	81
2.5.2.4	Subtemas da governança esportiva	85
2.5.3	Aspectos do Entrelaçamento entre Governança Pública e Governança Esportiva	89
2.5.3.1	A intervenção dos Estados nos esportes	89
2.5.3.2	O uso de recursos públicos pelo esporte no Brasil	92
3	Metodologia de Pesquisa	99
3.1	Ontoepistemologia.	99
3.2	Tipo de pesquisa	101
3.3	Métodos de Coleta de Dados .	102
3.4	Seleção de sujeitos	106
3.5	Coleta dos Dados	114
3.6	Análise dos Dados.	118
3.7	Limitações do Método.	121
4	Resultados	123
4.1	Categoria A: Motivos e objetivos para o Estado financiar o esporte	124
4.1.1	Saúde	126
4.1.2	Valores.	128
4.1.3	Educação.	129
4.1.4	Bem-estar social	131
4.1.5	Cidadania.	132
4.1.6	Esporte e Monocultura do Futebol.	133
4.1.7	Segurança	136
4.1.8	Economia.	138
4.1.9	Representação internacional .	139
4.1.10	Oportunidades	139
4.1.11	Observações gerais	140
4.1.12	Objetivos.	141
4.2	Categoria B: Manifestações esportivas	142
4.2.1	Definições conceituais	143
4.2.2	Alto rendimento: maior beneficiado embora menos prioritário	144
4.2.3	Argumentos em favor do alto rendimento	148
4.2.4	Equilíbrio de forças?	149

4.2.5	O poder do gestor e outros fatores	150
4.2.6	Esporte escolar e universitário.	153
4.3	Categoria C: Percepções sobre a Política Nacional do Desporto (PND)	155
4.3.1	Percepção 1: O Brasil não possui PND	156
4.3.2	PND ATUAL.	160
4.3.3	Percepção 2: O Brasil tem PND, descentralizado nas leis que regem o esporte	164
4.3.4	Percepção 3: Plano de Governo x Plano de Estado	166
4.4	Categoria D: Stakeholders do esporte: identificação e saliência	168
4.4.1	Saliência dos Stakeholders.	170
4.4.2	Organizações esportivas de terceiro setor.	171
4.4.2.1	Comitê Olímpico Brasileiro (COB)	171
4.4.2.2	Clubes esportivos	174
4.4.2.3	Federações e Confederações esportivas	175
4.4.2.4	Comitê Brasileiro de Clubes (CBC).	177
4.4.2.5	Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)	177
4.4.2.6	Conselhos e Associações diversas.	179
4.4.2.7	CBDE e CBDU	180
4.4.2.8	Organizações não-governamentais (ONGs) e Projetos Sociais	180
4.4.3	Entidades governamentais:	180
4.4.3.1	Governo Federal	181
4.4.3.2	Ministério da Cidadania / Secretaria Especial do Esporte (SEE)	182
4.4.3.3	Ministério da Defesa / Conselho do Desporto Militar Brasileiro (CDMB) e Forças Armadas (FA)	183
4.4.3.4	Secretarias Estaduais e Municipais do esporte	184
4.4.3.5	Poder Legislativo	185
4.4.3.6	Empresas estatais ou de capital misto.	187
4.4.4	Outros stakeholders	187
4.4.4.1	Atletas.	188
4.4.4.2	Empresas patrocinadoras do esporte	192
4.4.4.3	Empresas de mídia	193
4.4.4.4	Gestor do investimento público	195
4.4.4.5	Cidadão	196
4.4.4.6	Futebol	197
4.4.4.7	Políticos	198
4.4.4.8	Demais stakeholders .	199
4.5	Categoria E: Formas de Financiamento do esporte brasileiro	201
4.5.1	Leis de Incentivo ao Esporte.	203
4.5.2	Lei Agnelo-Piva (LAP) - Lei das Loterias	207
4.5.3	Programa Bolsa-Atleta	208
4.5.4	Forças Armadas	211
4.5.5	Ministério da Cidadania / Secretaria Especial do Esporte (SEE)	212
4.5.6	Orçamento público	214
4.5.7	Secretarias Estaduais e Municipais	215

4.5.8	Empresas estatais	216
4.5.9	Outras fontes	217
4.6	Categoria F: Formulação e implementação de políticas públicas de financiamento ao esporte	218
4.6.1	Financiamentos com objetivos definidos: o que está dando certo	220
4.6.2	Deficiências na definição de objetivos e na execução dos financiamentos: o que pode melhorar.	222
4.7	Categoria G: Métodos de avaliação dos financiamentos públicos ao esporte	229
4.7.1	Percepção geral sobre as avaliações do uso de fundos públicos	231
4.7.2	Processos específicos de avaliação do uso de fundos públicos no esporte.	236
4.7.2.1	Esporte de Alto Rendimento .	236
4.7.2.2	SEE.	239
4.7.2.3	COB	240
4.7.2.4	LIE	240
4.7.2.5	Bolsa-Atleta	242
4.7.2.6	Forças armadas (FA).	243
4.7.3	Sugestões para melhorar os processos de avaliação	245
4.8	Categoria H: Alcance dos objetivos .	246
4.8.1	Os objetivos estão sendo alcançados	247
4.8.2	Os objetivos estão sendo parcialmente alcançados	249
4.8.3	Os objetivos não estão sendo alcançados.	252
4.9	Categoria I: Governança: conceituação	255
4.10	Categoria J: Papel da Governança no esporte brasileiro	258
4.10.1	Relevância e evolução da governança nas entidades esportivas	258
4.10.2	Papel da governança para o esporte brasileiro: motivadores e benefícios	261
4.10.3	Em busca de fundos públicos .	263
4.10.4	Desafios.	264
4.11	Categoria K: Avaliação dos modelos de governança do esporte brasileiro	267
4.11.1	Avaliação Geral	267
4.11.2	Categoria K1: Medidas de Procedimento	271
4.11.2.1	Avaliação Geral.	271
4.11.2.2	Estrutura das agências e entidades.	274
4.11.2.3	Meritocracia e Plano de Carreira	276
4.11.2.4	Controle e Separação Patrimonial	278
4.11.3	Categoria K2: Medidas de Capacidade	278
4.11.3.1	Avaliação Geral.	278
4.11.3.2	Competência Técnica .	280
4.11.3.3	Capacidade de Atrair e Gerir Recursos	284
4.11.4	Categoria K3: Medidas de Resultado	286

4.11.4.1	Avaliação Esportiva: Métricas Quantitativas e Qualitativas	288
4.11.4.2	Avaliação de Governança.	291
4.11.4.3	Avaliação de Resultados Financeiros	292
4.11.5	Categoria K4: Autonomia da Burocracia.	295
4.11.6	Categoria K5: Excesso de governança.	298
5	Discussão e proposições.	303
5.1	Primeiro objetivo secundário	305
5.2	Segundo objetivo secundário	310
5.3	Terceiro objetivo secundário.	317
5.4	Quarto e Quinto objetivos secundários.	322
6	Considerações Finais.	334
6.1	Proposta de modelo para o desenvolvimento do esporte nacional	335
6.2	Sugestões para pesquisas futuras	340
7	Referências Bibliográficas	345

Lista de Figuras

Figura 1: Classes de Stakeholders	39
Figura 2: Stakeholders da indústria do esporte	40
Figura 3: Vetores dos Fundos Públicos aos Atletas de Alto Rendimento	59
Figura 4: Modelo Tradicional de Governança do Futebol	75
Figura 5: Governança sistêmica do esporte: Futebol e sua rede de stakeholders	77
Figura 6: Modelo Tradicional de Governança dos Esportes Olímpicos	79
Figura 7: Governança Sistêmica do esporte: Movimento Olímpico	80
Figura 8: Mapa da Literatura em Governança Esportiva	88
Figura 9: Audiência Pública nos EUA: Estratégia Nacional do Esporte para Jovens	127
Figura 10: Integração das Proposições: Um Modelo para o Desenvolvimento do Esporte Nacional	340

Lista de Quadros

Quadro 1: Desafios de Ética e Moral Específicos do Esporte	43
Quadro 2: Critérios de busca por palavras-chave	45
Quadro 3: Distribuição das publicações de GE com suporte da TS por ano	46
Quadro 4: Registros das unidades categóricas do corpus de Mosca et al. (2020)	48
Quadro 5: Distribuição dos recursos de concursos prognósticos a entidades desportivas em 2020	55
Quadro 6: Fontes de Financiamento Público do Esporte no Brasil	58
Quadro 7: Categorias dos índices de governança	68
Quadro 8: Questões dos Conselhos esportivos e sugestões de solução	82
Quadro 9: Problemas tradicionais de governança esportiva	82
Quadro 10: Motivos para Intervenção do Estado no Esporte	91
Quadro 11: Paradigmas Científicos	99
Quadro 12: A alternativa pragmática às questões-chave da metodologia de pesquisa das ciências sociais	101
Quadro 13: Entrevistados x Stakeholders que representam	113
Quadro 14: Categorias de Análise previamente definidas x Objetivos de Pesquisa	115
Quadro 15: Etapas de Coleta e Análise de Dados	121
Quadro 16: Categorias de Análise (finais) x Objetivos de Pesquisa	123
Quadro 17: Entrevistados x Motivos para o Estado financiar o esporte	125
Quadro 18: Percepção dos stakeholders quanto aos financiamentos: alto rendimento x esporte de formação	146
Quadro 19: Percepção sobre a existência de um PND no país	156
Quadro 20: Stakeholders do esporte brasileiro	169
Quadro 21: Fontes de financiamento do esporte brasileiro	202
Quadro 22: Objetivos Secundários x Categorias de Análise	304
Quadro 23: Percepção sobre os modelos de governança das entidades esportivas brasileira conforme a tipologia de Fukuyama (2013)	329
Quadro 24: Consequências de excessos de governança no esporte	330

O que pode ser tão poderoso a ponto de atrair nigerianos para a gélida Ucrânia, atizar guerras culturais nos Estados Unidos, liberar mulheres iranianas, favorecer gângsteres ou produzir celebridades internacionais? O esporte, acredite, é mais que um jogo.

adaptado de Franklin Foer, *Como o futebol explica o mundo*

1 Introdução

1.1 Contextualização do Problema

O esporte, em grande escala, existe na sociedade da qual é parte essencial (GODFREY, 2009) como uma instituição social significativa e dinâmica tanto em termos de impactos econômicos quanto sociais. Em suas diversas formas, é um meio de inserção social (LEONCINI e SILVA, 2002; GRAÇA FILHO e KASZNAR, 2002). Além de proporcionar uma vida mais saudável, gera empregos, fornece entretenimento e fomenta a economia (MÓSCA e KURTZ, 2018), apresentando-se como uma reconciliação entre o econômico e o social (CHANLAT, 1996). Sua importância para a sociedade é tal que em diversos momentos debate-se até que ponto o esporte seria um bem público e não privado e que, nesse caso, o controle do esporte por entidades não responsáveis pelas suas externalidades não deveria, portanto, ser permitido (HENRY e LEE, 2004).

No Brasil, a análise da influência econômica da indústria de esportes no Produto Interno Bruto (PIB) do país é dificultada pela dificuldade de obtenção de dados do setor e pela fragmentação da indústria, que envolve, por exemplo, fabricantes de produtos esportivos, eventos, atletas e demais trabalhadores de instalações e equipes esportivas, mídia esportiva, médicos e outros profissionais ligados direta ou indiretamente ao esporte, e educação física-desportiva (SÁ RIBEIRO, 2012; MASCARENHAS, 2016). Em 2011, a economia do esporte correspondia a aproximadamente 2% do PIB brasileiro, crescendo a uma taxa de 10,86% ao ano entre 1995 e 2005, contra um crescimento médio do PIB brasileiro de 3,2% a.a. (PLURI, 2011). São, contudo, dados antigos que necessitam de atualização.

Apesar de sua reconhecida relevância social e econômica, muitos países carecem de políticas de desenvolvimento do esporte para a sociedade em geral (MAZZEI e BASTOS, 2012). Este esforço de desenvolvimento demanda a integração de muitas

vertentes para além dos recursos financeiros, tais como instalações esportivas, recursos humanos, logística, planejamento, programação, parcerias e arcabouço legislativo, entre outros (PEDRO et al., 2017).

O Brasil, e mais especificamente a cidade do Rio de Janeiro, teve uma singular oportunidade de alavancar a competência de sua gestão esportiva, sobretudo a do chamado alto rendimento, à luz da era dos megaeventos esportivos, iniciada no começo da década de 2000, quando da preparação para a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio2007, e finalizada em 2016, na cerimônia de encerramento dos Jogos Paralímpicos. Houve ainda, nesse período, Jogos Mundiais Militares (2011), Copa do Mundo de Futebol (2014), Olimpíadas de Verão (2016) além de inúmeros eventos-teste em mais de duas dezenas de esportes distintos como a Esgrima e o Rúgbi. O Brasil, vivendo atualmente o ocaso da época desses megaeventos, observou dezenas de bilhões de reais serem direcionados ao esporte, seja em equipamentos esportivos, seja em programas de desenvolvimento, mas colheu resultados esportivos muito abaixo do esperado (MEIRA, BASTOS e BOHME, 2012; CORRÊA et al., 2014; FIGUERÔA et al., 2014; TEIXEIRA, MATIAS e MASCARENHAS 2017; MAZZEI e ROCCO JUNIOR, 2017). Aparentemente, assim, o esporte – indústria que, para muitos cidadãos, é talvez a única saída viável de uma situação de pobreza extrema – padece de graves problemas de gestão, que, se resolvidos, poderiam trazer melhores resultados não só em termos de desempenho desportivo, mas também sociais e econômicos.

Por gestão do esporte (GE) considera-se um conjunto de ações que acontecem no interior das organizações esportivas que visam aumentar sua eficácia e atender os interesses e necessidades de diferentes grupos (PARKS, QUATERMAN e THIBAUT, 2007; ROCHA e BASTOS, 2011; MAZZEI e BASTOS, 2012; CHELLADURAI, 2013). Enquanto a gestão de esportes olha para dentro das organizações, a governança esportiva, um subtema de pesquisa dentro dos estudos em GE (RUSSO e VITO, 2011; GHOLAMPOUR et al., 2019), possui uma lente mais abrangente: representa um conjunto de regras e boas práticas que regulam a administração de instituições públicas, privadas e do Terceiro Setor (SÁ RIBEIRO, 2012; LEOPKEY e PARENT, 2012; COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2019), sendo vista como necessária para os

códigos desportivos de clubes, organismos nacionais, agências governamentais e organizações de serviço no esporte (KIKULIS, 2000). Auxilia também a fomentar a ética nas entidades privadas e do terceiro setor, mais propriamente as entidades esportivas (RIBEIRO, 2016). A governança permite que se faça a gestão da gestão das organizações esportivas, fomentando que estas se utilizem, em seus processos decisórios, de princípios que promovem um aperfeiçoamento da GE (HOYE e CUSKELLY, 2007; FERKINS e SHILBURY, 2012), trazendo mais segurança a todos os envolvidos e reduzindo comportamentos indesejados e não virtuosos, dando enfoque na promoção da transparência, de equidade, atentando para a prestação de contas e respectiva responsabilidade (COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2019).

No caso específico do Brasil, como país que destinou verbas bilionárias ao esporte na última década (CORREA et al., 2014; CARNEIRO, ATHAYDE e MASCARENHAS, 2020), tais princípios são ainda mais relevantes.

Há que se observar que grande parte desse investimento – não somente nos megaeventos esportivos, mas também, de forma geral, no esporte brasileiro – é oriundo de fundos públicos (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018; CARNEIRO et al., 2019). O Estado realiza suas múltiplas funções a partir do fundo público, que é formado pela punção compulsória realizada pelo Estado por meio de impostos, contribuições e taxas (SOUZA e FREITAS, 2012), possibilitando que sejam realizadas as diferentes políticas públicas, dentre elas a esportiva (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018). O esporte envolve stakeholders distintos, cada qual com seus próprios interesses e funções, que são concorrentes na disputa por esses fundos, como o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), a Secretaria Especial de Esporte (SEE) do Ministério da Cidadania (antigo Ministério dos Esportes), Secretarias Estaduais e Municipais do Esporte, Confederações e Federações esportivas, clubes, ligas, patrocinadores, mídia, atletas, gestores de academias ou de eventos esportivos (como corridas de ruas, *mixed-martial-arts*, *crossfit* etc.), entre outras.

O Brasil proporciona diversas fontes de financiamento ao esporte nacional. Carneiro e Mascarenhas (2018) identificaram três fontes majoritárias de financiamento público, cada uma com seus desdobramentos e sub-fontes específicas, para o esporte

brasileiro: orçamentária, extra orçamentária e gasto tributário. De 2004 a 2015 o total de recursos públicos federais para esse setor foi de R\$ 29,69 bilhões, provenientes na maior parte (55,52%) do orçamento federal (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018). Podem-se citar como exemplos destes repasses ao esporte de alto rendimento:

- J Esportes diversos recebem patrocínios de empresas estatais ou de capital misto como Correios, Petrobras, Eletrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (ALMEIDA e MARCHI Jr, 2011; CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018);
- J Atletas de alto rendimento recebem bolsas de fomento por meio do Programa Bolsa-Atleta (bolsa-pódio, bolsa-olímpica, bolsa-paralímpica, bolsa-internacional, bolsa de base e bolsa-nacional) do Poder Executivo (atualmente via Ministério da Cidadania) (BRASIL, 2021);
- J As Forças Armadas também vêm investindo em atletas de alto rendimento, por meio do seu Programa de Atletas de Alto Rendimento (PAAR), fornecendo um soldo mensal e sua estrutura esportiva para treinamento. Nas Olimpíadas Rio2016 os atletas militares conquistaram 13 das 19 medalhas do Brasil – 68% dos pódios nos Jogos (BRASIL, 2021).
- J Percentuais de concursos prognósticos (loterias) chegam ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB): em 2020, esse montante foi de R\$ 293 milhões de reais, que foi descentralizado às Confederações esportivas e utilizado em parte pelo próprio COB para fomentar o esporte de alto rendimento dessas modalidades (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2021).

Observa-se que existe a possibilidade de que um único stakeholder – por exemplo, um atleta de alto rendimento – esteja recebendo investimentos oriundos de ao menos cinco fontes públicas distintas (no último caso descrito, o atleta pode, por exemplo, receber repasses tanto do COB, como de sua própria Confederação). Em paralelo, nota-se que as fontes de financiamento público do esporte no Brasil são bastante fragmentadas, fazendo com que haja dificuldade de órgãos controladores e da própria sociedade no acompanhamento sobre os recursos que chegam ao esporte (CARNEIRO et al., 2019).

Esses problemas vêm sendo agravados pelo fato dos Estados – sobretudo o Brasil, na década dos megaeventos – estarem aumentando sua participação na atividade esportiva à luz de três fatores: importância cultural do esporte para o país; utilização do esporte para o alcance de objetivos não esportivos (como os de saúde, aumento de poder político, combate à exclusão social etc.) (AMARAL e BASTOS, 2015); e a participação cada vez maior do esporte na economia (SÁ RIBEIRO, 2012; HOYE, NICHOLSON e HOULIHAN, 2010). Isso pode indicar que a ênfase das políticas públicas para o esporte não tenha mais seu desenvolvimento, esportivo ou social, como objetivo primário, mas externalidades que podem ser obtidas por meio da prática esportiva (GREEN, 2006), como, por exemplo, ser apenas um instrumento de conquista e manutenção de poder político (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018).

A GE no Brasil apresenta ainda, além da dificuldade de análise de seus vetores de financiamento público (que também é uma questão de governança), diversos outros desafios. Santos et al. (2019) apontam que um deles é a existência de uma cultura que desconsidera as competências e habilidades necessárias para o gerenciamento esportivo inerente às organizações esportivas – e em alguns casos é substituída pela distribuição de cargos que visam à manutenção de um poder político, e não o desenvolvimento do esporte. A questão da lacuna de competência em gestão esportiva também é apontada por Sá Ribeiro (2012), que observa que, apesar da importância crescente dessa indústria, sua gestão e organização no Brasil são lideradas por entidades do terceiro setor, comandadas por gestores amadores e voluntários, o que acarreta perda de eficiência, bem como em controle pelos stakeholders sobre as atividades dos gestores.

O modelo de governança esportiva no Brasil é um outro desafio que se apresenta aos gestores das organizações esportivas brasileiras, que defrontam-se com três grandes desafios de governança (SÁ RIBEIRO, 2012): (i) gerar resultados esportivos expressivos e em número crescente (como o Plano Brasil Medalhas 2016, que será detalhado mais adiante), lembrando que tal objetivo, quando alcançado, aumenta o fundo público a ser recebido pela organização; (ii) aumentar a base de praticantes, fãs e apoiadores do esporte, e portanto seus stakeholders, aos quais deverá transparência e satisfações; e (iii) cumprir a lei, dadas as exigências crescentes de auditorias e

complexidade de operação oriundas da crescente utilização de fontes públicas em suas operações – o que a desvia de seu foco primário, sua atividade-fim, o esporte.

Esses três macro desafios – a complexidade do sistema de financiamento público e sua dificuldade de compreensão e rastreamento; a lacuna de competência de gestão esportiva no setor; e as questões de governança esportiva - incluindo as ações de seus stakeholders – apresentam-se como barreiras à adequada compreensão do desenvolvimento do esporte no Brasil.

Tais fenômenos, com sua complexidade e desafios, são indícios de que pode haver desequilíbrio nas destinações destes fundos públicos, de origens diversas, destinados ao esporte, seja em seu planejamento ou em sua execução, com relação aos objetivos de uso dos fundos públicos esperados pela sociedade para o fomento ao esporte. Nesse contexto, pode haver uma lacuna de visão sistêmica da governança pública com relação ao esporte. Essa impressão é corroborada com pressupostos de Smith (1776), que alerta que os cuidados dos gestores de verbas de terceiros (no caso, os fundos públicos) tendem a não possuir o mesmo cuidado que têm com o próprio dinheiro; da Teoria da Agência (JANSEN e MECKLING, 1976), que motivou as discussões sobre governança (RIBEIRO, 2016; BUTA e TEIXEIRA, 2020), que diz respeito ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais (FUKUYAMA, 2013) – no caso, ao desempenho dos (agentes) que executam a políticas públicas relacionadas ao esporte definidas por representantes da sociedade (principais); e pela Teoria dos Stakeholders (FREEMAN, 1994) que aponta que as partes interessadas (em tais fundos públicos) receberão maior ou menor prioridade, de acordo com sua influência, por partes dos gestores, de acordo com a sua saliência (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997), de modo que tal influência pode auxiliar a desvirtuar os objetivos definidos para a destinação dos fundos públicos.

Esse contexto, de macro desafios, potencial desequilíbrio na destinação dos fundos públicos, e elementos de gestão e de governança à luz das questões de agência e de interesse e saliência dos stakeholders, gera dúvidas diversas, que inspiraram a elaboração dessa tese, tais como: a destinação de fundos públicos ao esporte está atingindo os objetivos propostos? Estão em linha com um plano estratégico do esporte

no Brasil? Quem são os maiores beneficiados? Quem, segundo os objetivos definidos, deveria receber fundos públicos, mas não está recebendo? Como toda essa verba pública é gerida? Quais são os modelos de governança em uso? Por quê, mesmo com tal suporte financeiro, resultados esportivos ficam aquém do esperado? O que os diversos stakeholders entendem que é melhor para a sociedade brasileira: investir recursos na base do esporte ou no alto rendimento? Como se dá a gestão de recursos públicos que estão envolvidos em atividades onde o setor público não é o agente direto, mas possui interesse e investe quantias vultosas?

A pergunta de pesquisa dessa tese foi, assim, motivada por tais dúvidas e consolidada na seguinte questão: qual é a percepção dos stakeholders do esporte brasileiro sobre a destinação de fundos públicos para o esporte no país, com relação à definição dos objetivos referentes a tais destinações, à execução e aplicação de tais fundos, e da eficácia esperada?

Apesar de sua importância social e econômica, o campo da GE (que inclui estudos sobre governança esportiva) aparentemente não é alvo de suporte acadêmico de igual relevância que ajude o esporte, sobretudo o brasileiro, a encontrar respostas a tais dúvidas e soluções para seus problemas. Há estudos específicos em matérias como medicina, psicologia, educação física, sociologia e até veterinária (devido ao hipismo), mas estudos em gestão esportiva, em si, acabam reduzidos ou eventualmente diluídos em pesquisas de marketing, dificultando a ocorrência de grupos de pesquisa específicos, de correntes de estudos de gestão ou mesmo de estudos científicos diversos que possam auxiliar o desenvolvimento dessa indústria bilionária de potencial reprimido. Andrade et al. (2013), em pesquisa bibliométrica sobre a produção científica em ciência esportiva de 1970 a 2012 na América Latina, apontaram que dos 2.357 artigos publicados nesta categoria no período e indexados pela base de dados *Web of Sciences*, menos de 1% refere-se a questões de gestão, economia ou turismo envolvendo esportes. A maior parte (64%) refere-se a Fisiologia, Ortopedia e Reabilitação Esportivas.

Há, portanto, lacunas a serem cobertas nos estudos sobre gestão esportiva (RIBEIRO, 2016). Pitts, Danylchuk e Quarteman (2014) corroboram tal percepção e demonstram que, embora a pesquisa em gestão esportiva venha crescendo em outras

partes do planeta, nota-se que até 2010 a América Latina ainda não publicava qualquer periódico dedicado ao tema. Em sua conclusão, observam que a pesquisa em gestão de esportes ainda está em sua infância, indicando uma lacuna de pesquisa.

Outro fator é que, devido ao seu caráter peculiar, com a forte presença de aspectos culturais, emocionais e a necessidade de concorrência, as teorias habituais de gestão, sobretudo as de visão predominantemente econômica e de ontologia positivista, não se apresentam como abordagens de análise perfeitamente aderente. Adicionalmente, pode haver também um eventual preconceito acadêmico com o tema, por ser encarado como um jogo, e não como potencial solução para problemas sociais.

A pesquisa em GE tem, no mundo, recebido suporte teórico mais frequente de arcabouços que vêm demonstrando maior aderência a este campo, dentre os quais a Teoria dos Stakeholders (TS), consolidada por Freeman em 1984 (RIBEIRO, 2016; BABIAK, THIBAUT e WILLEM, 2018).

Diversos elementos suportam o casamento entre este arcabouço teórico e a GE. De início, é importante perceber que as organizações esportivas, em sua essência, não possuem como seu objetivo primário a maximização do lucro. O resultado financeiro é um meio para viabilizar o alcance de seu objetivo maior: a performance esportiva (MOSCA e KURTZ, 2018; MOSCA et al., 2020). Naturalmente, há também objetivos de saúde; de entretenimento; de integração social. Em qualquer dos casos, o esporte é um fenômeno inerentemente colaborativo (CHADWICK, 2009), e seu objetivo primário não é dar retorno aos acionistas, cerne principal da maior parte das correntes de gestão organizacional. A GE demanda, assim, atenção robusta a seus stakeholders.

Nota-se também que o estudo da GE engloba subtemas bastante diversos, além da governança esportiva, como gestão de eventos, comunicação esportiva, gestão de *facilities* (estádios, arenas, equipamentos etc.), gestão de financiamento, gestão de legados esportivos, marketing esportivo, entre outros (RUSSO e VITO, 2011). Autores diversos como Bazzanella (2019), Miragaia, Ferreira e Ratten (2017), Russo e Vito (2011) e Friedman, Parent e Mason (2004) sugerem a utilização da TS para a pesquisa em gestão esportiva, por acreditar que o papel dos variados stakeholders é crítico para a

análise e proposta de soluções para os desafios da gestão esportiva. Outros, como Ribeiro e Costa (2017) e Ferkins e Shilbury (2012), ressaltam também a importante contribuição que a TS vem dando aos estudos de governança esportiva, subtema da gestão esportiva. Adicionalmente, Faria e Sauerbronn (2008) indicam que a TS pode contribuir para a democratização das interações entre sociedade e organização, em substituição ao foco habitual na capacidade de a organização atender aos interesses dos investidores. Ora, as organizações esportivas, em sua essência, não possuem como objetivo único a obtenção do lucro (LEONCINI e SILVA, 2002; MÓSCA, SILVA e BASTOS, 2009). Há organizações esportivas amadoras, voluntárias, sem fins lucrativos, ou mesmo que visem o lucro, mas aceitem prejuízo financeiro em troca de sucesso esportivo. Tais organizações demandam auxílio de um arcabouço teórico que compreenda o lucro não como o único objetivo da organização, cujo sucesso também se baseia em seus relacionamentos com seus stakeholders, os quais abrangem muitos interesses para além dos financeiros - como as questões sociais, de performance esportiva ou até ambientais – como é o caso da TS (LIANG, 2019; MÓSCA e KURTZ, 2018; RUSSO e VITO, 2011).

À medida que a natureza e o escopo da indústria do esporte mudam em todo o mundo, o papel dos relacionamentos com seus stakeholders torna-se central para as operações de diversas organizações esportivas (FRANCO e PESSOA, 2013), apresentando uma variedade de formas, estruturas e resultados (BABIÁK, THIBAUT e WILLEM, 2018). Como campo emergente de pesquisa, e também devido à miríade de grupos de stakeholders presentes nessa indústria (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997), há pouca interconexão e bastante fragmentação na pesquisa em GE, tornando difícil aplicar e combinar efetivamente as lentes teóricas, identificar os principais atributos dos relacionamentos e entender como as organizações criam e gerenciam um portfólio de relacionamentos (PARMIGIANI e RIVERA-SANTOS, 2011). A gestão de esportes é palco para estudos sobre subtemas tão diversos como governança esportiva (NITE, 2017; LEOPKEY e PARENT, 2012), gestão da organização (GILMORE e SILLINCE, 2014; KIKULIS, 2000; SLACK e HININGS, 1994), gestão de *facilities* (IVERSEN e CUSKELLY, 2015; AMARAL e BASTOS, 2011); marketing esportivo (LAMERTZ,

CARNEY e BASTIEN, 2008) sustentabilidade no esporte (MCCULLOUGH e CUNNINGHAM, 2010; ROSS e LEOPKEY, 2017), diversidade no esporte (COOPER e HAWKINS, 2016; KITCHIN e HOWE, 2014) e sociologia no esporte (HEINZE e ZDROIK, 2018; ROSS e LEOPKEY, 2017; CIOMAGA, 2014), entre outros.

Essa tese dará foco em um desses subtemas: a governança esportiva, e como ela se entrelaça com a governança pública no sentido de desenvolver o esporte nacional de acordo com o que é esperado por seus stakeholders. Outrossim, acredita-se que a Teoria dos Stakeholders pode auxiliar na compreensão dos relacionamento, saliência e vetores dos stakeholders envolvidos nas políticas públicas de financiamento do esporte brasileiro, bem como na avaliação do estágio de conquista dos objetivos propostos por tais políticas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

A proposta desse estudo é propor um macro modelo para a governança na aplicação de fundos públicos para o esporte brasileiro a partir da percepção dos stakeholders do esporte nacional ligados ao esporte de alto rendimento.

1.2.2 Objetivos Secundários

Para atingir o objetivo principal, propõem-se cinco objetivos secundários, a saber:

- (1) Identificar quais são os motivadores e o objetivo propostos para o financiamento público do esporte no Brasil;
- (2) Identificar se este objetivo vem sendo perseguido, conforme estabelecido pelos stakeholders e definido no arcabouço legislativo atual, e alcançado, e como se dá a atuação dos stakeholders do esporte neste processo;
- (3) Identificar qual é a percepção dos stakeholders com relação à adequada aplicação dos fundos públicos para o desenvolvimento do esporte nacional e ao alcance dos objetivos propostos;

- (4) Identificar a percepção dos stakeholders sobre qual é o papel da governança, esportiva e pública, no processo de financiamento público do esporte brasileiro, e se tal papel vem sendo cumprido.
- (5) Fornecer sugestões de mudanças que possibilitem maior eficácia aos modelos de governança esportiva no Brasil com relação à utilização de financiamento público.

1.3 Delimitação do Estudo

A pesquisa será limitada às organizações esportivas do Brasil, bem como aos seus stakeholders, que, de alguma forma (como definindo, destinando, recebendo, repassando), façam uso de fundos públicos em suas operações, buscando captar sua percepção sobre a efetividade dos modelos de governança esportiva em curso no país. Será também limitada aos stakeholders do esporte de alto rendimento, devido à maior facilidade de acesso ao campo por parte do pesquisador, e visando ter um recorte mais definido com relação aos atores a serem entrevistados. Adicionalmente, devido a restrições de tempo e orçamento, não abordará as percepções do contribuinte.

O estudo não se propõe a analisar profundamente a cadeia de valor, modelos de gestão ou as estratégias de atores deste campo, como o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Ministério dos Esportes, as Confederações Brasileiras de esportes ou demais entidades privadas relacionadas ao esporte, e potenciais patrocinadores esportivos. O estudo também não pretende analisar as relações internas de poder de cada instituição integrante do campo organizacional.

1.4 Relevância para a Academia e para a Prática

O potencial social e econômico do esporte no Brasil é, conforme apontado na seção introdutória, enorme. Contudo, elementos diversos impedem que isso se materialize em desenvolvimento social e melhoria de vida da população. Há exemplos diversos dos benefícios do esporte como ferramenta de inclusão e de desenvolvimento

social. Na Noruega, país com um dos melhores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo, 80% da população é, ou foi, membro de um clube esportivo (SKILLE, 2011). Na Islândia, um pequeno e gelado país europeu, Halldorsson, Thorlindsson e Sigfusdottir (2014), explicam como o Governo Federal utilizou o esporte como política nacional para, em 20 anos, fazer o percentual de adolescentes que respondem afirmativamente à pergunta “você ficou embriagado nos últimos 30 dias?” cair de 42% para 2%. Os resultados da aplicação social do esporte neste estudo também foram robustos e positivos para o uso de drogas por parte destes adolescentes.

Sua relevância econômica também é inegável: apenas um esporte, o futebol, movimentava anualmente cifras superiores a 375 bilhões de euros (NAVARRO-GARCÍA, REYES-GARCÍA e ACEDO-GONZÁLEZ, 2014), o que o colocaria como um país de economia maior que a Áustria e a Noruega (WORLD BANK, 2017). A tendência é de alta: a indústria do esporte vem crescendo bem acima das taxas de crescimento do produto interno bruto dos principais países (AT KEARNEY, 2011). Estudos que auxiliem a desenvolver o potencial social e econômico do esporte no Brasil são, nesse sentido, relevantes para a sociedade. Este estudo busca iluminar os modelos de governança esportiva em curso no país, à luz da percepção dos atores que deles participam, de acordo com as origens e destinações dos fundos públicos para o esporte, auxiliando assim a cobrir uma lacuna de pesquisa no estudos da GE em um subtema (governança) que impacta diretamente milhões de brasileiros.

Quanto à academia, diversos fatores indicam que os estudos nessa temática ainda estão em sua infância aqui no Brasil, como a análise de tal estágio à luz da tipificação sugerida por Chelladurai (2009), detalhada na seção 2.1, e a revisão de literatura apresentada na seção 2.3. Outro indício pode ser observado quando se analisa a produção de revisões de literatura nesta temática. Compreender a produção de revisões de literatura no campo da gestão de esportes é ilustrativo do estado de evolução da pesquisa neste campo. Revisões de literatura contribuem para a identificação, avaliação e consolidação da produção acadêmica (FINK, 2019; BABIAK, THIBAUT E WILLEM, 2018). No campo da GE, contudo, são bastante escassas: uma busca realizada em outubro de 2020 em 23 bases de dados por meio das ferramentas Scopus, Ebsco e

Web of Science, utilizando os termos “*sports management*” E “*literature review* OU *meta-analysis* OU *systematic review*” retornou 27 resultados. A mesma busca, suprimindo-se somente o termo “*sport*”, retornou 95.588 resultados. Um arredondamento para baixo da quarta casa decimal leva à conclusão de que tais revisões em *sport management* correspondem a 0% do total. E, mesmo as 27 revisões resultantes, são bastante diversas, referentes a revisões sobre os mais variados subtemas da gestão esportiva ou com recortes bem específicos: legados esportivos, diversidade no esporte, experiência do consumidor esportivo, perfil dos gestores, governança, nutrição, medicina esportiva ou sobre jogos de futebol de salão, entre outros.

Adicionalmente, uma perspectiva de análise de percepção de stakeholders do esporte sobre a destinação e uso de fundos públicos busca iluminar, de forma científica, uma discussão coloquial pública, esquentada de quatro em quatro anos, sobre uma eventual falta de apoio do Estado ao esporte brasileiro, algo bastante comum de ser visto na mídia nacional, especialmente durante o período dos Jogos Olímpicos de Verão.

Nesse contexto, estudos como o aqui proposto podem dar relevante contribuição à evolução da pesquisa acadêmica no campo da GE. No caso específico, esta tese busca contribuir para a evolução teórica e para as discussões do campo da gestão esportiva, em seu subtema de governança esportiva.

2 Referencial Teórico

O referencial teórico desse estudo será dividido em cinco partes: (i) revisão da literatura atual sobre pesquisa em gestão de esportes; (ii) revisão da Teoria dos Stakeholders (TS); (iii) revisão bibliográfica sobre pesquisas em GE que tenham utilizado a TS como arcabouço teórico de suporte; (iv) revisão de aspectos específicos do Brasil referentes à legislação para o desporto e respectivas fontes de financiamento público; e (v) revisão dos conceitos de governança pública e governança esportiva, bem como o debate sobre o entrelaçamento entre estes dois tipos de governança.

2.1 A Pesquisa em Gestão de Esportes

A gestão do esporte (GE) pode ser considerada um conjunto de ações que acontecem no interior das organizações esportivas com o objetivo de tornar mais efetiva, em termos administrativos, a promoção do esporte em suas diferentes manifestações, serviços e produtos, visando atender os interesses e necessidades de diferentes grupos (PARKS, QUATERMAN e THIBAUT, 2007; ROCHA e BASTOS, 2011; MAZZEI e BASTOS, 2012; CHELLADURAI, 2013;). Os gestores do esporte atuam em uma indústria que apresentou acentuado crescimento nas últimas duas décadas, chegando a movimentar valores que superam o produto interno bruto de países como a Áustria e a Noruega (AT KEARNEY, 2011; NAVARRO-GARCÍA et al., 2014; WORLD BANK, 2017) incorporando no setor uma lógica de mercado dominante que, por consequência, provocou mudanças na GE (LEONCINI e SILVA, 2002; CARVALHO, GONÇALVES e ALCÂNTARA, 2003; GAMMELSAETER, 2020). Contudo, o esporte apresenta padrões de comportamento distintos dos setores tradicionalmente considerados nas teorias de gestão, tais como: um corpo gerencial não raramente formado por gestores voluntários; elevada importância relativa de fenômenos não racionais, como as emoções, no desempenho e na tomada de decisão; e necessidade da existência de concorrência

para o sucesso do esporte (MÓSCA, SILVA e BASTOS, 2010; SÁ RIBEIRO, 2012; MÓSCA e KURTZ, 2018; GAMMELSAETER, 2020). As organizações esportivas buscam, além de resultado financeiro, diversos outros objetivos como resultados esportivos, saúde, entretenimento ou integração social. A GE é, assim, uma área de pesquisa que busca cada vez mais seu espaço como tal – e não como área adjunta de alguma outra disciplina (WASHINGTON e PATTERSON, 2011).

Apesar dos primeiros programas acadêmicos de *sport management* terem sido criados nos Estados Unidos, no final da década de 1960, para atender demandas do esporte profissional e universitário americano (PATON, 1987; CHELLADURAI, 2009), a pesquisa em GE ainda está em sua infância (PITTS; DANYLCHUK; QUARTEMAN, 2014). Para Chelladurai (2009), três aspectos compõem o estágio de maturidade de uma área: programas acadêmicos, associações profissionais e revistas científicas especializadas. Quanto aos primeiros, Paton (1987) observa que os estudos em GE, até a década de 1980, eram essencialmente descritivos e deficientes, apresentando instrumentos de pesquisa questionáveis, amostras inadequadas e dificuldade de relacionamento entre variáveis, e eram apresentados somente em teses de doutorado e dissertações de mestrado, dado que não existiam periódicos dedicados à gestão esportiva. Apenas no final desta década as associações da classe e os periódicos começaram a surgir. Em 1985 nasce *North America Society for Sport Management* (NASSM) que dois anos depois produz o primeiro periódico da área: o *Journal of Sport Management* (JSM). Na década seguinte as associações de GE da Europa e da Austrália e Nova Zelândia são criadas, e dão origem aos seus periódicos: em 1992, surge o atual *European Sport Management Quarterly* (ESMQ) – criado como *European Journal of Sport Management* - e, em 1995, o *Sport Management Review* (SMR). Desde então novos programas acadêmicos, periódicos e associações de GE vêm sendo criados – Pitts, Danylchuk e Quarterman (2014) apontam que até 2014 havia ao menos 42 *journals* no campo de *sport management*.

No Brasil, a situação corrente dos três aspectos citados por Chelladurai (2009) reforçam a percepção de que a pesquisa científica em gestão de esportes está em estágio ainda mais imaturo. A Associação Brasileira de Gestão do Esporte (ABRAGESP) foi

criada há pouco mais de 10 anos, em 2009. O lançamento da primeira revista especializada no tema, a Revista Intercontinental de Gestão Desportiva (RIGD), deu-se dois anos depois, em 2011 - abrindo caminho para o lançamento de outros periódicos, como a Revista Podium, em 2012, e a Revista de Gestão e Negócios do Esporte (RGNE), em 2016. Com relação aos programas acadêmicos, este estudo não conseguiu identificar, no país, cursos de mestrado e doutorado específicos para a GE. A produção acadêmica também é, aparentemente, muito pequena na região: em pesquisa bibliométrica sobre a produção científica em ciência esportiva de 1970 a 2012 na América Latina, Andrade et al. (2012) apontaram que, dos 2.357 artigos publicados nesta categoria no período e indexados pela base de dados *web of sciences*, menos de 1% refere-se a questões de gestão dos esportes. A maior parte (64%) refere-se a Fisiologia, Ortopedia e Reabilitação Esportivas. Rocha e Bastos (2011) observam que, ao menos até 2011, não havia, no Brasil, registro e análise da tendência de pesquisas na área, corroborando a impressão dos estudos em GE serem recentes.

O desenvolvimento da literatura em gestão esportiva, sobretudo em seu subtema de governança esportiva, está aparentemente em estágio inicial (RIBEIRO, 2016; DOWLING, LEOPKEY e SMITH, 2018). O clamor dos pesquisadores desta área é refletido, assim, não nestes periódicos tradicionais, mas no aumento do número de periódicos dedicados à gestão esportiva (CIOMAGA, 2013). Woratschek, Schafmeister e Schymetzki (2009) denunciam uma lacuna na pesquisa sobre o tema e que esta recai justamente na ausência de análise de relevância dos periódicos mais influentes sobre gestão esportiva. Estes autores realizaram uma pesquisa exploratória com diversos pesquisadores na área de esportes, e elaboraram um ranking de relevância de *journals* da área. Em vez dos costumeiros *journals* da área de *Management*, o resultado apresentou o *Journal of Sports Management* como o único periódico classificado como “A” pelos entrevistados. Com a classificação “B” surgiram três revistas, sendo duas delas com foco em gestão esportiva: a *Sport Management Review* (SMR) e a *European Sport Management Quarterly* (ESMQ).

Se a publicação em periódicos mais específicos parece estar aumentando em volume, carece, contudo, de análises do direcionamento que está tomando tendências,

grupos de impacto, resultando assim em grande dificuldade na identificação de lacunas de literatura. Washington e Patterson (2011) atentam para um eventual problema de rigor nos estudos de gestão esportiva. Entretanto, ao mesmo tempo em que sugerem cursos emprestados das ciências de gestão para o estudo da indústria do esporte, estes autores alertam para o risco da gestão esportiva sofrer um *hostile takeover* por teorias de gestão como a teoria institucional que, em sua opinião, poderiam conferir mais credibilidade àqueles estudos, mas por outro lado sequestrariam a atenção da evolução da discussão científica para si, deixando para a gestão de esportes o papel de mero campo de pesquisa, e não de ciência, impedindo assim sua evolução como tal. Em artigo mais recente, Gammelsæter (2020) indica que este risco vem se tornando realidade na última década, e externa uma preocupação de que o campo acadêmico da gestão do esporte tenha se tornado vítima do exponencial crescimento de sua indústria, com o termo *sport*, neste campo, sendo cada vez mais estudado somente quando se encontra ao lado de termos como *business* ou *industry*.

. Há, então, necessidade de prover suporte teórico e, ao mesmo tempo, credibilidade, evitando, porém, as desvantagens de eventual importação direta de modelos de gestão usualmente utilizados pela Administração não adaptados à gestão de esportes.

Outra característica deste campo de pesquisa é sua fragmentação. A GE possui subtemas variados, dificultando a consolidação de sua já aparentemente relativa reduzida produção acadêmica, que fica assim diluída em temáticas diversas. Gholampour et al. (2019), em revisão bibliométrica sobre 403 artigos publicados pelo SMR, apontou as palavras-chave de maior co-ocorrência, que indicam subtemas de pesquisa, tais como *Marketing, Sports Development, Sponsorship, Sport Policy, Social Media, Governance, Doping, Gender, Olympic Games, Consumer Behaviour*, entre outras. Já Rocha e Bastos (2011) observam que o órgão responsável pelo reconhecimento de cursos em GE nas universidades americanas - *Commission on Sport Management Accreditation (COSMA)* - determina que estes devem contemplar sete conteúdos principais (e linhas de pesquisa correlatas): gestão e liderança no esporte (efetividade organizacional; aspectos de recursos humanos; gestão de eventos;

responsabilidade social etc.), marketing esportivo (comportamento do consumidor; patrocínios; marketing de emboscada etc.), aspectos legais do esporte (contratos; riscos de ações judiciais etc.), ética na gestão do esporte (*doping; fair play; corrupção* etc.), finanças do esporte (estimativas da indústria; custos e receitas; indicadores de desempenho etc.), comunicação no esporte (mídia; acordos de imagem; redes sociais; publicidade etc.) e aspectos socioculturais do esporte (como impacto de megaeventos esportivos, turismo e diversidade). Já Masteralexis, Barr e Hums (2015), referência utilizada pelo curso de mestrado em *Sport Management* da George Washington University, indicam o seguinte grupamento de temas para estudos em GE: História, Princípios de Gestão, Marketing, Finanças, Princípios Legais, Ética, Agenciamento, Gestão de *Facilities*, Gestão de Eventos, Vendas, Patrocínios, Comunicação, Transmissão, Licenciamento e Carreira (todos aplicados à GE). Nota-se que, embora haja algumas simetrias, não há consenso nem uma convergência que permita maior consolidação e, com isso, maior compreensão do campo.

Trata-se, assim, de um campo de pesquisa fragmentado e recente que demanda revisões de literatura que busquem compreender como se dá a distribuição dessas temáticas no campo, bem como contribuam para análises sobre suas correntes de pesquisa, características, tendências ou mesmo debates sobre a qualidade da pesquisa (GAMMELSAETER, 2020).

O esporte também contribui para a pesquisa científica servindo como campo científico para pesquisas em temáticas diversas, tais como responsabilidade social /sustentabilidade socioambiental (ROSS e LEOPKEY, 2017; BATTY, CUSKELLY e TOOHEY, 2016; McCULLOUGH, PFAHL e NGUYEN, 2016), diversidade cultural (XUE e MASON, 2017), diversidade de gênero, raça etc. (COOPER e HAWKINS, 2016; KITCHIN e HOWE, 2014; PARAMIO-SALCINES e KITCHIN, 2013), turismo (BAZANELLA, 2019; KENNELLY et al., 2018) e marketing (ELLIS, PARENT e SEGUIN, 2016; LAMERTZ, CARNEY e BASTIEN, 2008).

Uma das abordagens teóricas que vem suportando a pesquisa em gestão de esportes ao longo do tempo é a Teoria dos Stakeholders (FREEMAN, 1984), discutida na seção a seguir.

2.2 Teoria dos Stakeholders

A Teoria dos Stakeholders (TS) (FREEMAN, 1984) fornece um arcabouço para a compreensão da gestão da tomada de decisões por meio do enfoque nos stakeholders da organização. A definição conceitual sobre o termo stakeholder é controversa, variando de formas mais genéricas a mais limitantes, com ao menos 25 definições distintas (ver MITCHEL; AGLE; WOOD, 1997, p. 859). Contudo, adota-se aqui aquela utilizada por Freeman (1984): stakeholders são grupos que afetam ou podem ser afetados pelo alcance dos propósitos da organização.

O objetivo de uma organização, para a TS, só pode ser alcançado levando em conta os interesses desses grupos (FREEMAN, 1984). O gestor nesse caso tem o papel de mediar os interesses, objetivando maximizar o bem estar coletivo, pois ele deve sua fidelidade à organização e aos demais stakeholders, e não somente ao acionista. O objetivo de maximização do lucro, frequentemente presente nas organizações privadas, cede espaço, no esporte, à necessidade de obtenção de resultados técnicos, de desenvolvimento social, necessidades de saúde ou de entretenimento. A TS enxerga as corporações como entidades organizacionais por meio das quais numerosos e diversos participantes obtém múltiplos, e não necessariamente congruentes, propósitos (DONALDSON e PRESTON, 1995).

A teoria pode ser utilizada para explicar, assim como para guiar, a estrutura e as operações da organização já estabelecida (DONALDSON e PRESTON, 1995). Além disso, permite uma abrangente e sistemática identificação destes stakeholders, reivindicações e expectativas daqueles envolvidos em questões distintas, e reconhece os grupos com os quais a organização precisa efetivamente interagir de forma a ter sucesso (FREEMAN, 1984; FRIEDMAN, PARENT e MASON, 2004).

Proponentes da TS afirmam que o envolvimento de um stakeholder em uma questão está relacionado à extensão em que esta potencialmente beneficia ou prejudica os seus interesses. Assim, ações e a tomada de decisão podem ser explicadas por meio da compreensão das relações existentes entre esse grupo, e com as expectativas da

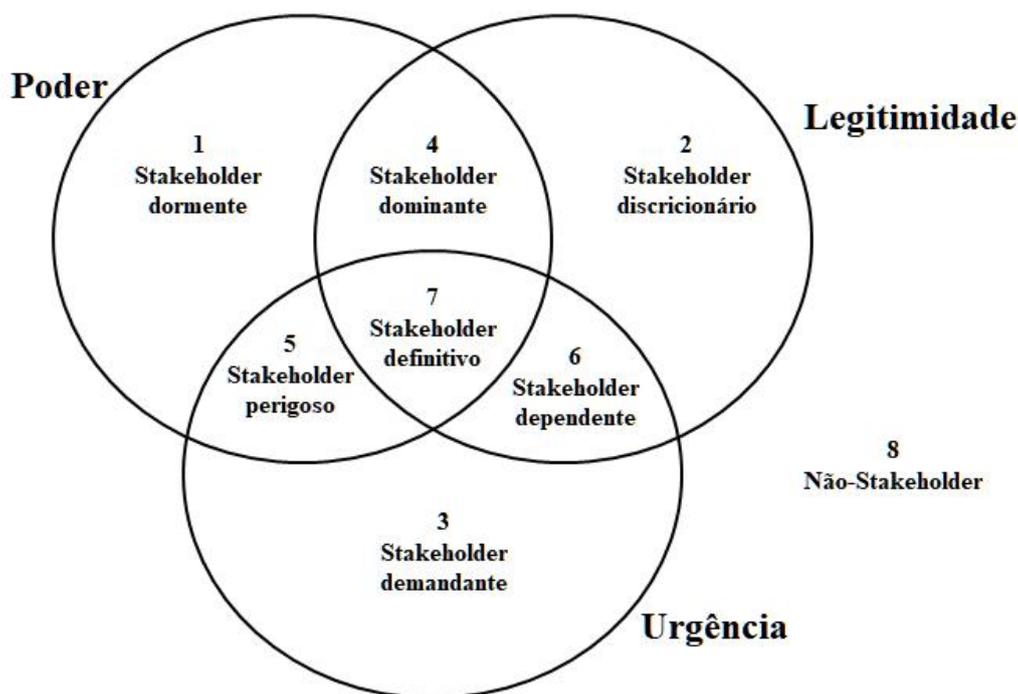
organização (DONALDSON e PRESTON, 1995). Para melhor utilização da TS faz-se necessário, assim, definir e investigar quem seriam os stakeholders da organização sob estudo. Contudo, embora Freeman (1984) tenha conceituado o termo, alguns acadêmicos, como Mitchell, Agle e Wood (1997), apontam para a possibilidade de que, eventualmente, virtualmente qualquer um poderia afetar ou ser afetado pelas ações de uma organização – o que inviabilizaria ou ao menos dificultaria as pesquisas junto aos stakeholders. Sugerem, então, classes de stakeholders, que podem ser identificadas de acordo com a posse de três atributos: poder, legitimidade e urgência (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997). Ter *poder* é fazer com que algum ator social atue de alguma maneira que ele normalmente não agiria. Este atributo tem característica mais transitória - pode ser adquirido ou perdido. A *legitimidade* é entendida por Freeman (1984) no sentido de que é legítimo gastar tempo e recursos para atender a determinado stakeholder. A *urgência* existe quando duas condições são satisfeitas: tempo e impacto. Ou seja, é o grau em que as demandas do *stakeholder* requerem ação imediata. Esses três atributos são variáveis socialmente construídas, e não valores objetivos (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997). O *stakeholder* pode ter poder e não saber, ou então não querer usá-lo. Contudo, quando sabe de seu poder e demonstra que pode usá-lo, aumenta sua saliência.

A saliência do stakeholder, definida como o grau de prioridade dado pelos gestores a determinado stakeholder (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997), nesse contexto, advém da combinação destes atributos. Quanto mais atributos o stakeholder possuir, maior tenderá a ser a sua saliência e, portanto, maior atenção deverá receber por parte do gestor (HUML, HUMS e NITE, 2018). Ressalta-se que, para ser mais saliente, não basta para o stakeholder ter consciência de seus atributos; é preciso que o gestor perceba o atributo como presente. Quanto menos atributos de um stakeholder são percebidos pelo gestor, mais esse stakeholder será percebido como latente. A Figura 1 apresenta as classes de stakeholders distribuídas por acumulação de atributos.

Esse modelo busca demonstrar como os atributos combinados criam diferentes tipos de *stakeholders*. E essa tipificação irá auxiliar a compreensão das relações entre o stakeholder e o gestor, que irá moderá-la (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997), pois é

ele quem determina a saliência do *Stakeholder*, e portanto quem decide qual grupo deve receber mais ou menos atenção. Sua fidelidade deve então ser dedicada à organização e não somente ao acionista; e a maximização do lucro, um dos vetores de atuação, a ser ponderado com os demais.

Figura 1: Classes de Stakeholders

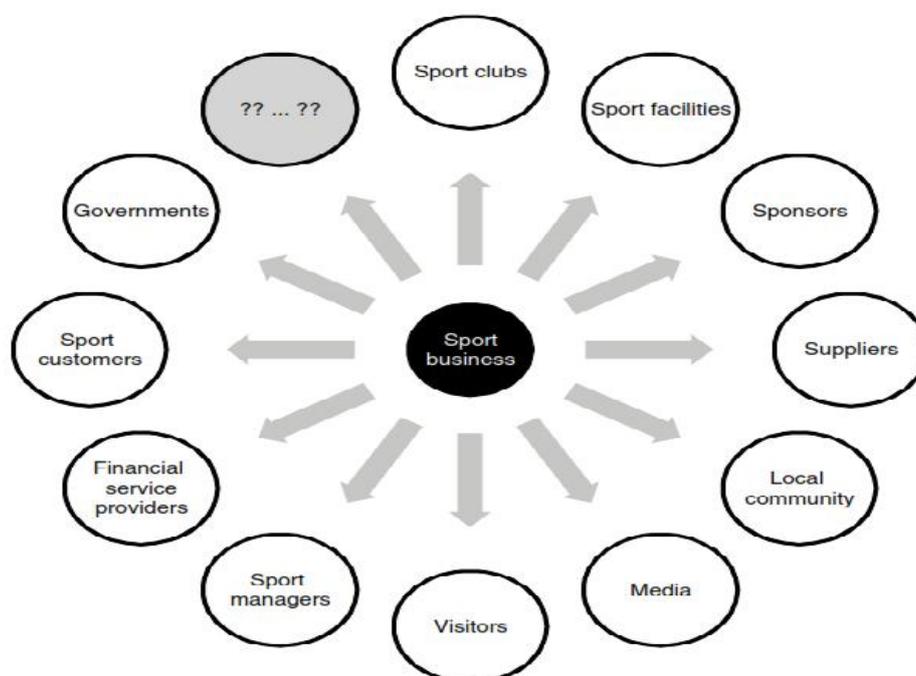


Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997).

Godfrey (2009) afirma que a mudança para visualizar gerentes como guardiões dos interesses dos diversos stakeholders e não mais apenas dos direitos dos acionistas talvez seja a maior contribuição da TS para a discussão organizacional, sobretudo a discussões referentes à responsabilidade social empresarial (RSE). Nesse contexto, a TS acaba legitimando a figura do gestor e a do Conselho de Administração como a de mediadores neutros de interesses diversos (inclusive os seus próprios) (SÁ RIBEIRO, 2012). Essa característica é ainda mais relevante quando o objeto de estudo são organizações sem fins lucrativos, como é o caso de diversas organizações esportivas, onde em muitos casos existe a percepção de que a organização possui compromissos que ultrapassam a relação entre a propriedade e o Agente. Outros atores importantes têm

interesses e influência sobre o futuro da indústria do esporte e, por consequência, das organizações esportivas, como descrito na Figura 2, que ilustra a complexidade em torno da relação GE–TS, que ainda está longe de ser profundamente desembaraçada, bem como a consequente dificuldade de definir a saliência de cada grupo (HUML, HUMS e NITE, 2018). São necessários mais estudos no sentido de compreender como as relações específicas com stakeholders críticos podem gerar novos valores compartilhados (RUSSO e VITO, 2011).

Figura 2: Stakeholders da indústria do esporte



Fonte: Russo e Vito (2011)

Nota-se que o sistema desportivo é influenciado por fatores internos (entidades, número de praticantes, infraestruturas desportivas, regulamentação, recursos humanos, planos de atividades, entre outros) e externos (outros sistemas que com ele interagem: econômico, político, social, demográfico e legal) que condicionam o seu desenvolvimento (PAIPE et al., 2017). Com o gestor posicionado no centro do espectro de stakeholders, e tendo a relevante função de mediar tais relações, o que inicialmente era uma delegação de função (ao gestor) pode facilmente se tornar fonte de poder. O

gestor pode, por exemplo, utilizar-se desse poder para cooptar outros stakeholders para que passem, então a ajudar a mantê-lo no centro do espectro, ajudando a que mantenha seu poder – algo comumente verificado, por exemplo, nas confederações esportivas, cujos presidentes ocupam o cargo, às vezes, por décadas (SÁ RIBEIRO, 2012).

Laplume, Sonpar e Litz (2008) notaram que a partir de 1995 este arcabouço teórico começou a ter maior protagonismo, e realizaram uma revisão em 179 artigos que abordavam diretamente o trabalho de Freeman (1984) sobre a TS e, por meio de análise de conteúdo, dividiram o corpo da pesquisa em TS em cinco temas:

- (1) identificação e saliência dos stakeholders (ISS): referente tanto ao debate sobre quem devem ser os stakeholders da organização e quais devem merecer atenção por parte da gestão, como às propostas de categorização desses stakeholders, como a de Mitchell, Agle e Wood (1997), sobre o grau de saliência dos stakeholders.
- (2) ações e respostas dos stakeholders (ARS): tema norteado pelas perguntas: (a) Como stakeholders irão auxiliar as organizações? (b) Quando os stakeholders irão se mobilizar?; e (c) Quando os stakeholders irão auxiliar as organizações?
- (3) ações e respostas da empresa (ARE): tema norteado pelas perguntas: (a) Como empresas conquistam o suporte dos stakeholders? (b) Como empresas devem gerenciar seus stakeholders? e (c) Como empresas devem equilibrar os interesses dos stakeholders?
- (4) desempenho da empresa (DE): busca compreender quais são as relações entre a gestão de stakeholders versus o desempenho financeiro e social? E quais outros resultados organizacionais são afetados por esta gestão (como aprendizagem organizacional, inovação e prática de liderança)?
- (5) debates teóricos (DT): definido pelos questionamentos sobre as fundações normativa e os problemas da TS, bem como discussões sobre teorias alternativas concorrentes.

Hums e MacLean (2009) indicam um método de tomada de decisão que pode auxiliar o gestor a melhor compreender o impacto de suas decisões com relação aos stakeholders de uma organização esportiva: o método SLEEPE (*Social, Legal,*

Economic, Ethical, Political, Educational). O aspecto social reflete o caráter público e comunitário da atividade esportiva, de forma que as decisões tomadas repercutem na sociedade aumentando ou diminuindo a credibilidade, a prática e a audiência de uma determinada modalidade.

A dimensão legal diz respeito às normas e regras que a organização esportiva deve seguir, algo que é particularmente relevante para esta tese, dado que o financiamento público, e, portanto, todo o arcabouço legal que o envolve, é um dos elementos centrais. Note-se que a complexidade deste arcabouço é fonte comum de problemas para as organizações esportivas no Brasil, que muitas vezes não conseguem cumprir as exigências mesmo de forma inconsciente (SÁ RIBEIRO, 2012).

A dimensão econômica refere-se à necessidade de obtenção de recursos financeiros para o alcance dos seus objetivos, bem como à adequada remuneração dos funcionários e atletas.

A dimensão ética merece atenção especial e vem atraindo crescente atenção no campo do esporte, onde observa-se, historicamente, casos de corrupção, entre outras questões criminais (JENNINGS e SAMBROOK, 2000; MASTERS, 2015). Mósca (2007) entrevistou diversos atores do campo do futebol que afirmavam, desde então, tal situação, como por exemplo o jornalista Marcos Caetano:

Na condição de mais significativa e esfuziante manifestação brasileira, o futebol parece ter o poder de tornar superlativos todos os traços de velhacaria presentes na alma do país. Rouba-se na iniciativa privada? Rouba-se mais ainda no futebol. Sonegam-se impostos? Sonegam-se mais ainda no mundo da bola. Há deputados corruptos? Os deputados-cartolas são ainda mais corruptos. É impressionante a quantidade de escândalos envolvendo os times de futebol. Para cada escândalo empresarial que alguém recorde, sou capaz de lembrar outros dois envolvendo agremiações esportivas – e isso apesar de existirem centenas de empresas para cada clube instalado no Brasil. Escolha o crime, pois já vimos de tudo. Todo o código penal foi desafiado pelo mundo do futebol. (MÓSCA, 2007)

É interessante notar que, desde então, com efeito, ocorreram as primeiras prisões de influentes personagens do futebol mundial. Em 27/05/2015, o então presidente da Confederação Brasileira de Futebol, José Maria Marín, e mais seis dirigentes de outros países, foram presos em operação comandada pelo *Federal Bureau of Intelligence* (FBI),

dos Estados Unidos. O então presidente do Comitê Olímpico do Brasil (COB) e do Comitê Rio 2016, Carlos Arthur Nuzman, também foi preso, acusado de corrupção, na manhã de 05/10/2017, juntamente com o Diretor Geral do denominado Comitê das Olimpíadas Rio 2016, Leonardo Gryner.

Tais episódios reforçam as suspeitas de má gestão e suporta a crescente relevância da dimensão ética com relação aos stakeholders das organizações esportivas. Hums e MacLean (2009) indicam ainda, conforme Quadro 1, diversos outros desafios, nesta dimensão, típicos do esporte:

Quadro 1: Desafios de Ética e Moral Específicos do Esporte

DESAFIOS
Corrupção, apostas, trapaças, fixação de resultados
Paternalismo, nepotismo, favorecimento por amizade e discriminação por inimizades
Abuso físico ou verbal
Expectativa de que os atletas sejam modelos para a sociedade
Doping
Uso excessivo de álcool
Discriminação racial
Violência do espectador
Pais abusivos ou agressivos
Uso antiético da ciência e tecnologia
Distúrbios alimentares
Demandas dos patrocinadores
Exploração sexual da imagem ou dos próprios atletas
Violência entre os praticantes do esporte
Táticas de jogo questionáveis
Papel da mídia

Fonte: Hums e MacLean, 2009

Há várias iniciativas, leis e projetos, promovidos por organizações não governamentais (ONGs), pelo governo, ou pelas próprias organizações desportivas, que visam mitigar estes riscos, tais como: banimento de bebidas alcólicas dos estádios e arenas de treino; destaque do caráter de busca pela excelência e competitividade em primazia à vitória; aplicação de sanções e penalidades pelo uso de doping; promoção de

ídolos esportivos que cultuem atos éticos e aceitáveis; presença de nutricionistas visando maior controle da alimentação; entre muitos outros.

A dimensão política, ainda conforme Hums e MacLean (2009), se propõe a responder questões como: como outras organizações reagirão às nossas decisões? Estamos agindo de acordo com as políticas de governo? Como nossas decisões incorporam os stakeholders mais relevantes? Observa-se que o suporte político pode, por um lado, dar suporte ao gestor da organização; contudo, por outro, pode acabar corrompendo-o. Trabalhar nessa linha tênue é um desafio para os gestores.

Finalmente, a dimensão educacional se preocupa em ensinar gestores de esportes sobre as melhores práticas de trabalho e em educar a comunidade esportiva a tomar decisões transparentes, bem como em criar um ambiente onde o desenvolvimento profissional é encorajado. Esta dimensão também se encarrega de educar os atletas para que se desenvolvam, social e esportivamente.

2.3 Revisão Bibliográfica: Gestão de Esportes e Teoria dos Stakeholders

A TS vem, ao longo do tempo, contribuindo para os estudos da gestão de esportes e seus diversos subtemas. Como etapa deste projeto de tese, foi realizada uma revisão de literatura, atemporal, sobre publicações em gestão esportiva (e subtemas associados) que tenham feito uso da TS como arcabouço teórico (MÓSCA et al., 2020).

A pesquisa se deu em um total de 24 bases de dados eletrônicas no campo da Administração, por meio de três ferramentas de busca:

(i) Web of Science - Clarivate Analytics (WOS), que inclui as seis bases da WOS-Coleção Principal (Science Citation Index Expanded, Social Sciences Citation Index, Arts & Humanities Citation Index, Conference Proceedings Citation Index, Science Conference Proceedings Citation Index, Social Science & Humanities, e Emerging Sources Citation Index) além das bases SciELO Citation Index, Russian Science citation index, KCI e Derwent Innovations Index – 10 bases;

(ii) Scopus (Elsevier); e

(iii) EBSCO, que executa a busca nas bases Academic Search Premier, SPORTDiscus with Full Text e em outras 11 bases de dados acadêmicas – 13 bases, totalizando 24 bases de dados.

Em cada base de dados, foram realizadas duas buscas por palavras-chave, com dois termos compostos, conforme ilustrado no Quadro 2. Na busca 1.1, o termo delimitador do arcabouço teórico foi definido como “*stakeholder theory*”. O termo referente ao campo de estudo foi definido como *sport management*, sem aspas, visando menor restrição do resultado das buscas. A busca dos termos na língua portuguesa (“teoria dos stakeholders” e gestão de esportes, busca 1.2) foi realizada em seguida. O campo de busca utilizado foi o denominado “Tópico” (título, resumo, palavras-chave). Na base EBSCO, contudo, devido à inexistência deste campo, optou-se por buscar [“*stakeholder theory*”] no campo “Resumo”, e [*sport management*] no campo “Texto”, visando maior abrangência. O Quadro 2 resume os critérios de busca:

Quadro 2: Critérios de busca por palavras-chave

Critérios	Palavras-chave por busca
Palavras-chave	1.1 “ <i>stakeholder theory</i> ” AND sport management 1.2 “teoria dos stakeholders” E gestão de esportes
Campo de busca	Tópico (título, resumo, palavras-chave); e Resumo/Texto

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os critérios definidos para inclusão foram: artigos acadêmicos (excluíram-se livros, resenhas, teses e dissertações, entre outros): relativos à GE e seus subtemas; que utilizassem a TS coo arcabouço teórico; de qualquer natureza metodológica e/ou epistemológica; sem restrição de data; e nos idiomas português e inglês.

A busca 1.1 utilizando a ferramenta WOS resultou em 28 artigos. Em seguida, esta busca foi realizada na ferramenta SCOPUS, resultando em 19 artigos, mas apenas 7 destes eram novos com relação aos resultados anteriores. Finalmente, a ferramenta EBSCO retornou 24 resultados, dos quais 13 eram inéditos. Totalizou-se, assim (28+7+13), 48 artigos.

Já a busca 1.2 não resultou em qualquer artigo, em nenhuma das bases. Isso é indicativo do grau de imaturidade da produção brasileira dentro dessa temática.

A seguir foram, então, aplicados os critérios de seleção. Dos 48 artigos, 11 foram excluídos por não serem artigos científicos ou não serem sobre gestão de esportes. Houve, por exemplo, três casos nos quais o tema era gestão de turismo, mas que citava o termo “*sport*”. Restaram, assim, (48-11) 37 artigos.

Não foi utilizada a etapa de avaliação qualitativa dos resultados – que utilizaria, por exemplo, uma seleção baseada em rankings de citações – devido ao fato do corpus resultante da revisão já ter sido uma quantidade relativamente reduzida de artigos.

Nota-se que a produção científica nessa temática vem crescendo ao longo do tempo, como ilustra o Quadro 3:

Quadro 3: Distribuição das publicações de GE com suporte da TS por ano

Ano	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Res	1	2	0	2	3	1	3	5	1	1	1	3	2	3	5	4

Fonte: Elaborado pelo autor

Quanto à distribuição por publicação, os 37 artigos foram publicados por 23 periódicos distintos, descritos a seguir em ordem alfabética: Brazilian Business Review (BBR), Communist & Post-Communist Studies (CPC), European Journal Of Marketing (EJM), European Sport Management Quarterly (ESM), International Journal of Sport & Society (IJSS), International Journal of Sport Communication (IJS), International Journal of Sport Management (IJS), International Journal of Sports Marketing & Sponsorship (IJS), Journal For The Study Of Sports And Athletes In Education (JS), Journal of Business Ethics (JBE), Journal of Intercollegiate Sport (JIS), Journal of Management & Organization (JMO), Journal of Sport & Social Issues (JSS), Journal of Sport and Tourism (JST), Journal of Tianjin Institute of Sport (JTI), Journal of Sport Management (JSM), Kybernetes (K), Nonprofit Management & Leadership (NML), Soccer & Society (SS), Sport Management Review (SMR), Sport Marketing Quarterly (SMQ), Sport Science Review (SSR), Sports Technology (ST) e Sustainability (S). Destes 23, 17 destes surgiram uma única vez, indicando baixa concentração e grande

abrangência da temática. Os dois periódicos que mais surgiram foram o JSM e o SMR (5 artigos cada), seguidos pelo IJS e SMR (3 cada).

Os resultados apontaram a ocorrência de 18 subtemas distintos, em reforço à literatura que indica a fragmentação do campo. Alguns artigos abordam mais de um subtema. O total de subtemas registrados foi igual a 75, em 37 artigos, uma média aproximada de 2 subtemas por artigo. O subtema mais frequente foi “Gestão de Organizações Esportiva” (em 13 artigos). O subtema “Gestão de Ligas ou Confederações” (6), embora trate da gestão desse tipo de organizações, foi segregado porque representa organizações cujas relações com os demais stakeholders apresentam diferenças variadas para as de um clube esportivo. Isso foi reforçado pelo fato de haver somente dois trabalhos onde ambos subtemas foram abordados concomitantemente. Juntos, foram abordados em 17 artigos, quase a metade do corpus. Dois outros subtemas tiveram maior destaque: Responsabilidade sócio empresarial (RSE) (10), dos quais sete foram publicados entre 2009 e 2012, e Gestão de Eventos (10), sendo seis deles até 2008, indicando possíveis tendências de pesquisa no passado. A seguir, nota-se que a “Pesquisa em GE” surgiu em sete artigos, introduzindo conceitos como o de stakeowner, a utilização de equity como atributo de saliência de stakeholder, um caso de ensino ou o artigo seminal de Friedman, Parent e Mason (2004). É interessante notar que, dos nove subtemas abordados uma ou duas vezes, todos ocorreram em artigos publicados a partir de 2011, o que pode indicar uma tendência recente de diversificação do campo. Os temas indicados na coluna “Outros”, todos relacionados ao esporte, são: Sport for Development (SD), Turismo (T), Relações de Trabalho (RT), Desenvolvimento do esporte (DE), Gestão de Facility (F), Diversidade cultural (DC), Patrocínios (P) e

Governança (GO) e Inovação (IN). Alguns subtemas pré-definidos não foram abordados, como Diversidade e Doping.

Os resultados também corroboraram a literatura com relação à diversidade de stakeholders que transitam no esporte: 17 tipos distintos foram abordados. O mais estudado foi Gestor (em 20 artigos), algo esperado para estudos em GE (sobretudo quando uma das palavras-chave de busca é “*management*”). Em seguida surgem Governo (13) e Organizações e Ligas Esportivas (12), composto por ligas, associações e similares, como a NCAA (*National College Athletic Association*, dos Estados Unidos). Também emergiram como stakeholders frequentes os atletas (8), comunidades impactadas pelo esporte (7) e clubes (7), dos quais cinco são referentes a clubes de futebol e apenas um abordou clubes sociais. Pesquisadores de GE e da TS (6), consumidores (5), técnicos (5), organizações non-profit e não-governamentais (ONGs) (5), Patrocinadores (5) e Mídia (5) também surgiram. Os stakeholders que compõem a coluna “Outros” são: Fãs (F), Produtores de material esportivo (P), Cidades (C) e *Non Participant Entourage* (N), um conceito que representa os acompanhantes (como família e amigos) de atletas amadores que perseguem grandes eventos esportivos.

A disposição bastante heterogênea das marcações apresentadas no Quadro 4 ilustra a diversidade de oportunidades existentes. Tanto a GE pode oferecer um rico campo de pesquisa (com seus variados stakeholders, tipo de organizações e de esportes distintos) e abundância de dados (documentos, jornais, revistas, websites, entrevistas são de fácil acesso), como a TS possui a estrutura necessária para melhor compreensão de fenômenos que ocorrem nessa miríade de vetores.

Foi realizada também análise à luz da tipificação de temas da TS conforme a divisão de temas proposta por Laplume, Sonpar e Litz (2008). Notou-se que a produção acadêmica do corpus quanto à distribuição por tais temas foi relativamente homogênea. O tema da TS mais abordado foi ações e respostas dos stakeholders (ARS), com 21 ocorrências. As respostas da organização à ação e influência dos stakeholders (ARE) foi tema para 17 artigos, enquanto as questões de desempenho da empresa (DE) surgiram 13 vezes. Estudos de avaliação de saliência e de identificação

de stakeholders (ISS) surgiram em 16 resultados. O tema menos abordado, debates teóricos (DT), surgiu em sete artigos.

A produção acadêmica em GE que se utiliza da TS como arcabouço de pesquisa, dadas as condições de busca descritas, gerou 37 artigos, sendo o primeiro datado de 2004, e 68% dessa produção nos últimos 10 anos, indicando um campo de pesquisa ainda imaturo, porém crescente neste período. Contudo, nota-se que, desses 37, não houve um único artigo brasileiro – e não parece ser fruto de problema de busca com a língua portuguesa, porque houve dois resultados de Portugal - corroborando a percepção de que há grande lacuna de pesquisa nessa temática no país. Dada a importância econômica e social que o esporte tem no Brasil, é imperioso que a academia volte seu olhar para esta temática neste país.

Este projeto de tese busca, assim, contribuir para este fim.

2.4 Aspectos do Arcabouço Legal e dos Fundos Públicos do Esporte no Brasil

Não é possível debater os meandros do financiamento público do esporte (ou de qualquer outra indústria) no Brasil sem traçar, antes, um panorama da pletera legislativa que exerce influência direta sobre as origens e respectivas destinações de tais fundos públicos – e, conseqüentemente, nos stakeholders que os disputam. O mesmo se aplica aos métodos de governança: para melhor compreensão dos vetores que atuam na gestão do esporte – e respectivos stakeholders – faz-se relevante entender o histórico da legislação esportiva no país.

2.4.1 Constituição Federal de 1988

O financiamento do esporte pelo Estado brasileiro foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº 3.199/1941 (BRASIL, 1941). Contudo, somente a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 217 (BRASIL, 1988) declara o dever do Estado de fomentar as práticas esportivas por meio de investimentos públicos, é que o esporte passou a ser um direito legalmente reconhecido no Brasil. O mesmo artigo 217 dá ainda um indicador da intenção do legislador: define que devem ser

priorizados a manifestação educacional e, em casos específicos, o esporte de rendimento:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

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)

Observa-se que a redação do artigo 217 não conceitua termos como “práticas desportivas formais”, “não formais”, “desporto educacional” e “alto rendimento”. Ressalta-se ainda que, embora este artigo não cite textualmente o desporto de “lazer”, seu §3º o faz, assim descrito: “§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.” (BRASIL, 1988). Há, ainda, o Art. 6º da CF, que também garante o lazer como um direito social: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)”.

2.4.2 Lei Zico

Poucos anos depois surgiu a Lei nº 8.672, em 06 de julho 1993, batizada como Lei Zico, pois à época de sua publicação o ex-jogador de futebol era Secretário de Esportes. Buscava modernizar a legislação ao propor a transformação dos clubes de futebol em empresas. A Lei Zico também admitiu a finalidade lucrativa das entidades desportivas; buscou facilitar as parcerias de investimento do setor privado; enunciou, pela primeira vez, os princípios informadores do desporto e, por fim, instituiu a – já constitucionalizada – Justiça Desportiva.

2.4.3 Lei Pelé

No final da década de 1990, devido aos crescentes investimentos do setor privado no esporte e à demanda por abrir os clubes à exploração econômica, foi editada a Lei nº 9.615/98, conhecida como Lei Pelé. Em seu artigo 2º, parágrafo único, estão os princípios que regem a exploração e a gestão do esporte profissional: transparência financeira e administrativa, moralidade na gestão desportiva e responsabilidade social de seus Dirigentes. Assim como a Lei Zico, teve como motivação maior o futebol, e promoveu mudanças como a obrigatoriedade da transformação dos clubes em empresas.

Essa determinação gerou uma polêmica ao longo dos anos seguintes, que culminou com a promulgação, em 14 de julho de 2000, da Lei nº 9.981, que trazia de volta a facultatividade da transformação dos clubes em empresas.

2.4.4 A Criação do Ministério dos Esportes

Em 2003, foi criado o Ministério do Esporte (ME), responsável por construir a Política Nacional de Esporte (PNE), que apresentava cinco objetivos:

- (i) democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida da população brasileira;
- (ii) promover a construção e o fortalecimento da cidadania;
- (iii) descentralizar a gestão das políticas públicas de esporte e lazer;
- (iv) fomentar a prática do esporte de caráter educativo e participativo, para toda a população; e
- (v) incentivar o desenvolvimento de talentos esportivos em potencial e aprimorar o desempenho de atletas e paratletas de rendimento, promovendo a democratização dessa manifestação esportiva.

Aqui observa-se, novamente, que o esporte é percebido pelo governo como uma ferramenta de inserção social, em primeiro lugar; e só ao final observa-se o objetivo de desenvolvimento do esporte de alto rendimento.

A partir de janeiro de 2019, o Ministério dos Esportes foi extinto, e o órgão executivo responsável pelas políticas públicas do esporte passou a ser a Secretaria Especial do Esporte (SEE), dentro da estrutura do novo Ministério da Cidadania.

2.4.5 O Estatuto do Torcedor

O ano de 2003 observa também um novo marco legislativo no desporto brasileiro: a promulgação da Lei nº 10.671/03 – chamada de Estatuto do Torcedor. Criada para proteger e defender os direitos do público nos estádios e ginásios esportivos, a lei passou por mudanças em 2010 a fim de endurecer a punição a quem pratica atos de violência nos estádios, bem como a obrigar aos donos de estádio que implementem regras de segurança mais rígidas do que até então. As entidades organizadoras de campeonatos (como as federações e confederações esportivas) foram obrigadas a divulgar a tabela de jogos e o regulamento dos campeonatos com dois meses de antecedência; buscou-se coibir preços abusivos de alimentos e bebidas dentro dos estádios; determinou a implementação de órgãos de defesa do consumidor, como o Procon, por exemplo, nos estádios; definiu-se que todos os assentos deveriam ser numerados, evitando-se assim superlotação nos estádios e ginásios.

Em conjunto com a Lei Pelé, essas duas leis compõem, em âmbito infraconstitucional, a espinha dorsal da legislação do desporto brasileiro (TEIXEIRA, 2020).

2.4.6 Lei Agnelo-Piva (LAP) e as Loterias

A ideia de custear o esporte com fundos obtidos por meio de loterias não é nova, tendo sido utilizada no Reino Unido ao menos desde a década de 1990 (HENRY e LEE, 2004). Assim nasceu a Lei nº 10.264/01, chamada de Lei Agnelo-Piva (LAP), que define recursos para o desporto Olímpico e Paraolímpico. As principais alterações provocadas pela LAP consistem em regulamentar o repasse de 2% da arrecadação dos prognósticos, loterias federais e similares, deduzidos os valores dos prêmios, ao COB e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB). Desses 2%, 85% do montante eram repassados ao COB e 15% ao CPB (BRASIL, 2001), ou

seja, o COB recebia 1,7% da arrecadação bruta e o CPB 0,3%. Além disso, a lei regulamenta que 10% devem ser aplicados em ações de esporte escolar e 5% em esporte universitário, e que o Tribunal de Contas da União (TCU) deve fiscalizar o repasse e aplicação das verbas (BRASIL, 2001).

Esses percentuais foram alterados pela Lei nº 13.146/2015, que definiu que, a partir de 2016, 2,7% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares seriam direcionados ao COB (62,96%) e ao CPB (37,04%), ou seja, retirou parte dos investimentos nos esportes olímpicos destinando-os aos paralímpicos. O Quadro 5 resume a destinação dos recursos oriundos dos recursos prognósticos conforme a legislação atual.

Adicionalmente, a Lei nº 12.395/2011, em seu inciso VIII e parágrafo 10 do artigo 6º, definiu que 0,5% da arrecadação dos recursos deveria ir para o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC). De acordo com esta Lei, que depois foi regulamentada pelo Decreto 7.984/2013, os percentuais eram definidos em 50% (desses 0,5% aos quais o CBC tinha direito) para os esportes olímpicos, 15% para paralímpicos, 10% para CBDE (ou 0,05% da arrecadação total) e 5% para CBDU (ou 0,025% da arrecadação total), além 20% para despesas administrativas.

Em 2018, o poder executivo e o legislativo, entendendo a importância do desporto escolar, aprovaram a lei 13.756, que mais que quadruplicou os percentuais distribuídos ao CBDE e ao CBDU, passando a ser, respectivamente, 0,22% e 0,11% da arrecadação total. Adicionalmente, tais recursos, anteriormente repassados pelo CBC, passaram a ser descentralizados de forma direta para CBDE e CBDU, via Ministério do Esporte.

Finalmente, em meio à pandemia, foi editada a Lei 14.073/2020, pela qual o desporto paralímpico também deixou de estar no escopo do CBC, surgindo o CBCP - Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos, que passou a ter o direito de receber 0,04% dos recursos, com o CBC passando a receber 0,46% dos 0,5% que recebia anteriormente.

Os recursos recebidos pelo COB, CPB e CBC são utilizados para manutenção das entidades e na realização de suas atividades finalísticas. Além disso, eles realizam

convênios com federações, confederações e/ou clubes filiados a elas em que são repassados recursos.

Nota-se que a maior parte do financiamento oriundo dos concursos de recursos prognósticos é aparentemente destinada ao esporte de alto rendimento. Contudo, há correntes que defendem que o esporte competitivo auxilia o desenvolvimento do esporte de base.

Há ainda outras leis que definem, e vinculam, a destinação de percentuais de concursos prognósticos para entidades desportivas. A Lei nº 11.345/2006, conhecida como Lei da Timemania, destina 3% deste concurso ao ME, sendo que deverá distribuir 2/3 para órgãos gestores de esportes dos Estados e do Distrito Federal e 1/3 para as ações dos clubes sociais, de acordo com os projetos de clubes de futebol aprovados pela Federação Nacional dos Clubes Esportivos (FENACLUBES). Há também a Lei nº 13.155/2015, no artigo 28º, que instituiu a Loteria Instantânea Exclusiva (LOTEX), tendo como tema marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, sendo direcionados 10% ao ME para aplicar em projetos de iniciação desportiva escolar.

Em 2020, as loterias canalizaram um repasse no valor de R\$1,2 bilhão a diversas entidades do esporte do país, conforme distribuição apresentada no Quadro 5.

Quadro 5: Distribuição dos recursos de concursos prognósticos a entidades desportivas em 2020

REPASSES			
DESTINAÇÃO			TOTAL
ESPORTE	Ministério do Esporte	R\$	414.780
	Clubes de Futebol	R\$	63.191
	Comitê Olímpico do Brasil - COB	R\$	293.504
	Comitê Paralímpico Brasileiro - CPB	R\$	163.103
	Comitê Brasileiro de Clubes - CBC	R\$	82.763
	Confederação Nacional dos Clubes - FENACLUBES	R\$	6.621
	Secretarias Estaduais de Esportes	R\$	165.526
	Confederação Brasileira de Desporto Escolar - CBDE	R\$	36.415
	Confederação Brasileira do Desporto Universitário - CBDU	R\$	18.207
	SUBTOTAL ESPORTES		R\$

Fonte: Relatório da Caixa Econômica Federal, publicado em seu website (2021).

2.4.7 Lei de Incentivo ao Esporte (LIE)

Em 2006 foi promulgada uma outra lei bastante relevante ao setor: a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro, chamada de Lei Incentivo ao Esporte. Permite que pessoas jurídicas deduzam até um por cento do imposto a pagar em cada período de apuração, e pessoas físicas, até seis por cento (BRASIL, 2006). Como contrapartidas, as entidades esportivas devem estar com a suas obrigações fiscais em perfeita ordem, o que nem sempre acontece (SÁ RIBEIRO, 2012). Após a promulgação desta lei, estados e municípios também propuseram e aprovaram suas próprias leis de incentivo ao esporte, como a Lei nº 8266/2018, do estado do Rio de Janeiro, e a lei de incentivo da cidade de Belo Horizonte/MG, instituída pelo Decreto Municipal nº 14.183 de 2010, alterado pelos decretos nº 16.641 e 16.648, de 2017.

2.4.8 Lei da Bolsa-Pódio e o Plano Brasil Medalhas 2016

Em 2004, o governo promulgou a lei nº 10.891, em 9 de julho de 2004, que instituiu o programa Bolsa-Atleta, como medida de fomento ao esporte. As bolsas variam entre R\$ 5 mil e R\$ 15 mil e ainda existe até o presente momento.

O arcabouço legal do programa bolsa-atleta sofreu algumas alterações desde então, para, por exemplo, alterar os valores concedidos a todas as categorias beneficiados, permitir que o candidato tenha outros patrocínios (lei 12.395/11) ou para incluir a não violação de regras antidoping como requisito adicional a ser cumprido por atletas candidatos ao benefício (lei 13.051/14). Atualmente, o programa é regido pela lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Com o advento da definição do Brasil como sede de megaeventos na década de 2010, sobretudo dos Jogos Olímpicos de Verão de 2016, o governo federal, em setembro de 2012, lançou o “Plano Brasil Medalhas 2016”, que tinha como objetivo colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nos Jogos Olímpicos e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos do Rio de Janeiro, nas olimpíadas de 2016. Além

disso, se destinava a “formar novas gerações de atletas das modalidades e estruturar centros de treinamentos que atendam desde as equipes principais do alto rendimento até as categorias de base.” (BRASIL, 2012).

Além do financiamento já existente ao esporte de alto rendimento, o Plano Brasil Medalhas assegurou R\$ 1 bilhão adicional aos esportes olímpicos e paraolímpicos em sua preparação para o Rio 2016. Uma parte desse montante, R\$ 328 milhões, se destinava a apoiar as seleções, por diversas ações, entre elas a Bolsa-Pódio (criada pela Lei 12.395/2011). A Bolsa-Pódio é uma categoria do programa Bolsa-Atleta, com a finalidade de apoiar atletas com chances de disputar finais e medalhas olímpicas e paralímpicas. Outro objetivo da verba foi a contratação de técnicos e equipes multidisciplinares, compra de equipamentos e materiais e viagens para treinamentos e competições. Os outros R\$ 452,2 milhões eram destinados à construção, reforma e equipagem de centros de treinamento de várias modalidades e complexos multiesportivos.

Embora o desempenho do Brasil nos Jogos Olímpicos tenha melhorado sensivelmente com relação a olimpíadas anteriores, batendo seu recorde de conquistas de medalhas de ouro (sete), o objetivo técnico não foi atingido, com o Brasil ficando em 13º (havia ficado em 22º na olimpíada anterior, Londres2012), três posições acima da meta. Quanto aos Jogos Paralímpicos, sua posição piorou: 7º em Londres2012, caiu uma posição, terminando em 8º nos Jogos Paralímpicos da Rio2016. Silva, Silvestre e Pereira da Silva (2020) avaliam que o Plano Brasil-Medalhas não foi eficaz, não foi eficiente nem demonstrou eficiência social desde a sua implementação.

2.4.9 Fontes Públicas de Financiamento do Esporte no Brasil

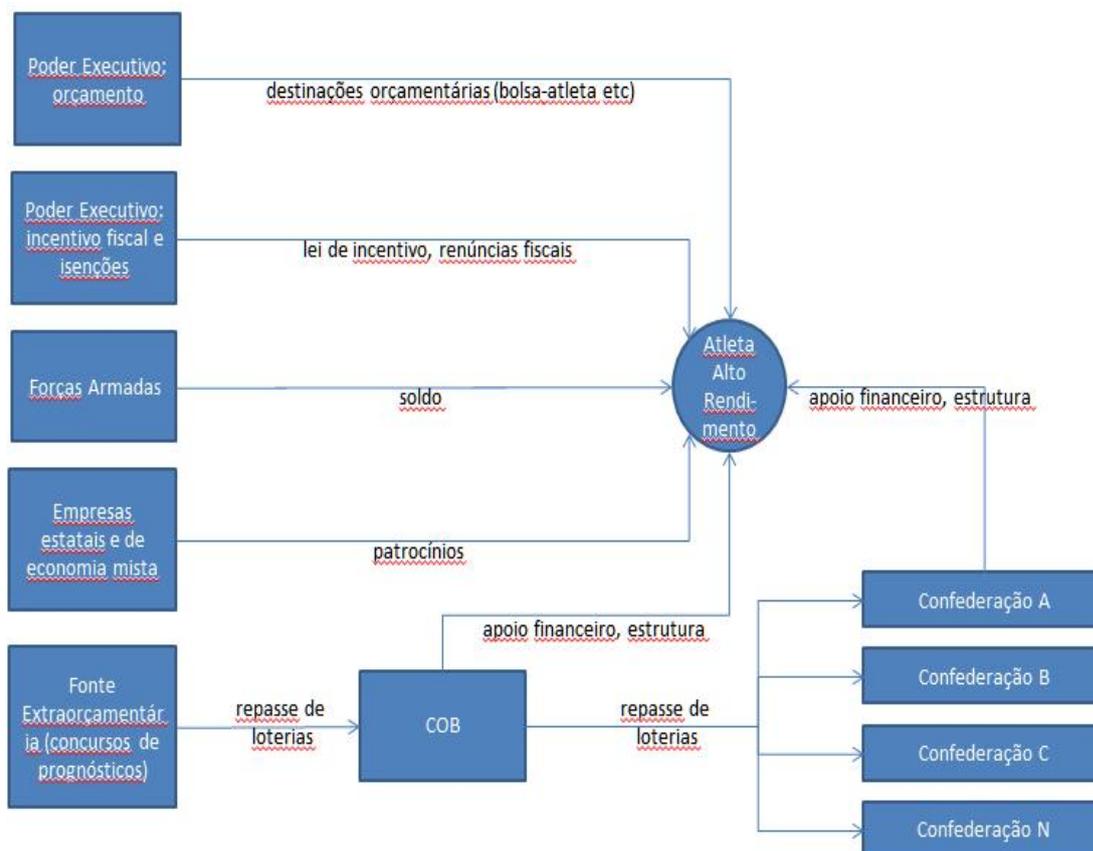
Carneiro et al. (2019) observam que as fontes de financiamento do esporte no Brasil são orçamentárias, extraorçamentárias e gastos tributários. Um farto arcabouço legislativo, do qual algumas leis foram descritas anteriormente, dá suporte a cada uma dessas fontes, que esses pesquisadores resumem no Quadro 6. Compreender tal arcabouço pode ser relevante para ajudar a responder à pergunta de pesquisa.

Quadro 6: Fontes de Financiamento Público do Esporte no Brasil

Fontes	Subfontes
Orçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer” (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; Portaria MPOG nº 42/1999) - Contribuições sobre concursos de prognósticos e loterias função “Desporto e Lazer” (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” (Portaria MPOG nº 42/1999) - Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte (Portaria MPOG nº 42/1999)
Extraorçamentárias	<ul style="list-style-type: none"> - Repasses sobre concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelas Leis nº 10.264/2001 – Lei Agnelo/Piva, nº 12.395/2011 e nº 13.146/2015; Decreto nº 7.984/2013; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais (Decreto nº 6.555/2008) - Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluída pela Lei nº 12.395/2011)
Gastos tributários	<ul style="list-style-type: none"> - Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos (Constituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; Medida Provisória 2.158-35/2001) - Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte (Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Leis nº 11.472/2007 e nº 13.155/2015) - Isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012) - Isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil (Lei nº 11.488/2007; Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010) - Desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (Lei nº 12.780/2013 alterada pela Lei nº 13.265/2016; Lei 12.350/2010 e Lei nº 12.663/2012 – Lei Geral da Copa)

Fonte: consolidado por Carneiro e Mascarenhas (2018) a partir do Portal da Legislação do Governo Federal

Há que se separar a origem dos fundos públicos de sua destinação. Diversos são os possíveis destinatários finais desses recursos, como instituições, clubes desportivos, secretarias estaduais e municipais, construção e manutenção de equipamentos esportivos (como os estádios e centros de treinamento), atletas de alto rendimento, entre outros. A Figura 3 ilustra os possíveis vetores desses fundos quando a destinação é o atleta de alto rendimento.

Figura 3: Vetores dos Fundos Públicos aos Atletas de Alto Rendimento

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Carneiro et al. (2019) e no arcabouço legislativo descrito nesta seção.

Na próxima sessão, serão discutidos os aspectos de governança pública que afetam o financiamento público do esporte no Brasil e que estão relacionados com o modelo de governança das entidades esportivas no país e sua respectiva gestão.

2.5 Aspectos de Governança

Esta seção abordará os aspectos causais e relacionais de entrelaçamento de dois campos de governança necessários à compreensão de fenômeno em estudo: a governança pública e a governança esportiva. Inicia-se abordando a governança pública, passando depois aos aspectos relativos à governança esportiva para, ao final, discutir o relacionamento e o diálogo existente entre ambos.

2.5.1 Governança Pública

2.5.1.1 Conceituação e Relevância

A governança corporativa pode ser compreendida como um conjunto de práticas, princípios e atitudes que promovem a transparência das atividades da companhia, e a implementação de suas boas práticas gera benefícios para seus stakeholders (RIBEIRO, 2016). A origem do conceito está ligada aos estudos da teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976), os quais analisam a separação entre as funções de propriedade e controle como forma de tornar a organização mais eficiente (BUTA e TEIXEIRA, 2020; RIBEIRO, 2016). Para isso, a figura (e as funções) do agente começou a ser tratada em separado à(às) do proprietário. Adam Smith, em 1776, observou que não se pode esperar que os diretores (agentes) das sociedades (por ações), sendo gestores mais do dinheiro de outras pessoas do que seu próprio, zelem por este com a mesma vigilância que os sócios teriam. Para mitigar os efeitos decorrentes da separação entre proprietários e agentes, a organização passa a ser então um conjunto de contratos que visam a combinação e compartilhamento de recursos para criar e dividir os resultados (FAMA, 1980) de forma transparente (RIBEIRO, 2016). Assim, a relação entre proprietários e gerentes (ou principais e agentes) é o cerne da teoria da agência, que busca compreender a delegação do gerenciamento de recursos, com poder de decisão, dos proprietários (principais) aos gestores (agentes), os quais nem sempre agirão conforme os interesses daqueles que os empregaram (JENSEN e MECKLING, 1976).

No caso de entidades governamentais, a boa governança pública é crucial para qualquer sociedade que deseje promover seu desenvolvimento econômico e o bem-estar de seu povo (PETERS, 2018). Não há definição universal para o termo “governança” (DA CRUZ e MARQUES, 2013), que é utilizado de formas distintas, frequentemente substituindo outro ou apontando para diferentes significados (BUTA e TEIXEIRA, 2020; ROSE-ACKERMAN, 2017), como a transparência das transações, a participação dos stakeholders e a responsabilização das decisões (DA CRUZ e MARQUES, 2013), ou mesmo como panacéia para a resolução de muitos

males sofridos por pessoas no mundo (GRINDLE, 2016). No nível mais básico, governança pública significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos (PETERS, 2018). Para Sá Ribeiro (2012), a governança “é um processo de controle e delegação, no qual um indivíduo ou grupo de indivíduos, que tem legitimidade para exercer o poder dentro de uma organização e definir suas características e futuro, escolhe, incentiva e supervisiona indivíduos ou grupos para agir na organização, em seu interesse” (p.41). O termo também pode ser usado para sinalizar que as questões políticas centrais de governo estão fora da mesa (*off the table*), dando lugar à competência gerencial ou tecnocrática ou, inversamente, à tomada de decisão cooperativa e consensual (ROSE-ACKERMAN, 2017).

Fukuyama (2013), contudo, ressalta que a governança diz respeito ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais, e não aos objetivos que os principais estabelecem. O governo é uma organização que pode desempenhar melhor ou pior suas funções; governança é, portanto, uma questão de execução, ou o que tradicionalmente tem caído no domínio da administração pública, em oposição à política ou às políticas públicas (FUKUYAMA, 2013). Contudo, “problemas de governança” continuam sendo um eufemismo conveniente para corrupção, fraude ou apenas incompetência e desperdício, enquanto que, na prática, a governança pública está profundamente entrelaçada com os incentivos e oportunidades abertas aos atores políticos (ROSE-ACKERMAN, 2017), independentemente do seu regime de governo. Fukuyama (2013) alerta que um regime autoritário pode estar bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada, e, como o conceito de boa governança não está bem estabelecido, diferentes especialistas podem ter intenções diferentes ao responder à mesma pergunta da pesquisa, afetando resultados de pesquisa. Para este pesquisador, por exemplo, há uma diferença importante entre clientelismo e corrupção total; no primeiro há verdadeira reciprocidade entre patrono e cliente, ao passo que no segundo não há obrigação por parte do funcionário corrupto de retribuir:

O impacto econômico da corrupção varia enormemente dependendo se a “taxa” de corrupção é de 10% ou 50% e da qualidade e natureza dos serviços que os clientes recebem em troca. Na China, por exemplo, a corrupção parece ser generalizada, mas a taxa de impostos é mais baixa e a taxa de prestação de serviços muito mais alta do que, digamos, na África Subsaariana. Nenhuma das pesquisas de corrupção existentes é, até onde eu sei, capaz de fazer distinções desse tipo (FUKUYAMA, 2013, p.349).

2.5.1.2 A importância da participação social na governança pública

Para Buta e Teixeira (2020), a governança pública refere-se a arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, como eleitores, meros cidadãos ou a sociedade de forma geral, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social, por meio da burocracia pública, que possui relevante papel neste processo (FUKUYAMA, 2013). E essa participação social não se limita ao processo eleitoral, que apenas dá início ao processo democrático, mas posteriormente deve continuar por meio do controle social sobre as ações dos políticos e burocratas (principais e agentes) para o bom funcionamento da democracia (ARANTES et al., 2010). Mayntz (2001) lembra que a participação social está condicionada a uma realidade institucional que garanta a existência de direitos, garantias e liberdades que permitam e estimulem a organização social.

Nesse contexto, Fukuyama (2013) corrobora esta visão e observa que a burocracia estaria a três passos de distância da democracia direta, sendo a eleição de representantes do povo apenas o primeiro deles. O segundo refere-se à delegação de poderes dos representantes eleitos a terceiros, mediante cargos públicos de livre nomeação; e o terceiro passo representa a designação de pessoas não eleitas, tampouco nomeadas politicamente, mas escolhidas com base em determinados critérios estabelecidos por esses. A democracia no processo se dá pelo equilíbrio das medidas de autonomia, uma vez que a burocracia não deveria se isolar da sociedade de modo a tomar decisões em desacordo com as demandas sociais, tampouco deveria subordinar-se completamente sem margem para qualquer julgamento discricionário ou independente (FUKUYAMA, 2013). Uma medida relevante de governança seria o

grau de autonomia da burocracia, o qual, quando apropriado, não significa isolamento entre burocratas e sociedade, tampouco tomada de decisões em desacordo com as demandas sociais (FUKUYAMA, 2013). Na busca desse equilíbrio, Fukuyama (2013) recomenda que países de baixa renda reduzam a autonomia de sua burocracia, enquanto que os mais desenvolvidos busquem aumentá-la.

Melhorar a governança pública é um processo contínuo e complexo que não responde a receitas universais ou técnicas pré-definidas (GRINDLE, 2016). O desafio fundamental desse processo é balancear a expertise e a participação democrática para além do equilíbrio entre a ciência e o processo eleitoral, visando a produção de políticas públicas que resolvam problemas sociais relevantes e sejam legítimas para com os cidadãos (ROSE-ACKERMAN, 2017). A representação democrática, portanto, deve ir além do processo eleitoral, provendo meios para a participação popular nos processos de planejamento, implementação, prestação de contas e avaliação das ações públicas (MARTÍNEZ, 2005).

Os significados dos termos cidadãos, sociedade e eleitorado, de modo geral, são bastante amplos, abrangendo um conjunto extenso de atores, que se agrupam em organizações e segmentos distintos. Da Cruz e Marques (2013) observam que a identificação de tais stakeholders é fundamental para a governança pública, de forma a conhecermos os atores legítimos e competentes que podem tomar decisões e influenciar as ações governamentais na busca de soluções coletivas. Mayntz (2001) observa que as soluções tendem a serem mais efetivas quando envolvem (i) os atores que produzem o problema, (ii) aqueles que são afetados e (iii) aqueles com vontade de resolvê-lo. Nesse contexto, a teoria dos stakeholders (FREEMAN, 1984) pode contribuir para a identificação desses stakeholders bem como do seu grau de saliência, auxiliando a decisão sobre soluções e políticas públicas legítimas e em concordância com o que é esperado da governança pública.

2.5.1.3 Abordagens teóricas

Como visto, as discussões sobre governança têm origem na teoria da agência (JENSEN e MECKLING, 1976). Contudo, o foco do debate, tradicionalmente colocado nos proprietários e acionistas, toma maior amplitude a partir da abordagem teórica dos stakeholders (FREEMAN, 1984). Nesse sentido, a organização econômica é vista como um sistema aberto, com responsabilidade não apenas pelos acionistas, mas por grupos de atores sem os quais sua existência não seria possível (FREEMAN, 1984). A TS se relaciona com a teoria da agência aperfeiçoando aspectos do comportamento estratégico da organização para com seus stakeholders envolvidos no processo, permitindo um entendimento abrangente da governança corporativa e revelando a rede de influências dos múltiplos stakeholders existentes nas organizações esportivas (RIBEIRO, 2016).

Essa concepção de governança, baseada no gerenciamento de relações entre os stakeholders, é o cerne do conceito de governança pública (BUTA e TEIXEIRA 2019), que possui como característica particularmente importante a cooperação entre atores públicos e privados para a elaboração das políticas públicas legítimas e aceitáveis (MAYNTZ, 2001). Para lograr tal objetivo, Peters e Pierre (1998) observam que os atores estatais estão em um contínuo processo de negociação com a sociedade, que ocorre em condição de igualdade, envolvendo recursos públicos e privados para a formulação e execução dessas políticas públicas.

Por um lado, estudos de governança baseados nas teorias da agência e dos custos de transação “tenderiam a valorizar aspectos relacionados ao monitoramento e controle da administração pública, bem como à promoção de transparência como forma de redução da assimetria de informações, dado que tais teorias partem do pressuposto de racionalidade limitada e da tendência dos agentes a agir de modo oportunista” (BUTA e TEIXEIRA, 2020, p.380). Por outro lado, a teoria dos stakeholders confere maior relevância à diversidade dos atores envolvidos e seus interesses, bem como à necessidade de que sua opinião seja ouvida no decorrer do

processo de tomada de decisões (FREEMAN, 1984), assim como à capacidade dos governos de ofertarem bens e serviços públicos de qualidade (MAYNTZ, 2001).

Nota-se que tais perspectivas abarcam, por vezes, definições semelhantes: parcela considerável das definições de governança adotadas estão relacionadas à coordenação dos stakeholders diversos, que cooperam para a formulação e implementação das políticas públicas, bem como para a busca de soluções. Percebe-se, assim, que o envolvimento desses stakeholders, públicos e privados, na formulação das políticas públicas, é fator crítico de sucesso para a produção de soluções coletivas, legítimas e que possam lidar com a complexidade social existente no processo da governança pública (PETERS e PIERRE, 2015; BUTA e TEIXEIRA, 2020; OCDE, 2017), que, no esporte, apresenta relações ainda mais complexas (HENRY e LEE, 2004).

2.5.1.4 Condições para a Governança Pública

Buta e Teixeira (2020) observam a necessidade de algumas condições prévias para o funcionamento da governança pública. A primeira condição está relacionada à democracia: os atores do governo devem ter sido eleitos de forma democrática, mas não só isso; é preciso também que as delegações de poder aos agentes sejam feitas de forma a refletir os interesses dos principais grupos sociais. A outra condição é técnica: é preciso que as autoridades públicas disponham de competências e recursos que as permitam executar as decisões tomadas democraticamente. No que se refere à sociedade, Mayntz (2001) indica três condições necessárias para a governança: (1) que a sociedade civil seja forte e organizada; (2) que haja igualdade perante a lei para seus cidadãos, e que estes disponham de direitos fundamentais que os protejam; (3) que as organizações sociais sejam autônomas e capazes de negociar com as autoridades estatais.

Assim, um importante aspecto do debate sobre boa governança remete à tensão entre competência técnica e legitimidade procedimental, com destaque para o envolvimento social e a justificação das ações públicas. Ou seja, as políticas públicas

precisam ser, ao mesmo tempo, técnicas, bem como atender ao interesse do público (ROSE-ACKERMAN, 2017). Mas como avaliar se tais elementos estão sendo respeitados? Aliás, como avaliar a qualidade da governança pública de determinado governo?

2.5.1.5 Avaliação da Governança Pública

Há inúmeros instrumentos e índices de avaliação do desempenho de governos voltados para análise de seu comportamento em relação à governança pública.

O estabelecimento de indicadores possibilita o processo de avaliação da governança pública. Diversos aspectos são considerados cruciais nos índices de governança, dentre os quais: formação do conceito, validade do conteúdo, confiabilidade, robustez e relevância das medidas, complexidade descritiva, ajuste teórico, precisão dos estimadores e correta ponderação (GISSELQUIST, 2014). Vários índices já foram criados com este objetivo, como o *Worldwide Governance Indicators* (WGIs), do Banco Mundial, e o *Urban Governance Index* (UGI), desenvolvido pelo Programa de Habitação Humana (*Human Settlements Programme*) da Organização das Nações Unidas (UN-HABITAT) (DA CRUZ e MARQUES, 2013). No Brasil, Oliveira e Pisa (2015) elaboraram um índice para a mensuração da governança nos estados brasileiros com indicadores de efetividade, transparência e *accountability*, participação, equidade e legalidade.

Buta e Teixeira (2020), em uma meta-análise de 21 artigos publicados sobre a temática da mensuração da governança, propõem três dimensões de análise para o estudo de modelos de governança: conceitual, mensural e democrática. A primeira se debruça sobre os diferentes significados conceituais do termo governança, atenta ao desafio de que, como distintos estudos podem atribuir significados diversos ao investigar a mesma pergunta de pesquisa (FUKUYAMA, 2013), a subsequente mensuração (de um sistema de governança) pode estar sendo feita sob bases desiguais, gerando erros de análise. Estes autores reuniram a conceituação de governança dada por 12 autores, alocando-as nas categorias “Coordenação de

Stakeholders” (referente à mediação sobre os interesses de cada stakeholder), “Participativa” (referente à participação social na tomada de decisões governamentais), “Capacidade Governamental” (definições que denotam preocupação com a efetividade governamental) e “Monitoramento e Controle” (referente à preocupação com o controle social sobre a ação pública) e “Condições para a Governança” (engloba as condições essenciais para a governança). As definições ficaram bem distribuídas entre as cinco categorias, levando os autores a inferir que todas as categorias são importantes para o conceito de governança, com destaque para “Coordenação de stakeholders” e “Capacidade governamental”.

A dimensão mensural, por sua vez, abrange o conteúdo dos índices de governança. Sob essa ótica, a partir dos critérios utilizados para mensurar governança pública, diferentes lógicas institucionais (FRIEDLAND e ALFORD, 1991) podem ser identificadas, algumas das quais conflitantes. Os autores ilustram este debate lembrando que “participação social”, um importante aspecto de governança (PETERS e PIERRE, 1998; MARTÍNEZ, 2005; DA CRUZ e MARQUES, 2013), podem ser percebidos, por exemplo, por meio da facilidade de acesso dos cidadãos a portais eletrônicos e da capacidade desses portais de permitirem a interação dos cidadãos; ou por meio da participação do setor privado na economia local; ou por outras métricas afins. O desafio, então, é o fato de que o conteúdo dos índices de governança nem sempre tratam das mesmas lógicas institucionais (BUTA e TEIXEIRA, 2020). Os autores segregaram os diferentes índices de governança utilizados nos 21 artigos avaliados em cinco categorias, conforme ilustrado no Quadro 7.

A categoria “Coordenação de stakeholders”, embora tenha sido a mais observada na dimensão conceitual, foi pouco observada na dimensão mensural, indicando que, aparentemente, é bastante relevante, porém de difícil mensuração.

A categoria “Participação”, por sua vez, possui grande quantidade de indicadores, demonstrando a preocupação dos pesquisadores com a participação social na tomada de decisões do governo. Buta e Teixeira (2020) observam que, de

fato, trata-se de um conjunto de indicadores quase unânime nos variados índices de mensuração de governança.

Quadro 7: Categorias dos índices de governança

Categoria	Indicador
Coordenação de <i>stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Níveis de engajamento em redes regionais (Morrison, 2014) • Níveis de diversidade e sinergia (Morrison, 2014)
Participação	<ul style="list-style-type: none"> • Voz (Kaufmann et al., 2010) • Democracia eletrônica (Mello & Slomski, 2010) • Qualidade deliberativa local e instrumental, priorização do projeto participativo e resultados consensuais (Farrington, 2011) • Participação (Oliveira & Pisa, 2015; Yong & Wenhao, 2012) • Participação política (Mo Ibrahim Foundation, 2017)
Capacidade governamental	<ul style="list-style-type: none"> • Efetividade governamental (Kaufmann et al., 2010; Gani & Duncan, 2007) • Qualidade regulatória (Gani & Duncan, 2007; Kaufmann et al., 2010; Yong & Wenhao, 2012) • Governo eletrônico (Mello & Slomski, 2010) • Eficiência (Yong & Wenhao, 2012) • Medidas de capacidade e de resultado (Fukuyama, 2013) • Níveis de apoio fiscal, administrativo e democrático (Morrison, 2014) • Efetividade (Oliveira & Pisa, 2015) • Desempenho das agências públicas (Minassians, 2015) • Atendimento às necessidades da entidade governamental e dos eleitores (Minassians, 2015) • Oportunidades econômicas sustentáveis (Mo Ibrahim Foundation, 2017)
Monitoramento e controle	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accountability</i> (Kaufmann et al., 2010; Minassians, 2015; Oliveira & Pisa, 2015) • Medidas de autonomia burocrática (Fukuyama, 2013) • Transparência (Oliveira & Pisa, 2015; Mo Ibrahim Foundation, 2017; Yong & Wenhao, 2012) • Corrupção (Mo Ibrahim Foundation, 2017)
Condições de governança	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidade política (Kaufmann et al., 2010) • <i>Rule of law</i> (Gani & Duncan, 2007; Kaufmann et al., 2010; Mo Ibrahim Foundation, 2017; Yong & Wenhao, 2012) • Integridade (Yong & Wenhao, 2012) • Níveis de robustez e adaptabilidade (Morrison, 2014) • Legalidade, ética e integridade (Oliveira & Pisa, 2015) • Direitos humanos (Mo Ibrahim Foundation, 2017) • Segurança (Mo Ibrahim Foundation, 2017)

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

A categoria “Capacidade governamental” compreende os indicadores relacionados à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas (não apenas na execução, mas também na promoção de políticas

que permitam o desenvolvimento do setor privado), à produção e ao resultado das políticas públicas.

A categoria “Monitoramento e controle” está relacionada à transparência e aos aspectos de corrupção governamental, dentro do conceito de accountability, que compreende a prestação de informações, apresentação de justificação e a responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões.

Por fim, a categoria “Condições de governança” contempla indicadores relacionados aos requisitos institucionais considerados necessários para que emergjam mecanismos de governança, como a democracia.

A terceira dimensão de análise é a dimensão democrática (BUTA e TEIXEIRA, 2020). Observa-se que no sistema atual de democracia representativa não são apenas os representantes eleitos os detentores de autoridade pública, mas atores nomeados por esses e burocratas escolhidos por critérios estabelecidos (FUKUYAMA, 2013), que agem em nome dos principais. Com efeito, a formulação e implementação de políticas públicas não é monopólio dos representantes eleitos – mas também de seus agentes, que recebem delegação para isso (FUKUYAMA, 2013). Para esta dimensão, Buta e Teixeira (2020) definem categorias distintas, dando enfoque em atores ou instituições responsáveis por exercer a governança. Assim, definiram as categorias de análise em: cidadãos, sociedade ou eleitorado; principais stakeholders; governo; agências ou entidades públicas; burocracia; e políticos.

Fukuyama (2013) observa que a governança pública vai além das políticas. É executada por burocratas, e portanto há que se medir a qualidade desta execução - e não apenas a qualidade das políticas definidas. Ele lembra que há um problema de agência entre o político (que produz as normas) e o burocrata (que as executa), ambos à luz dos interesses da sociedade, que elegeu o político e delegou a ele a responsabilidade pela elaboração – mas, também, pela execução adequada das políticas. Contudo, há poucos estudos acadêmicos que foquem nesta execução

(FUKUYAMA, 2013). Nesse contexto, o autor apresenta então quatro dimensões para a avaliação da qualidade da governança:

(1) medidas de procedimento (*procedural measures*), as quais envolvem condições relacionadas à estrutura das agências públicas, como hierarquia, meritocracia, carreira, controle e separação patrimonial;

(2) medidas de capacidade (*input measures*), que abrangem a capacidade da atuação governamental para arrecadar e gerir recursos, bem como ao grau de profissionalização dos burocratas que irão executar as políticas definidas.

Estas duas dimensões não representam um fim em si mesmas. O objetivo dos governos é prover educação, saúde e segurança, entre outras coisas. E daí surge a terceira métrica:

(3) medidas de resultado (*output measures*), relacionadas à capacidade governamental para o fornecimento de serviços públicos. Medidas de saída, relevantes para avaliar adequadamente um governo, como índices de alfabetização, escores de educação primária e secundária, índices de segurança e de saúde da população. Contudo, o autor observa que tais índices são metodologicamente problemáticos de se medir: testes escolares, por exemplo, podem levar (e levam) estudantes e escolas não a aprender, mas a se preparar para testes, distorcendo a medida de saída da dimensão “educação”. Índices de segurança podem ser ótimos, não devido à qualidade do governo, mas à força policial estar utilizando de excesso de torturas, prisões e outras ações não toleradas por cidadãos que prefeririam ter índices de criminalidade piores em troca de mais direitos humanos e sistemas processuais mais equilibrados. O autor então entende que esta dimensão não deve ser usada como medida de capacidade do governo, mas como variável dependente da qualidade do governo.

(4) medidas de autonomia da burocracia (*bureaucratic autonomy*), relativas ao grau de autonomia burocrática dos diversos componentes do Estado. Ou seja: o grau de delegação que os principais (políticos) conferem aos agentes (burocratas).

Essa dimensão cresce em complexidade na medida em que a quantidade de principais aumenta. É comum governos terem diversos principais atuando numa mesma área, e dando delegações e orientações controversas. Por exemplo, empresas estatais recebem delegações para, ao mesmo tempo, serem lucrativas, enquanto precisam também atender áreas de baixa renda ou atingir demais objetivos sociais. Por outro lado, uma burocracia que seja completamente autônoma define suas próprias delegações. Um modelo intermediário é o de delegação genérica, onde a burocracia receberia diretrizes gerais, como prover serviços de qualidade em educação ou em segurança. Neste caso, a burocracia precisaria atuar próxima dos cidadãos a quem deve atender, recebendo feedbacks e críticas visando atingir tais objetivos. Fukuyama (2013) observa que, nos dois extremos (subserviência completa e autonomia total da burocracia), a qualidade do governo é baixa – portanto, deve-se buscar sempre o equilíbrio.

Fukuyama (2013) entende que um dos problemas mais centrais e de difícil resolução para a construção de uma boa métrica de governança é descobrir como medir a autonomia da burocracia apropriadamente. Isso ocorre normalmente por meio de surveys – mas, alerta, o próprio conceito de autonomia pode ser compreendido de forma diversa por cada respondente, distorcendo os resultados.

O resultado de um trabalho de avaliação do modelo de governança pública é visto como produto da capacidade do ente avaliado, sendo este considerado responsável por sua classificação e melhoria futura. Há, portanto, uma expectativa de que os entes avaliados melhorem sua conduta com base na avaliação (LÖWENHEIM, 2008).

A governança pública moderna é vista como mais participativa e coadunadora entre o público e o privado, que cooperam para a formulação e aplicação das políticas públicas (BUTA e TEIXEIRA, 2020; MAYNTZ, 2001). O Estado, então, exerce a função de coordenador dos interesses dos vários stakeholders, buscando reunir recursos públicos e privados em um arranjo que o torna menos autossuficiente (PETERS e PIERRE, 2015) no provimento de serviços públicos. O perigo dessa nova

abordagem é que, “na busca para se livrar de burocracias governamentais ineficientes, o Estado as substitui por uma burocracia do setor privado que é mais difícil de controlar” (MEIER e HILL, 2005, p.56).

A governança esportiva no Brasil vem a reboque deste enfoque: é executada essencialmente sobre entes do terceiro setor (SÁ RIBEIRO, 2011). Contudo, possui interseções diversas com a governança pública especialmente à luz da legislação esportiva e da existência dos elementos de financiamento público para o esporte (CARNEIRO et al., 2019; VITORIO e MAZZEI, 2020; TEIXEIRA, MATHIAS e MASCARENHAS, 2017; FIGUEROA et al., 2014) descritos na seção XXX.

A seção a seguir efetua uma revisão dos aspectos principais da governança esportiva.

2.5.2 Governança Esportiva

A análise das discussões sobre governança no setor privado oferece subsídios e inspiração para o tratamento da governança do terceiro setor (HOYE et al., 2010), que engloba parcela majoritária das organizações esportivas, sobretudo no Brasil (SÁ RIBEIRO, 2012). A noção de governança corporativa inspira os debates da governança esportiva (LEOPKEY e PARENT, 2012) que, contudo, precisa considerar outros aspectos específicos do esporte (FERKINS e SHILBURY, 2012; MOSCA, SILVA e BASTOS, 2010; HENRY e LEE, 2004).

Esta seção discutirá a origem e o crescimento da pesquisa em governança esportiva ao longo dos anos, seus objetivos, áreas de estudo, tipos de organizações esportivas bem como as relações de governança esportiva internacional que afetam os modelos locais.

2.5.2.1 Origem

Não há, ainda, uma definição universalmente aceita para a governança do esporte (RIBEIRO, 2016; HOYE e CUSKELLY, 2007). Em essência, ela foca na

responsabilidade pelo funcionamento e pela definição e atingimento dos objetivos da organização (HOYE e CUSKELLY, 2007), sendo vista como necessária para os códigos desportivos de clubes, organismos nacionais, agências governamentais e organizações de serviço no esporte (KIKULIS, 2000). Auxilia também a fomentar a ética nas entidades privadas e do terceiro setor, mais propriamente as entidades esportivas (RIBEIRO, 2016).

As deficiências na governança organizacional das entidades esportivas possuem semelhanças com as das demais organizações, assim como suas implicações para o desempenho não são menos graves (RIBEIRO, 2016; HOYE e CUSKELLY; 2007). Conflitos de agência, por exemplo, também ocorrem no esporte (RIBEIRO e COSTA, 2017), assim como problemas relacionados à deficiência de legitimidade, credibilidade e corrupção de entidades esportivas (MASTERS, 2015), como os descritos nos casos de escândalos no esporte brasileiro envolvendo a Confederação Brasileira de Futebol e o COB (MOSCA e SÁ RIBEIRO, 2018), Olimpíadas de inverno de Salt Lake City em 2002 (JENNINGS e SAMBROOK, 2000), casos frequentes de uso de doping no Tour de France (ciclismo) e as acusações de corrupção nas eleições da Federação Internacional de Futebol (FIFA) (HENRY; LEE, 2004). Masters (2015) observa que, ao menos no esporte, “devido à relutância acadêmica em citar casos não comprovados (até o momento) como exemplos de corrupção no esporte, muito da literatura sobre tais abusos é baseada em investigação jornalística” (p. 112).

Tendo questões similares, faz-se razoável utilizar conceitos de governança corporativa na análise do modelo de governança de entidades desportivas, o que poderá oferecer caminhos para ponderações sobre os desafios e as oportunidades para melhor entender como se comporta a boa governança nas entidades desportivas, auxiliando seus stakeholders (RIBEIRO, 2016). De fato, especificidades diversas das organizações esportivas (GAMMELSAETER, 2020; MOSCA et al., 2020; FERKINS e SHILBURY, 2012; MOSCA, SILVA e BASTOS, 2010; HENRY e LEE, 2004) levaram os pesquisadores e gestores a buscar melhorias, ajudando assim a construir

modelos de governança mais específicos para tais organizações – e para a gestão do esporte de forma geral.

Para entender este movimento de mudança, é relevante compreender o funcionamento dos modelos tradicionais de governança esportiva internacional, sedimentados sobretudo por duas das maiores, senão as maiores, organizações esportivas do mundo: a Federação Internacional de Futebol (FIFA) e o Comitê Olímpico Internacional (COI).

2.5.2.2 A Transformação dos Sedimentados Modelos de Governança Esportiva Internacional

Existem vários tipos de organizações ligadas ao esporte. Muitas possuem fins lucrativos, tais como as equipes de automobilismo (Fórmula 1, NASCAR, Stock Car etc.) e os fabricantes de material esportivo; outras, não, como as Federações ou Confederações esportivas, entidades criadas para organizar e desenvolver a prática do esporte (SÁ RIBEIRO, 2012). Kikulis (2000) aponta que esse modelo de entidade esportiva, do terceiro setor, cujo corpo diretivo e/ou conselho de administração são voluntários e estão no topo da cadeia hierárquica, já é um modelo institucionalizado para a governança estrutural do esporte. A operação de um conselho voluntário se “tornou uma solução legítima para a estrutura de tomada de decisão e de governança esportiva” (p. 307).

Usualmente, a estrutura de governança das organizações esportivas do terceiro setor engloba três elementos: o Conselho de Administração (os principais), o Conselho Diretor (os agentes) e um ou mais subcomitês (como Comitês Técnico, Fiscal ou Comissão de Árbitros ou de Atletas), além dos seus membros, que podem ser atletas, técnicos, árbitros, gestores ou outros profissionais relacionados à organização (HOYE e CUSKELLY, 2007).

Em geral, e em especial no Brasil, tais organizações não são subordinadas a órgãos governamentais e podem ser constituídas livremente, respeitados os aspectos legais referentes às associações previstos no Código Civil brasileiro (SÁ RIBEIRO,

2012). Contudo, tais organizações no Brasil acabam se vinculando à governança pública por serem destinatárias, como descrito na seção anterior, de vultosos recursos públicos.

Contudo, a organização mundial do futebol e dos esportes olímpicos, que compõem parcela majoritária dessa indústria em termos de geração de receitas e visibilidade, estão, dentro do modelo de governança esportiva internacional, hierarquicamente subordinados a uma das duas entidades que possuem a propriedade do futebol – a FIFA - e dos esportes olímpicos – o COI. O modelo define que Federações e Confederações são entidades que recebem, de organizações internacionais, uma delegação para organizar um determinado esporte em nível local – e, portanto, acabam sendo subordinadas a entidades internacionais, como as Federações internacionais (como a FIFA e a Federação Internacional de Voleibol) e ao Comitê Olímpico Internacional, o que torna ainda mais complexo o seu processo de governança e controle, transformando o esporte em uma atividade globalizada (SÁ RIBEIRO, 2012). A Figura 4 ilustra o modelo tradicional de governança esportiva globalizada, aplicado, no caso, ao futebol.

Figura 4: Modelo Tradicional de Governança do Futebol



Fonte: adaptado de Henry e Lee (2004).

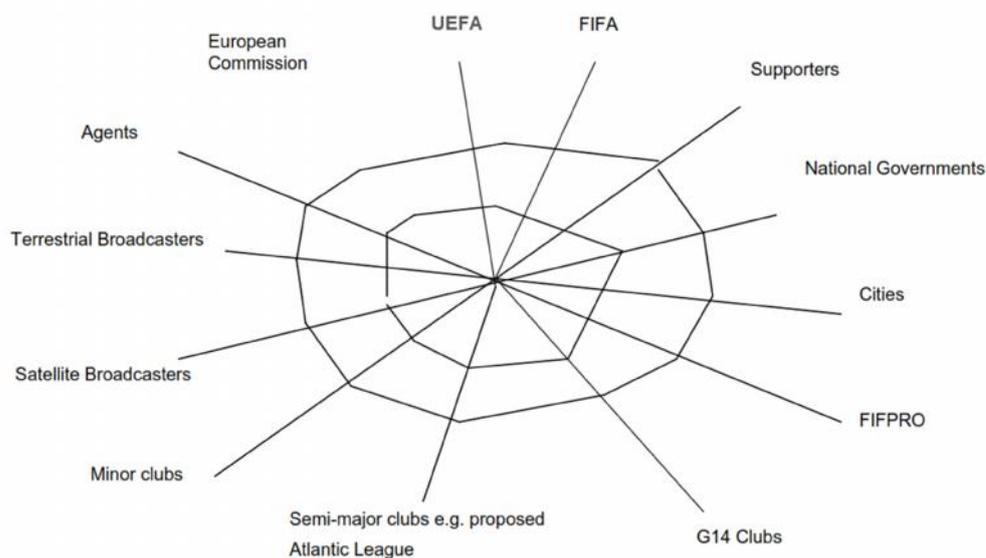
Neste modelo, a FIFA, além de deter a propriedade da Copa do Mundo de futebol, dá as diretrizes e controla a tomada de decisão, que se dá de forma *top-down*, sobre as entidades hierarquicamente inferiores – as Confederações Continentais e Nacionais (HENRY e LEE, 2004), cada qual com suas propriedade e responsabilidades em parêntesis. No Brasil, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) se reporta à Confederação Sul-Americana de Futebol (CONMEBOL).

Henry e Lee (2004) argumentam que este modelo está sendo posto em cheque há alguns anos, devido ao incremento de poder de outros stakeholders. Patrocinadores, por exemplo, bem como as Ligas esportivas, ameaçam a governança tradicional estabelecido por meio de seu poder financeiro. Em abril de 2021, por exemplo, 12 dos mais tradicionais e ricos clubes de futebol ameaçaram sair do torneio de clubes mais importante (em termos financeiros) do mundo, a *Champions League*, organizado pela UEFA sob delegação da FIFA, conforme largamente anunciado pela mídia (SUPERLIGA..., 2021; GIGANTES..., 2021; TWELVE..., 2021). Isso seria possível graças ao suporte financeiro de patrocinadores e redes de transmissão (*broadcasters*), que eventualmente ganhariam saliência neste novo modelo de negociação direta com os clubes ou com a sua liga, desmontando as relações hierárquicas do modelo tradicional.

Henry e Lee (2004), assim, entendem que o modelo *top-down* de governança do futebol dá lugar a uma complexa rede de interconexões, ilustrada pela Figura 5.

Esse novo arranjo de forças também se dá nos esportes olímpicos. O modelo tradicional de governança foi construído e defendido ao longo de muitos anos pelo COI, e, assim como no futebol profissional, apresenta um modelo decisório *top-down*, onde o COI define e os órgãos subordinados (comitês olímpicos continentais e os comitês olímpicos nacionais – National Governing Bodies, NGB), todos do terceiro setor, obedecem (HENRY e LEE, 2004; SÁ RIBEIRO, 2012). Como as NGBs são as entidades proprietárias pelos esportes olímpicos nos países, cabe compreender um pouco melhor sua estrutura e funcionamento.

Figura 5: Governança sistêmica do esporte: Futebol e sua rede de stakeholders



Fonte: Henry e Lee (2014)

A UK Sports é a NGB do Reino Unido. Esta agência britânica, responsável pelos esportes de alto rendimento naquela nação, é financiada pelo governo britânico e pela loteria nacional (UK SPORTS, 2021), e entende que uma NGB deve desempenhar as seguintes funções:

-)] Preparar e implementar a visão e plano estratégico para o esporte no país;
-)] Promover o esporte;
-)] Gerenciar as regras e regulamentos do esporte, incluindo anti-doping;
-)] Administrar os árbitros do esporte;
-)] Estabelecer e mantêm relações com as entidades internacionais do esporte (COI e Federações Internacionais);
-)] Encorajar a participação no esporte;
-)] Desenvolver talentos;

-)] Desenvolver atletas de alto rendimento; e
-)] Organizar e ser sede de competições.

A NGB do Brasil é o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), que é uma organização não governamental, filiada ao Comitê Olímpico Internacional (COI), que trabalha na gestão técnica, administrativa e política do esporte nacional. Há, atualmente, afiliadas ao COB, 35 Confederações consideradas “olímpicas” (referentes aos esportes olímpicos); seis afiliadas como “reconhecidas” (como as Confederações de Beach Soccer, Automobilismo e de Dança Desportiva) bem como 13 Confederações com o status de “vinculadas” (como as de Boliche, Capoeira, Futebol de Salão e Squash), em um total de 54 Confederações esportivas (COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2021). Assim, pode-se dizer que parcela relevante da gestão e da governança do esporte nacional passa pelo COB, cuja missão é:

“Desenvolver e representar com excelência o esporte de alto rendimento do Brasil, trabalhando na melhoria de resultados esportivos do Time Brasil, elevando a maturidade de gestão do COB e Confederações filiadas e fortalecendo a imagem do esporte olímpico brasileiro. É dever do COB ainda proteger e promover os valores olímpicos em território nacional” (COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2021).

Observa-se que essas NGBs não possuem o esporte de base como foco, mas o de alto rendimento – e, no caso do COB, isso é explícito em sua Missão. Isso, em determinados momentos, gera questionamentos sobre a legitimidade de políticas públicas que porventura queiram utilizar a entidade como meio de desenvolvimento do esporte de base. Talvez, nesse sentido, a Nova Zelândia tenha indicado um caminho alternativo - a criação de duas NGBs:

“Sport NZ é o *kaitiaki* do sistema de jogo, recreação ativa e esporte em Aotearoa Nova Zelândia. High Performance Sport NZ lidera o sistema de esportes de alto rendimento apoiando atletas e treinadores a apresentar performances no cenário mundial que inspiram a nação e suas comunidades, ajudando a construir a identidade nacional e a promover a Nova Zelândia internacionalmente. Como agências da coroa, Sport NZ e HPSNZ promovem e apóiam experiências de qualidade no jogo, recreação ativa e esporte, incluindo esporte de elite, para melhorar os níveis de atividade física e, por meio disso, garantir o maior impacto no bem-estar de todos os neozelandeses.” (NZ SPORTS).

Percebe-se que são duas agências governamentais com focos distintos – o esporte de base e o alto rendimento - cada qual buscando, no fim da cadeia, o mesmo objetivo: o bem-estar da população.

No fim desta cadeia, no modelo tradicional, há os clubes e os atletas, que se submetem às definições das organizações hierarquicamente superiores. Em modelos mais contemporâneos de governança esportiva, como será discutido, estes atores possuem maior poder de influência direta na tomada de decisões, no que talvez seja o maior contraste entre ambos os modelos.

Observa-se que, no modelo tradicional, os membros eleitos do COI são representantes do COI em seus determinados países, e não o inverso – ou seja, defendem os interesses do COI, e não os dos seus países, na tomada de decisões. Em paralelo, as federações internacionais dos esportes também se reportam ao COI, assim como as federações nacionais (como a Confederação Brasileira de Atletismo) se reportam ao comitê olímpico nacional (que no Brasil é o COB). Esse modelo é ilustrado na Figura 6. Observa-se que, assim como no modelo do futebol profissional, não há interferência governamental:

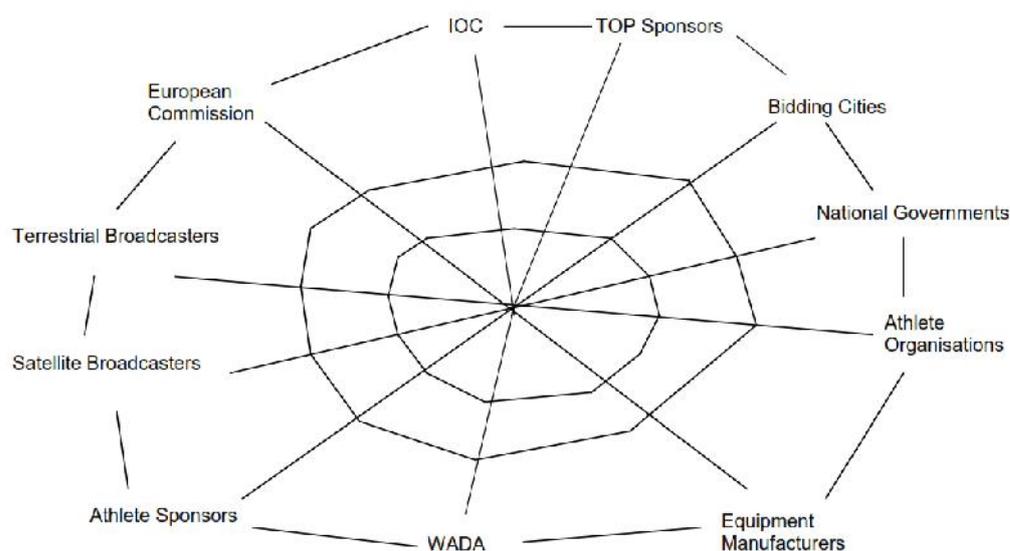
Figura 6: Modelo Tradicional de Governança dos Esportes Olímpicos



Fonte: adaptado de Henry e Lee, 2014

Henry e Lee (2004) entendem que este modelo apresenta falhas de governança, por exemplo, em termos de democracia: desde 1896 até 2003, o COI teve apenas sete presidentes, em contraste com 21 primeiros-ministros britânicos ou 19 presidentes dos EUA. Contudo, observam que tal modelo está em cheque, passando a demandar mais negociação entre os diversos stakeholders por parte do COI, que, desde o início do século, passou a promover mudanças, tais como, conceder assentos a representantes desses stakeholder em seu comitê decisório, ou alterar contratos com mídia e patrocinadores. O corpo diretivo do esporte, nesse sentido, não atuaria mais de forma ditatorial nem seus interlocutores seriam recipientes passivos; é preciso, para atingir seus objetivos, negociar com stakeholders tão diversos quanto a comissão europeia, patrocinadores, cidades candidatas a sede, governos, organizações de atletas, produtores de equipamentos, *World Anti-Doping Agency* (WADA), patrocinadores de atletas (que não são necessariamente os mesmos do COI), tele transmissoras e transmissoras locais. A Figura 7 ilustra a teia de stakeholders do movimento olímpico, com os quais o COI passaria a mediar interesses e a dialogar.

Figura 7: Governança Sistêmica do esporte: Movimento Olímpico



Fonte: Henry e Lee (2004).

Os stakeholders passam assim a ter mais saliência e maior poder de influência no processo decisório, que afeta desde a base desses esportes até o alto rendimento. Essa pressão por mudanças, ocorrida no início do século, alimentou o debate acadêmico sobre o tema.

2.5.2.3 Evolução da Pesquisa em Governança Esportiva

Desde o início deste século, a governança esportiva começou a atrair, ainda que lentamente, a atenção de profissionais e acadêmicos. Hoye e Cuskelly (2007) afirmam que um dos primeiros esforços para identificar problemas de governança em organizações esportivas foi um relatório elaborado pelo *Australian Standing Committee on Recreation and Sport (SCORS)*, em 1997. Este relatório identificava que uma preocupação da comunidade esportiva daquele país para com as suas organizações esportivas nacionais e estaduais era a baixa efetividade de seus conselhos e comitês gestores. Subsequentemente, o governo australiano iniciou um processo de revisão da governança das organizações esportivas nacionais (NSOs), como a Associação Australiana de Futebol e a Associação de Atletismo da Austrália. Hoye e Cuskelly (2007) observam que, a partir de então, outras revisões começaram a ser realizadas nos aspectos de governança esportiva na Nova Zelândia, Inglaterra e África do Sul.

A UK Sports, no início do século, identificou que problemas de governança esportiva surgiram como resultado de falta de controles adequados, linhas de reporte e de monitoramento inadequadas, indivíduos sem os skills necessários para as tarefas e falta de plano sucessório (UK SPORTS, 2020). Tais problemas levaram à perda de patrocínios, redução no número de membros afiliados bem como em potenciais intervenções de agências governamentais financiadoras da UK Sports (HOYE e CUSKELLY, 2007). Já a Sport NZ, também em 2004, publicou um manual de governança que vem, ao longo dos anos, atualizando (SPORT NZ, 2012). Sua terceira edição aponta problemas contemporâneos mais comuns que ocorrem nos Conselhos de Administração das entidades esportivas, descritos no Quadro 8:

Quadro 8: Questões dos Conselhos esportivos e sugestões de solução

QUESTÕES	SUGESTÕES DE SOLUÇÃO
1. Quantidade de membros do Conselho	Sete membros, buscando manter a coesão e diversidade e evitar dispersão.
2. Tempo de mandato dos conselheiros	Equilibrar o turn-over de modo a evitar perda de conhecimento institucional e, ao mesmo tempo, perda de credibilidade do conselho ou relaxamento de membros com mandatos muito longos.
3. Eleição / confirmação do presidente	O presidente deve ser eleito ou confirmado pelo conselho na 1ª reunião após a AGO, e deve manter esse cargo enquanto tiver a confiança do conselho. A eleição em uma AGO pode ser um risco quando é mais um concurso de popularidade do que uma consideração cuidadosa dos skillset dos candidatos.
4. Deve haver funcionários no Conselho?	Não. Ter, por exemplo, CEOs no Conselho faz com que este acabe sendo chefe dele próprio, causando confusão de papéis e da governança; e perde-se uma vaga para alguém que poderia contribuir.
5. Organizações muito pequenas onde conselheiros também atuam na execução	Em muitas organizações isso é a realidade. Nesse casos, para mitigar os eventuais problemas de governança, é importante que esses membros, quando atuem na execução, usem seu chapéu de “voluntários”, e não o de “conselheiros”, bem como deixem isso claro para todos.
6. Ação dos Conselheiros em tempos difíceis	Antes de aceitar a posição, Conselheiros devem compreender que terão que atuar sob pressão, enfrentando problemas de falta de orçamento, intempéries do meio-ambiente que desafiarão competições esportivas, escândalos associados ao esporte etc.
7. Gestão de conflitos	A publicação lista diversos tipos de conflitos e sugestões de soluções. De forma geral, indica que há conflitos positivos e destrutivos, e o Conselho precisa saber identificá-los para, então, tratá-los a contento.
8. Lidando com conselheiros problemáticos	É importante distinguir entre um conselheiro que é genuinamente disfuncional e outro que é meramente "difícil". A discordância saudável deve ser valorizada, mas a disfuncionalidade ocorre quando as agendas pessoais, o comportamento perturbador ou os conflitos de interesse impedem um diretor de contribuir de forma eficaz. Ele aliena ou inibe outros membros do conselho e impede que o conselho conduza com eficácia. A publicação lista situações diversas de disfuncionalidade e indica formas de ação para cada caso.

Fonte: adaptado de SPORT NZ (2012).

A publicação lista ainda problemas tradicionais de governança esportiva, descritos no Quadro 9:

Quadro 9: Problemas tradicionais de governança esportiva

1. Estruturas de governança complexas e confusas, levando à lentidão em dar respostas a um ambiente de rápidas mudanças;
2. Falta de uma abordagem sistemática e coerente às atividades do Conselho, fazendo com que os conselheiros trabalhem às vezes até bastante, mas nas ações erradas;
3. Falta de treinamento dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal;

4. Espera-se que conselheiros voluntários tenham responsabilidades operacionais e não estratégicas ou de governança;
5. Autoridade difusa entre o CEO e o Conselho;
6. Falta de equilíbrio entre os poderes do CEO e do Conselho;
7. Viés de curto prazo ou histórico, em detrimento da sustentabilidade de longo prazo da organização;
8. Falha em definir prioridades: é preciso diferenciar “importante” de “urgente”;
9. Conselho é mais reativo do que proativo;
10. Foco em revisar trabalhos da área operacional e não em propor diretrizes ou em agregar valor real;
11. Indicação de pessoas para o Conselho não por sua competência ou experiência, mas por terem acesso a fundos de financiamento ou outras razões alheias ao que realmente é demandado para a sua adequada composição.
12. Não definição de indicadores que possam guiar a execução, levando a organização a indevidamente focar nos meios e não nos fins.
13. Foco em questões de *compliance* em detrimento de melhoras no desempenho da organização (*conformance* x *performance*);
14. Falha em definir responsabilidades do Conselho e dos funcionários;
15. Baixa expectativa sobre a performance dos membros do Conselho, pois em sua maioria realizam um trabalho gratuito e voluntário;
16. Indicação de pessoas para o Conselho sem a competência ou experiência necessárias;
17. Desenvolver expectativas que excedem as capacidades da organização (usualmente voluntária e portanto com baixa capacidade de entrega);
18. Falta de um plano de sucessão para os membros do Conselho e dos Executivos da entidade;
19. Tentativas de endereçar problemas de governança de modo *ad hoc*, e não proativamente.

Fonte: Sports NZ (2012).

Tais problemas, juntos, ilustram a existência de falha conjuntural de governança nas organizações esportivas, que Henry e Lee (2004) conceituam como algumas ou todas entre: (i) falha de coordenação entre o corpo gestor do esporte e o de outros stakeholders; (ii) falha dos governos em regular ou controlar atividades potencialmente prejudiciais; e (iii) falha em estabelecer procedimentos de tomada de

decisão, ou de controle, que sejam transparentes, razoáveis e eficientes. A adoção de boas práticas de governança esportiva viria ao encontro dessas organizações a mitigarem tais falhas, o que as auxiliariam a obter melhor desempenho (RIBEIRO, 2016; FERKINS e SHILBURY, 2012). Henry e Lee (2004) observam que, devido à complexidade do relacionamento entre os stakeholders, uma boa governança esportiva deve considerar sete princípios, a saber:

- J) **Transparência:** ter clareza em seus procedimentos e tomada de decisão, sobretudo nos aspectos relacionados à alocação de recursos.
- J) **Accountability:** as organizações esportivas devem mediar os interesses não apenas dos investidores financeiros, mas também de vários outros que a auxiliam com recursos diversos (emocionais ou materiais): atletas, comissão técnica, pais de atletas, torcedores, patrocinadores, entre outros.
- J) **Democracia:** dar acesso e representação aos stakeholders com relação à tomada de decisão, conselhos de administração e posições diretivas.
- J) **Responsabilidade:** para com a sustentabilidade da organização e seu esporte, bem como à comunidade que serve.
- J) **Equidade:** no tratamento de todos os stakeholders independentemente de sexo, etnia, deficiência física etc.
- J) **Efetividade:** definição e monitoramento de medidas de eficácia com metas mensuráveis e factíveis.
- J) **Eficiência:** relativo à obtenção dessas metas com a utilização mais eficientes possível dos recursos.

A importância de organizações esportivas adotarem uma boa governança foi, ao longo do tempo, ganhando relevância para os governos locais, especialmente à luz da crescente quantidade de recursos financeiros que o Estado acaba direcionando para o esporte (HOYE e CUSKELLY, 2007). Para empreenderem ações de revisão da

governança esportiva, os governos começaram a se utilizar de práticas de governança corporativa, utilizando elementos consagrados por autores diversos, entre os quais se destacam Lisa Kikulis, Russel Hoye e Graham Cuskelly, os três mais citados deste campo de pesquisa conforme revisão bibliográfica realizada por Ribeiro, Costa e Ferreira (2015) na produção acadêmica sobre governança esportiva entre 1990 e 2012. Kikulis, já em 2000, se demonstrava preocupada com o tema, convidando a academia a compreender as diferenças entre mudanças institucionais na governança das *National Sport Organizations* (NSOs) do Canadá e as mudanças do seu ambiente institucional, e respectivo impacto na governança das NSOs. Hoye e Cuskelly, em artigo publicado em 2003, discutiram as relações dos conselhos de gestão e a governança dentro de organizações esportivas do terceiro setor; e, em 2007, publicaram o livro “*Sport Governance*”. Essas três publicações foram as mais citadas na revisão realizada por Ribeiro, Costa e Ferreira (2015), que indicam também um substancial aumento na produção acadêmica nesta temática a partir do ano de publicação do livro de Hoye e Cuskelly (2007): de 1990 a 2007, portanto em um período de 17 anos, houve nove publicações – a mesma quantidade ocorrida só no ano de 2008.

A partir de 2008, então, os estudos das questões específicas de governança esportiva começaram a surgir mais frequentemente (RIBEIRO, COSTA e FERREIRA, 2015; PAIPE et. al, 2017; SILVA, BORGES e AMARAL, 2015; DOWLING, LEOPKEY e SMITH, 2018), construindo debates acerca de aspectos variados dentro dessa temática.

2.5.2.4 Subtemas da governança esportiva

A governança esportiva, que é um subtema dos estudos em Gestão Esportiva (GHOLAMPOUR et al., 2019; MOSCA e KURTZ, 2018), um campo ainda fragmentado em sua pesquisa (GAMMELSAETER, 2020; MOSCA et al., 2020; GHOLAMPOUR et al., 2019), começou a ser mais intensamente discutida desde então, passando a receber contribuições acadêmicas de autores com seus diferentes

enfoques. Esse fenômeno promoveu a criação de subtemas de pesquisa dentro da temática da governança esportiva.

Gammaelsaeter (2010) descreve o conceito de *commercialized sport clubs* (CSCs): organizações esportivas que operam em esferas sociais múltiplas, tendo que “ser muitas coisas diferentes para pessoas muito diferentes” (p.2), e avalia as dificuldades de se ter um modelo de governança operando em tais condições – observando que isso talvez seja a razão para trocas de gestão mais frequentes que em empresas tradicionais e dos frequentes problemas econômicos que enfrentam.

Leopkey e Parent (2012) estudaram a influência da governança nos legados olímpicos, concluindo que a governança corporativa contribui para a construção de uma governança esportiva.

Ferkins e Shilbury (2015) introduziram o conceito de *stakeowner*, investigando como organizações esportivas sem fins lucrativos podem desenvolver sua governança, quando os donos são também os membros da associação.

Ribeiro (2016) estudou a influência da governança corporativa nos stakeholders das entidades esportivas brasileiras.

Nite (2017) avaliou o modelo de governança da *National College Athletics Association* (NCAA), dos Estados Unidos, bem como as ameaças que sua governança sofre devido a eventual crise de legitimidade.

Toohey e Beaton (2017) avaliam uma questão de governança esportiva internacional que desafia os modelos tradicionais de governança, abordando o WADA, entidade que controla a política de anti-dopagem no esporte mundial, e, portanto, possui vínculos com diversas entidades esportivas no mundo, ao mesmo tempo em que recebe verbas dessas entidades para financiar sua operação (e eleição interna).

Assis (2018) formulou uma proposta de estrutura de governança para os clubes de futebol profissionais brasileiros, que inclui ações, políticas e diretrizes e se suporta em quatro pilares: participação e democracia; gestão, funcionamento e sustentabilidade; transparência, comunicação e prestação de contas; e solidariedade e responsabilidade social.

Esses trabalhos são exemplos da produção acadêmica na temática de governança esportiva que ilustram variações das possíveis discussões neste campo de estudo, bem como suas particularidades com relação às abordagens mais tradicionais sobre governança corporativa.

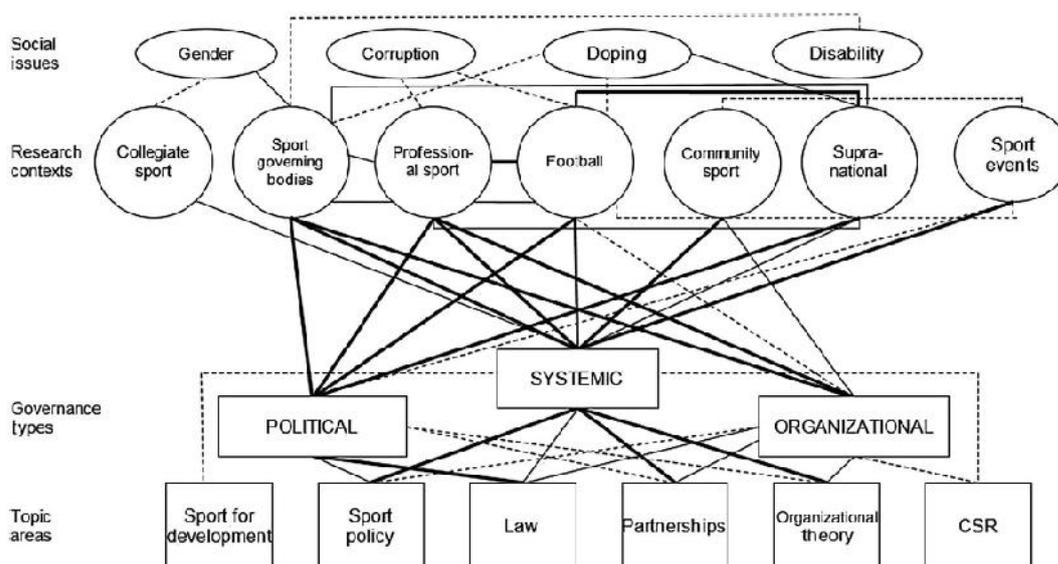
A evolução do debate acadêmico sobre qualquer temática tem, nas revisões de literatura, um ponto-chave que marca um estágio de maturidade onde a produção acadêmica já é tal que começa a demandar certa organização, auxiliando uma melhor compreensão do campo de pesquisa (FINK, 2019). Em 2018, portanto há apenas três anos atrás, Dowling, Leopkey e Smith (2018) produziram o que entendem ter sido o primeiro esforço nesse sentido: uma revisão sistemática de escopo das publicações acadêmicas em governança esportiva dentro do campo da gestão esportiva, envolvendo artigos publicados entre 1980 e 2016. O resultado do mapeamento realizado foi consolidado e exibido na Figura 8, que ilustra o foco de pesquisa entre tipos de governança, áreas de discussão, contexto de pesquisa e questão sociais.

As linhas em negrito indicam uma conexão forte; linhas regulares indicam uma conexão moderada; e linhas pontilhadas uma conexão fraca. O estudo adotou previamente os tipos de governança descritos por Henry e Lee (2004), a saber:

- a) Governança sistêmica: abordagem que se preocupa com a competição e com a cooperação e ajustes mútuos entre o corpo gestor da organização e os diversos stakeholders;
- b) Governança corporativa ou boa governança organizacional: refere-se às normas e valores aceitos para alocação justa de recursos; e

- c) Governança política: relativo aos processos pelos quais os governos buscam manobrar o sistema esportivo para atingir seus objetivos sem, contudo, controlá-los diretamente, utilizando para isso pressão moral, incentivos financeiros e elementos de regulação.

Figura 8: Mapa da Literatura em Governança Esportiva



Fonte: Dowling, Leopkey e Smith (2018)

Os resultados foram consolidados em seis áreas de discussão dentro da governança esportiva: esporte para o desenvolvimento (SfD), políticas para o esporte, legislação, parcerias, teoria organizacional e *Corporate Social Responsibility* (CSR). Assim como em Ribeiro, Costa e Ferreira (2015), a análise de frequência “revelou notável crescimento na pesquisa em governança esportiva” (p.438) a partir de 2008, e com “um grande número de estudos não-empíricos focados em organizações esportivas sem fins lucrativos” (p. 438) (DOWNLING, LEOPKEY e SMITH, 2018), corroborando a importância desse tipo de entidade para a gestão do esporte e respectivo modelo de governança.

Tal aspecto não é diferente no Brasil, onde, apesar da importância crescente dessa indústria, sua gestão e organização são lideradas por entidades do terceiro setor,

que são comandadas por gestores em geral amadores e voluntários, o que ocasiona não só problemas de eficiência como também de controle pelos stakeholders sobre as suas atividades (SÁ RIBEIRO, 2012), sobretudo quando tais entidades passam a ser reféns da distribuição de fundos públicos, o que implica no entrelaçamento dos modelos de governança pública e esportiva.

2.5.3 Aspectos do Entrelaçamento entre Governança Pública e Governança Esportiva

Esta seção discute os fatores que levam ao estudo da governança esportiva no Brasil estarem atrelados à governança pública, à luz principalmente dos fundos públicos rotineiramente distribuídos a este setor econômico conforme descrito na seção 2.4.

2.5.3.1 A intervenção dos Estados nos esportes

A utilização do esporte por governos para a obtenção de resultados (políticos, econômicos e sociais) diversos não é novidade recente. Sua importância para a sociedade é tal que em diversos momentos debate-se até que ponto o esporte seria um bem público e não privado e que, nesse caso, o controle do esporte por entidades não responsáveis pelas suas externalidades não deveria, portanto, ser permitido (HENRY e LEE, 2004). Nos regimes totalitários os resultados esportivos eram utilizados como instrumentos de projeção de poder (HOULIHAN, COAKLEY e DUNNING, 2008), e a eficácia de suas equipes esportivas era o que importava, ficando em segundo plano a eficiência econômica do processo (SÁ RIBEIRO, 2012). A própria história dos jogos olímpicos de verão ilustra este fenômeno ao menos desde que a Alemanha, de Adolf Hitler, sediou os Jogos Olímpicos de 1936, em Berlim, às raias da segunda guerra mundial, por motivos para além dos esportivos. Com o fim da guerra, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) começaram a travar batalhas geopolíticas também por meio do esporte, buscando comprovar a eficácia de seus sistemas de governo por meio de vitórias esportivas. É interessante notar que a evolução do quadro de medalhas durante os jogos segue em paralelo com a disputa geopolítica.

Esses dois países, EUA e URSS, se revezaram no topo do quadro de medalhas desde a vitória da então poderosa Alemanha, em 1936. A única exceção ocorreu nos Jogos de Montreal 1976, vencidos pela URSS, quando a Alemanha Oriental conquistou 40 medalhas de ouro e ficou em segundo lugar, à frente dos EUA, que obteve 36 medalhas de ouro.

As olimpíadas seguintes, em 1980, foram sediadas em Moscou, URSS, quando houve boicote da delegação norte-americana. O evento seguinte, sediado em Los Angeles, EUA, em 1984, testemunhou a revanche – o boicote das equipes esportivas soviéticas. Nos jogos olímpicos de Seul, Coréia do Sul, em 1988, as duas delegações voltaram a se encontrar em olimpíadas após 12 anos, repetindo o embate geopolítico-esportivo que perdurou por ao menos quatro décadas – e pela última vez, pois a União Soviética e seu sistema de governo deixaram de existir antes da olimpíada seguinte. Contudo, em Barcelona 1992, atletas de 12 países que anteriormente compunham a URSS participaram dos jogos sob a bandeira CEI (Comunidade dos Estados Independentes), e ficaram em primeiro lugar no quadro de medalhas, dando, de certa forma, continuidade ao embate esportivo geopolítico EUA x URSS em seu último capítulo. A partir de então, os EUA dominaram o quadro de medalhas, até que novo rival econômico e geopolítico surgisse: a China, que sediou em Pequim as Olimpíadas de 2008, quando o país asiático foi o vencedor – consolidando assim mais um embate esportivo-geopolítico - que perdura até os dias de hoje.

Mas o interesse do Estado em influenciar o esporte não se resume a interesses geopolíticos e de relações exteriores. Hoye et al. (2010) identificam exemplos para o esporte das doze razões mais comuns utilizadas pelo Estado para ações de regulação do mercado propostas por Baldwin e Cave (1999), conforme ilustrado no Quadro 10.

Quadro 10: Motivos para Intervenção do Estado no Esporte

Justificativa	Objetivos da regulação	Exemplo no Esporte
Monopólios e monopólios naturais	Identificar áreas de monopólios naturais; beneficiar-se de economias de escala	Monopólio sobre as apostas em um determinado esporte, para garantir a qualidade e a lisura
Lucros exorbitantes	Transferir parte do lucro para os consumidores ou contribuintes	Transferência de parte da arrecadação da loteria para o esporte
Combate às externalidades negativas	Obrigar ao produtor e ao consumidor a assumir os custos totais de sua atividade	Compelir aos operadores de estádios a reciclar a sua água e a adotar práticas eficientes de consumo de energia
Ineficiência informacional	Melhorar a informação do consumidor para o mercado funcionar melhor	Informar ao público sobre os benefícios do exercício físico
Disponibilidade de um serviço	Garantir um nível mínimo de prestação de serviço	Subsidiar o custo para deficientes físicos participarem de atividades esportivas
Comportamento contra a competição e preço predatório	Prevenir o comportamento contra a competição	Controlar a fixação de preços para eventos esportivos
Bens públicos e risco moral	Dividir custos quando os benefícios das atividades são compartilhados mas os “caronas” também existem	Impor uma taxa a todos os contribuintes para financiar estádios e parques
Poder de barganha desigual	Proteger interesses vulneráveis quando os mercados falham em fazer isso	Fim do “passe” do jogador no futebol brasileiro

Fonte: Hoye et al., (2010)

Segundo Hoye (2010), os Estados vêm apresentando uma relação cada vez mais intensa com a atividade esportiva baseada em três elementos: (i) a importância cultural do esporte para a maioria das nações (ilustrado pela atenção da mídia ao desporto, bem como pelo uso de fundos públicos no fomento à proliferação de estádios e instalações esportivas); (ii) a utilização do esporte para o alcance de objetivos não esportivos (como poder político, inclusão social, programas de saúde, desenvolvimento econômico etc.); e (iii) a participação cada vez maior do esporte na economia. Henry e Lee (2004) lembram, contudo, que o papel dos governos quanto ao esporte deveria ser em parte relacionado a garantir que objetivos esportivos não sejam subvertidos por abuso comercial, enquanto também consigam alcançar seus próprios objetivos de governo no campo do esporte - o que destoaria com a prática descrita por Hoye (2010).

Observa-se que diversos países, por meio de seus governos, interferem no esporte nacional, sem controlá-los diretamente, por motivos diversos. Este é o caso do Brasil, onde a interferência governamental se dá de formas diversas – sobretudo pela destinação de fundos públicos (SÁ RIBEIRO, 2012).

2.5.3.2 O uso de recursos públicos pelo esporte no Brasil

O esporte, assim, possui uma função pública, que vem crescendo à luz da década dos megaeventos esportivos no Brasil e à expansão do seu significado econômico e social, atraindo crescente interesse dos formuladores de políticas públicas (SÁ RIBEIRO, 2011) para além dos resultados esportivos, auxiliando o Estado, por exemplo, na construção da identidade nacional (“a seleção Brasileira é a pátria de chuteiras”, frase cunhada pelo escritor Nelson Rodrigues); como ferramenta para combater a obesidade, a exclusão social ou para auxílio na prevenção ao crime; como veículo para o desenvolvimento econômico; e como um recurso de política externa (PARRISH, 2008, p. 80).

A governança das entidades esportivas brasileiras se entrelaça com a governança dos fundos públicos (ALMEIDA e MARCHI JR, 2011). Isto ocorre porque a organização esportiva brasileira depende das Federações e Confederações, instituições que recebem direta ou indiretamente recursos públicos, por vezes em grande escala, sem que o Estado tenha participação ativa na sua governança (SÁ RIBEIRO, 2012). Possuem, em geral, pouca alternância do poder e pequena participação dos principais stakeholders (SÁ RIBEIRO, 2012).

O recebimento de recursos públicos por parte dos stakeholders diversos que compõem o esporte brasileiro se dá de diversas fontes.

Os recursos oriundos da Lei Agnelo-Piva (LAP) tem sido a fonte mais relevante para as confederações brasileiras das modalidades olímpicas – e, para a maior parte delas, é a única fonte de recursos (ALMEIDA; MARCHI Jr, 2011). Tais recursos são recolhidos por meio de concursos prognósticos ao COB, que define os critérios de sua distribuição entre as confederações.

Em se tratando de patrocínio – que se utilizam ou não de renúncia fiscal via Lei de Incentivo ao Esporte - especialmente às modalidades olímpicas, as relações mais duradouras das últimas décadas foram de empresas com capital público. Atletismo, basquete, desportos aquáticos, ginástica, handebol, judô, lutas associadas, tênis e voleibol tiveram o patrocínio das empresas Caixa Econômica Federal, Eletrobrás, Correios, Banco do Brasil, Petrobras e Infraero (ALMEIDA e MARCHI Jr, 2011; CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018; TEIXEIRA, MATIAS e MASCARENHAS, 2017). Entre 2004 a 2015, o valor gasto por tais empresas no esporte foi de R\$ 3,66 bilhões, sendo 7% destes via Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), e 93% realizado sem incentivos fiscais. Deste último, 13 estatais direcionaram recursos ao esporte por meio de patrocínio, sendo que 98% de todos os recursos foram provenientes de apenas quatro estatais – CEF (R\$ 1,27 bilhão), Petrobras (R\$ 1,10 bilhão), Correios (R\$ 668,97 milhões) e Eletrobrás (R\$ 300,63 milhões) –, enquanto os outros 2% (70,20 milhões) correspondem às outras nove estatais - Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), CMB (Casa da Moeda do Brasil), BB (Banco do Brasil), BASA (Banco da Amazônia), Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais), CDP (Companhia Docas do Pará), Codesp (Companhia Docas do Estado de São Paulo) e Telebras (Telecomunicações Brasileiras) (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018). Nota-se que muitas dessas empresas não estão inseridas na lógica competitiva em seus segmentos, atuando somente como monopólios estatais. O investimento no esporte, nesses casos, é fruto de uma política pública, que cresceu na última década devido aos megaeventos esportivos sediados pelo país (CARNEIRO et al., 2019; FIGUEROA et al., 2014), que ilustra a relevância dos fundos públicos para o esporte brasileiro.

Outro fomento ao esporte nacional originário de fundos públicos vem das Forças Armadas. A história do desporto militar e do esporte nacional se confundem desde seu marco referencial, dado por um militar atleta que, como atleta da modalidade de Tiro do Fluminense Football Club, era também Tenente do Exército Brasileiro: Guilherme Paraense entrou para a história com o primeiro medalhista de

ouro do Brasil em uma edição dos Jogos Olímpicos – no caso, na Antuérpia, em 1920.

Anos depois, em 1956, foi criada, pelo Decreto nº 38.778, a Comissão Desportiva das Forças Armadas (CDFA) que passou, em 1976, por meio do Decreto nº 88.072, a denominar-se Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB). Hoje, integra o Departamento de Desporto Militar (DDM) do Ministério da Defesa e tem como principais atribuições implantar a política desportiva militar no âmbito das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), coordenar o desporto entre as Forças Armadas e as Forças Auxiliares, além de incentivar e de difundir a cultura desportiva em todo o Território Nacional. A CDMB, em março de 2021, apoiava 566 militares atletas brasileiros por meio do Programa Atletas de Alto Rendimento (PAAR), em parceria com o Ministério da Cidadania (Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento-SNEAR), envolvendo o Comitê Olímpico do Brasil (COB), as Confederações e Federações Esportivas e os Clubes (BRASIL, 2021).

Conforme informação disponível no website do Ministério da Defesa, os militares atletas que integram o programa têm à disposição todos os benefícios da carreira, como soldo, 13º salário, férias, direito à assistência médica, incluindo nutricionista e fisioterapeuta, além de disporem das instalações esportivas militares para treinamento.

Nas Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016, com 19 medalhas, o Brasil teve o melhor desempenho da história em Olimpíadas. A contribuição das Forças Armadas permitiu que 145 atletas militares compusessem o Time Brasil, que contou com 465 atletas, ou 31% da delegação. Os atletas militares obtiveram 68% dos pódios da delegação brasileira, o que correspondeu a 13 das 19 medalhas conquistadas (BRASIL, 2021), indicando a qualidade da contribuição das forças armadas para o desempenho esportivo do Brasil nas Olimpíadas Rio2016.

As FA também promovem parcerias com o Poder Executivo em projetos sociais que fomentam o esporte. Um desses é o Projeto "Forças no Esporte" -

PROFESP, desenvolvido por intermédio de uma parceria, à época entre os Ministérios do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Defesa (atualmente Ministério da Cidadania), tendo como base o Programa Segundo Tempo. Foi instituído em 02 de junho de 2009, através da Portaria nº 103/2009 (BRASIL, 2019). Tem por finalidade reduzir riscos sociais e fortalecer a cidadania, a inclusão e a integração social dos beneficiados, bem como democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte. Crianças e adolescentes de regiões de vulnerabilidade social têm acesso à prática de atividades esportivas no contraturno escolar, dentro de organizações militares. O programa, em dezembro de 2019, estava presente em 108 municípios de todos os Estados e do Distrito Federal, inclusive no Arquipélago de Fernando de Noronha e em comunidades indígenas no interior da Amazônia, atendendo aproximadamente a 30 mil crianças em 300 núcleos, em um investimento estimado em R\$ 20,6 milhões, segundo o Ministério da Cidadania (BRASIL, 2019). Sua realização cabe às Forças Armadas, sob coordenação do Ministério da Defesa. Por meio de organizações militares, são oferecidas instalações e equipamentos esportivos, infraestrutura e logística. O material esportivo e os uniformes utilizados nas aulas vêm de convênio com a Secretaria Especial do Esporte, do Ministério da Cidadania. O transporte dos alunos é realizado de várias formas: há modelos com financiamento da iniciativa privada, e outros com parcerias com secretarias de educação do estado e do município. A alimentação dos participantes vem de convênio com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

Outro projeto considerado relevante pelas FA é o Projeto João do Pulo (PJP). O Ministério da Defesa, por intermédio do Departamento de Desporto Militar, instituiu, em 2015, o Projeto João do Pulo, uma vertente do Programa Forças no Esporte (BRASIL, 2019) que tem por objetivo promover a reintegração social dos militares que adquiriram deficiência física em consequência de acidentes ou enfermidades. A denominação foi feita em homenagem ao desportista militar e medalhista olímpico na modalidade salto triplo (bronze nas Olimpíadas de Montreal1976 e Moscou1980), João Carlos de Oliveira, que teve sua perna direita amputada em decorrência de um grave acidente automobilístico em 1982 (BRASIL,

2019). O PJP é direcionado ao atendimento de pessoas com deficiência, priorizando as crianças a partir dos 6 (seis) anos de idade, jovens e adolescentes em estado de vulnerabilidade social. Para o seu melhor funcionamento, conta com o apoio do Ministério da Cidadania, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e do Ministério da Educação, além de uma rede colaborativa de parceiros constituída pela Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes), Federação Nacional das Associações Pestalozzi (Fenapestalozzi), Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), Instituto Benjamin Constant (IBC), Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), Universidade Estácio de Sá, Associação dos Vencedores Adaptados (AVA) e Pastoral do Menor do Rio de Janeiro. Tem por objetivo promover a valorização da pessoa, reduzir riscos sociais e fortalecer a cidadania, a inclusão e a integração social dos beneficiados por meio do acesso à prática de atividades esportivas e físicas saudáveis e de atividades socialmente inclusivas. Realizadas no contraturno escolar, o PJP, em dezembro de 2019, beneficiava 348 pessoas com deficiência. As atividades são realizadas nos Núcleos de Atividade Paradesportiva (NAP) do Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN), do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) e da Comissão de Desportos da Aeronáutica (CDA).

O governo também exerce influência no esporte por meio de fundos públicos como receitas orçamentárias ordinárias e renúncias fiscais (gastos tributários) diversas, como a Lei de Incentivo ao Esporte, abordada anteriormente.

Outra fonte constante vem do sistema de concursos prognósticos, que financiam diretamente, conforme dotação legal, tanto o Comitê Olímpico Brasileiro, responsável por desenvolver e representar o esporte de alto rendimento do Brasil (COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2021), como o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), cujo objetivo maior é universalizar a formação de atletas. Estas duas entidades funcionam majoritariamente com recursos advindos dos concursos prognósticos.

O poder executivo, por meio da Secretaria de Esportes de Alto Rendimento, vinculada ao Ministério da Cidadania, também busca desenvolver o esporte nacional por meio de bolsas de fomento, tais como a bolsa-pódio, bolsa-olímpica, bolsa-paralímpica, bolsa-internacional, bolsa de base e bolsa-nacional (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, Sá Ribeiro (2012) chama a atenção para os perigos do clientelismo, sobretudo quando se trata de diretores esportivos cujas entidades recebem fundos públicos e estão sujeitas a um reduzido controle do Estado. Este autor observa que a governança esportiva envolve a conciliação dos interesses da base de poder do gestor da organização (que são os demais stakeholders, com suas respectivas saliências). A necessidade de manutenção desse poder pode levar a práticas clientelistas de gestão, em que o atendimento de demandas pontuais dos atores políticos dilui os esforços e diminui a eficácia dos resultados buscados pela entidade esportiva; por outro lado, a ausência de apoio político impossibilita, da mesma forma, a continuação dos programas e projetos (SÁ RIBEIRO, 2012). Um gestor de uma Confederação esportiva pode, por exemplo, escolher como chefe de equipe de um importante torneio um político local, sem qualquer mérito esportivo, trocando o mérito técnico por mais apoio político (e eventualmente mais verbas) ao seu cargo. E, se tais verbas adicionais forem revertidas ao esporte, poderá ter agido visando o melhor para seu esporte.

Tem-se aqui um dilema de governança esportiva entrelaçado com governança pública. É onde a governança pública necessária para gerir todo este montante bilionário de recursos começa, então, a se confundir com a governança esportiva. Com o Estado canalizando verbas para o esporte e seus stakeholders (confederações, federações, clubes, atletas, ligas, organizações do terceiro setor) o sistema de governança esportiva precisa dar conta de atender às demandas da governança pública, possibilitando e garantindo, por exemplo, que tais recursos sejam realmente destinados à correta aplicação dos recursos dentro dos termos vinculantes ao recebimento da receita ou executando a prestação de contas da utilização dos fundos públicos de acordo com as normas e prazos pré-determinados (SÁ RIBEIRO, 2011).

Hoye et al.(2010) apresentam as seguintes perguntas sobre a relação do Estado com as organizações esportivas:

1 - Que racionalizações os governos usam para justificar as políticas desenhadas para ampliar o poder de regulação do Estado sobre o esporte?

2 - Qual é o papel das Federações e Confederações na regulação do esporte?

3 – Quais são as estratégias regulatórias e de governança que o Estado tem utilizado para atingir os objetivos por ele propostos em relação ao esporte?

4 – Qual o impacto da atividade governamental sobre as organizações esportivas?

O papel do Estado é de fomentar. Não possui capacidade interventora porque as organizações esportivas são de direito privado (SÁ RIBEIRO, 2012). Nesse sentido, como os stakeholders enxergam a destinação de fundos públicos para o esporte nacional? Do esporte de base aos de alto rendimento, qual destino deveria ser mais prioritário para tais fundos? E qual seria a sua percepção com relação aos modelos de governança que suportam essa distribuição de fundos públicos ao esporte?

O capítulo a seguir descreve a metodologia de pesquisa utilizada nessa tese.

3 Metodologia de Pesquisa

Esta seção detalha o percurso metodológico e as escolhas a serem adotadas na realização da pesquisa. A partir de uma descrição sobre os aspectos ontoepistemológicos que estão na base do desenvolvimento deste estudo, serão descritos os principais aspectos do conjunto de métodos de coleta e análise de dados a serem utilizados.

3.1 Ontoepistemologia

Esta pesquisa parte do paradigma do realismo crítico, ou o pós-positivismo, conforme indicado no Quadro 11:

Quadro 11: Paradigmas Científicos

	Positivismo	Realismo (Pós-Positivismo)	Teoria Crítica	Construtivismo/ Interpretativismo
Ontologia (estudo do ser, da realidade)	<u>Realismo ingênuo:</u> Realidade é real e pode ser apreendida	<u>Realismo Crítico:</u> Realidade é real, mas apreendida probabilisticamente e de modo imperfeito; é preciso triangulação	<u>Realismo Histórico:</u> Realidade moldada por realidades sociais, econômicas, étnicas, culturais, de gênero, cristalizada pelo tempo	<u>Relativismo Crítico:</u> realidades locais e específicas co-construídas
Epistemologia (validade do conhecimento)	<u>Objetivismo:</u> Achados são verdadeiros	<u>Objetivismo Modificado:</u> Achados provavelmente verdadeiros	<u>Subjetivismo:</u> Achados mediados por valores	<u>Subjetivismo:</u> Achados criados
Metodologia (como obter o conhecimento)	Teste de Hipóteses; Survey/Experimento <u>Mét. Quantitativos</u>	Triangulação com métodos <u>quanti e quali</u>	Dialética; pesquisador transforma o mundo em que vivem os participantes	Dialética; pesquisador é participante no mundo investigado
Crítérios de Qualidade Científica	Rigor, validade interna e externa, confiabilidade e objetividade	Rigor, validade interna e externa, confiabilidade e objetividade	Contextualização histórica, combate à ignorância e ao equivoco, estímulo à ação	Fidedignidade e autenticidade

Fonte: Adaptado de Guba e Lincoln (1994)

Belloquim e Lacombe (2003), por sua vez, creem que outra abordagem vem ganhando corpo desde o início deste século. Para eles, a administração no Brasil é positivista e funcionalista em seu discurso, mas secretamente pragmatista. Azevedo et al. (2013) observam que a classificação seminal de Gibson Burrell e Gareth Morgan (1979) menciona, de forma indireta, o Pragmatismo como parte do funcionalismo. Anos depois, David Morgan (2007) afirma que

“fora dos livros introdutórios, a única vez que fingimos que a pesquisa pode ser puramente indutiva ou dedutiva é quando inscrevemos nosso trabalho para publicação. Durante o projeto real, coleta e análise de dados, entretanto, é impossível operar de uma forma exclusivamente baseada na teoria ou baseada em dados.” (p.60)

Os conceitos de indução e dedução, já tradicionais na pesquisa científica, distinguem as abordagens da pesquisa qualitativa e quantitativa. A abordagem pragmática utiliza-se do raciocínio abdutivo que se move entre indução e dedução, para frente e para trás, convertendo observações em teorias e avaliando tais teorias através da ação. O Quadro 12, criado por Morgan (2007), demonstra que a dicotomia entre subjetivo e objetivo é um resumo artificial do relacionamento entre o pesquisador e o processo de pesquisa, dado que há muitos tons deste relacionamento entre ambos os extremos. A intersubjetividade, presente na abordagem pragmática, captura esses tons intermediários (MORGAN, 2007). Essa dimensão representa a ênfase no processo de comunicação e significado compartilhado que são fundamentais na abordagem pragmática. Na última linha do Quadro 12, Morgan demonstra que a abordagem pragmática se recusa a atender à dicotomia dos extremos onde resultados de pesquisa são sobremaneira específicos para determinado contexto particular ou um conjunto de princípios generalizáveis – o que absolutamente não é o caso do esporte brasileiro, com sua miríade de relacionamentos, estruturas e visões.

Belloquim e Lacombe (2003) ressaltam que o pragmatismo é uma concepção própria da natureza do conhecimento, diferente do Positivismo em seus aspectos fundamentais. Para estes autores, o Pragmatismo:

Quadro 12: A alternativa pragmática às questões-chave da metodologia de pesquisa das ciências sociais

	Abordagem Qualitativa	Abordagem Quantitativa	Abordagem Pragmática
Conexão entre teoria e dados	Indução	Dedução	Abdução
Relacionamento no processo de pesquisa	Subjetividade	Objetividade	Intersubjetividade
Inferência dos dados	Contexto	Generalidade	Transferibilidade

Fonte: traduzido de Morgan (2007).

- não está comprometido com nenhum sistema de filosofia ou realidade;
- nele, o pesquisador tem escolha livre de métodos de pesquisa;
- o mundo não é visto de uma maneira única, pode ser necessário utilizar várias abordagens;
- como a verdade é o que funciona no momento, os métodos mistos de pesquisa também se mostram mais adequados;
- os pragmatistas concordam que a pesquisa sempre ocorre em um contexto social, histórico e político – como é o caso dessa tese e da evolução da indústria do esporte nacional;
- da mesma forma, não acredita que se devam buscar explicações universais ou leis, como esse estudo, que busca captar percepções dos stakeholders sobre o fenômeno.

Este trabalho adota, assim, o paradigma Pragmatista como fundamentação ontoepistemológica.

3.2 Tipo de pesquisa

A pesquisa será qualitativa e multi-método, visando compreender as maneiras pelas quais um fenômeno é experimentado na prática. Creswell (2010) descreve a pesquisa qualitativa como sendo justamente aquela em que o pesquisador tenta estabelecer o significado de um fenômeno a partir do ponto de vista dos participantes. Para isso, é necessário identificar um grupo que compartilhe o fenômeno que é objeto

da pesquisa e, em seguida, estudar os padrões que este grupo apresenta. No caso desta tese, serão representantes dos stakeholders que participam de alguma forma do processo de financiamento público do esporte brasileiro. Em seguida, o pesquisador constrói um quadro complexo e holístico, analisa palavras, reporta visões detalhadas dos informantes e conduz o estudo em seu cenário natural.

Os procedimentos qualitativos abrangem diversas abordagens de investigação. Em comum, têm o fato de se estruturarem em passos únicos de análise, e se basearem em dados de texto e imagem. Assim, ainda segundo Creswell (2010), as estratégias de coleta, análise e comunicação dos dados variam de acordo com as disciplinas específicas de onde se originam seus respectivos estudos.

Com relação aos meios de investigação, a pesquisa será baseada em investigação documental e de campo. É documental, pois será baseada, ainda que de forma restrita, a documentos internos das organizações, para melhor compreensão do fenômeno. A investigação de campo fará uso de dois métodos: a observação, que contribuirá com notas de campo, visando auxiliar o pesquisador a compreender melhor as nuances das relações do gestor de organizações esportivas com seus stakeholders, e como se dá o caminho do financiamento público do desporto à luz dessas relações; e as entrevistas em profundidade: por meio de entrevistas semiestruturadas, proverá a percepção desses stakeholders sobre o objeto de estudo.

3.3 Métodos de Coleta de Dados

A coleta de dados será realizada por meio de:

- a) Pesquisa documental, visando a identificação e análise de documentos ou materiais de naturezas diversas que possuem valor científico em potencial, tais como estatutos de confederação ou federações esportivas, publicações não-científicas relacionadas ao objeto de pesquisa efetuadas por stakeholders do esporte brasileiro, entrevistas de domínio público realizadas pela mídia, entre outros.

b) Observações: Gil (1987) destaca que “pode afirmar-se com muita segurança que qualquer investigação em ciências sociais deve-se valer, em mais de um momento, de procedimentos observacionais” (p.35). Este método auxilia o investigador a “identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento” (LAKATOS e MARCONI, 1996, p.79), que pode ser o caso dos stakeholders do esporte com relação aos financiamentos públicos. A observação também obriga o pesquisador a ter um contato mais direto com a realidade. Esta técnica é denominada observação assistemática, onde o pesquisador procura recolher e registrar os fatos da realidade sem a utilização de meios técnicos especiais, ou seja, sem planejamento ou controle (LAKATOS e MARCONI, 1996), que foi a técnica adotada nesse estudo.

O autor dessa tese participou, ao longo de três anos (2018-2021), de mais de 20 visitas ou rotinas junto a organizações esportivas, seminários e congressos de debate sobre o tema, reuniões de trabalho e assembleias ordinárias e extraordinárias em Confederações, entre outros eventos de gestão esportiva, vivenciando a prática da governança esportiva de diferentes maneiras. Isso possibilita traçar um melhor panorama das questões relacionadas ao fenômeno, facilitando a identificação de sujeitos e atores do campo organizacional em questão, familiarizando, enfim, o pesquisador com o fenômeno sob estudo (DEMO, 1987) – e contribuindo com suas notas de campo. Desde então (2018) o autor vem participando de diversos eventos que discutem a GE, bem como aspectos da governança esportiva e do financiamento público para o esporte, tais como:

- 02/2018: VIII Seminário de Gestão Esportiva, promovido pela FGV;
- Entre 2017 e 2019, participação como observador em sete Assembleias (ordinárias e extraordinárias) do Conselho Deliberativo do Fluminense Football Club;

- 02/2019: 2019 SINC (*Sports Industry Networking and Career*) Conference, Washington, DC, EUA;
- 04/2019: representante da CBVela na Assembleia Geral Ordinária do COB;
- 04/2019: representante da CBVela na Assembleia Geral Ordinária do Comitê Olímpico da Rio2016.
- 09/2019: observador não participante no *President's Council on Sports, Fitness & Nutrition Meeting on USA's National Youth Sports Strategy*, realizado no Capitólio, em Washington, DC, EUA;
- 09/2019: reunião de trabalho na *Major League Soccer (MLS) Foundation*, sobre iniciativas para promoção do esporte nos EUA;
- 08 a 12/2019: Visitas e reuniões diversas às sedes de diversos stakeholders do desporto norte-americano, benchmarking mundial em estrutura e gestão esportiva, tais como:
 - Almoço com o presidente da *USA Swimming Team* (Confederação de Esportes Aquáticos dos Estados Unidos);
 - Visita à NBC Sports Washington e entrevista informal com Benji Kaze, Produtor Executivo e Diretor de Desenvolvimento de Conteúdo;
 - Conferência com George Bodenheimer, presidente mais longevo da multinacional de mídia ESPN;
 - Visitas técnicas a arenas multiuso em Washington, como a Capital One Arena; entre outras.
- 02/2020: Seminário “Gestão do Futebol”, promovido pelo IBMEC;
- 03/2020: XI Seminário de Gestão Esportiva, promovido pela FGV;
- 05/2020: Webinar “Esporte e Pandemia Sob Diversas Óticas”, promovido pela Demarest Advogados e Instituição Sou do Esporte;
- 08/2020: XII Seminário de Gestão Esportiva, promovido pela FGV;

- 09/2020: Webinar “A Importância da Gestão Financeira e da Governança no Mundo Desportivo”, promovido pela Academia Nacional de Direito Desportivo (ANDD);
- 09/2020: Webinar *Football Business Data Analysis in Decision Making*;
- 12/2020: representante da CBVela nas Assembleias Geral e Extraordinária do COB;
- 04/2021: Visitas ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx) e entrevistas informais com o Comandante, General Ernesto de Lima Gil, e seus gestores;
- 05/2021: Visita ao Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN) e aos projetos PROFESP e PJP, e entrevistas informais com o Comandante, Contra-Almirante Elson Luiz de Oliveira Góis, e gestores;
- 05/2021: Audiência Pública da Comissão do Esporte da Câmara Federal: Plano Nacional do Desporto;
- 06/2021: Visita à Comissão de Desportos da Aeronáutica (CDA);
- 08/2021: Congresso *Compliance Across Regional* - Rio de Janeiro – Painel Compliance no Esporte.

Em alguns desses eventos a atuação do pesquisador buscou um compromisso de adotar a perspectiva dos sujeitos sob estudo por meio de compartilhar suas rotinas e experiências, conforme preconizado pelo método de observação participante (DENZIN, 1978). Assim, nesses casos, o pesquisador participou ativamente como integrante da visita/evento, como nas visitas ao CCFEX, CDA e CEFAN, nas assembleias do COB e a reunião na *MLS Foundation*. A participação era conhecida pelos observados e, sendo ou não claro que estavam sendo estudados (hipótese na qual facilita ao investigador se tornar um membro normal da comunidade em questão), foi realizada por investigador por meio de ao menos uma única visita ou entrevista com o pesquisado, atendendo aos critérios descritos por Denzin (1978) para o método de observação participante. Neste aspecto, o pesquisador atua, desde

outubro de 2018, como Diretor Administrativo da Confederação Brasileira de Vela, em cuja posição esteve, por diversas vezes, e em adição aos eventos listados acima, em reuniões formais e informais com os temas de financiamento público ao esporte brasileiro aqui sob estudo. Buscou-se, com este tipo de observação participante, uma qualidade de análise que, segundo Demo (1987), não é possível apenas por meio da observação passiva, posto que a qualidade “passa necessariamente pela prática, pois sua lógica é a da sabedoria, mais do que a da ciência, que permite apenas analisar, estudar e observar” (p.30).

A atuação deste autor, tanto nas ações de observação participante quanto nas de não-participante, foram fundamentais para a problematização deste estudo, e consequente elaboração das perguntas de pesquisa e definição de seus objetivos.

Para fins desse estudo, contudo, entendendo que o método de “observação participante” está relacionado a pesquisas etnográficas, de maior duração (VERGARA, 2006), optou-se então por não se caracterizar os eventos de observação como “observação participante” ou “não participante”, mas como “observação de campo”.

c) Pesquisa de campo por meio de entrevistas em profundidade, semiestruturadas, com stakeholders do setor esportivo brasileiro, possibilitando:

- o levantamento de percepções dos envolvidos sobre as perguntas de pesquisa, a ser refletido em um roteiro de entrevistas; e
- a ampliação da investigação documental, por meio de suas sugestões de fontes literárias de informação e o levantamento de dados adicionais, como documentos internos das organizações aos quais o acesso seja permitido.

3.4 Seleção de sujeitos

Por meio do referencial teórico foram identificados grupos de stakeholders que, de alguma forma, se relacionam com o financiamento público que perpassa a governança esportiva do esporte brasileiro – cuja percepção sobre o fenômeno é o objeto dessa tese. Visando um recorte mais limitado, foram definidos grupos de

stakeholders que possuam relação ou viés relativos ao esporte de alto rendimento, que contribuirão com a sua percepção sobre o fenômeno:

1. Governo: este grupo engloba as três esferas, Federal, Estadual e Municipal. Contudo, é razoável esperar que haja distinções relevantes em cada esfera governamental quanto a elementos diversos, tais como objetivos esperados para o esporte no país, forma de implementação das ações de fomento, alcance das ações, grau de saliência, poder de influência, modelo de governança, entre outros. Com isso, decidiu-se segmentá-lo em três:

1.1 Governo Federal, que engloba stakeholders referentes aos Ministérios, notadamente o Ministério da Cidadania, que incorpora a Secretaria Especial do Esporte (SEE), antigo Ministério dos Esportes; assim como o Ministério da Defesa, bem como as Secretarias Nacionais relativas ao esporte;

1.2 Governo Estadual, que engloba stakeholders que tenham a visão das Secretarias Estaduais referentes ao esporte; e

1.3 Governo Municipal, referente aos stakeholders que ofereçam sua percepção do ponto de vista dos municípios, esfera governamental mais capilar e com recursos de financiamento mais escassos que estados e a União.

2. Forças Armadas (FA): stakeholders que representem o esporte desenvolvido em qualquer uma das três forças: Marinha, Exército ou Aeronáutica.

3. Entidades privadas: diversos tipos de organizações do terceiro setor influenciam ou são influenciadas de forma relevante pelos financiamentos públicos. Cada uma possui seus próprios interesses e objetivos. Assim, visando obter maior abrangência e eliminar possível viés (ao, por exemplo, selecionar entrevistados de somente um ou dois desses grupos de organizações), decidiu-se buscar representantes dos seguintes subgrupos de entidades privadas que fazem uso de fundos públicos:

3.1 Comitê Olímpico Brasileiro (COB): responsável pela descentralização dos valores (recebidos dos concursos prognósticos conforme a legislação vigente) junto às Confederações esportivas;

3.2 Confederações: entidades de escala nacional, constituídas por um conjunto de Federações estaduais. São as responsáveis pelo desenvolvimento de determinado esporte no país. Recebem valores descentralizados pelo COB e também podem fazer uso de outras fontes públicas, como as Leis de Incentivo.

3.3 Federações esportivas: entidades de escala estadual, que trabalham em conjunto com a sua Confederação nacional e com as demais Federações estaduais de seu esporte para desenvolver, localmente, tal esporte na região.

3.4 Comitê Brasileiro de Clubes (CBC): assim como o COB, recebe um percentual dos concursos prognósticos, conforme a legislação vigente, que descentraliza para clubes esportivos em todo o país que sejam a ele conveniados, obedecendo aos editais de fomento.

3.5 Organizações não-governamentais (ONGs): entidades de fomento ao esporte, que impactam ou são impactadas diretamente pela distribuição de recursos públicos e possuem objetivos distintos das demais entidades privadas citadas anteriormente.

3.6 Clubes esportivos: constituem, na estrutura organizacional do esporte brasileiro apresentada anteriormente, a sua base. Abaixo dos clubes há somente os atletas. Têm, assim, grande relevância no desenvolvimento do esporte no país. Trabalham com fundos públicos, seja por meio de projetos que utilizem leis de incentivo, seja auxiliando seus atletas a obterem auxílios como a bolsa-atleta, seja por meio de renúncia fiscal de seus resultados.

4. Organizações Internacionais: o modelo de governança esportiva internacional tem potencial de interferir nas decisões das entidades nacionais, como Confederações e

Federações, com relação aos seus orçamentos. Há entidades internacionais que enviam valores para que a Confederação brasileira de seu esporte promova o seu fomento, o que alivia a pressão na busca por fundos públicos para este mesmo fim.

5. Pessoas Físicas: alguns grupos de atores, indivíduos que não necessariamente constituem uma organização, possuem grau de saliência, objetivos e percepções bem distintas com relação ao tema em estudo. Três grupos de stakeholders com essas características foram selecionados:

5.1 Atleta de Alto Rendimento: devido especialmente aos altos custos de campanhas olímpicas ou de participação em competições de alto rendimento como campeonatos mundiais de modalidade, a natureza do desporto no Brasil indica que os atletas de alto rendimento vivenciam, em suas carreiras, ao longo de vários anos, processos de obtenção de bolsas de fomento, de captação de recursos, participam dos projetos das FA, obtêm patrocínios de empresas estatais, entre outras experiências no tema.

5.2 Gestor de eventos: refere-se a gestores de eventos de alto rendimento, como campeonatos mundiais, jogos olímpicos ou Pan-Americanos e afins. Tais eventos usualmente têm orçamentos bastante elevados, de forma que seus gestores fazem uso de fundos públicos para organizá-los e executá-los.

5.3 Pesquisador: refere-se a indivíduos que sejam docentes, pós-graduados, mestres ou doutores nas áreas de Educação Física ou Administração esportiva, e que, portanto, possuem uma percepção mais científica sobre o financiamento público aos esportes.

Embora a definição de 14 grupos de stakeholders distintos fosse um desafio, e, eventualmente, até uma limitação, entendeu-se que isso ajudaria a reduzir eventual viés de um ou de outro grupo de stakeholders, bem como traria maior abrangência de percepções ao estudo.

Em seguida, foi identificado no mínimo um representante de cada categoria para compor o quadro de entrevistas da pesquisa de campo. Em relação à quantidade selecionada, o método fenomenológico sugere que as entrevistas ocorram até que o tema seja exaurido e que seja coberta a variedade de participantes e, ao mesmo tempo, não ultrapasse o volume de dados adequado a uma análise com a necessária qualidade (VERGARA, 2006; GREEN, 2005). Considerou-se que tal estágio foi atingido na 16ª entrevista. Das 16 pessoas selecionadas, uma pediu anonimato.

Uma vez que o objeto do estudo é investigar a percepção dos diversos stakeholders, a seleção dos sujeitos participantes foi realizada de forma intencional, para que a variedade necessária fosse garantida (GREEN, 2005). Visando contornar esta eventual dificuldade citada, buscou-se apontar entrevistados que, devido ao seu histórico e experiência pessoal, pudessem oferecer uma percepção de quem já foi, ou ainda pode ser, reconhecido como representante de vários grupos de stakeholders. O Sr. Ricardo Leyser, por exemplo, foi Ministro dos Esportes (grupo 1.1) e gestor tanto dos Jogos Pan-Americanos Rio2007 como dos Jogos Olímpicos Rio2016 (grupo 5.2).

Partindo dessas orientações e da delimitação do estudo - o financiamento público no esporte brasileiro e modelos de governança que o suportam – a seleção de sujeitos do estudo foi realizada de forma a buscar relativa homogeneidade entre os stakeholders. Formou-se, assim, o conjunto de sujeitos descrito abaixo:

- Alberto Murray: Diretor e Secretário Geral da Federação Aquática Paulista (1988-90); Membro do Conselho Fiscal da Federação Universitária Paulista de Esportes; Membro do Comitê Olímpico Brasileiro (1996 a 2008); Árbitro da Corte Arbitral do Esporte, em Lausanne, Suíça (2006 a 2010). Membro do Conselho Fiscal da Federação Paulista de Esgrima (2017-18). Diretor da ONG Sylvio de Magalhães Padilha, de apoio ao esporte e ao Movimento Olímpico. Ex-Presidente do Conselho de Ética do COB (2018-20). Autor de livros sobre o Olimpismo.

- TC Arno Périllier Schneider: ex-atleta de esgrima e árbitro da modalidade. Foi chefe de delegação em várias competições, incluindo a Olimpíada Rio2016 e

Tokio2020. Representante da Federação Internacional de Esgrima. Gestor de Esportes no Clube Militar, RJ. Ex-presidente da Federação de Esgrima do RJ de 2013 a 2016. É o atual Vice-Presidente da Confederação Brasileira de Esgrima. É tenente-coronel do exército brasileiro.

- Daniel Santiago: Medalhista de ouro da Vela em Jogos Pan-Americanos. Ex-Secretário de Esportes de Angra dos Reis. Ex-CEO da Confederação Brasileira de Vela (CBVela). É gestor de esportes no COB.

- Emerson Luis Appel: Docente em cursos de Educação Física. Funcionário do Clube Curitibano por 20 anos, chegando a Gerente Geral de Esportes, com experiência em administração, marketing esportivo, legislação esportiva e projetos de captação via Leis de Incentivo, Fundo da Infância e Adolescência (FIA) e Lei Rouanet. Atualmente é Gerente de Esportes e Relações Institucionais do Comitê Brasileiro de Clubes (CBC).

- Fabiana Bentes: Ex-atleta de remo, foi Secretária de Estado do RJ durante o governo Wilson Witzel. Presidente da Sou do Esporte, ONG que fomenta a governança esportiva nas entidades do setor, sobretudo em Confederações olímpicas.

- Fabíola Molina: Medalhista em quatro Jogos Pan-Americanos e com participação em três Jogos Olímpicos (2000, 2008 e 2012), é a atual Secretária Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), subordinada à SEE.

- Isabel Swan: Medalhista Olímpica da Vela. Membro do Conselho de Administração da CBVela. Membro do Comitê de Atletas do COB (CACOB), bem como do Comitê de Atletas da Panam Sports (entidade que coordena o movimento olímpico nas Américas, sob delegação do COI). Coordenadora do Esporte Feminino no COB.

- Jonatas Gonçalves: Presidente da Federação de Vela do Estado do RJ (FEVERJ), é também Gerente Administrativo da CBVela e Presidente do Instituto

Rumo Náutico / Instituto Grael, ONG que fomenta a inclusão social e o esporte em comunidades carentes.

- Kaio Marcio: Foi campeão mundial e atleta olímpico da Natação. É o atual Secretário de Esportes de João Pessoa, PB.

- Karl Anders Petterson: Sueco, Presidente da Confederação Brasileira de Desporto na Neve (CBDN). Membro do Conselho de Administração do COB. Chefe de Delegação na Olimpíada em Turim2006 e em outros torneios. Representante da Federação Internacional de Cross Country na neve.

- Lars Grael: Bi-medalhista olímpico na Vela, com participação em três ciclos olímpicos. Gestor de esportes no Rio Yatch Clube em Niterói e na FEVERJ. Diretor do Instituto Nacional do Desenvolvimento do Esporte (INDESP). Secretário Nacional de Esportes (2001-2002). Secretário de Juventude, Esporte e Lazer de SP (2003-2006). Presidente da Comissão Nacional de Atletas (em três mandatos). Fundador da ONG Atletas pelo Brasil. Presidente do Conselho Sul-Americano do Desporto (CONSUD) (2001-2002). Presidente do Conselho Empresarial do Esporte da Associação Comercial do RJ (até 2021). Almirante da Marinha por reconhecimento. Presidente da International Star Class Association.

- Cel. Leonardo Perdigão: Coronel do exército brasileiro, é Gerente-Executivo da Comissão Desportiva Militar do Brasil (CDMB), subordinada ao Ministério da Defesa, e Vice-Presidente do Conselho Internacional do Esporte Militar (CISM).

- Cel. Nilton Rolim Filho: Ex-atleta de Pentatlo Moderno. Coronel do exército, com carreira no desenvolvimento do desporto militar e gestor de competições esportivas. É atualmente Vice-Presidente da Comissão de Desportos do Exército. Doutor em Atividade Física e Saúde.

- Ricardo Avellar: 29 anos de experiência no tema, é servidor do Governo Federal desde a constituição da 1ª Secretaria Nacional de Esportes (1992). Foi a dois Jogos Olímpicos e a campeonatos mundiais como funcionário do Estado; exerceu

cargos como Diretor de Excelência Esportiva no Ministério do Esporte; Diretor da Secretaria Nacional de Alto Rendimento (SNEAR); foi nomeado Secretário Nacional da SNEAR em 2015. É atualmente Gerente de Formalização no CBC. Tem graduação e pós-graduação em Educação Física.

- Ricardo Leyser: Ex-Ministro dos Esportes. Foi Secretário Nacional de Esportes por mais de 10 anos (até 2015). Coordenou os Jogos Pan-Americanos Rio2007 e o planejamento da Olimpíada Rio2016.

- Anônimo: Ex-atleta olímpico. É coordenador da SEE, no Ministério da Cidadania. É Mestre em Gestão Esportiva. Optou por não ser identificado.

Quadro 13: Entrevistados x Stakeholders que representam

Entrevistados	Abreviação	Stakeholder que representa													
		Governo				Entidades privadas					PFs				
		Federal	Estadual	Municipal	FA	Confederação	Federação	COB	CBC	ONG	Clubes	Org Internacional	Atleta de AR	Gestor Evento	Pesquisador
Alberto Murray	AM					X	X	X		X	X	X		X	X
TC Arno Schneider	AS				X	X	X			X	X	X	X	X	
Daniel Santiago	DS			X		X		X					X		
Emerson Luiz Appel	EA								X		X				X
Fabiana Bentes	FB		X							X					
Fabíola Molina	FM	X											X		
Isabel Swan	IS				X	X		X					X		
Jonatas Gonçalves	JG					X	X			X					
Kaio Marcio	KM			X									X		
Karl Anders Petterson	AP					X		X				X		X	
Lars Grael	LG		X	X	X		X			X		X	X		
Cel Leo Perdigão	CP	X			X							X			
Cel Nilton Rolim Fo.	CR				X										X
Ricardo Avellar	RA	X							X						
Ricardo Leyser	RL	X												X	
Anônimo	AN	X											X		X
		5	2	3	5	6	4	4	2	4	3	5	7	4	4

Fonte: elaborado pelo autor.

O Quadro 13 apresenta os 14 grupos de stakeholders, indicando quais deles cada entrevistado representa. Observa-se que todos os 14 grupos de stakeholders selecionados foram representados ao menos duas vezes (casos do governo estadual e do CBC), e o máximo de sete vezes foi atingido apenas em um grupo, o de Atletas de Alto Rendimento – o que advém do fato de existir, deste grupo, mais oferta e viabilidade de obtenção de entrevistados. Considerou-se, assim, uma distribuição equilibrada para o propósito do estudo.

3.5 Coleta dos Dados

O método escolhido apresenta três fontes distintas de dados, de forma que, em muitos casos, a coleta intramétodos foi realizada em paralelo. Ressalte-se que a característica abduativa da epistemologia adotada, o pragmatismo, também provocou idas e vindas e a busca de um equilíbrio entre ações indutivas e outras mais pragmáticas, de forma que a coleta de dados apresentou diversas superposições cronológicas.

A coleta de dados oriunda da pesquisa documental foi efetuada em parte durante a revisão de literatura, que indicou a leitura, obtenção e análise de documentos diversos, tais como atas de assembleia de Confederações esportivas, estatutos dessas entidades e seus manuais de governança. Outra coleta de documentos foi efetuada conforme inspirado pelas entrevistas em profundidade, tais como relatórios de descentralização de recursos do COB, documentos de planejamento estratégico de entidades esportivas, documentos de descrição de projetos de financiamento esportivo com o uso de fundos públicos, entre outros.

Outro grupo de fonte de dados advém das anotações de campo do pesquisador, advindas dos três anos das observações de campo conforme listadas anteriormente. Tais anotações formaram as bases da ida ao campo, em um esforço preparatório para as entrevistas. Posteriormente, a observação de campo foi, no momento da discussão dos resultados, quando aplicável, contrastada com a coleta de dados tomada nas entrevistas, para confirmar ou corroborar tais achados.

O terceiro método de coleta de dados utilizado foi a entrevista em profundidade. Devido às consequências da pandemia de coronavírus que assolou o planeta desde 2020, e buscando manter métodos de prevenção de contágio de forma a viabilizar sua realização, todas as entrevistas foram realizadas por meio da plataforma Zoom, e gravadas. Para tanto, um roteiro de perguntas semiestruturadas foi desenvolvido visando auxiliar na condução das entrevistas. Optou-se por perguntas semiestruturadas para poder oferecer liberdade de expressão aos entrevistados para compartilhar suas visões quanto aos assuntos levantados, não limitando as respostas a um determinado número e tipo de respostas (LAKATOS e MARCONI, 1996). As perguntas foram realizadas sequencialmente, quando o desenvolvimento do debate permitia; mas em muitos casos ocorreu do entrevistado aglutinar assuntos de mais de uma pergunta em apenas uma resposta. Para facilitar a análise posterior, o pesquisador utilizou-se de um método de tomada de anotações durante as entrevistas, a despeito de elas estarem sendo gravadas, já visando o foco do estudo. As entrevistas tiveram duração de 55 a 150 minutos.

Os temas / aspectos relevantes do estudo, que fundamentam a escolha dos dados coletados, foram identificados à luz dos objetivos secundários da pesquisa – que suportam o objetivo principal. Tais temas foram identificados na revisão da literatura contida no Referencial Teórico, e geraram as categorias de análise a serem abordadas quando da coleta de dados. O Quadro 14 exhibe a relação entre as categorias de análise previamente definidas e os objetivos de pesquisa a que atendem.

Quadro 14: Categorias de Análise previamente definidas x Objetivos de Pesquisa

Categorias de Análise previamente definidas		Objetivos de Pesquisa				
		1	2	3	4	5
A	Motivos e objetivos para o Estado financiar o esporte	X	X			
B	Percepções sobre a Política Nacional de Esportes	X	X			
C	Stakeholders: Identificação e Saliência		X			
D	Formas de Financiamento Público	X		X		
E	Formulação de políticas públicas para o esporte	X		X		
F	Execução de políticas públicas para o esporte		X	X		

G	Métodos de avaliação dos financiamentos públicos		X	X		
H	Governança: conceituação				X	
I	Governança: papel e relevância para o esporte brasileiro				X	
J	Avaliação da governança pública voltada para o esporte conforme Fukuyama (2013): medidas de Procedimento; Capacidade; Resultado; e Autonomia da Burocracia				X	
K	Sugestões de melhorias					X

Fonte: elaborado pelo autor.

As questões do roteiro de entrevistas foram, então, definidas, e segregadas em dois blocos: um sobre políticas públicas e financiamento público, com 9 questões; e outro sobre governança do esporte brasileiro, contendo quatro questões. Cada questão do roteiro foi elaborada buscando atender a uma ou mais categorias de análise, conforme apresentado a seguir:

Bloco 1: Políticas Públicas e financiamento público para o esporte

1. Quais seriam os motivos para o Estado financiar o esporte e os objetivos a serem alcançados por meio deste financiamento? – **Categorias A, B**
2. O Brasil possui uma política esportiva bem definida? Qual? – **A, B**
3. Quais são os stakeholders do esporte brasileiro, e quais possuem maior poder de influência com relação ao financiamento público? - **C**
4. Segundo a literatura, a formulação de políticas públicas se dá em 3 macro-etapas: formulação, implementação e avaliação. Você entende que os stakeholders do esporte atuam nessas etapas? Como? – **C, E**
5. Quais são as formas de financiamento público do esporte brasileiro que você conhece? Em sua opinião, elas atendem ao esporte de base ou ao esporte de alto rendimento? - **A, B, D**
6. Os financiamentos existentes estão de acordo com os objetivos definidos? – **A, D, E**
7. Estes objetivos estão realmente sendo perseguidos? – **A, F, G**

8. É possível avaliar se os objetivos estão sendo alcançados? Qual(is) método(s) de avaliação sobre a eficácia da destinação dos fundos públicos existem? - **G**

9. Se sim, você avalia que os objetivos estão sendo atingidos? – **A, B, G**

Bloco 2: Governança

10. O que você entende por Governança? - **H**

11. Você acredita que a Governança é, para o esporte brasileiro, um conceito relevante? É importante que o esporte tenha uma governança adequada? – **H, I**

12. Na sua área de atuação (atual ou passada, onde você se sentir mais confortável para responder), qual seria o papel da governança em um processo de financiamento público para o desporto? - **I**

13. Esse papel está sendo cumprido? O que está indo de acordo com o esperado e o que pode melhorar? [seguido de explicação do modelo de Fukuyama, 2013, sobre **Procedimento** (condições relacionadas à estrutura das agências públicas, como hierarquia, meritocracia, carreira, controle e separação patrimonial), **Capacidade** (de arrecadar e gerir recursos, bem como de competência técnica dos burocratas que executarão as políticas públicas definidas), e **Resultado** (medidas de saída, relacionadas à capacidade governamental de mensurar se os resultados estão sendo alcançados) e **Autonomia da Burocracia** (o grau de delegação que os principais (políticos) conferem aos agentes (burocratas – escala entre subserviência completa e autonomia total da burocracia). – **J**

Ressalta-se que a categoria K, “Sugestões de Melhorias”, que visa a suportar o objetivo secundário (v), não demandou a criação de uma questão específica. Pelo conhecimento prévio do campo, o pesquisador esperava que, pelo hábito que os stakeholders do esporte brasileiro possuem de vislumbrar e sugerir soluções para determinadas questões mesmo que não sejam perguntados, essa categoria seria abordada naturalmente, o que é mais recomendado em pesquisas qualitativas. Isso,

realmente, acabou ocorrendo na maior parte dos casos: entrevistados foram, ao longo da entrevista, sugerindo soluções ou melhorias nos processos de financiamento público ou nos modelos de governança. Quando isso não ocorreu, o pesquisador fez a pergunta de forma direta: “quais sugestões de melhoria o(a) senhor(a) daria?”, usualmente ao final do bloco 1 ou do bloco 2 do roteiro.

3.6 Análise dos Dados

Definido o método de coleta de dados, foi iniciado o processo. A coleta e análise dos dados seguiu as seguintes etapas:

Etapa 1: Realização da entrevista: durante as quais foram tomadas notas de aspectos que pareciam ser relevantes para responder à pergunta de pesquisa. As entrevistas foram agendadas com no mínimo 24 horas e, no máximo, 8 dias de antecedência, com uma exceção, quando o Sr. Jonatas Gonçalves gentilmente atendeu ao pesquisador poucas horas após o contato inicial. Em todos os casos o roteiro de entrevista foi fornecido com antecedência.

Etapa 2: Transcrição das entrevistas: as entrevistas foram integralmente transcritas para um tratamento e análise apropriada dos dados. Durante o processo de transcrição, novas observações foram realizadas em notas de campo, visando uma categorização de dados mais adequada. Foi durante este processo, por exemplo, que o pesquisador percebeu a eventual necessidade de abertura da categoria “Esporte de Alto Rendimento x Outras manifestações esportivas”, explicada mais adiante. As transcrições foram realizadas pelo próprio pesquisador que, à luz das gravações das entrevistas, redigiu as transcrições conforme indicado por Duarte (2004), que indica que estas precisam ser literais; contudo, como não se trata de uma análise de discurso, não há foco nos elementos linguísticos dos relatos (DUARTE, 2004). Portanto, a transcrição foi editada para retirar pausas, tons, frases excessivamente coloquiais, vícios de linguagem, cacoetes e outros detalhamentos da narração. Segundo Yin (2001), o pesquisador precisa atentar para os significados em seus contextos (a perspectiva de segunda-ordem) e não apenas aos significados das palavras. Ainda

conforme indicado por Duarte (2004), as transcrições foram realizadas logo após a realização da entrevista, para maior fidedignidade do relato.

Etapa 3: Após a transcrição, os documentos de transcrição foram carregados no software de gestão de conteúdo NVIVO. Todo o material foi relido, em busca da coleta das diferentes percepções sobre o fenômeno, que podem ser significativamente diferentes entre si (DUARTE, 2004). Nesse momento, começou a ser realizada a primeira tentativa de categorização dos achados que, na medida em que as entrevistas evoluem, foi sendo refinada. À luz da revisão de literatura e das etapas realizadas até então, foram criadas categorias (códigos) na ferramenta NVIVO, de acordo com as categorias de A a J previamente definidas. Adicionalmente, dada a natureza do processo abduutivo, uma nova categoria surgiu neste processo:

L. (alterada posteriormente para B.) Manifestações esportivas: embora esta categoria possa ser confundida como um subtema de outras categorias (como as A, B ou E) o debate sobre a dicotomia de investimento no esporte de alto rendimento ou nas manifestações de formação, base, educacional e lazer foi bastante presente nos depoimentos dos stakeholders, e mereceram atenção destacada.

Etapa 4: Uma vez criadas as categorias, utilizou-se o software NVIVO para a alocação de cada trecho das transcrições às suas referentes categorias. Com isso, nova leitura de todo o material foi necessária. O NVIVO então consolidou os dados referentes a uma categoria em um local específico, produzindo assim uma base de dados específica para cada categoria. Observa-se que em diversos momentos um mesmo trecho, que abordava temas de duas ou mais categorias (por exemplo, E e G), foi alocado de forma repetida, em ambas as categorias.

Etapa 5: Uma nova leitura de todo o material foi realizada, visando a preencher tabelas de dados que facilitarão a visualização e a análise dos resultados. Tais tabelas foram produzidas em planilhas Excel. Neste processo, refinou-se ainda mais os dados obtidos para cada categoria. Determinado trecho então alocado à categoria

A, por exemplo, em uma análise mais refinada, foi realocado para a categoria B. Ressalta-se que o propósito destas tabelas não era totalizar ou avaliar de forma quantitativa o conteúdo de dados colhido, mas tão somente indicar possíveis congruências ou dissonâncias de percepção, bem como eventuais tendências ou mesmo exaustão dos temas. Observa-se ainda que as tabelas foram preenchidas à luz da resposta voluntária do entrevistado ante à pergunta realizada. Por exemplo, na categoria C, um entrevistado listou stakeholders que lhe vieram à mente na hora em que a pergunta foi formulada. Posteriormente, porém, em outra parte da entrevista, citou outro stakeholder, que não constava da lista inicial. Este novo stakeholder não foi adicionado à lista original, visto que o intuito é obter a percepção do entrevistado sobre a categoria em análise; e o fato dele citar um stakeholder não necessariamente quer dizer que tenha a compreensão de que este é, realmente, um stakeholder do esporte nacional. A tabela somente foi completada quando o próprio entrevistado indicou dessa forma – por exemplo, dizendo, durante uma resposta posterior, algo como “Ah, por falar nisso, lembrei de outro stakeholder relevante que não havia citado antes!”. Dessa forma, para fins de elaboração das tabelas de dados, manteve-se, assim, sempre, a primeira percepção dos entrevistados com relação às questões apresentadas. Cabe ressaltar que, contudo, a análise de conteúdo considerou a entrevista como um todo, e as percepções gerais do entrevistado, muitas vezes erráticas, sobre a temática em estudo.

Ao término dessas cinco etapas, as entrevistas tinham sido realizadas; suas transcrições, elaboradas e carregadas no software de análise de conteúdo; as categorias de análise foram definidas – e refinadas, sofrendo duas adições; as tabelas de dados em Excel, preenchidas e finalizadas. Assim, as bases de dados de cada categoria, bem como as tabelas de dados, ofereceram os resultados – apresentados mais adiante.

O Quadro 15 apresenta um resumo das etapas de coleta e análise de dados:

Quadro 15: Etapas de Coleta e Análise de Dados

Etapa	Ação	Descrição
1	Entrevistas	De 55 a 150 minutos de duração, semiestruturadas.
2	Transcrições	De 10 a 22 páginas cada, realizada conforme descrito.
3	Carregamento no Nvivo	Dos 16 arquivos das transcrições.
3	Preparação do Nvivo	Criação das categorias e unidades de análise, diretórios de arquivos etc.
4	Codificação	3ª leitura das entrevistas, agora no Nvivo, executando a codificação dos dados.
4	Categorização	4ª leitura das entrevistas, classificando os códigos definidos em cada uma das categorias pré-definidas no Nvivo.
5	Tabulação	5ª leitura das entrevistas, tabulando em planilhas os resultados coletados por categoria de análise.
6	Apresentação dos resultados	Redação do capítulo de resultados, à luz da categorização executada no Nvivo.
6	Revisão	Abdução da captação dos dados, interativa, levando a novas leituras das transcrições e revisão da análise até então realizada.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.7 Limitações do Método

O método de entrevistas apresenta suas próprias limitações implícitas, além da exigência natural de cuidados necessários. Por exemplo, se baseia muito nas transcrições, em detrimento a outras mídias de comunicação que poderiam, por exemplo, ajudar a captar ruídos das entrevistas, como o humor do entrevistado, ou emoções outras que interferem em seu processo de captura histórica da própria percepção. Adicionalmente, a temática de esportes por vezes traz à tona uma carga de emoções por parte do entrevistado que pode auxiliar a enviesar a sua própria percepção do fenômeno (ou a sua própria verdade). Ao pesquisador, cabe buscar minimizar tais riscos, por meio de um bom roteiro de entrevistas e do cruzamento de informações sistematizadas.

Adicionalmente, ressalta-se que a análise simultânea de dados gera uma limitação por vezes cognitiva do pesquisador, devido à sua complexidade, bem como temporal, devido às diversas leituras e releituras das transcrições. É importante ressaltar ainda que diferentes perspectivas metodológicas demandam cuidados distintos: se um modelo positivista exige rigor na aplicação do método, em um construtivista (assim como em um pragmatista), por exemplo, não se descuida do

rigor, mas advoga-se que não são os métodos que permitem o encontro da verdade, mas sim os processos de interpretação (LINCOLN e GUBA, 2003), desafiados pela limitação cognitiva do pesquisador ante a tantas fontes de dados.

4 Resultados

Nessa seção será apresentado o resultado da coleta de dados realizada a partir da pesquisa documental, das anotações do pesquisador referente às observações de campo e das 16 entrevistas em profundidade, à luz da percepção dos entrevistados sobre o objeto de estudo.

Os resultados serão apresentados por categoria de análise, conforme o Quadro 16, que demonstra ainda o relacionamento entre tais categorias e os objetivos secundários de pesquisa. Ressalta-se que o quinto objetivo secundário, que aborda sugestões de melhoria, emergiu ao longo das 11 categorias, por isso apresenta-se hachurado em cinza.

Quadro 16: Categorias de Análise (finais) x Objetivos de Pesquisa

Categorias de Análise - finais		Objetivos secundários de pesquisa				
		1	2	3	4	5
A	Motivos e objetivos para o Estado financiar o esporte	X	X	X		
B	Manifestações esportivas	X	X	X		
C	Percepções sobre a Política Nacional do Desporto (PND)		X	X		
D	Stakeholders: Identificação e Saliência		X			
E	Formas de Financiamento Público	X		X		
F	Formulação e Implementação de políticas públicas	X		X		
G	Métodos de avaliação dos financiamentos públicos		X	X		
H	Alcance dos Objetivos		X			
I	Governança: conceituação				X	
J	Governança: papel e relevância para o esporte brasileiro				X	
K	Avaliação da governança pública voltada para o esporte conforme Fukuyama (2013): medidas de Procedimento; Capacidade; Resultado; e Autonomia da Burocracia				X	

Fonte: elaborado pelo autor.

4.1 Categoria A: Motivos e objetivos para o Estado financiar o esporte

As entrevistas foram abertas usualmente com a pergunta: “Quais seriam os motivos para o Estado financiar o esporte? E quais seriam os objetivos a serem alcançados no esporte por meio do financiamento?”. O pesquisador, ao formular tal questão, em todas as vezes ponderou: “Se é que existem motivos; porque pode ser que o senhor(a) ache que não, que o Estado não deve gastar orçamento com esporte, mas focar em outras questões públicas como saúde, educação etc.”. Não houve um único caso de entrevistado que fizesse algum aceno de concordância a esta ponderação; ao contrário, alguns se mostraram, aparentemente, contrariados.

Assim, todos os entrevistados entendem que o Estado brasileiro precisa financiar o esporte nacional, em suas diversas formas. Os motivos, bem como os objetivos a serem alcançados, que fundamentam esta percepção, apresentam variações de acordo com cada stakeholder. A “motivação”, nesse caso, entende-se como a razão, a necessidade de Estado que deve mover o governo no sentido de fornecer suporte financeiro ao esporte – como, por exemplo, saúde, educação, bem-estar e segurança. O “objetivo” refere-se a uma ação mais pragmática, mais palpável, a resultados que o governo pretende atingir por meio de determinado financiamento. O objetivo considerado mais comum pelos entrevistados, por exemplo, é “obter medalhas olímpicas”. Demonstrou-se, contudo, que a maior parte deles discorda desse objetivo, como será descrito nas sessões seguintes. Esta sessão descreverá cada um dos “motivos” citados e seus aspectos.

De forma mais genérica, RL, NA, FM e LG lembraram do que, em sua opinião, talvez seja motivo suficiente para a existência desses financiamentos: a Constituição Federal de 1988. LG destaca isso em sua fala da seguinte forma:

Esse é um país em que estranhamente faculta-se à sociedade o cumprimento ou não das Leis. Tanto que um chefe de Estado, quando aprovou a lei do estatuto do torcedor, ele mesmo no seu discurso disse: “Tomara que essa lei pegue, porque você sabe, tem lei que pega e tem lei que não pega”. Isso acontece com a própria Constituição, onde o órgão maior do Judiciário, o Supremo, resolve interpretar a Constituição, fragmentar artigos, enfim... O Art. 217 da Constituição, que é o único que rege sobre esporte, diz que é dever do Estado o fomento ao desporto educacional

e o esporte de identidade cultural, embora também exista a previsão de apoio ao esporte de rendimento. Entende-se que o esporte educacional deveria ser prioridade, assim como o esporte de recreação nacional e a identidade cultural. (LG)

Não obstante o financiamento público do esporte nacional ser justificado pela Constituição Federal, os entrevistados citaram ainda, ao todo, 11 motivos (ou temas) adicionais. O Quadro 17 exhibe quais temas foram citados por cada um dos entrevistados.

Quadro 17: Entrevistados x Motivos para o Estado financiar o esporte

Entrevistado	Motivos para o Estado financiar o esporte										
	Saúde	Valores	Educação	Bem estar social	Cidadania	Esporte	Oportunidades	Segurança	Representação internacional	Monocultura do futebol	Economia
AM	X	X	X			X					
AP	X			X		X					
AS	X	X	X			X		X			
CP						X					
CR	X	X	X	X	X			X	X		
DS	X	X		X					X	X	
EA	X				X					X	
FB	X		X	X			X	X			X
FM	X	X					X		X		
IS	X	X			X		X				
JG	X		X	X	X		X		X		X
KM	X			X						X	
LG	X	X	X								
AN	X	X	X				X				
RA	X	X	X	X	X			X			
RL	X			X		X					
	15	9	8	8	5	5	5	4	4	3	2

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1.1 Saúde

A melhoria da saúde pública foi, com folga, o motivo mais citado. Dos 16 entrevistados, 15 entendem que o esporte age de forma positiva na saúde da população. O único stakeholder que não citou a saúde como fundamento para o Estado financiar o esporte, não citou outros motivos; CP respondeu a esta questão abordando a importância do Estado financiar as FA para que estas possam continuar seu trabalho de fomento ao esporte. Mais adiante, em sua entrevista, CP até fez menção à questão da melhoria da saúde de indivíduos advindo da prática de esporte, indicando que também apóia essa visão; contudo, como não citou explicitamente “Saúde” no momento de sua resposta à questão, por rigor metodológico não foi considerado que CP considera a “Saúde” como um dos motivos para o Estado financiar o esporte.

Há um consenso generalizado de que a prática esportiva, sobretudo no esporte de formação, de base, ajuda a prevenir doenças e promove a melhoria da saúde pública, questão percebida como prioritária para o Estado. Tal consenso foi captado também nas observações de campo, em diversos momentos não só no Brasil como também nos Estados Unidos. Neste país, por exemplo, o pesquisador atendeu a uma sessão pública celebrada no capitólio, em Washington, cujo objetivo era debater a “Estratégia Nacional do Esporte para Jovens”. O órgão federal que coordena este plano nacional estratégico é o *President’s Council of Sports, Fitness & Nutrition* (Conselho do Presidente para o Esporte, Nutrição & Ginástica), conforme ilustrado na Figura 9, pois aquele país entende ser necessário tratar estes três temas de forma conjunta.

Em adição aos benefícios que o esporte gera à saúde física dos indivíduos, entrevistados como JG, EA, DS, FM e CR entendem que o esporte também atua na melhoria de questões de saúde mentais e psicossociais, na medida em que “desenvolve valores atitudinais e de comportamento que estão até ligados com outros problemas que a gente tem” (CR). Essa questão de valores e atitudes voltarão a serem abordadas mais adiante, na sessões “valores” e “inclusão social”.

Figura 9: Audiência Pública nos EUA: Estratégia Nacional do Esporte para Jovens



Fonte: imagens feitas pelo autor.

Alguns entrevistados, como AM e AP, citaram o exemplo de outros países nesse aspecto, entendendo que poderiam servir como fonte de inspiração para o Brasil:

Eu acho o seguinte: os estados que são mais avançados culturalmente, socialmente, economicamente e esportivamente enxergam o esporte como uma questão de saúde pública e educação antes de tudo. Então eu acho que sim, cabe ao Estado priorizar o esporte dentro desse conceito de massificação para criar na população um hábito saudável de prática esportiva. (AM)

Acho que é fundamental né, por bem estar, saúde ... Vou dar um exemplo da Suécia, porque eu sou sueco né... Como que eles estão fazendo? Esporte é um direito do cidadão. (...) Então desde pequeno o governo incentiva. Agora na pandemia, onde o governo cancelou jogos, eventos, eles estão cortando os pulsos para manter eles (os esportes)... vivos. Com muito trabalho voluntário. Incentiva a saúde, o bem-estar físico, é dinheiro bem gasto. Cada R\$ que você investe no esporte eu não sei quanto é o retorno, mas com certeza ele é bem maior que R\$1; é R\$2 ou R\$3. (AP)

A melhoria da saúde pública surgiu, assim, em aspectos diversos, como motivo robusto para o suporte do Estado ao esporte. E, conforme mencionado por AP, há uma percepção geral entre os entrevistados de que, inclusive, valores investidos no esporte trariam economia de valores ainda maiores nos gastos públicos com saúde – tanto física quanto mental.

4.1.2 Valores

Citado por nove dos 16 entrevistados, o segundo fator de maior motivação para o financiamento público do esporte brasileiro foi a capacidade que o esporte possui de transmitir valores éticos, de formação educacional e de caráter, aos indivíduos. Observa-se que, dos sete entrevistados que representam o grupo de stakeholders “Atletas de Alto Rendimento”, apenas um (KM) não a mencionou. E outros dois que a citaram, AM e CR, foram atletas no passado e disputaram campeonatos, embora não tenham participado de ciclos olímpicos como os demais.

É, assim, razoável supor que exista uma relevante relação entre disputar esporte em alto rendimento e ter apreço aos valores que o esporte transmite. RA explicita essa relação e complementa: “Eu acho que o esporte traz não só essa questão mesmo de ir para o alto rendimento, de competição, que traz muitos valores, mas também agrega né; traz a questão social da convivência...”. IS corrobora essa percepção, afirmando que “o esporte... ele salva. Ele salva porque dá dignidade, traz civilidade; ele traz valores que nem sei se você pode encontrar em casa”; assim como CR, que afirma que “o esporte desenvolve valores atitudinais e de comportamento que estão até ligados com outros problemas que a gente tem, do doping, uso de substâncias ilícitas e por outro lado a construção moral do cidadão.” AN lembra a importância dos valores que o esporte transmite para a sociedade: “A gente sabe que o esporte contribui para vários aspectos da sociedade, do indivíduo na sua formação como cidadão, nos valores que o esporte traz, disciplina, enfim, todos eles vinculados”.

Para FM, este fator é o mais importante – mais até que benefícios de saúde – para o país:

E eu acho que tem os dois benefícios, digamos assim, indiretos, que para mim são mais valiosos ainda do que a questão da saúde, que são os aspectos morais, os valores que você aprende com o esporte, esse ensinamento indireto e direto. Mas esse... que nem eu falei antes também... é um pouquinho mais difícil de você medir: o comportamento das pessoas depois que a pessoa é praticante do esporte. E que eu acho que é o grande diferencial de como o cidadão se porta. Se você consegue ter melhores cidadãos no seu país, a tendência é você ter um país melhor. A gente

precisa começar pelo indivíduo. E pra mim o indivíduo é formado de valores. Se você consegue ter melhores cidadãos no seu país, né, a tendência é você tem um país melhor. A gente precisa começar pelo indivíduo, e para mim o indivíduo é formado de valores. Se você não entende que, por exemplo, você precisa trabalhar duro, você precisa realmente se dedicar para você tem alguma conquista, que não é no jeitinho, que não é na amizade... que não é assim que deveria ser... as coisas seriam muito diferentes. Então eu acho que esse ganho indireto de valores é altíssimo. (FM)

Nas observações de campo esta percepção também foi constatada: nos seminários sobre esporte e palestras de expoentes do esporte nacional (como o técnico de voleibol Bernardo “Bernardinho” Rezende, o velejador Samuel Gonçalves e o judoca Flavio Canto) é lugar-comum vermos afirmações de que o esporte traz valores essenciais a uma cidadania plena e à construção moral e ética dos indivíduos.

A questão dos valores transmitidos pelo esporte se confunde em alguns momentos com outra motivação citada pelos entrevistados, a formação do indivíduo como cidadão, que será abordada mais adiante.

4.1.3 Educação

Terceiro fator de motivação mais citado, a educação foi lembrada por metade dos entrevistados (oito). Há uma percepção geral de que o esporte nas escolas auxilia a formação de crianças e jovens, desenvolvendo valores necessários à formação do cidadão, bem como qualidades que auxiliam o processo educacional, como dedicação e concentração. Para jovens mais próximos da idade adulta, as competições de base (como os Jogos Escolares) atuam na lapidação de valores típicos do esporte de rendimento, como disciplina, foco, trabalho em equipe e outros.

Houve discussão acerca de frequentes mudanças da legislação que excluíram e reincluíram a Educação Física como matéria obrigatória nas escolas. Mais ainda, há uma percepção de que, mesmo quando o esporte é praticado nas escolas, ele é percebido como disciplina acessória, de menor relevância. Para AM, o ideal seria que

(...) o esporte fosse inserido na grade escolar com a mesma relevância que tem as demais disciplinas, como matemática, português, história, geografia, física, química etc e professores de Educação Física não fossem vistos como é hoje, muitas vezes:

como se fosse um professor de segunda classe, ou como se educação física fosse recreio. (AM)

Para LG, “a educação nunca será plena sem a valorização da educação física, do profissional de educação física, do calendário esportivo escolar ou educacional”. Corroborando esta visão, AS entende que o financiamento público ao esporte deve ocorrer...

Talvez não diretamente num esporte ou em alguma coisa nesse tipo, mas, em especial, no esporte como formação do cidadão, ou seja, dentro das escolas. Uma coisa que é falha dentro do sistema nacional de educação é a falta da inclusão, ou a retirada de grande parte dos tempos de educação física na formação da criança, na formação da pessoa. Então isso eu acho que é um defeito muito grande: a falta da utilização dessa ferramenta para melhorar a educação e a própria formação do cidadão. (...) tem que ser feito não só uma atividade em que você pega uma bola lá e deixa todo mundo se virar; mas como realmente uma estruturação de educação, em que as crianças tenham a oportunidade de vivenciar vários esportes, de desenvolver uma parte de coordenação motora, e também uma parte de desenvolvimento geral. (AS)

Como contraponto, RL faz críticas à percepção geral de que o esporte tem que ser fomentado nas escolas, por meio da Educação Física:

Inventaram um dia que existia uma panaceia no esporte que é o esporte na escola. Que é uma coisa louca, porque a educação não vê assim. Então o esporte inventou uma tese, que não é acolhida na educação. A educação não vê a importância do esporte como o esporte vê. Então cria uma situação que é assim, o esporte ficar décadas falando ah, tem que ter na escola e tal... só que a escola não quer. (...) Para você ter educação física, te dou um exemplo, a gente tinha no PAC 2... o objetivo de ter... você tinha um déficit de 10 mil quadras cobertas em escola, tá? Nas escolas maiores, com mais de 500 alunos, no Brasil. Então como você fala em atividade física na escola se você não tem nenhuma quadra coberta? É a metafísica onde essas pessoas vivem; a panaceia do esporte é fazer na escola, ignorando que você não tem a menor condição de infraestrutura na escola para isso. (RL)

A discussão do esporte servir como ferramenta de educação, como visto, possui fronteiras abrangentes, perpassando infraestrutura escolar e respectivo financiamento público com capilaridade para atender especialmente às demandas das escolas municipais do país, base curricular obrigatória e referente legislação necessária, atingindo também a estrutura ministerial do governo federal. RL lembra que o orçamento do Ministério da Educação (MEC) sempre foi muito maior que o da maior parte dos demais ministérios, sobretudo o Ministério dos Esportes (mesmo

antes de ter sido transformado em Secretaria, em 2019), de forma que a demanda orçamentária para a construção dessa infraestrutura necessária (nas escolas) não demandaria a existência de um Ministério dos Esportes – o que não invalida o debate sobre se tal Ministério é ou não relevante sobre diversos outros aspectos.

Nesse contexto, ressalta-se a importância das Secretarias Municipais, que representam a capilaridade do Poder Executivo nos mais de 5.500 municípios do Brasil. Para KM,

A Prefeitura, as prefeituras que tem no Brasil afora aí hoje, elas têm um poder muito grande nas mãos, que é o poder das escolas. (...) Não adianta a gente construir um centro de treinamento se a gente não tem material humano para trabalhar. (...) A gente sabe que a iniciativa privada dificilmente faz um projeto social, e mesmo que faça não vai abranger tanto quanto uma prefeitura pode abranger, que tem acesso hoje a escolas com 30 mil alunos. Então a gente consegue ter um braço maior. Fora isso, a prefeitura possui equipamentos esportivos né, variados. E isso ajuda também. (KM)

Cabe ressaltar que, em diversos momentos, a discussão sobre a relevância do esporte como ferramenta educacional se confunde com sua importância em diversos outros motivos citados para a existência de financiamento público para o esporte nacional, tais como formação de cidadania, valores, lazer e bem-estar. Alguns stakeholders entendem que estes elementos são alavancados na escola, quando o esporte é utilizado como ferramenta de educação.

4.1.4 Bem-estar social

Fomentar o bem-estar social e o lazer na população também foi citado diretamente, por oito entrevistados, como um dos motivos para o Estado financiar o esporte no país. RL observa que atingir um estado de bem-estar, objetivo que está na Constituição Federal, deveria ser um dos objetivos primários do governo – e, segundo as percepções colhidas, o esporte se oferece como ferramenta para este fim. FB observa que esta motivação visa trazer o esporte “como uma coisa prolongada para toda a sua vida”, ou seja, é algo que possui benefícios de longo prazo.

De forma geral, os entrevistados utilizaram a motivação “bem-estar social” usualmente acompanhada de outras, como educação ou mesmo o fomento do esporte de alto rendimento, conforme comentaram JG e AN:

Eu acho que inclusive esses são os pilares, é você trazer a educação; depois você trazer a questão do lazer, que eu não vejo problema nenhum do esporte receber dinheiro público financiar o lazer, e também não vejo problema nenhum do dinheiro público financiar o alto rendimento. Mas desde que esses recursos fossem inseridos ou empregados no Brasil. E quiçá como preparação para 1 ou 2 eventos de representação nacional máxima lá fora. (JG)

Se vc não o apresenta para a criança, se ele não tem nada na escola, se ele não tem contato com isso, naturalmente não vai ter essa memória, não terá esse estímulo, eu diria, motor inclusive... para o desenvolvimento dele como pessoa. Então, nesse 1º momento, principalmente, acho que é papel de Estado oferecer, oportunizar isso. Então se vc coloca isso entre as possibilidades, né, já na infância né... a gente está falando aqui de esporte educacional, escolar, de participação, lazer... dificilmente a gente chega inclusive ao alto rendimento, né. Então pra mim uma coisa não está desconectada da outra. (AN)

Existe uma percepção de que, com relação à promoção de bem-estar e lazer, o stakeholder “Clube”, usuário comum de possibilidades de financiamento público, tais como leis de incentivos e concessões via editais do CBC, teria papel relevante. Contudo, observa-se que a maior parte da população brasileira não têm acesso a clubes sociais, sendo, desta forma, necessário diversificar a formas pelas quais o esporte auxiliaria o fomento do bem-estar social e do lazer.

4.1.5 Cidadania

A inclusão social pelo esporte e a formação da cidadania foi citada por cinco entrevistados. Em uma relação próxima da transmissão de valores, abordados na sessão anterior, alguns stakeholders entendem que a formação como cidadão se dá por meio dos valores esperados para uma sociedade, e que os valores do esporte auxiliam neste processo de construção de uma cidadania positiva, coletiva e ética.

Nesse contexto, LG percebe como primária a relação direta do esporte com as políticas sociais. Para ele, esta seria a principal motivação para o Estado financiar o esporte. AS e EA corroboram tal percepção, e explicam:

Eu tenho para mim que o esporte é uma ferramenta de formação do cidadão. (...) Ele trabalha muitas valências, não só físicas, mas como também morais, na formação de um cidadão de bem. Ele coloca regras, ele dá limites, ensina o que é vencer, o que que é perder... ele coloca para uma criança ou para um praticante um desafio a superar. Então ele cria dentro do ser humano uma vontade de vencer e um sentimento muito bom e termos de desenvolvimento da pessoa. Por isso eu entendo que o financiamento público, né, ele deva ocorrer de alguma forma. Talvez não diretamente num esporte ou em alguma coisa nesse tipo, mas talvez, ou em especial, no esporte como formação do cidadão, ou seja, dentro das escolas. (AS)

Então eu acho que os motivos pro Estado financiar... acho que o peso muito grande é (ou deveria ser) pro esporte social mesmo. Educacional, Universitário, esporte social como fator de inclusão social. E os objetivos obviamente eu já falei né, que é a melhoria da condição da saúde física e mental, do acesso à população mais carente a prática esportiva, a uma prática não necessariamente desportiva, mas a uma prática de atividade física, e principalmente como fator de inclusão social.(EA)

Nesse aspecto, IS aborda a questão das barreiras sociais do país, acreditando que o esporte “traz oportunidades (de contornar tais barreiras), coisa que o brasileiro ainda tem uma distinção de classe muito delimitada, na minha opinião... então o esporte faz com que essas barreiras se tornem menores, acredito eu, através do resultado esportivo e do acesso ao esporte.”

A discussão sobre bem-estar social, valores e formação de cidadania possui um foco maior no esporte de formação, de lazer, educacional – e não no esporte de alto rendimento. Essa percepção é sentida até por atletas que já foram do alto rendimento. De forma geral, a percepção dos entrevistados corrobora a literatura no sentido de perceber o esporte como uma poderosa ferramenta de inclusão social.

4.1.6 Esporte e Monocultura do Futebol

Os cinco motivos apresentados até aqui são corroborados pelas notas de campo do autor durante o processo de observação não participante. As questões de saúde, educação, lazer e bem-estar social, valores do esporte e cidadania são razoavelmente citadas por stakeholders do esporte durante seminários, congressos ou eventos oficiais de entidades esportivas.

Durante as entrevistas surgiu um motivo que, contudo, ainda não havia sido registrado nas notas de campo do pesquisador. Este motivo pode ser resumido na fala

de RL: “Ter o Estado financiando o esporte é uma necessidade de mercado: se o Estado não financiar, ninguém irá.”

De fato, além de RL, outros quatro entrevistados citaram diretamente este fator, construindo uma percepção de que, por motivos diversos, se o Estado não financiar o desporto, “o esporte morre no país” (AP). AM e RL explicam seus pontos-de-vista:

Nós ainda não temos alternativa: ou o Estado financia o esporte de alto rendimento, ou nós simplesmente não temos esporte. Porque o que vem da iniciativa privada não é suficiente para preparar equipes olímpicas a cada ciclo. Então isso ainda é necessário. (AM)

Quando a gente olha lá no histórico do esporte...não existe o financiamento privado para o esporte brasileiro. Então quando a gente faz uma discussão mais ideológica, do tipo “o Estado deve financiar o esporte ou não?”, ora, eu te diria o seguinte: na história do Brasil recente não há nenhum óbice à iniciativa privada financiar o esporte. E ela não financia. Pura e simplesmente. Então uma resposta possível também é: se o Estado não fizer, não há prática esportiva. Mesmo o Estado fazendo você já tem dificuldades nessa universalização, não é? (RL)

AM concorda que o ideal seria que, “como ocorre nos Estados Unidos, o esporte de alto rendimento, altíssimo rendimento, ficasse somente financiado pela iniciativa privada. E os recursos públicos fossem para construir praças de esporte para a população, praças esportivas nas escolas públicas”. Contudo, entende que a realidade daquele país é bastante distinta da nossa, sobretudo com relação ao desporto praticado em escolas e universidades e às suas formas de financiamento.

Adicionalmente, a percepção dos entrevistados é de que o Brasil possui características que dificultam o desenvolvimento do esporte nacional sem auxílio estatal, como a já citada deficiência de investimento da iniciativa privada (ou, de forma geral, de pessoas jurídicas). Além desta questão macroeconômica, outro desafio apontado é no plano individual, do cidadão brasileiro e de sua cultura (de pessoas físicas): AS lembra que, nos EUA, o desporto escolar recebe muito suporte dos ex-alunos, da sociedade como um todo, que se preocupa em retribuir o que recebeu das instituições. Em sua opinião, isso não ocorre no Brasil, o que faz com que o esporte realmente fique muito dependente de suporte estatal.

Estes dois fatores – a ausência tanto de um suporte da iniciativa privada, quanto das pessoas físicas – faz com que o Estado seja visto como “bóia de salvação” do esporte nacional. Cabe ressaltar que a intenção do legislador, segundo DS, AM e RL, ao criar a lei de incentivo ao esporte, era justamente começar a criar uma cultura de patrocínio e investimento no esporte brasileiro, de forma que, a longo prazo, este fomento privado pudesse seguir seu próprio caminho sem mais necessitar da renúncia fiscal proposta pela lei. Contudo, os stakeholders entendem que ainda não estamos nesse momento – que pode eventualmente não chegar nunca. E isso seria um desafio a ser superado.

Há, contudo, um esporte que recebe mais atenção, não só de patrocinadores privados, como também da mídia e de setores como os Poderes Executivo e Legislativo: o futebol. DS, KM e EA explicitaram uma preocupação com a existência dessa “monocultura do futebol no Brasil” (LG), ao responderem essa questão. Outros, ao longo da entrevista, também manifestaram esta preocupação. FM, por exemplo, lembrou que a própria estrutura organizacional da Secretaria Especial de Esportes do Ministério da Cidadania tem uma Secretaria Nacional específica para assuntos do futebol: “Secretaria de Futebol e Direitos do Cidadão”. DS explica esta preocupação:

A gente tem uma monocultura esportiva no Brasil onde uma maior parte dos investimentos privados são feitos para uma modalidade exclusivamente, o futebol, e só o futebol masculino, e só o futebol profissional. Então você vai afunilando e afunilando, e se o Estado de alguma maneira não se envolver você acaba que não existiria o esporte de outras modalidades no Brasil com a força que é possível ter num país tamanho do Brasil com os potenciais do Brasil. (DS)

EA e LG lembraram que os próprios marcos legais principais do esporte possuem nome de jogadores de futebol: “Lei Zico” e “Lei Pelé”. E tais nomes foram dados à luz dos Secretários da pasta dos esportes à época – ou seja, os Secretários Nacionais, Zico e Pelé, eram ex-jogadores de futebol, reforçando essa percepção. LG, que foi um dos primeiros Secretários Nacionais de Esporte não egresso do futebol, lembra que ainda outras referências são do futebol: no Poder Legislativo, o nome que se dá à bancada que defende, em tese, os interesses dos esportes, é “bancada da bola”.

LG entende que o stakeholder mais influente do esporte nacional é o Futebol; sua visão será descrita mais adiante, na categoria “Stakeholders e Saliência”.

Estes dois motivadores, “esporte” e “monocultura do futebol”, colhidos inicialmente de forma distinta, foram unificados para fins de categorização, por entender-se que possuem a mesma essência. Para representá-lo adequadamente, posto que a percepção é a de que não basta apenas financiar um esporte – especialmente se o esporte em questão for o futebol – mas diversos, a grafia, doravante, será no plural: “esportes”.

4.1.7 Segurança

Embora as notas de campo da observação não participante do pesquisador indiquem que o esporte é usualmente referido como uma ferramenta que ajuda a fomentar a segurança pública, dos 16 entrevistados apenas quatro citaram a segurança como motivo para o financiamento do esporte, tais como FB:

Num país que tem um problema grave de Segurança Pública, o esporte é uma ferramenta muito importante de tudo que pode envolver segurança pública. Não só o garoto que tá na favela, ali, vulnerável, mas como a gravidez precoce, ela é de certa forma um problema de segurança pública, porque você começa a ter garotas muito novas, grávidas, sem condição, e esses meninos se tornam garotos de rua, e aí vira um problema social, uma consequência social também grave... Você tem muita violência doméstica, você tem desaparecimento de crianças ... Então no momento em que você utiliza o esporte como uma ferramenta de inclusão, de educação, de cidadania... você tem um impacto bem forte na questão da Segurança Pública. (FB)

RA acredita que, ao financiar o esporte, o Estado não estaria desperdiçando recursos, mas investindo – e economizando - na melhoria da segurança pública: “Você vê aí investimento altíssimo na questão de droga, de violência, de várias outras questões aí. (...) Então eu acho que quanto mais você tiver as pessoas participando de atividades esportivas desde cedo, se envolvendo com isso, (melhor para a segurança pública) né... “.

CR e AS citaram a segurança como motivo para o suporte estatal ao esporte sob a perspectiva de stakeholders das FA, que desenvolvem os projetos "Forças no

Esporte" – PROFESP e o projeto João do Pulo (PJP), de apoio ao desporto paralímpico. As notas de campos do pesquisador confirmaram esta percepção: em visita ao CEFAN, da Marinha, foram inspecionadas as instalações do PROFESP e do PJP; realizadas reuniões com o comandante do CEFAN, Almirante Elson Luis de Pereira Góis, e com os responsáveis pelos projetos; bem como o pesquisador teve acesso a diversos participantes dos projetos e obteve seus depoimentos. Localizado na Avenida Brasil, bairro da Penha, as instalações são cercadas por comunidades carentes, muitas delas controladas pelo tráfico de drogas ou por milícias, com graves problemas de segurança pública. Em seus depoimentos, os participantes foram unânimes em afirmar, como J.P., de 14 anos, que “o PROFESP me tirou daquela vida, da criminalidade.” As crianças, jovens e os indivíduos com deficiência física encontram no CEFAN, conforme L.C., 15 anos, “um oásis em meio à violência que sofremos lá fora”, indo ao encontro da percepção declarada de FB, CR, AS e RA.

Cabe ressaltar que, atualmente, há certa dificuldade de execução dos projetos, que passa por deficiências da burocracia estatal, embora tenha destinação orçamentária, ou seja, não há problema de falta de recursos. O depoimento de FM descreve o projeto e ilumina tal situação:

Um dos grandes programas sociais a nível Brasil é o PROFESP. (...) É um contra turno escolar que é o nosso maior... bem, que o que você faz no Social (na área social da Secretaria Nacional) é isso, né, você faz escolinhas de esporte. E aqui o programa famoso, que existe desde 2003, é o Programa Segundo Tempo. O Segundo Tempo, quando acontece nas instalações militares, é o PROFESP. E o recurso ele vem, nosso, grande parte é nosso; e também do pessoal do (Ministério do) Desenvolvimento Social, um pessoal que faz a parte de alimentação. A alimentação é toda cedida aqui pelo Ministério da Cidadania através da Secretaria, e a parte um pouco de RH, uniformes, equipamentos e tudo mais sai da nossa Secretaria. O último TED (Termo de Execução Descentralizada) que a gente fez para eles, que foi em 2019, operacionalmente eles não conseguiram receber, porque até o TED é difícil operacionalizar. Em dezembro (2020) a gente tentou repassar para ele R\$6 milhões, mas não conseguimos. (...) É complexo. É muito complexo. Mas acho que é importante... as pessoas não entendem a dificuldade que é você repassar o recurso que existe para os entes que estão recebendo. (FM)

Os projetos PROFESP e PJP foram indicados, de forma unânime – por seus participantes, conforme notas de campo; e pelos entrevistados que os conhecem, conforme registros das entrevistas – como um modelo, bem sucedido a ser seguido e

ampliado, de projeto que, entre outros benefícios, retira o jovem da marginalidade e contribui para a melhoria da segurança – pública e de sua família.

4.1.8 Economia

As notas de campo do pesquisador indicam que stakeholders diversos entendem o esporte como poderosa ferramenta de emprego e geração de renda. Não apenas diretamente, por meio da contratação de profissionais do esporte em suas diversas modalidades – principalmente do futebol, esporte economicamente mais relevante do país – mas também com referência ao produto interno bruto gerado pelas manifestações de participação do esporte, como academias, corridas de rua, eventos esportivos em geral.

Contudo, apenas 2 dos 16 entrevistados citaram a geração de emprego e renda como motivação. Isso contrasta com as notas de campo, e pode indicar um viés em uma das duas fontes, ou mesmo uma limitação do método. Esta questão será abordada na sessão de “Discussão”.

JG lembrou sua história pessoal: sendo oriundo de projeto social, o Instituto Graiel, é atualmente profissional da área de esportes, atuando em Federações, Confederações, como chefe de comissão de regatas, gestor de eventos, gerando renda para si e sua família – e ressalta que é “graças ao esporte”. Já FB entende que é o esporte de alto rendimento o maior responsável pela geração de emprego e renda no esporte:

Quanto que essa indústria gera para o país, em termos econômicos? A gente vem conversando sobre isso ... geração de emprego, renda, impostos né... projeção daquele município para com o esporte, e aí ele arrecada mais porque mais gente vai para o turismo (esportivo) ali... então tudo o que tem relacionado à questão econômica do esporte, turismo, consumo, grandes eventos... está associada a o quê? Essa parte está associada ao alto rendimento. Ou, digamos, o amador de alto rendimento, aqueles caras que fazem thriathlon, grandes eventos... é o próprio alto rendimento mesmo. (FB)

4.1.9 Representação internacional

Corroborando a literatura, CR observa que o esporte já foi bastante utilizado por forças geopolíticas como projeção de poder, e crê que isso traz benefícios para o país, inclusive econômicos. CR, DS, FM e JG acreditam que trazer bons resultados esportivos para o país em megaeventos como Jogos Olímpicos, Jogos Pan-Americanos e Jogos Mundiais Militares, projeta uma imagem positiva do Brasil no exterior; cria ídolos e, com isso, fomenta a atividade esportiva; dá esperança a inúmeros brasileiros de terem uma vida melhor, ao ver um esportista, humilde em sua origem – espelho para milhões de brasileiros - ter sucesso em uma competição; promove um intercâmbio esportivo que melhora o rendimento dos atletas brasileiros e do esporte como um todo.

JG sugere que, em sua opinião, o financiamento deveria ser dividido entre os entes locais e regionais, com foco maior ao esporte de participação; e aos entes nacionais, que teriam tal incumbência de representação internacional, com um foco maior no esporte de rendimento, da base e dos adultos:

Eu acho o Estado deveria financiar o esporte a nível de clubes, a nível de Federações, para que haja uma promoção de lazer, uma promoção de saúde. Quando você vai para a Confederação, ou quando você vai para comitês olímpicos, aí o Estado deveria financiar os esportes na medida em que o objetivo fosse de criar condições de que o país seja representado. De que crianças participem representando o Brasil lá fora; de que atletas homens, mulheres... de que pessoas que não teriam condições de ir representar o país, possam representar. (JG)

CR alerta, porém, que tais benefícios são de difícil mensuração, e talvez por isso sejam subestimados.

4.1.10 Oportunidades:

IS, FB, NA, FM e JG comentaram, de forma genérica, sobre as oportunidades de vida que o esporte proporciona. Em alguns casos isso pode ser compreendido como possibilidade de inclusão social; em outros, de geração de emprego e renda; ou ainda, de ter uma vida saudável. Optou-se por destacar esta motivação em separado pelo fato do depoimento dos entrevistados ter sido efetivamente genérico,

compreendendo o esporte como uma grande oportunidade de alcançar um misto de todas as motivações acima. CP resumiu assim essa motivação, ao falar dos benefícios dos projetos PROFESP e PJP:

A gente olhando por esse lado humano, a gente a gente vê que o ser humano ele precisa de oportunidade. Precisa de carinho, precisa de oportunidade ... ele precisa de afeto... principalmente no momento em que ele está fragilizado, pela perda de um membro, pelo desengano, por tudo de ruim que inicialmente essa situação traz. Mas a gente vê que não é o fim, isso não é o fim. Pode ser uma nova oportunidade, para que uma porta se abra, uma janela para o mundo, uma nova janela para o mundo se abre para esse pessoal. E a gente apoia, a gente esbarra até dentro da limitação financeira. Mas nós vamos conseguir, Mósca, nós vamos chegar lá... (CP).

4.1.11 Observações gerais

Os resultados apresentaram ainda considerações gerais sobre as justificativas para o Estado investir no esporte, que não podem ser categorizadas de forma específica por serem mais genéricas. São considerações que vão ao encontro da percepção geral de que, como afirma AP, “vale a pena investir no esporte; é um investimento que se paga por diversas razões.” DS entende que “o motivo principal é realmente fomentar a atividade esportiva no país, entender que depender única e exclusivamente de recursos privados limita muito o potencial do país, especialmente para esportes não ligados ao futebol”. Assim como DS, outros entrevistados corroboram esta percepção, da importância geral de se investir no esporte. AM entende que o investimento no esporte, de forma geral, alavancará benefícios diversos, inclusive com relação a resultados no alto rendimento, como a obtenção de medalhas olímpicas:

Eu acho que no momento em que nós, um país enorme como Brasil, tivermos o esporte como prioridade, repito, como questão de educação e saúde pública, e investir na massificação, nós vamos ter um país mais saudável, com pessoas melhores na sociedade, e como decorrência disso virão as medalhas porque eu acho que é da quantidade que nós tiramos a qualidade.(AM)

Na percepção dos stakeholders há, assim, diversos motivos mais específicos para que o Estado financie o esporte brasileiro. RA resume um pensamento mais comum, observando que “eu acho que tem tanta coisa importante, que talvez o maior

problema seja a forma como ele é explorado, e não a discussão do que que o esporte pode fornecer para toda a sociedade.”

4.1.12 Objetivos

Mas quais seriam os objetivos do financiamento estatal ao esporte?

De forma geral, os entrevistados concordam que o objetivo dos financiamentos públicos ao esporte é melhor a qualidade de vida da população. Todas as motivações citadas convergem para este objetivo maior e mais genérico. Segundo os dados colhidos, melhorando a saúde, a educação, o lazer, os valores dos cidadãos de uma sociedade, melhora-se a qualidade de vida da população. DS e FB resumem esta percepção:

Então acho que o financiamento do Estado tem como objetivo realmente fazer o incremento dessa atividade esportiva do país né; possibilitar que você tenha atletas profissionais no futuro mas, muito antes disso, possibilitar que os clubes tenham condição de desenvolver jovens atletas; que as federações possam de alguma maneira exercer os seus papéis dentro dos Estados, para que a Confederação possa, em cada uma das modalidades – e aí não me refiro apenas às modalidades olímpicas, mas a todas as modalidades, claro que as olímpicas tem mais recursos então aparecem mais, conseguem mais destaque - desenvolver projetos com mais qualidade. (...). E aí você com isso oportuniza para as pessoas, e eu acho que esse tem que ser o objetivo a ser alcançado, a prática esportiva, não só para qualidade de vida, para a saúde mas para a formação integral do indivíduo, para a formação do seu caráter, formar como um melhor cidadão, através de valores do esporte. Eu acho que esse deveria ser o objetivo. (DS)

O objetivo a ser alcançado, obviamente, é a melhoria de qualidade de vida da população. Melhoria da qualidade de vida da população você fala em todos esses termos. Você pode falar em termos de segurança pública, de saúde, de educação, você pode falar de desenvolvimento social, você pode falar de ... enfim, de uma ampla oportunidade de exigir retorno por meio do esporte, porque o esporte é capaz de dar esse retorno. (FB)

Há certa concordância de que, então, o objetivo direto, a destinação dos fundos públicos, visando o alcance desse objetivo maior de melhoria da qualidade de vida, deveria ser prioritariamente para o esporte de base, de formação. JG acredita que o único objetivo do financiamento público tem que ser fomentar a base:

Todo o dinheiro público, na minha opinião, deveria ter o objetivo de dar condições de participação. Dar condições de conhecer. Dar condições de praticar. Dar condições de ter acesso. Então quando você fala que tem um projeto social, é ter condições de formação; você seu usa o esporte como uma ferramenta educacional; você usa o esporte com um engajamento social; ele pode ser usado para criar uma profissão, para te formar. Então o esporte... quando o Estado bota o dinheiro no esporte, num projeto social, os objetivos a serem alcançados seriam de formação profissional, ou de acesso, ou de conhecimento.

Contudo, foi observada certa dissonância sobre isso, por parte de stakeholders que entendem que o Estado também deve ter como objetivo o fomento ao esporte de alto rendimento. Essa discussão sobre a disputa de investimentos entre o esporte de formação e o de alto rendimento será abordada em mais detalhes, em uma sessão específica.

Com isso, entende-se que os 11 motivos citados especificamente possuem um objetivo maior: a melhoria da qualidade de vida da população, que pode ser atingida por meio de investimentos públicos com foco maior na base e no esporte de formação, o que traria benefícios diversos para a sociedade. Ou, como resume AN:

Acho que são motivos suficientes aí para o Estado olhar com carinho pro esporte e financiá-lo, para que tenhamos uma sociedade com essas características e o esporte possa de fato cumprir o seu papel nesse contexto todo. E os objetivos caminham junto, né, nesse mesmo sentido... A gente quer uma sociedade mais ativa, mais saudável inclusive... quando a gente fala de esporte a gente tá aí... claro, quando a gente olha pro alto rendimento né ... a gente fala de espelhos, então muitas pessoas se inspiram em personalidades do esporte, inclusive para fazer a sua atividade física diária. E com isso acho que a gente cria uma cultura de vida mais saudável. Por isso acho que o esporte pode contribuir de forma ampla, em todos esses sentidos.

4.2 Categoria B: Manifestações esportivas

Os resultados dessa categoria foram colhidos, de forma geral, durante a resposta do entrevistado à pergunta #5, que arguia se os investimentos públicos eram direcionados à manifestação esportiva percebida pelo mesmo como prioritária – esporte de alto rendimento, de base, de formação, educacional ou de lazer (BRASIL, 1988). Optou-se por apresentar os resultados desta categoria neste momento, e em separado da discussão sobre os financiamentos públicos em si, porque algumas

discussões conceituais nessa temática, que fundamentam argumentações posteriores dos entrevistados realizadas em outras categorias, apresentaram-se como bastante relevantes.

Esta categoria então é aberta explicando tais questões conceituais. Em seguida, apresentam-se os resultados em si sobre qual manifestação esportiva recebe mais investimentos e qual deveria estar recebendo mais atenção, bem como outros temas pertinentes, como o poder do gestor nesta destinação de recursos e questões que emergiram sobre o desporto escolar e universitário.

4.2.1 Definições conceituais

Conforme apontado na sessão 2.4, há uma questão conceitual na discussão em questão que, segundo RA, deve anteceder o debate sobre a destinação dos fundos públicos e sua distribuição entre as diversas manifestações do esporte, que é, justamente, a definição dessas manifestações:

Primeiro, é isso; você vê que é outra confusão. O que que é esporte de base e o que que é esporte de alto rendimento? Se você for aí, na norma, não existe “esporte de base.” (existe o “educacional”). E agora surgiu uma emenda, agora não, já tem um tempinho, falando do esporte de formação. Mas não fala “esporte de base”. Porque quem mexe com esporte de rendimento tende a entender que o esporte de rendimento tem que ter uma base, e que a base dele tá dentro do rendimento, não tá fora do rendimento. Então é outra discussão. (...) No meu entendimento hoje o esporte de base ele faz parte do esporte de alto rendimento. É uma base para criar atleta. (RA)

RA exemplifica a questão apontando os campeonatos, por exemplo, Sub15 ou Sub17, como esporte de base, mas ao mesmo tempo de rendimento. De qualquer forma, alerta que ainda não há consenso sobre esses termos na comunidade:

(isso) não está definido em lei, e se você pegar até em teóricos do tema, você vai ver uma confusão de conceitos; cada um acha o que ele acha. Então você adere a uma linha, ou à outra, e vai em frente. Mas você não tem (um consenso). Até a própria discussão do esporte educacional alguns confundem com o esporte escolar... na base, na origem, não é a mesma coisa, mas hoje já tem muita gente que diz “ah, na lei a prioridade do financiamento deveria ser para o esporte educacional”. Aí fala “então tem que dar o dinheiro para a escola!”. Mas não, esporte educacional não é esporte escolar. Ele vai além. É forma sistemática e assistemática de educação. Então qualquer coisa que você faça, você pode fazer dentro ou fora da escola que pode ser esporte educacional (como escolinhas). Então assim... se você não consegue nem

iniciar essa discussão porque cada um entende de um jeito, fica difícil você discutir o tema. (RA)

Nota-se no discurso dos entrevistados que realmente não há consenso conceitual sobre os termos. O que uns chamam de esporte de base no sentido de formação, de massificação, de participação, mesmo que sejam campeonatos regionais de idades infantis e juvenis; outros entendem como a base do alto rendimento, ou seja, campeonatos infantis ou juvenis de alto rendimento. Para fins desse estudo, orientou-se os entrevistados a, quando fossem abordar o tema, entender por “alto rendimento” o desporto de competição adulta.

À luz de tais definições conceituais, nas próximas sessões serão apresentados os resultados de um debate que buscou responder duas perguntas diretamente relacionadas às perguntas desta pesquisa, relacionadas aos objetivos do financiamento público ao desporto brasileiro: entre o alto rendimento e as demais expressões esportivas (esporte de formação, de lazer, de base, educacional, que doravante denominaremos de não-alto rendimento), qual recebe maior parcela dos fundos públicos? E qual deveria receber?

4.2.2 Alto rendimento: maior beneficiado embora menos prioritário

Todos os entrevistados, sem exceção, entendem que a destinação prioritária dos fundos públicos deveria ser para o desporto de não-alto rendimento (formação, educacional, base ou de lazer), como observam IS e AM:

A base é o que pode fazer mudar um país né, pode contribuir para uma mudança efetiva em termos de saúde, em termos de qualidade de vida, em termos de enfim, tudo isso que o esporte traz, né... quanto mais popular, quanto mais acesso ao esporte os jovens puderem ter, com certeza melhor vai estar o Brasil. (...) O esporte te dá saúde, te dá condição, te dá verdade, dá resultado, te dá aprendizado... (IS)

O esporte de base, esporte para todos, o esporte popular, ainda é muito mal servido no Brasil. Você tem ilhas de algumas coisas. Ah, mas o Brasil tem uma série de outras prioridades como saneamento básico, habitação, segurança alimentar, saúde? Então eu diria... primeiro na saúde: a cada dólar (essa conta não é minha mas é estudo da OMS) que você investe no esporte você economiza 3 na saúde. (AM)

Adicionalmente, a maior parte dos entrevistados entende que a massificação do esporte de formação e de base levará aos resultados no alto rendimento. “Medalhas pan-americanas, olímpicas, mundiais, devem vir como consequência de um trabalho de massificação. Não é este (ou não deveria ser) o objetivo primordial do investimento estatal no esporte.”, afirma AM. KM concorda e ilustra este pensamento com uma experiência pessoal:

Eu penso muito na parte de base (...). Fui durante muitos anos atleta de alto rendimento, e sei das necessidades que os atletas de alto rendimento possuem. Mas a gente está passando por um período no país que a gente não está tendo renovação de atletas de alto rendimento. E isso aí não vai ser curado com mais atletas de alto rendimento. (...) Então essa base esportiva, ela é o caminho. Teve uma época, 10, 11, 12 anos atrás ... eu estava nos EUA, em um evento de natação, eu estava competindo e tal. Era um evento para crianças e adolescentes, de 15 anos até adultos, um torneio regional da Flórida. Tinham mais de 3 mil atletas inscritos! (...) Então assim: porque os EUA são uma potência? A gente fala “ah, o americano é potência porque eles têm faculdade boa!”, “ah, não, esse cara tem incentivo lá”... Não, não é! Eles têm uma quantidade de gente fazendo atividade física que é imensa. Quando tem um grupo grande fazendo atividade física, gera respeito...(KM).

Alguns, contudo, ressaltam a importância do esporte de alto rendimento também ser financiado – o que será apresentado na próxima sessão.

Apesar disso, quanto à destinação atual desses fundos públicos, dos 16 entrevistados, 10 entendem que os fundos públicos têm sido destinados prioritariamente ao alto rendimento. Os demais seis apresentaram visões não dicotômicas entre este hipotético dilema formulado. Por exemplo, AN entende que esta relação é equilibrada, enquanto JG entende que depende do gestor do momento. Cabe ressaltar que nenhum entrevistado entende que a prioridade dos investimentos públicos tem sido o desporto que não-alto rendimento. O Quadro 18 busca consolidar a percepção dos entrevistados com relação a se as atuais fontes públicas de financiamento do desporto privilegiam o esporte de alto rendimento ou o esporte de formação.

Quadro 18: Percepção dos stakeholders quanto aos financiamentos: alto rendimento x esporte de formação

Entrevistado	Esporte de alto rendimento	Esporte de formação
AN	Ressalta que os recursos dos megaeventos caem aqui.	Ressalta que o maior orçamento é da Secretaria de Esporte, Educação, Lazer e Participação.
AM	X	
AP	Atendem de maneira satisfatória tanto o esporte de base como o de alto rendimento.	
AS	X	
CP	As FA priorizam o esporte educacional, mas a verba é carimbada por vertente (vide PAAR)	
CR	X	
DS	Mais	Menos, mas existente
EA	X	
FB	X	
FM	X	
IS	Mais	Menos
JG	De acordo com a vontade do gestor da entidade.	
KM	X	Maior para o social, mas proporcionalmente pior.
LG	As prioridades são futebol e investimentos em infraestrutura esportiva / questões políticas.	
RA	X	
RL	O que é base? O que é rendimento? O orçamento dos estados e municípios em boa parte é para infraestrutura de esporte de participação.	

Fonte: elaborado pelo autor.

Há, assim, uma predominância da percepção de que o desporto de alto rendimento concentra a maior parte dos fundos públicos destinados ao esporte – com o agravante de que, como atinge parcela mínima da população – se comparado à parcela atingida pelo desporto de formação, educacional, de base, de lazer – entende-se que há um relevante desequilíbrio nesta divisão. CR descreve essa situação, e opina sobre a causa e a consequência desta situação:

O esporte de alto rendimento tem um atrativo maior né. Porque ele tem uma visibilidade maior, tem os jogos olímpicos, que tem todo esse protagonismo. E eu olho obviamente para o desporto de base e vejo um recurso pouco empregado. É menor esse recurso para o desporto de base, apesar de que ele é a base né. Ele deveria ter um aporte muito maior até mesmo por causa dos problemas sociais que a gente tem, das diferenças sociais, ele serviria de diversas formas como aderência às escolas né, aqueles programas todos que a gente vê em diversos países, sejam eles democráticos ou do leste europeu, um pouco mais... vamos dizer assim... radicais, mas eles têm essa projeção e esse estabelecimento da importância do esporte dentro da educação. E aí, há algum tempo atrás, isso daí no Brasil se perdeu no momento em que foi retirada a educação física escolar do currículo das crianças.(CR)

Houve um depoimento que agrava ainda mais esta percepção. Diversos entrevistados, ao comentarem sobre a questão, observavam que há realmente muitas fontes de financiamento priorizando o desporto de alto rendimento mas ponderavam que, contudo, outras fontes ajudavam a equilibrar a balança, focando mais no desporto de lazer e de formação – e citavam o trabalho realizado pelo Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) como exemplo. Contudo, EA, diretor do CBC, esclareceu que a maior parte dos investimentos do CBC – guardada a discussão conceitual previamente mencionada – também tem como destinação principal o esporte de alto rendimento. Ao ser questionado se o CBC prioriza as verbas que recebe (via LAP) ao esporte de alto rendimento ou à base, EA explicou que:

O que a gente trabalha hoje é assim: a criança até 13, 14 anos é muito suscetível à troca de esporte; ela não está fazendo alto rendimento. (...) Aí quando chega aos 14 anos é que ela começa a fazer o esporte de rendimento, que é quando entram os nossos investimentos. Então o foco do CBC é a política da categoria adulto, principal, para fixar nos ídolos, para ter a referência no esporte, e vai descendo as categorias até mais ou menos a categoria 14 e 15 anos. (...) Então respondendo à tua pergunta, isso já é para nós rendimento... rendimento e alto rendimento. (EA)

Com isso, percebe-se que stakeholders diversos possuem uma percepção equivocada sobre a atuação do CBC, que, conforme esclarecido por EA, investe mais no alto rendimento, embora muitos acreditem que a parcela dos concursos prognósticos que é, por lei, destinada ao CBC, seja utilizada no esporte de formação. Ou seja: a percepção de desequilíbrio em favor do alto rendimento é ainda mais branda do que a realidade, considerando que o CBC também é uma fonte de recursos majoritariamente destinados ao alto rendimento. FM corrobora essa conclusão, observando que “você não tem algo que garanta realmente o financiamento de recursos públicos para o esporte de formação, para esporte de base, para o esporte ali, a nível escolar. Não tem hoje leis que garantam isso.” FM alerta, contudo, que existe uma possível fonte de financiamento do desporto escolar – e portanto, não de alto rendimento – oriunda de alteração na lei das loterias ocorrida em 2019, o que fez com que a Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU) e a Confederação Brasileira de Desporto Escolar (CBDE) passassem a receber, também, um percentual da arrecadação. FM explica que, porém, não existe garantia de que tais fundos serão

realmente gastos para este fim, devido à sua discricionariedade de uso, bem como ainda não foi possível avaliar seu uso, devido ao fato da lei ser recente e ao fato de que, devido à pandemia de coronavírus, praticamente não houve atividades escolares desde o início de 2020.

Nas notas de campo esta discussão não foi observada de forma relevante. Aparentemente, a provocação, conforme realizada durante as entrevistas, é o gatilho para a sua discussão mas, quando isso não ocorre, os stakeholders não buscam, de forma proativa, debater o tema.

4.2.3 Argumentos em favor do alto rendimento

Embora a percepção dominante seja de que os investimentos públicos deveriam ser mais destinados ao esporte de não-alto rendimento, alguns entrevistados observam que há benefícios, ou mesmo necessidade, de que o esporte de alto rendimento seja financiado pelo governo, como explica AM: “vindo aqui para o nosso caso brasileiro, nós ainda não temos alternativa: ou o Estado financia o esporte de alto rendimento, ou nós simplesmente não temos esporte. Porque o que vem da iniciativa privada não é suficiente para preparar equipes olímpicas a cada ciclo. Então isso ainda é necessário.”

Entrevistados que são ex-atletas de alto rendimento, como KM, DS, AS e IS concordam com esta visão. DS vai além, alertando também para os benefícios de se financiar o esporte de alto rendimento:

O objetivo de financiar o esporte de alto rendimento, pro Estado financiar o esporte de alto rendimento, é realmente ter o país como um dos protagonistas no mundo esportivo, entendendo que o Brasil é uma potência, não só pela sua extensão territorial como pela sua diversidade e grandeza, que possibilita a gente ter destaque em várias modalidades diferentes, e a importância disso para a autoestima da população, a importância disso para você criar ídolos, aí falando especificamente do alto rendimento. Hoje em dia a brincadeira, você sabe, não é simples. Para você ter alguém competitivo a nível internacional no alto rendimento, necessariamente o investimento precisa ser muito alto, não tem como ser diferente. Aquela superação pessoal, talento individual... se isso não for potencializado, a chance dele chegar ao nível de disputar alguma coisa internacionalmente é zero.(...) A gente tem dificuldade de câmbio e dificuldade geográfica; estamos distante dos

principais centros e a nossa moeda é fraca em relação às principais potências esportivo. Então o Estado financiar o alto rendimento tem o objetivo de tentar diminuir um pouco essa diferença dos países mais desenvolvidos e colocar o Brasil como um dos protagonistas nesse cenário internacional do esporte olímpico e paralímpico. Acho que esse seria o objetivo principal a ser alcançado com relação ao alto rendimento. (DS)

IS acrescenta que “o alto rendimento depende muitos de recursos, mas ele também é mola propulsora para base, né, pra aqueles da base querendo chegar para divulgar; eles levantam a bandeira do esporte, inspiram, trazem modelos a serem seguidos”. AS observa que esta necessidade é primordial nos esportes de menos visão. Este entrevistado alega que Confederações maiores, de maior visibilidade, conseguem atrair investimentos privados, enquanto que as demais ou recebem algum suporte, ou os referidos esportes tenderão a serem extintos. Ele alerta também para o fato de que uma possível solução seria utilizar as verbas que recebem para investir na base, em escolinhas, gerando mais praticantes e mais receita orgânica para o esporte. Contudo, se isso for feito, como o critério de descentralização do COB é baseado em resultados do alto rendimento, a Confederação pequena é praticamente obrigada a investir no alto rendimento, para poder continuar recebendo o financiamento advindo da lei das loterias – e isso retroalimenta um sistema que acaba beneficiando o alto rendimento em detrimento das manifestações de não-alto rendimento.

4.2.4 Equilíbrio de forças?

AN pondera a questão, lembrando dois fatores: por ocasião da era dos megaeventos, parte majoritária dos fundos públicos ao esporte foi, em sua opinião, investida em equipamentos (estádios, ginásios, arenas), o que atende o alto rendimento. Por outro lado, a verba da Secretaria nacional de Alto Rendimento (SNEAR) é muito menor com a verba executada pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Participação. Contudo, como esta última atende um número de brasileiros milhares de vezes superior à primeira, AN observou que pode haver um equilíbrio, mas consegue afirmar. Este entrevistado ilustra sua visão da seguinte forma:

(...) como o município que pede para fazer uma academia ao ar livre. Aí vai lá (na SNE) apresentar o projetinho, porque quer proporcionar isso para o seu público, para os idosos da cidade, não sei... tem lá a sua manifestação que ele quer atingir. E que custa, sei lá, R\$100 mil. Daí chega aqui (um outro proponente com) uma proposta para manter a seleção brasileira de determinada modalidade, com sei lá, 10 atletas, ginásio, transporte, viagem ao exterior... e isso custa R\$10 milhões. Então é difícil dizer se está bem direcionado esse recurso, ou se tem proporcionalidade sobre essa ótica, né ... (AN).

KM também possui essa percepção, mas discorda quanto a este eventual equilíbrio percebido por AN:

Acho que se você for colocar em relação a valores, o valor do financiamento social é muito maior do que o do alto rendimento. É bem maior o investimento. O Ministério do Esporte (a Secretaria Nacional) tem 100 milhões aí para gastar com social, e para o alto rendimento já é um valor bem reduzido. O que pega mais é... assim... o Brasil é continental, né. Então se for oferecer ... são milhares de prefeituras que existem, muita prefeitura, e todo mundo querendo fazer projeto... então acaba que o dinheiro não dá. Por mais que seja uma verba maior, proporcionalmente ela não é atendida. (KM)

Este debate sobre um eventual equilíbrio de forças entre o investimento no alto rendimento e no não-alto rendimento é o ponto de partida para a discussão de outro fator relevante para a compreensão do porque os fundos públicos são destinados dessa ou daquela maneira: o poder do gestor, seja ele de entidades privadas, do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

4.2.5 O poder do gestor e outros fatores

JG abre este debate afirmando que a destinação dos fundos públicos varia com o tempo – ou melhor, de acordo com o gestor de momento que comanda a execução dos fundos nas diversas entidades. O presidente de uma Confederação, por exemplo, pode decidir investir em determinado ano 100% do recurso público que recebe no alto rendimento. Ou no esporte de base – afinal, lembra JG, é responsabilidade da Confederação difundir aquele determinado esporte no país. Logo, esta verba recebida é discricionária, e seu uso – no esporte de alto rendimento ou no de formação – pode variar de acordo com, apenas, a tomada de decisão do gestor. JG alerta que este mesmo fenômeno ocorre em outros entes, como secretarias municipais, estaduais,

federações esportivas, CBC, CPB e demais entidades responsáveis pela descentralização dos fundos públicos do esporte:

A Secretaria Municipal de uma cidade, ela pode atender ou não o alto rendimento; ela pode atender ou não a base; ela pode atender ou não um projeto social. (...) Se eu assumo a Secretaria Municipal ou Estadual, ou se viro Secretário do Esporte Nacional, eu tenho legislações que eu sou obrigado a cumprir - mas o restante do orçamento eu posso definir se eu vou contratar um, dois, três, quatro ou cinco assessores, se eu vou construir dez quadras, se eu vou fazer cinco festas de lançamento, ou se vou fazer um campeonato brasileiro. É o que acontece, por exemplo, num financiamento público, com o dinheiro que vem para a Confederação Brasileira de Vela. (...) O maior influenciador é o agente. (...). A gente tem R\$6 milhões no ano de 2021. A gente faz literalmente o que o nosso gestor quiser. Se ele quiser fazer Campeonato Brasileiro de Optimist (classe de formação), vai fazer. Se quiser fazer Campeonato Brasileiro do Oceano (classe adulta)... (...) se ele quiser comprar tudo de buja, de grande, e de balão, para nossa atleta que tem chance de medalha ele vai fazer tb. Se ele quiser construir centro de treinamento em todo o país e comprar kitesurf pra todo mundo... ele vai fazer também. Então assim: quem é que têm a maior influência? É o gestor.

Apesar de ser, aparentemente, uma visão destoante dos demais entrevistados neste tema, outros stakeholders corroboraram o fato do gestor da instituição ter bastante poder para definir a destinação dos fundos públicos recebidos. EA, por exemplo, comentou que o CBC, dentro de certas regras, define os editais de fomento que serão executados. Tais editais poderiam, por exemplo, dar foco no esporte de formação; mas, por decisão da entidade, visam o esporte de alto rendimento – da base ou adulto. FM também comentou que o mesmo ocorre não apenas com parte da verba de sua Secretaria, dentro do Ministério da Cidadania, mas também na CBDU e CBDE, que possuem discricionariedade para a aplicação de verbas milionárias que recebem. FM e RL lembram ainda que o valor histórico das emendas parlamentares ao orçamento federal supera, às vezes em centenas de milhões de reais, o orçamento anual do COB, por exemplo. E, nestes casos, a destinação da verba é definida pelo parlamentar. FM explica:

Quando cheguei aqui, a gente tinha R\$60 milhões para executar de esporte educacional, de lazer... tudo o que era projetos e programas. R\$60 milhões, que é um recurso relativamente razoável; não dá para você fazer muita coisa, mas 60 milhões é um bom dinheiro. E a gente tinha R\$70 milhões para fazer em infraestrutura. Isso era discricionário (total de R\$130 milhões). Só que, além desse recurso discricionário, a gente recebe as emendas. Tanto as emendas individuais dos parlamentares, como as

emendas de bancada, com as emendas do relator. Então esse montante de emendas é que aumenta também muito nosso orçamento. Então ano passado se você pegar 60 com 70, dá 130 milhões; mas a gente executou R\$457 milhões. Então dos 130 para os 457... o resto (R\$327 milhões) tudo foi emenda parlamentar. (FM)

O poder do gestor nesta distribuição também é comprovado pelas notas de campo: em diversos momentos (Assembléias, Seminários, reuniões) o poder discricionário de decisões se faz evidente. O COB, por exemplo, é responsável por descentralizar os recursos recebidos via LAP em favor das Confederações. Contudo, o critério que utiliza para tal descentralização é baseado quase que integralmente na quantidade histórica de medalhas olímpicas e de campeonatos mundiais obtidas pelos atletas daquela Confederação; logo, nesse caso, o esporte de alto rendimento acaba por receber maior parcela. Uma mudança de critério, discricionariamente definida pelo COB, que desse menos ênfase na conquista histórica de medalhas, poderia modificar significativamente a destinação do recurso. Cabe ressaltar, para fins desse exemplo hipotético, que o COB – Comitê Olímpico Brasileiro – possui seu foco no movimento olímpico, o que ajuda a fundamentar o critério definido.

RL, que corrobora a percepção de FM, ilustra-a, e cita valores para discordar de que é o alto rendimento a manifestação esportiva que mais recebe financiamentos. Corroborando a questão precípua da falta de definições conceituais, alerta que é preciso compreender o tema de forma mais ampla:

(...) se você olhar o gasto dos municípios, estados, você olhar, por exemplo, a quantidade de campos de futebol que são construídos nas periferias das grandes cidades... é basicamente voltada ao esporte de participação. (...) Mesmo no nível Federal, se você olhar os investimentos em infraestrutura, a maior parte são para quadras pequenas, ginásios; a maior parte desse investimento é em infraestrutura, que é muito significativo anualmente... é muitas vezes superior ao valor por exemplo da lei das loterias do COB... ele está voltado à participação. (...) Você tinha de emendas para essas obras de infraestrutura, comumente 600, 700, 400, 800 milhões de reais (enquanto o orçamento anual do COB é de aproximadamente R\$ 400milhões). Então em algum momento a academia se perdeu um pouco nesses recortes e criou certos monstros, e criou certas coisas... não parte do fato, né... você usa a sua visão teórica e ideológica e aplica à realidade, e a realidade que se adapta aos fatos. Então se criou essa história de que não, é o rendimento que tem o grande financiamento. Mas sem nunca, por exemplo, ter se levantado... essa sua pergunta né? Quanto não se investe nos municípios, quanto se investe nos estados? (RL)

Já LG entende que esta questão deve ser vista sob outro ponto de vista distinto de uma eventual dicotomia entre esporte de alto rendimento *versus* outras manifestações esportivas. LG entende que outros dois fatores erguem mais desafios para uma destinação mais adequada dos financiamentos públicos ao esporte: a monocultura do futebol, bem como a visibilidade que o investimento dá ao gestor político, que então tomaria a decisão pensando não na destinação mais adequada, mas na próxima eleição:

O artigo 217 da Constituição, que é o único que rege sobre o esporte, fala que é dever do Estado o fomento ao desporto educacional e ao esporte de identidade cultural, embora também exista a previsão de apoio ao esporte de rendimento. Entende-se que o esporte educacional deveria ser a prioridade, assim como o esporte de recreação nacional e identidade cultural. Na prática, acontece o que os governos acham mais lógico, né: discutir futebol... os municípios sempre priorizam recursos para infraestrutura esportiva, quase sempre para construção, nunca para manutenção e recuperação dos espaços existentes; o esporte é um dos campeões do Congresso Nacional de emendas parlamentares, porque é uma forma bastante fértil de gerar votos e apoio de prefeitos nos municípios, construindo quadras poliesportivas, quadras cobertas, ginásios esportivos, centros esportivos, centros olímpicos, centros nacionais de treinamento... e o que nós vemos é que existe, então, uma parte do recurso público do orçamento geral da União, ou dos estados e municípios, indo para infraestrutura esportiva. A política é de se construir. Nós não vemos a mesma intensidade numa assimetria de relevância recursos para manutenção e custeio para boa utilização destas estruturas.(LG)

4.2.6 Esporte escolar e universitário

Diversos stakeholders, tais como RA, KM, AM, RL, JG e FM, entendem que o fortalecimento do desporto escolar e universitário – que não é considerado de alto rendimento - é o caminho a ser perseguido na busca pela massificação do esporte. O modelo dos EUA, estruturado no esporte colegial e universitário (tanto conforme os entrevistados, como corroborado pelas notas de campo, sobretudo das observações realizadas em Washington, DC, EUA), considerado de sucesso pelos resultados que obtém, foi citado como inspiração.

No Brasil, até 2011 não havia, ou não era definido, o financiamento público para o desporto escolar, quando então começou-se a financiar tanto a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE) como a Confederação nacional do Desporto

Universitário (CBDU). EA explica que, com o advento da Lei 12.395/2011, estas entidades começaram a receber 10% e 5% da arrecadação do CBC (que era de 0,5% do total arrecadado pelos concursos prognósticos), ou 0,05% e 0,025% do total. Mudanças recentes na lei das loterias indicaram uma crescente percepção de relevância desse setor por parte de seus stakeholders, cujo lobby junto ao poder legislativo colaborou para a edição da lei Lei 13.756/18, que promoveu dois benefícios à CBDE e à CBDU: (i) estas entidades passaram a receber, respectivamente, 0,22% e 0,11% da arrecadação, ou mais de quatro vezes mais que anteriormente; e (ii) os valores deixaram de ter o CBC como intermediário, passando a ir do Ministério da Cidadania diretamente para a CBDE e para a CBDU. Há um consenso geral de que tal alteração legislativa foi uma decisão acertada, na busca de maior massificação do esporte, visto que o esporte escolar é visto como essencial para o desenvolvimento do esporte no país.

CP, por exemplo, entende que o desporto escolar e universitário deveria ser a prioridade da destinação de fundos públicos, como relata acerca do desporto militar:

Dentro das nossas prioridades, nós priorizamos o educacional. Nós fomentamos o educacional. Então nós nunca deixamos de ter, salvo dentro da pandemia, uma competição escolar. Porque ela é prioritária dentro do esporte. Porque ali nós estamos formando líderes, nós estamos formando os sargentos que estarão na tropa, e eles vão ter a coesão, e vão entender o esporte como uma ferramenta necessária para o ser humano e também para a sociabilização, para todas as funções que o esporte já comprovadamente traz. Então se eu tivesse que escolher hoje onde é que eu investiria, investiria no educacional.(CP)

AM, contudo, alerta para a dificuldade de trabalhar o desporto escolar e universitário nas escolas públicas – sobretudo nas regiões mais carentes do país. Este entrevistado entende que transpor este desafio deveria ser a prioridade, e que só depois seria possível colher os benefícios de um crescimento do desporto escolar e universitário:

Veja, aproximadamente 12% das escolas públicas do Brasil tem algum tipo de praça esportiva, e mesmo assim condições precárias. O que é ruim, porque quando um professor de educação física vai dar uma aula, acaba dando essa aula em espaços apertados, instalações inadequadas, e aí a criança que está tendo seu primeiro contato com o esporte não gosta daquela aula; e acha que o esporte é aquilo. E não cresce

com um hábito de praticar esportes porque seus primeiros contatos com os esportes foram negativos. Então isso é uma coisa que eu acho que deveria haver, e não há efetivamente, um financiamento público mais efetivo - que é a construção de praças esportivas adequadas nas escolas públicas. E eu não estou falando aí do Sudeste ou do Sul; eu estou me referindo efetivamente aos rincões mais pobres do Brasil, onde as pessoas não têm efetivamente acesso ao esporte de maneira decente. Então política pública eu acho que é isso: você primeiro criar as condições da prática de esportes; depois colocar ali professor de Educação Física com um objetivo claro de massificar a modalidade, identificar talentos e de encaminhar para os clubes; também estimular isso depois nas universidades públicas. Isso nós não temos. (AM)

RL, embora entenda a importância do esporte na escola e seja a favor, ressalta que isso precisa ser, antes, bastante debatido.

Olha Hugo, primeiro que o “esporte” (na escola) é uma abstração: qual o esporte na escola? Você é a favor da equitação na escola, do tiro na escola, do levantamento de peso na escola... de qual esporte na escola? Claro, atividade física, em primeiro, claro, uma educação por esporte. Mas assim, falta essa resposta né? Que esporte? Com que objetivo? Ai é um esporte mais escolar, um esporte que prepare você para cuidar mais do seu corpo, ter consciência do seu corpo, para levar atividade física para o resto da vida. Se a gente pode discutir valores do esporte...e tem uma série de conteúdos que pode ser. Ser a favor do esporte, claro, acho que é super importante. Agora, o esporte na escola como panacéia para o esporte nacional eu acho é uma visão completamente idealista. (RL)

A discussão sobre o financiamento do desporto escolar e universitário não foi presenciada de forma relevante durante as observações de campo.

4.3 Categoria C: Percepções sobre a Política Nacional do Desporto (PND)

Esta categoria apresenta os resultados das notas de campo sobre o tema, bem como a consolidação das respostas fornecida à pergunta “O Brasil possui uma política nacional de esportes bem definida?”.

De forma geral, não houve um consenso. A maioria dos entrevistados respondeu, de forma direta, que o Brasil não possui uma política nacional do desporto (PND). Outros stakeholders, contudo, embora concordem que não haja uma política geral, entendem que o conjunto de legislações e normas que regem o desporto nacional (e o financiamento público associado) representam uma forma de política nacional. Há ainda uma terceira vertente, que afirma que o Brasil não tem uma política de Estado, mas de governo, para o esporte.

Esta sessão detalha, a seguir, tais resultados e, adicionalmente, apresenta uma discussão sobre o atual PND, em trâmite no congresso nacional e no Poder Executivo há mais de 20 anos. O Quadro 19 consolida as respostas dos entrevistados.

Quadro 19: Percepção sobre a existência de um PND no país

Entrevistado	O Brasil possui Política Nacional de Esportes?			
	Sim	Não	Temos definições conforme leis	Temos política de governo, não de Estado
AM		X		
AP			X	
AN		X		X
AS		X	X	
CL				
CR			X	X
DS	X		X	
EA	X		X	
FB		X		
FM		X		
IS		X	X	X
JG		X		X
KM			X	
LG	X		X	
RA		X		X
RL		X		

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.3.1 Percepção 1: O Brasil não possui PND

A maioria dos entrevistados (13 de 16) entende que o Brasil não possui uma política nacional do desporto, e alguns foram bastante enfáticos nesse ponto, como se verifica nos depoimentos de AM e RL:

Políticas públicas zero. Não tem nenhuma, nenhuma, nenhuma mesmo. A gente não tem direcionamento da onde a gente quer chegar com relação ao esporte no país. A gente sabe que o que a gente quer no âmbito do COB é fazer um papel melhor do que fizemos na Rio2016, mas isso é de uma entidade. Agora, no macro, a gente não tem uma orientação do Estado dizendo olha, daqui a três ciclos olímpicos vamos ter atletas finalistas em pelo menos 20 modalidades. Não, não há isso. O Brasil nunca teve isso. (AM)

Não, não tem. E o Brasil tem um problema, derivando dessa definição funcional... o que que a gente devia ter? Aquilo que a gente chama de um sistema. Sistema

Nacional do Esporte. Nesses direitos sociais à constituição, você olha a saúde e educação, por exemplo: elas têm papéis definidos, objetivos definidos e financiamento definido. Suficiente ou insuficiente, mas têm esse papel. No Brasil, você não sabe qual é o papel dos municípios, qual é o papel dos estados e qual é o papel da União. Então você não tem um sistema bem definido, e isso se reflete também na ausência de um financiamento, porque também não há esse sistema definido. Então deriva disso também, que não há uma política esportiva bem definida. (RL)

Existe uma percepção de que o Estado não possui um objetivo definido para o esporte, e, portanto, não traduz esses eventuais objetivos em um plano nacional. FB entende que “falta realmente, primeiramente, para você falar em financiamento do esporte, em objetivos etc, é o que efetivamente o país tem que pensar o que quer com esporte para o país. (...) Não existe uma construção de objetivos do esporte, de planejamento estratégico, de regiões, de vocação dessas regiões esportivas, de benefícios que essas vocações esportivas podem dar de retorno ... e por aí vai.”

AM concorda com a visão de que o país está atrasado na definição de um PND e no desenvolvimento do esporte em geral, e resgata elementos antropológicos para explicar as causas deste atraso:

Vale aí um parêntesis para compreender por que que a gente é tão atrasado no desenvolvimento do esporte. No início do século passado - isso durou pelo menos até meados do século ou até um pouco mais - o atleta era visto como um desocupado, um vagabundo, uma pessoa que fazia mal à sociedade. A aristocracia pensante no Brasil, a intelectualidade, não via uma relevância no esporte pelo contrário; achava que era uma coisa desnecessária. E é com essa mentalidade que o Brasil entra no cenário Olímpico em 1920. Então nós começamos o nosso caminhar Olímpico com PELO MENOS meio século de atraso com relação às nações mais desenvolvidas. E isso tem reflexos até hoje. Correr atrás desse tempo perdido é uma coisa muito difícil. E que o Brasil dificulta mais porque a gente nunca definiu o que a gente queria para o esporte. Então, zero, para políticas públicas definidas; não tem. (AM)

O PND é percebido por todos os entrevistados como um norte importante a ser perseguido, que ajudaria na estruturação do esporte nacional, abordando e endereçando conteúdos que ajudariam a difundir os benefícios do esporte na sociedade, envolvendo stakeholders diversos como as esferas municipal, estadual e federal do Poder Executivo, entidades privadas do terceiro setor como o COB e as Confederações esportivas, os atletas e suas associações, as FA e até o Ministério da Educação, como indica AM:

Não, o Brasil não tem uma política nacional de desporto, nunca teve a bem da verdade, e é uma coisa que é extremamente necessária. Porque é importante, eu acho, para um país, você criar a mentalidade esportiva, criar uma mentalidade olímpica. Eu sou favorável dentro dessa política nacional do desporto, por exemplo, à inserção de aulas sobre o movimento olímpico, a história olímpica, nas escolas. Isso não existe. Então de fato não há uma política esportiva. É meio cada um por si e isso é muito ruim para o desenvolvimento do esporte.(AM)

Outros stakeholders além de AM, como AP, LG, EA, AS e DS, entendem que o esporte no Brasil é atualmente executado de forma descentralizada, à margem da lacuna aberta pela ausência de um PND. Adicionalmente, observam que o esporte nacional acaba evoluindo, por esse motivo, de forma descentralizada, sem integração, o que gera problemas, por exemplo, na transição do esporte de formação para o esporte de alto rendimento.

RL, que foi Ministro dos Esportes, explica que governos anteriores vinham, com ações descentralizadas, em busca de soluções para a ausência de um plano geral:

Nesse processo dos governos Lula e Dilma, você começou com uma definição dessa política; você começou com algumas políticas mais estruturantes, que a maioria ainda estão de pé, né... então, por exemplo: vamos tentar ampliar essa participação da iniciativa privada – com a aprovação por exemplo da lei de incentivo. Uma estabilidade para os atletas - com bolsa-atleta, um programa fundamental. Recuperar o papel formador dos clubes - com a definição do comitê brasileiro de clubes, o CBC. Uma centralidade para o paraolímpico que não existia. Então você tem parcelas dessa política sendo reforçadas e desenvolvidas em busca da construção do sistema. (RL)

Como será discutido na próxima sessão, DS, EA e LG acabam percebendo tais ações descentralizadas como que, em seu conjunto, formam sim uma política nacional de esportes, indo de encontro aos demais 13 entrevistados, muitos dos quais tendo afirmado de forma direta que “ações descentralizadas, como bolsa-atleta, projetos via lei de incentivo, os investimentos realizados pelo COB etc., não são, e não podem ser entendidos, como um plano nacional de esportes” (IS). Contudo, ambos as correntes concordam que é importante o Brasil ter uma política esportiva mais bem definida em termos de desenvolvimento geral, como explica AS:

O esporte realmente deveria ser parte da educação para todos os cidadãos, em termos gerais, da formação. Dentro das escolas públicas, com estrutura mínima básica para desenvolvimento de esportes A, B, C e D e fazer parte realmente da formação do cidadão. A gente não tem isso como uma forma bem definida em termos de

legislação e em termos de regulamentação. Aí a gente acaba tendo uma necessidade de cada um brigar pelo seu. E é o que a gente mais ou menos hoje assiste nos dias entre federações, Confederações, todo mundo buscando um espaço ao sol, oferecendo maneiras de se desenvolver, e de ter mais atletas, todo mundo buscando alguma forma de evolução a mais. (...) Mas em termos de política pública, como a gente vê em outros países, no meu entendimento a gente não tem nada muito definido. A gente tem uma legislação que apóia as Confederações, apoia os clubes, apoia o esporte paralímpico, mas como política pública de organização e, vamos dizer assim, leis gerais, a gente não tem. (AS)

Espera-se que o PND traga uma visão estratégica do esporte a ser desenvolvida, com papéis e responsabilidades para cada stakeholder, e “diretrizes mais claras e ações concretas para que isso se realize, com objetivos mesmo, em termos de número” (FM). KM observa que tais objetivos, para serem atingidos no âmbito nacional, precisariam envolver diretamente, e com atenção, estados e, principalmente, municípios, que “é onde está o maior volume de talentos perdidos na sociedade, para outras... não digo nem atividades, mas ... há drogas, tráfico... então realmente o esporte liberta e educa. Então seria importante, ao meu ver muito importante, uma política mais abrangente para o esporte.” (KM)

Os depoimentos indicam também que a ausência de uma visão estratégica acarreta problemas diversos. KM, por exemplo, observa que, ao não ter um PND robusto, o esporte brasileiro fica à mercê de poucos clubes mais relevantes no cenário nacional, como o Minas Tênis (MG) e o Pinheiros (SP)...

...que são clubes grandes e possuem muitos atletas olímpicos. Se eles chegarem do dia pra noite e disserem “Ó, não quero mais financiar o esporte não. Um abraço pra vocês!”, o que que vai acontecer com o esporte do país? Não tem um plano B para isso. Então, se esses caras, se chegar um presidente (dizendo) “ah, não quero mais esporte, agora nosso clube aqui é só social”... aí acaba que quebra as pernas, porque o país não tem um programa federal para isso, não tem um aporte, não tem nada. E isso acontece não só na natação, mas em outras modalidades também. (KM)

Apesar dos problemas expostos, stakeholders diversos observam uma evolução positiva no ambiente de discussão do tema. Por exemplo, CP, IS e FB acreditam que o esporte hoje vivencia um passo relevante rumo à construção de um PND: a evolução dos modelos de governança das entidades esportivas do país. Tal evolução, nesta percepção, pode ser verificada em entidades esportivas diversas,

como o COB e em várias Confederações, bem como na formação de associações e iniciativas para promover uma melhor governança no esporte (como Sou do Esporte, Atletas pelo Brasil, com o rating Integra, ou o programa GET, do COB). Nesse contexto, melhorias no modelo de governança – como a adoção de limites para reeleição de presidentes de confederação; exigência de transparência das demonstrações financeiras das entidades; rigidez nas prestações de contas dos valores recebidos; etc. – facilitariam discussões futuras para a elaboração de um PND que consolidasse interesses comuns dos stakeholders com relação ao esporte nacional.

Além da melhoria nos modelos de governança, CP também cita outras melhorias recentes para o objetivo do país ter o seu plano estratégico de esporte: o fato do PND ter voltado recentemente a tramitar em Brasília; a formação de uma comissão de atletas mais ativa e presente; e a crescente ocupação de cargos-chave do Poder Executivo com ex-atletas, pessoas que estão emprestando sua imagem e credibilidade ao processo:

Eu posso citar aqui ó, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento que tem o Bruno (Souza), que foi um grande atleta do handebol; tem a Luiza Parente, na ABCD, que está no protagonismo da antidopagem; temos na Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) a Fabíola Molina, que foi uma grande nadadora... e que é grande gestora... então a política, veja bem, ela está sendo desenhada. Ela está sendo desenhada, tá sendo aprimorada. (CP)

Tais afirmações são corroboradas pelas notas de campo. Em 03/05/2021 houve uma audiência pública na Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, um dos eventos de observação não-participante desta tese, que contou com a participação de todos os citados ex-atletas, atualmente nos cargos-chave descritos, para debater a proposta de PND em trâmite – discutida na sessão a seguir.

4.3.2 PND ATUAL

Embora essa discussão não fizesse parte do roteiro de entrevistas, em algumas entrevistas emergiu, de forma natural, o fato da proposta atual do PND estar tramitando em Brasília. Com isso, apenas alguns entrevistados abordaram o tema, que é pertinente ao estudo e engloba a situação real da questão ideal provocada na

pergunta #2, “O Brasil possui uma política nacional de esportes bem definida?”. A seguir, são apresentados os resultados que emergiram destes stakeholders que abordaram a situação atual do PND.

Conforme descrito, o PND, previsto na lei geral do esporte, da década de 1990, mas que até agora não foi aprovado, voltou a tramitar em Brasília. Esta discussão emergiu ao longo das entrevistas, de forma que alguns stakeholders emitiram suas opiniões sobre este, que foi considerado na sessão anterior, um dos grandes objetivos a ser alcançado em prol do desenvolvimento do esporte nacional. FM, atual Secretária da SNEALIS do Ministério da Cidadania, está envolvida diretamente neste processo de tramitação, tendo participado também da audiência pública de 03/05/2021 citada anteriormente. Ela explica que o projeto de lei que visa definir o PND para o país chegou a ser aprovado em 2019, mas, na mudança de governo, sofreu retrocesso para novas aprovações. Mais recentemente, voltou a tramitar, o que considera uma boa notícia. FM entende que o conteúdo foi construído ao longo de duas décadas, tendo recebido sugestões “produzidas em três conferências nacionais (2006, 2008 e 2010), de muitas cabeças pensantes”, o que também foi citado por RL, ex-Ministro dos Esportes. Entretanto, FM faz ponderações:

Se traz aí muitas coisas boas. Mas... num olhar ... e aí sou um pouco ... não sei se eu diria exigente, ou chata... na parte do plano de ação, ou nas partes específicas... Por exemplo, o esporte educacional, que é o ponto #1 do PND: para mim ele não é completo; é falho em alguns aspectos... mas o pessoal discute aqui internamente: “é melhor você aprovar o que não seja 100% bom, mas pelo menos (estaria) aprovado, e depois você melhorar ele”. Mas enfim... até quando a gente tiver um Plano Nacional do Desporto ainda não vai ser as mil maravilhas, porque ainda falta muita coisa. O Brasil é muito grande, e as realidades são muito diferentes. (FM)

FM complementa comentando sobre o andamento do projeto, que precisa passar não só pelas etapas no legislativo, como também em entidades diversas do Poder Executivo, como o Ministério da Cidadania, o Ministério da Defesa (à luz da Comissão Militar do Desporto Brasileiro) e do MEC (devido a toda a relação que o esporte possui com a educação), que é onde o trâmite estava em julho de 2021.

LG, ao ser perguntado sobre os motivos pelos quais o PND há 20 anos não consegue ser implementado, responde:

O Brasil é um país curioso onde nós temos um código de leis muito vasto. O Estado tenta intervir em toda e qualquer atividade humana. E quando se aprovou a lei geral do esporte estava previsto, e a previsão parecia correta, de que você tivesse um plano nacional, uma política onde você colocasse o marco regulatório para o esporte. Por outro lado, parece que, para muitos gestores, você ter um PND é você amarrar é as decisões, as ideias, os programas e projetos dos gestores que passam pela pasta do esporte, sobretudo no plano Federal. E o que nós presenciamos na prática é que há uma volatilidade enorme de ministros ou secretários nacionais, secretário especial, o nome que se dê ao gestor federal do esporte; e quase sempre esses gestores federais do esporte são pessoas que foram convidadas não por um critério técnico de conhecimento do setor ou de mérito com relação à gestão esportiva; é de um critério político onde, na fisiologia que nós conhecemos na política, o cargo do esporte é entregue a alguém que não é nada técnico. Então o PND, para esses, parece algo incômodo, e cujo processo de aprovação é lento, porque ele se dá numa pactuação entre o governo federal e a sociedade, para depois então ele se transformar em decreto; para caminhar para o Congresso Nacional; para ser aprovado na Câmara e no Senado; esse processo é lento. É mais lento do que costuma durar um ministro ou o gestor Federal do esporte. Aí se entende como é que quase sempre, por pressão da comunidade esportiva esse gestor pega esse assunto, incorpora esse discurso, e antes de chegar à fase de aprovação ... ele já saiu. O próximo fará a mesma coisa... e vai sair. Os anos se passam... e o PND não é aprovado. (LG)

RA corrobora esta visão, lembrando que é o que vivenciou em seus mais de 20 anos no governo federal, atuando na gestão nacional do esporte: “Então você começa a ver muita gente botando um pedacinho do que acha... E, até onde eu conheço, acho que a gente cai naquela cilada novamente de querer fazer uma lei que tem que regradar tudo, e acaba não entendendo a dinâmica das atividades e principalmente da atividade esportiva, que muda toda hora né. FM, RA e LG indicam que, dessa forma, o PND tende a nunca ser aprovado, e ressaltam que, neste tema, “o ótimo é inimigo do bom”, e é preciso abrir mão de elementos que alguns stakeholders considerem importantes para focar no que é imprescindível, sob pena do país nunca ver aprovado um PND. LG resalta ainda que o PND não é garantia de que o Brasil consiga perenizar uma política pública de esportes, porque, acredita, o PND é um documento dinâmico e...

...cada vez que troca o ministro, cada vez que trocam o secretário especial do esporte, cada vez que muda o governo, o PND volta à estaca zero. E aí o próximo governante vai dizer ah, precisamos revisitar o PND, ele não está atualizado. E

quando ele tenta atualizar... ele sai. (...) E como ele impacta outros ministérios, como o da Economia, o Ministério da Defesa, o Ministério da Educação, Ministério da Saúde... aí muitos dizem não, mas esse texto não está ideal! Gente, ideal, nunca será. (...) Mas alguém resolve torná-lo perfeito. E não aprova. (LG)

Com relação ao conteúdo do PND, RA entende que “a primeira coisa a ser feita é uma diferenciação bem estabelecida entre, principalmente, os esportes e futebol” (RA). Conforme percebido por DS, EA, LG, RA e KM, a visão hegemônica do futebol se sobrepõe aos demais esportes, inclusive na legislação, e portanto, para RA, demanda um capítulo à parte no PND. As notas de campo reforçam que o projeto atual, conforme divulgado na audiência pública citada anteriormente, seguem esta proposta de dar ao futebol um capítulo à parte dentro do Plano.

LG entende que o PND a ser aprovado deveria focar em dar diretrizes, tendo questões “de visão, de valores, objetivos, planejamento, metas e resultados esperados” (LG). RA concorda com esta visão e, adicionalmente, visando mitigar os efeitos das eternas alterações e emendas ao PND, que fazem com que o trâmite não termine, RA sugere que a proposta evite “escrever demais” e foque em regras gerais e direcionamentos, evitando entrar em muitos detalhes; que busque como exemplos os planos de países como a Austrália, Espanha e Canadá, que têm uma realidade mais parecida com o Brasil do que os EUA; e observa que definir papéis seria mais primordial para o PND do que ações:

Primeiro, qual é o papel do governo federal, estadual, municipal e das organizações privadas? Ponto. (...) Na hora em que você começa a querer dizer que a iniciativa privada tem que fazer isso e isso e isso e isso, a Secretaria Municipal, isso, isso, isso e isso... eu acho que é muito mais a questão de papéis do que, sei lá, de ações. Então eu prefiro uma coisa muito mais de diretrizes, de caminhos que vão dar para cada um fazer o seu papel, do que ficar dizendo no ano X que o cara tem que fazer aquele negócio assim, assim, assim, assim, assim... e até evitar falar demais, porque daqui a pouco isso já tá tudo... sabe, já passou, já passou. E aí você tem que mudar a lei. (...) E aí você fica sempre nesse limbo. Então eu acho que as coisas precisam ser simplificadas. Mas é difícil. Não sei se é uma questão cultural, não sei. Eu sei que quando vai para lá, pra dentro do congresso, todo mundo quer botar um pedacinho da história. Aí vira uma história sem fim. (RA)

RL, ex-Ministro dos Esportes, que atuou diretamente em cargos do Poder Executivo que discutiam o PND, faz algumas ressalvas ao texto atual. Embora

concorde com o mérito e com a relevância para o país que um PND apresenta, tem dúvidas sobre o conteúdo da proposta que está, atualmente, tramitando:

Essa previsão de retomar esse conceito (do PND) estava abandonada lá na Lei Pelé. (...). Então a Atletas Pelo Brasil achou esse tema e tentou pautar. Tive reunião com eles, acho que é legal, é louvável tentar puxar... mas é uma ficção, né? O que é o PND? O que que está escrito no PND? Então assim, é uma ilusão, é um desconhecimento total de como funcionam as políticas públicas, de achar que uma discussão dessa tem o poder de alterar toda essa situação, e criar financiamento... então é muito difícil, né. É um PND desconhecido. (...) Mas enfim, eu apoio a discussão. (RL)

RL entende que o melhor caminho a ser seguido seria convocar a 4ª Conferência Nacional do Esporte, envolvendo todos os stakeholders, incentivando a participação de todos, e então construir a proposta do que seria um plano.

4.3.3 Percepção 2: O Brasil tem PND, descentralizado nas leis que regem o esporte

Metade dos entrevistados, ao responder a questão, afirma que existe um conjunto de leis e normas que rege o esporte (como a lei das loterias; as leis de incentivo; o programa bolsa-atleta; o programa de esportes das FA; etc); e que estas regulamentações, como fazem parte de um arcabouço legislativo, acabam sendo alicerces para políticas de longo prazo que afetam diretamente o esporte nacional.

Dos sete entrevistados que possuem esta percepção, três (DS, EA e LG) responderam afirmativamente à pergunta em questão, ou seja, entendem que este conjunto de regras pode ser considerado como a política nacional de esportes do país.

DS e LG explicam seu ponto de vista da seguinte forma:

Eu acredito que essa política esportiva é bem definida. A gente tem sistemas bem claros de financiamento, tanto de clubes, como de Confederações, de comitês, como comitê Olímpico (COB), Paralímpico (CPB), comitê de clubes (CBC); a gente tem as leis de incentivo, que tratam também do financiamento; e claro, tudo isso embaixo do guarda-chuva do Ministério da Cidadania, Secretaria Especial de Esportes... Então eu acredito que ela seja bem definida. Mas se é bem sucedida, se é eficaz, se realmente atinge os objetivos... é uma outra história. Mas eu acredito que ela é bem definida na medida em que você consegue identificar as principais organizações que envolve, ou que estão envolvidas diretamente nisso. (DS)

O Brasil tem uma política esportiva, que não está necessariamente escrita a política, mas nós temos uma lei geral do esporte, que vive uma dinâmica constante, frequentemente alterada com projetos de lei, e emendas, e decretos. (...) Mas a nossa política esportiva basicamente está no artigo 217 da Constituição, e na lei geral do esporte, na lei 9615/1998, conhecida como Lei Pelé e todas suas mudanças. (LG)

CR acredita que o Brasil possui uma política nacional de esportes bem definida, mas ressalva que isso ocorre apenas “no papel”. Este entrevistado argumenta que há leis e regulamentações que foram definidas desde a lei Pelé, que havia uma política com diretrizes gerais, contudo entende que isto foi se perdendo ao longo do tempo com as diversas mudanças de governo. Mas “que existe, existe; existe alguém que pensa sobre isso, que é normalmente quem está dentro da atividade esportiva que pensa. Mas acaba ficando compartimentado esse pensamento.” (CR)

LG corrobora esta percepção das definições quanto ao esporte ficarem compartimentada, ressaltando que o esporte nacional possui várias vertentes, forçando a política nacional a ser multifacetada:

A nossa política esportiva existente, ela tem multipartes, é dividida em várias partes, porque nós temos vários elementos: o futebol amador, o futebol profissional; o papel do esporte escolar, o esporte educacional; o papel dos clubes, que têm, até hoje... o clubes no Brasil tem um papel fundamental na promoção do esporte; aí temos o esporte militar; o universo olímpico; o (universo) paralímpico; as modalidades; as entidades não olímpicas... Então isso tudo é um arcabouço, que faz o esporte brasileiro. Então ele realmente é multifacetado. (LG)

RL observa que esta realidade multifacetada do esporte possui ainda um outro agravante, que são as fronteiras entre as manifestações esportivas, questionando o que é esporte amador, de base, de alto rendimento jovem, competição de clubes sociais, esporte escolar, esporte universitário... RL entende que em diversos pontos essas definições se confundem, e isso apresenta um desafio a mais para a construção de um PND que busque abraçar todo o esporte nacional. IS e FB ressaltam, contudo, que a falta de integração e de diálogo entre a gestão das diversas manifestações acaba por gerar problemas para o desenvolvimento do esporte no país. IS entende que um dos mais claros, atualmente, é a falta de uma transição estruturada entre o esporte de formação e o de alto rendimento, devido a cada gestor “cuidar do seu”, e não haver uma gestão ou diretriz geral que guie as ações de uma forma integrada.

4.3.4 Percepção 3: Plano de Governo x Plano de Estado

Há ainda uma terceira corrente de pensamento com relação a esta questão. Quase a metade dos entrevistados (AM, NA, CR, FM, IS, JG e RA) entende que a política de esportes do país, atualmente, é uma política de governo, e não de Estado. Ou seja: embora não haja um PND aprovado, e o arcabouço legislativo tenha definições diversas que ajudam a manter o apoio governamental ao esporte nacional, as variações de execução deste apoio quando há mudança de governo (federal, estadual e municipal) são, ainda assim, bastante numerosas. E, em muitos casos, acabam impedindo a continuidade das políticas previamente definidas.

É importante ressaltar que esta ausência de continuidade teve eco também em entrevistados que responderam “sim” ou “não” à pergunta em questão, como LG, EA e KM. Pode-se dizer, portanto, que há um consenso geral de que o país tem um relevante problema de continuidade em sua política – ou nas ações de execução – de esportes. JG e FM explicam como as mudanças políticas geram este desafio:

Você tem muita mudança na gestão, né. Então você começa alguma coisa, depois muda gestão, você começa tudo de novo, você muda gestão, e você começa tudo de novo... e é muito complicado você trabalhar assim. E você quer que algo aconteça em meio a tantas mudanças. Então a gente precisa realmente de políticas que sejam mais perenes para que as coisas aconteçam de uma forma mais contínua. (FM)

A gente tem uma política esportiva bem definida... por governo. (...) É uma política esportiva de GOVERNO. A gente não tem uma política esportiva de Estado. O que eu quero dizer com isso? É que não existe um plano de governo partidário, uma política esportiva do Estado, não existe. O dinheiro é utilizado a cada governo. Então alguns governos dão muito dinheiro na ponta, dão muito dinheiro para o atleta, e não investem em centros de treinamento, em base, aquilo tudo que eu te falei de investir no Brasil. (...) Uma pessoa do executivo vai pegar e vai implementar uma política dele; mas quando ele sair, aquilo vai acabar. E isso eu acho que é um dos principais pontos fracos que tem o nosso país - a falta de continuidade das políticas de esporte. (JG)

RA, que trabalhou por mais de 20 anos nas secretarias de esporte de diversos governos federais, concorda com esta visão. E explica em detalhes como as mudanças de governo impactam o desenvolvimento do esporte no país:

Eu convivi muito com essas trocas de programas, de projetos. Agora é o programa tal que é o bom; agora é o programa tal; agora é o programa tal... E por mais que ficassem algumas pessoas de uma gestão para outra... tem história da política partidária mesmo, tipo “eu não posso usar o mesmo nome que tinha antes”, até “os teóricos de determinadas linhas não podem ser os teóricos de agora”... Então muda a teoria, muda a... cara... assim, é uma loucura! Esse país é uma loucura! Quando você fala em programas e projetos, você fala em programas nacionais, estaduais, municipais... quer dizer, você tem assim uma sobreposição de ações, uma sobreposição de dinheiro; por outro lado; você tem ações que não são relacionadas por ninguém, por nenhum desses entes, nem pelos entes privados. Então é isso, é esse balaio aí... (...) Então realmente nossa política ainda não existe. (RA)

JG lembra que existe o que alguns entendem por políticas perenes, que não ficam à mercê do governo de momento, por estarem amarradas por leis, obrigando o governo a cumpri-las. Ressalta, contudo, que, mesmo assim, acabam virando, em muitos casos, política de governo, e não de Estado:

Um presidente, um prefeito ou um governador, ele não pode simplesmente acabar com a secretaria, deixar de investir no esporte. Porque? Porque existem legislações sobre isso. Então as políticas desportivas que existem são de governo; não são nacionais, não são federais. As políticas que existem são executivas. O executor chega e escolhe o que quer fazer. Ele não pode deixar de cumprir a lei. Mas se ele for do esporte, ele vai fazer mais campeonato; se ele for social, vai fazer mais escolinhas; se ele for mais populista ou tiver objetivo de ter um outro cargo político, ele vai construir quadras na favela, ele vai fazer eventos sociais no final de semana... Então são políticas de governo. (JG)

Tentando construir uma solução, AN explica o que, em sua visão, é o elemento mais relevante para o país ter uma política nacional de esportes: uma estabilidade.

Acho que o ponto central aqui é, em primeiro lugar, a estabilidade. O esporte já esteve vinculado à Saúde, à Cultura, ao Turismo, já foi Diretoria, já foi Secretaria vinculada à Presidência da República, já foi Ministério, hoje é uma Secretaria Especial vinculada a um Ministério... então esse dinamismo, eu diria assim, da nossa cultura política, talvez não contribua muito positivamente, para o Brasil possuir uma política esportiva muito bem definida. (AN)

AM, contudo, observa que ter estabilidade é muito difícil, e entende que a mudança de governo provoque alterações nas políticas públicas mas considera que isso faz parte do jogo político. Contudo, acredita que algumas diretrizes gerais poderiam ao menos ser mantidas, visando manter alguma continuidade de tais políticas:

O ano que vem nós temos eleição, se mudar o governo vem um novo, e aí começa tudo do zero de novo, e não deveria ser assim, como não é nos outros países desenvolvidos. Eles sabem o que eles querem do esporte. Você pode às vezes determinar, isso eu entendo, algumas modificações de como implementar a política macro. Determinado indivíduo pode achar “ah, o melhor caminho para chegar lá é por aqui”; aí o outro diz “também quero chegar lá, mas só que o caminho é por ali!”. Aí é de governo pra governo, de pessoa para pessoa; mas você teria um objetivo comum, de chegar ao mesmo lugar. Isso é política pública. (AM)

Finalmente, ressalta-se que este debate, embora tenha tomado grande relevância durante a realização das entrevistas, não foi observado durante as observações de campo, como em Assembleias, reuniões de trabalho, seminários ou *webinars* sobre gestão do esporte. O pesquisador só tomou conhecimento da discussão sobre o PND em curso em Brasília após o início das entrevistas. Isso indica que a discussão em torno de um plano nacional para o esporte ainda não é de domínio público dos stakeholders do esporte, estando aparentemente muito restrita a determinados círculos.

4.4 Categoria D: Stakeholders do esporte: identificação e saliência

Esta categoria apresenta os resultados colhidos nas respostas às perguntas #3 e #4, que buscavam listar os stakeholders do esporte nacional, bem como identificar o seu grau de saliência, ou seja, quais possuem o maior poder de influência, especialmente com relação à formulação, execução e avaliação de políticas públicas para o esporte. Nesse contexto, buscou-se consolidar as respostas fornecidas no momento em que o entrevistado respondeu à pergunta – porque era neste momento que ele estava pensando quais stakeholders são influentes no esporte. Houve casos em que o entrevistado citou, em outro momento da entrevista, um stakeholder que não havia citado quando da resposta a essa pergunta; nesses casos, esse stakeholder não foi marcado como tal porque a mera menção a ele não garante que o entrevistado tenha a percepção de que o citado stakeholder realmente é um stakeholder com algum grau de influência. Por exemplo, se um entrevistado, ao responder as perguntas #3 e #4 indicou os stakeholders A, B e C, e em resposta à pergunta #9 citou o stakeholder D, então este não foi considerado para este entrevistado como uma resposta válida

para esta categoria. O Quadro 20 apresenta os resultados desta categoria de forma consolidada.

Quadro 20: Stakeholders do esporte brasileiro

Entrevistado	Org. Esportivas 3o Setor							Governamentais							Outros																
	COB	Clubes	Confederações	CBC	CPB	Conselhos e Associações	Federações	CBDE / CBDE	ONGs e projetos sociais	Gov Federal	Min. da Cidadania / SEE	Min da Defesa / CDMB	Forças Armadas	Legislativo	Sec Estaduais	Sec Municipais	Empresas estatais	Atletas pelo Brasil; Atletas	Patrocinadores	Mídia	Gestor	Cidadão	Futebol	Políticos	Treinadores	Ligas	Pais do atleta	Academias	Empresários	Escolas	Consumidores
AM	X	X	X	X	X		X										X														
AP	X	X	X			X						X					X	X		X				X							
AS	X	X	X	X	X	X										X											X				
CP	X								X	X	X					X															
CR	X	X		X	X			X				X		X	X																
DS	X	X	X	X	X		X		X	X						X		X	X				X								X
EA		X		X													X	X	X	X								X			
FB						X											X	X	X												
FM		X						X	X	X	X		X	X	X		X						X								
IS	X		X						X				X				X														
JG	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X				X	X					X
KM	X		X																												
LG	X		X	X	X		X					X					X					X									
AN		X	X	X		X	X			X	X		X				X				X										
RA	X			X	X	X			X											X		X									
RL	X	X			X		X		X	X		X					X														
	12	10	9	9	7	5	4	4	1	7	6	3	4	4	3	3	3	10	4	4	3	3	2	2	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: elaborado pelo autor.

Notou-se que os entrevistados, no conjunto, citaram mais grupos de stakeholders do que o levantamento realizado na revisão bibliográfica (17), descrita na sessão 2.3 e em Mosca et al. (2020). Foram, ao total, 31 grupos, que foram divididos em três categorias: Organizações esportivas de terceiro setor; Entidades governamentais; e Outros stakeholders.

4.4.1 Saliência dos Stakeholders

Os entrevistados indicaram quais, desses 31 grupos de stakeholders, são mais relevantes ou possuem maior influência no esporte no país. Os resultados apontam predominância do COB como stakeholder mais saliente, sem, contudo, aparentar uma alta legitimidade neste apontamento: seis entrevistados, menos da metade, mencionaram este stakeholder. Contudo, não há consenso sobre quem seria o segundo stakeholder mais saliente. Os demais grupos foram mencionados apenas duas vezes (Governo Federal, SEE, CPB, CBC, Clubes, Gestores e o Futebol, ou a “bancada da bola”, como define LG) ou por apenas um entrevistado (Confederações, Legislativo e FA), indicando que a saliência dos stakeholders do esporte brasileiro, atualmente, está bastante segmentada, podendo indicar um baixo poder de influência nas decisões referentes aos investimentos públicos para o esporte no país.

De fato, RL e AM acreditam que muitas das vitórias do esporte no passado (como a promulgação de leis que garantiram fontes de financiamento público ao esporte, como a LAP, a LIE e o programa bolsa-atleta) se devem, em boa parte, à força do COB como stakeholder, à época. RL afirma que “durante um certo período de tempo o COB foi o principal stakeholder, com o maior poder de influência. A partir dessa consolidação desse financiamento, outros atores começam a se manifestar” (RL), e cita os atletas e os clubes vindo a reboque da força do COB. Contudo, após os escândalos ocorridos, há uma percepção de que o COB perdeu força e legitimidade: “o COB saiu de uma fase onde era a entidade quase que onipresente da promoção do olimpismo no Brasil (...), de uma posição de protagonista, líder desse segmento, para o campo defensivo.” (LG), não sendo até o momento substituído por outro grupo de partes interessadas nesse papel. Este fato é corroborado pela observação de campo: em diversos momentos, atores do esporte comentam sobre a legitimidade e força atual do COB, reduzidas, atualmente, em comparação com a saliência percebida à época dos megaeventos.

Cabe ressaltar que, se somarmos as duas menções para Governo Federal, com as duas recebidas pela SEE, o governo passa a ter maior destaque, com quatro

menções. Por um lado, isso é visto com cautela, dado que alguns stakeholders entendem que o protagonismo das decisões relativas ao esporte deveria advir de organismos, ou indivíduos, não governamentais, que possuem outros objetivos distintos do desenvolvimento do esporte. Por outro lado, alguns stakeholders entendem que, às vezes, o governo acaba mesmo ocupando o vácuo de poder, lembrando que foi o próprio governo e o Poder Legislativo quem, na ausência da influência e da atuação de grupos como os atletas ou entidades esportivas privadas, lutou para reincluir a educação física como disciplina obrigatória na base curricular de educação.

4.4.2 Organizações esportivas de terceiro setor

Agrupam as entidades privadas, do terceiro setor, criadas para atuar diretamente no esporte. Foram citados: COB; Clubes esportivos; Confederações esportivas; CBC; CPB; Conselhos e Associações diversas (como o Conselho Nacional do Esporte); Federações esportivas, entes que compõem uma Confederação mas tem autonomia de captação de verbas e capilaridade maior que a das Confederações; CBDE e CBDU, que são confederações mas, diferentemente das anteriormente citadas, têm foco no desporto escolar e universitário, e recebem financiamento público de forma direta; bem como organizações não-governamentais e projetos sociais criados para fomentar o esporte.

4.4.2.1 Comitê Olímpico Brasileiro (COB)

Dos 31 grupos de stakeholders mencionados, o mais citado foi o COB, por 12 dos 16 entrevistados. Adicionalmente, o COB é percebido por stakeholders como DS, CR, CP, AM, RA e AP como um dos, ou o mais, relevante, de “influência fundamental” no esporte brasileiro, seja pela sua responsabilidade na descentralização dos recursos arrecadados via concursos prognósticos, seja na influência para a formação de políticas públicas. AM observa que o COB acaba tendo maior facilidade de se relacionar com os entes governamentais do que os atletas, que deveriam ter um

protagonismo maior, mas não têm – em uma discussão que será apresentada na sessão específica sobre os atletas.

CR enxerga um desafio existente para o desenvolvimento do esporte brasileiro por haver muita descentralização, em aspectos diversos. Mas ele entende que o COB ajuda a dar maior unicidade ao esporte, reunindo federações, confederações e entes diversos, e vai além, observando que uma das deficiências do setor é a baixa especialização de seus gestores; nesse contexto, alerta para a importância de iniciativas como o Instituto Olímpico Brasileiro (IOB), que, anualmente, além de vir formando diversos gestores, ainda auxilia também a dar uma unidade de pensamento, elevando e compartilhando conhecimento entre atores do esporte.

Como o COB é responsável pelo movimento olímpico no Brasil, ou seja, está diretamente relacionado ao esporte de alto rendimento, o entrevistador, em diversos momentos, questionou os entrevistados se o fato do COB ter sido identificado como um stakeholder com alto grau de saliência seria indicativo de um possível privilégio ao financiamento do esporte de alto rendimento. CR respondeu que não, e que acredita que o COB também atua bastante em favor do esporte de formação:

Quando a gente olha o COB, os produtos que o COB produz e oferece, ele bate todas as vertentes. Ele tem um programa voltado para educação, para as crianças, que é o que realmente ela necessita, que vai fazer essa prevenção de saúde também, que vai fazer o efeito preventivo na saúde; mas também vai ter aquele atleta de alto rendimento. E a formação de atletas de alto rendimento... a gente leva aí pelo menos cinco, dez anos... e cinco se for um iluminado... mas vai aí pelo menos uns oito anos para se formar uma atleta de alto rendimento. Mas o COB bate bem isso. Por incrível que pareça, ele deveria estar voltado apenas para o alto rendimento, é a prioridade do COB sim, mas ele bate todas as outras, porque ele sabe que isso tudo é um trabalho de longo prazo né. (CR)

Um outro aspecto com relação ao grau de saliência do COB é que, apesar de ser visto por diversos entrevistados como um stakeholder de grande relevância, alguns, como IS, LG e RL entendem que, atualmente, o COB e os entes públicos, formadores de políticas públicas, “não tenham uma relação tão próxima quanto poderiam ter, de trabalho conjunto.” (IS). LG atribui isso aos processos criminais que dirigentes da entidade e demais envolvidos sofreram no passado recente:

As entidades foram colocadas em dúvida, em cheque, numa espécie de operação Mãos Limpas que o Brasil passou. Parte está sendo desfeita agora, mas, enfim, o Brasil passou por um processo de questionamento das instituições públicas e privadas, ou da relação incestuosa entre elas. Muitas dessas entidades tiveram a credibilidade colocada em xeque. Então o COB passou por um processo de desgaste; a CBF até hoje ainda passa. (...) Então o COB saiu de uma fase onde era a entidade quase que onipresente da promoção do olimpismo no Brasil, e nós vivemos uma fase aonde o fim justificava os meios. Em tudo. Na política Federal, na política econômica... E o Brasil que se lançou a sediar os principais eventos da humanidade tinha prazo, que era a realização dos grandes eventos, como os jogos pan-americanos, jogos mundiais militares, Copa do Mundo da Fifa, Olimpíadas e paralimpíadas... Então nessa fase essas instituições tinham um poder muito grande. Passados os grandes eventos veio o questionamento dos gastos públicos, da qualidade dos gastos públicos; do desperdício de recursos; e da ausência do chamado legado prometido. Então essas entidades saíram de uma posição de protagonista, líder desse segmento, para o campo defensivo. Mas eu entendo que elas se protegeram, passaram por um momento de questionamento e mudanças de governança. Mudanças que, de modo geral, foram positivas. Podem estar aquém de um cenário ideal, mas estão muito além do que estava no passado.(LG)

RL corrobora a percepção de LG. Em sua opinião, o COB foi o grande responsável pela formulação das leis e projetos mais importantes e perenes que o esporte tem até hoje, como a Lei Agnelo-Piva e o Bolsa-Pódio graças também à sua boa interlocução com o extinto Ministério dos Esportes. RL entende também que, neste processo, outros atores se beneficiaram da influência do COB, como o CPB, a CBDE e a CBDU. RL enxerga ainda que a queda de influência do COB, bem como a extinção desse ministério são, atualmente, grandes desafios para o desenvolvimento de uma política nacional de esportes:

Olha, na origem, o principal stakeholder, e o que realmente influenciou e foi em busca de uma política pública de um financiamento, foi o COB. Esse é o único que tinha algum papel mais relevante na origem, e que deu origem à lei agnelo-piva em 2002. Essa articulação é uma articulação basicamente do COB. (...) Eu digo que até 2016, mais ou menos, o COB é o principal stakeholder, com variações nesse tempo. Ele começa muito hegemônico e depois disso vai se fragmentando, outros atores vão entrando. Mas com muita dificuldade. (...) Então a partir de 2013, numa crescente, o Ministério do Esporte começa a ser, com o COB, os principais stakeholders nesse sentido. Nesse período, atletas começam a ter um protagonismo maior, clubes começam a ter, o CPB se consolida e começa também a ter um respeito muito grande. O que que acontece depois? No final, com a crise no COB, com as denúncias, depois a queda do presidente Nuzman, tudo isso... há um esvaziamento desse papel do COB, e com o fechamento, a extinção do Ministério do Esporte você sai. Então um pouco dessa resposta, do item 2; um pouco dessa crise e da ausência de política esportiva hoje, também está relacionada à ausência desses dois principais

stakeholders que no ciclo anterior foram os responsáveis por essa formulação, implementação e avaliação (de políticas para o esporte). (RL)

4.4.2.2 Clubes esportivos

Além de ter sido o segundo stakeholder mais citado, mencionado por 10 entrevistados, há uma percepção também sobre sua relevância para o esporte brasileiro. AM, por exemplo, entende que os clubes possuem papel primordial:

O clube é a célula-mater do esporte no Brasil. É o clube quem forma o atleta. O atleta é do clube, o clube paga o seu salário, o clube paga a sua fisioterapia, o seu médico, o seu fisiologista, no dia-a-dia das Confederações. E o comitê Olímpico convoca os atletas para os suas competições internacionais. Então os clubes têm um papel fundamental hoje no cenário esportivo do Brasil. (AM)

O fato de, no Brasil, os clubes formarem os atletas, especialmente os de alto rendimento, gera alguns problemas. Entrevistados como CR e DS citaram que há, atualmente, uma dependência muito grande de muito poucos clubes. Os entrevistados que mencionaram este stakeholder citaram usualmente os mesmos clubes: Esporte Clube Pinheiros (SP), Minas Tênis Clube (MG), Grêmio Náutico União (RS) e Sociedade Ginástica de Porto Alegre - SOGIPA (RS), além de clubes de futebol que suportam de alguma forma outros esportes, como o Clube de Regatas do Flamengo e o Fluminense Football Club.

DS alerta para o risco dessa concentração de atletas em poucos clubes, lembrando que...

...o Pinheiros recentemente teve um corte significativo aí no esporte olímpico... você vê que traz um impacto direto para a equipe que vai para a Tokio2020; é uma preocupação do Comitê Olímpico quando o Minas ou o Pinheiros ou um grande clube desses no Brasil faz alguma medida de corte, porque você sabe que a gente vai ter problemas.(DS)

Outro problema advém do fato de que boa parte da população brasileira, devido a questões econômicas, não tem acesso a clubes. Em alguns casos, como observa FM, o acesso do cidadão ao esporte acaba sendo por meio de projetos sociais; mas de forma geral esta estrutura de acesso ao esporte acaba sendo incipiente e criando uma dificuldade ao desenvolvimento do esporte nacional.

Finalmente, foi ressaltado o conflito existente, nesses clubes formadores de atletas, entre os sócios do clube, que pagam as mensalidades e sustentam o clube, e os atletas, que recebem remuneração. Os conflitos podem ser de ordem financeira (com sócios, por exemplo, reclamando que determinado atleta está recebendo muito mais do que deveria) ou de uso das dependências do clube. CR cita o caso do Minas Tênis, que apoiava bastante a natação: “muitas das vezes o melhor horário da piscina por exemplo, era reservado aos atletas. Hoje em dia, o Minas tem um horário priorizado para os sócios, porque são quem sustenta os custos do clube, inclusive com o atleta de alto rendimento” (CR). Há clubes onde o conflito financeiro inexistente, atenuando o conflito de uso das dependências: diversos clubes sociais, que possuem escolinhas, recebem dinheiro dos participantes matriculados para mantê-las, ocupando, contudo, os ginásios e demais praças esportivas do clube. O esporte social e de lazer, diferentemente do de alto rendimento, se desenvolve, assim, de forma mais fluida, dentro dos clubes.

4.4.2.3 Federações e Confederações esportivas

Na governança esportiva, as Federações, mencionadas por 4 dos 16 entrevistados, são constituídas por clubes esportivos. São entidade regionais e, portanto, possuem maior capilaridade que as Confederações. DS entende que as Federações estaduais também alguma relevância, mas “aí com menos influência, porque elas são muito dependentes ou do pagamento ali dos seus associados, dos seus Federados, ou de um programa ou uma ação da Confederação Nacional.” (DS).

Constituídas a partir de um conjunto de Federações, as Confederações são responsáveis pelo desenvolvimento de modalidades e donas de propriedades esportivas. O COB, responsável pela descentralização de recursos dos valores recebidos conforme a LAP, abrange 35 Confederações olímpicas, sete Confederações “reconhecidas” e 13 “vinculadas”, como as Confederações Brasileiras de Capoeira, de Boliche e de Futsal. Pelo fato de serem os destinatários finais dos valores descentralizados do COB, as Confederações, citadas por nove dos 16 entrevistados, foram apontadas como um stakeholder relevante para o desenvolvimento do esporte

nacional – e para alguns, como IS e KM, como o mais relevante. DS explica como se dá essa influência e relevância:

(...) aí a gente vem descendo nesse sistema do desporto brasileiro, com as Confederações que, a partir do momento que recebem essa descentralização do COB, elas também têm uma força muito grande na decisão para onde vai esse recurso, né, na estratégia. O plano estratégico delas precisa ter isso claro. Mas ela, no final, é que tem a caneta na mão para definir o que que vai ser feito com o recurso descentralizado (que recebe do COB). (DS)

KM corrobora essa visão. Para ele, são as Confederações e Federações que “ditam as regras”, e observa que o COB, quando quer saber algo sobre alguma modalidade, é a elas que recorre. Este entrevistado faz críticas ao modelo de atuação e de estrutura das Confederações:

Muitas federações possuem hoje dirigentes que estão no cargo há 20 anos, há 25 anos, e a gente está hoje numa realidade diferente. A gente está vivendo num mundo diferente. E às vezes o que essas Federações pensam, imaginam, no esporte... às vezes não é o caminho mais atual, digamos, a ser trilhado. (...) O maior problema é esse, as Confederações não querem saber como que você vai chegar lá, não vão te apoiar para que isso aconteça. E são as promotoras do esporte. Você quer fazer um campeonato, isso está com a Federação... é a Confederação que está ali abraçando... É difícil. Teria que mudar da água para o vinho tudo, muita coisa, para a gente voltar a ter um espírito esportivo, e a gente tentar a fazer algo... (KM)

LG lembra da relevância de Confederações não-olímpicas, citando a de automobilismo. Alguns entrevistados, como AN, lembram que esse status pode variar de acordo com o ciclo olímpico, à luz dos esportes que o COI inclui ou exclui regularmente dos Jogos Olímpicos. AN observa também que o fato das Confederações estarem ou não vinculadas ao COB influencia o seu próprio poder de influência, posto que, estando vinculadas, recebem verbas descentralizadas da LAP, e assim são mais influentes, inclusive junto às Federações ou Associações estaduais. AN observa ainda que outro fator que impacta o poder de influência de uma Confederação advém da governança do seu esporte:

A realidade hoje é que a gente tem, por exemplo, 10 entidades que administram o Caratê nacionalmente. Uma é filiada ao COB, as outras, não. Depois da olimpíada agora, todas vão deixar de ser olímpicas. Então a gente tem, de certa forma... não sei qual é o nome disso, né ... hehehe... mas é uma confusão no meio esportivo, pelo menos nesse aspecto... (AN)

4.4.2.4 Comitê Brasileiro de Clubes (CBC)

Outro stakeholder mencionado pela maioria dos entrevistados (9), o CBC foi criado em 1990, ainda com o nome de Confederação Brasileira de Clubes. Nesta época, seu foco era incentivar a criação das primeiras federações estaduais, bem como instituir e apoiar a realização de Congressos para o aprimoramento do nosso segmento. Em 2002, o CBC apoiou a constituição da FENACLUBES, entidade sindical de 1º grau, para atuar de forma conjunta na defesa dos Clubes junto ao Congresso Nacional e o Governo Federal. Esta entidade foi mencionada por dois entrevistados, com ambas as menções feitas em conjunto com o CBC.

A relevância do CBC para o esporte brasileiro passa pela sua influência na formulação do arcabouço legal existente hoje no país, tais como a criação do programa Bolsa Atleta (Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004), a Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte (Lei 11.438/2006), e a Lei nº 12.395/2011, que alterou a Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e inseriu o CBC no Sistema Nacional do Desporto - SND, como representante do segmento de clubes, atribuindo o correspondente a 0,5% dos valores recebidos nos concursos de prognósticos federais para a formação de atletas – o que passou, então, a ser a única missão institucional do CBC. Essa arrecadação, considerada “muito justa” pelos entrevistados, dá poder ao CBC, até certo ponto discricionário, de fomentar o esporte – e, por esta razão, este stakeholder possui alto grau de saliência e relevância no esporte brasileiro.

4.4.2.5 Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB)

O CPB, mencionado por sete entrevistados, foi criado em 1995. Possui como missão “promover o esporte Paralímpico da iniciação ao alto rendimento, e a inclusão da pessoa com deficiência na sociedade” (COMITÊ PARALÍMPICO DO BRASIL, 2021). É outra instituição beneficiária da arrecadação dos concursos prognósticos, que utiliza para atingir a sua missão, como afirma DS: “Entendo que o COB e o CPB são importantes stakeholders nesse processo porque recebem os recursos da loteria e

eles descentralizam, definem a forma de descentralização, os requisitos para essa descentralização, e portanto tem uma grande influência nesse processo”.

Segundo LG, “vem ganhando relevância a cada ciclo (olímpico) que se passa”. RA corrobora a opinião de LG e faz uma comparação entre o desporto paralímpico e o educacional. Embora este último seja mais comentado, tenha bem mais indivíduos praticantes e tenha um potencial de alcance muito mais elevado que o desporto paralímpico, dado que é aplicável a todos os estudantes, o desporto paralímpico, em sua opinião, vem ganhando maior força institucional do que o escolar:

O CPB teve várias vitórias (ao longo dos últimos anos); ele consegue assim um financiamento federal bem pesado, bem pesado, e por lei. Então eles buscam isso, eles atuam nisso, enquanto eu não vejo assim quando falam “ah, o esporte escolar é importante”... Não vejo a mobilização de educadores com relação ao esporte. Zero. Não vejo. Nunca cheguei a ver isso palpável nesse tempo todo em que eu vivi dentro de órgão público. (RA)

O crescimento do paradesporto passa, segundo EA, pelo fato de que, além do futebol, os esportes de inclusão social, como o desporto paralímpico, geram maior aceitação e receptividade para serem a destinação de financiamentos ou de leis que garantem tal financiamento. EA observa que

o poder de influência maior com relação ao financiamento público (...) é daqueles que propõem projetos de esporte social, de esporte... e olha que eu trabalho com o esporte de alto rendimento hein... mas aqueles que propõem um esporte com vínculo social, eles têm maior poder de influência com relação a esse financiamento público. (...) Eu entendo que quanto maior a tua militância no esporte inclusivo social, você vai ter mais poder de influência no financiamento público. (EA)

Ao contrário do COB, LG acredita que o CPB não sofreu institucionalmente com desgaste de sua imagem nesta última década, tendo ocorrido apenas “um desgaste mais interno do segmento, do que público, e conseguiu sobreviver melhor a essa fase”, o que ajuda a aumentar a credibilidade e, assim, o grau de saliência deste stakeholder.

4.4.2.6 Conselhos e Associações diversas

Cinco entrevistados citaram conselhos e associações como stakeholders participantes. Contudo, não há uma percepção de que sejam efetivos ou realmente relevantes – comparativamente a outros stakeholders mencionados – para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao esporte. Há uma exceção: a associação Atletas pelo Brasil, que será discutida mais adiante.

O Conselho Nacional do Esporte (CNE), mencionado três vezes, é um colegiado de assessoria ao Ministro do Cidadania no desenvolvimento de políticas em prol do desporto nacional, composto por 22 representantes de diversas entidades do desporto nacional (como diversas Secretarias Nacionais, CDMB, COB, CBDE, CBDU, CONFEF, CPB), além de três indivíduos “representantes do esporte nacional”(http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte/membros). As demais citações foram genéricas, a conselhos e associações em geral. Corroborando sua baixa influência e, portanto, baixo grau de saliência, RA observou:

Eu vejo que em determinado momento, por exemplo na época de um governo de esquerda, essas entidades sociais tinham um peso forte nisso, até no esporte. Tanto é que foram feitas algumas conferências, né, para discutir o esporte e tal, com esse olhar da sociedade. Mas assim, você vê... do mesmo jeito que isso veio, desapareceu. Então no meu entendimento, apesar de ter tido um momento, não é um stakeholder forte. (RA)

EA citou a organização Sou do Esporte, associação sem fins lucrativos que atua como rede de relacionamento entre atletas, entidades esportivas, poder público e o setor privado com o objetivo de massificar o esporte de desenvolvimento e estimular as boas práticas e a governança no esporte brasileiro. Contudo, o fez ao longo de sua entrevista, e não em resposta direta à pergunta; logo, não foi registrado nessa categoria.

4.4.2.7 CBDE e CBDU

Conforme destacado na sessão 4.2.6, a Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE) também recebem recursos da lei das loterias, e por este motivo foram citadas por quatro entrevistados como stakeholders do esporte. FM lembra que os valores são recebidos de forma direta, sem necessidade de descentralização (como na relação entre o COB e as Confederações), bem como possuem discricionariedade no investimento e fomento ao esporte, o que lhes confere maior poder e, portanto, maior grau de saliência.

4.4.2.8 Organizações não-governamentais (ONGs) e Projetos Sociais

Embora FM tenha mencionado a relevância dos projetos sociais na formação esportiva do cidadão, e até do alto rendimento, entendendo que tais ONGs e projetos acabam sendo a única janela de acesso ao esporte para muitos brasileiros, e sobretudo ao esporte de alto rendimento, não o fez ao responder as questões #3 e #4, e portanto não foi considerada na consolidação dos resultados deste stakeholder.

JG, contudo, o único a mencionar tal fato diretamente, como resposta à pergunta, corrobora a percepção de FM, indicando que os projetos sociais, por cobrirem parcela considerável de brasileiros sem acesso a clubes, possuem papel relevante para o desenvolvimento do esporte. Também sem citar diretamente tais entidades como stakeholders relevantes, CP e CR corroboram a importância dos projetos sociais nesse sentido, citando o PROFESP e o PJP, das FA, para a melhoria das condições sociais e da qualidade de vida das famílias dos participantes atendidos por tais projetos.

4.4.3 Entidades governamentais:

Esta categoria agrupa as entidades dos poderes Executivo ou Legislativo, que atuam direta ou indiretamente no esporte brasileiro. Foram citados: o próprio governo federal, de forma mais genérica; o Ministério da Cidadania e a sua Secretaria

Especial do Esporte (SEE), órgão federal responsável pela coordenação da política nacional de desenvolvimento da prática esportiva; o Ministério da Defesa e/ou o seu Conselho do Desporto Militar Brasileiro (CDMB), responsável por elaborar o planejamento estratégico do desporto militar para as Forças Armadas, incluindo o Programa de Incorporação de Atletas de Alto Rendimento (PAAR), o Projeto Forças no Esporte (PROFESP) e o Projeto João do Pulo (PJP); as próprias Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), responsáveis pela execução de todos esses projetos e programas, do desporto militar em geral e da manutenção de alguns legados olímpicos; Secretarias Estaduais e Municipais do esporte; o Poder Legislativo, incluindo suas comissões; e as empresas estatais ou de capital misto.

4.4.3.1 Governo Federal

A entidade governamental mais citada, o governo federal, foi mencionada a mesma quantidade de vezes (sete) que o quinto stakeholder mais mencionado da categoria anterior, “organizações esportivas do terceiro setor”, o que indica, para toda a categoria “entidades governamentais”, uma relevância aparentemente menor do que a percebida para os stakeholders daquela categoria.

Ainda assim, para alguns entrevistados, como DS, o governo foi considerado como o stakeholder mais importante, com grau de saliência bastante elevado. E foi também o mais citado desta categoria. Cabe ressaltar que, nos casos em que a única entidade do governo citada foi a SEE, do Ministério da Cidadania, a categorização foi feita em favor desta Secretaria, a ser apresentada mais adiante. Aqui, o registro foi realizado quando o entrevistado falava de forma genérica sobre o governo federal, ou incluía outros entes federais, como fez JG:

O esporte brasileiro é muito amplo, ele vai desde o pai e da mãe, que fomentam um atleta, até o financiador. E aí eu encerro com o próprio governo federal. Porque dentro do governo federal você tem como stakeholders ou como parte interessadas os outros Ministérios. O próprio Ministério da Saúde tem interesse que o esporte funcione, porque podem diminuir os casos de determinadas anomalias, ou determinadas doenças; você tem a Secretaria de Ordem Pública; você tem outros stakeholders dentro do Governo que querem que o esporte brasileiro funcione e cresça para, em último caso, até trazer voto. (JG)

RA também vê o governo federal com alto grau de relevância, observando que em alguns casos ele é o principal articulador de importantes movimentos para o esporte nacional. Como exemplo, cita o caso da saída da Educação Física como base curricular obrigatória das escolas. RA comenta que não houve movimentação relevante por parte de educadores ou outras entidades; foi graças ao próprio governo federal que a educação física foi formalmente reintegrada à base curricular – o que possui consequências diretas no desenvolvimento do desporto nacional.

Alguns entrevistados lembraram que o governo federal possui menos discricionariedade de uso dos fundos públicos destinados ao esporte do que aparenta, pois muitos deles já são carimbados, ou seja, já possuem destinação prevista por lei. Isso reduz a influência do governo. Contudo, seu poder de articulação política junto aos entes diversos – especialmente junto ao poder legislativo – é tido como um ativo de grande relevância.

4.4.3.2 Ministério da Cidadania / Secretaria Especial do Esporte (SEE)

Seis entrevistados mencionaram especificamente a SEE, que em governos anteriores tinha status de Ministério, como stakeholder de grande relevância. A SEE é constituída de seis Secretarias: Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor; Paradesporto; Alto Rendimento (SNEAR); Incentivo e Fomento ao Esporte; Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem; e Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS), que detém o maior orçamento dentre elas.

FM, Secretária da SNELIS, explica a importância do órgão:

Hoje o que se cria ou se desenha ou se pensa, a nível estratégico, é da Secretaria Especial do Esporte, que é o órgão máximo do esporte no Brasil. Não teria como ser diferente. Então a SEE tem um grande papel. Eu acho que as pessoas não têm muita percepção disso. Acho que as pessoas entendem muito pouco do que acontece aqui dentro, de como funciona; acho que antigamente existia um distanciamento muito grande. (...) Mas na parte de execução, do que já acontece e dos recursos que a gente tem, a gente depende diretamente dos municípios, das prefeituras, dos governos de estado. (FM)

AN, FM e DS lembram que a SEE detém não só o orçamento público do esporte, como é a responsável por executar emendas parlamentares recebidas e, adicionalmente, possuem o poder de propor projetos e encaminhá-los para aprovação do legislativo. FM observa ainda que só a sua secretaria, a SNELIS, uma das seis secretarias da SEE, executou em 2020, ano de pandemia (e portanto de menor movimento com relação a anos anteriores), mais de R\$500 milhões em projetos e emendas parlamentares – um orçamento maior do que o do COB.

4.4.3.3 Ministério da Defesa / Conselho do Desporto Militar Brasileiro (CDMB) e Forças Armadas (FA)

Três entrevistados (CP, FM e AN) mencionaram o Ministério da Defesa (MD) como stakeholder do esporte, à luz da relevância que o Conselho do Desporto Militar Brasileiro, ente ligado ao MD, possui para a formulação de toda a estratégia do desporto das três forças (Marinha, Exército e Aeronáutica), incluindo os projetos correlatos (PAAR, PROFESP, PJP), o desporto educacional, ministrado nas escolas das FA, bem como o esporte de tropa, praticado pelos integrantes das FA. Devido a essa relevância, o CDMB está também envolvido diretamente com a aprovação do novo PND.

Já as FA, responsáveis pela execução da estratégia definida pelo CDMB, foram citadas quatro vezes – e por entrevistados distintos (AP, CR, JG e LG). As razões descritas foram basicamente as mesmas, indicando que talvez estes dois grupos de stakeholders (CDMB/MD e FA) possam ser considerados como um único, sendo o primeiro responsável pela estratégia, e o último pela execução dos projetos esportivos. Sua relevância (de ambos os entes) cresceu após a aprovação do PAAR, como descreve LG:

O esporte militar, após a aprovação do programa Forças no Esporte, do programa olímpico (PAAR), passou a ter uma relevância muito maior do que o esporte estritamente pro meio militar; então tem uma conotação social, e tem uma conotação de apoio ao esporte de rendimento. (...) Então isso, citando alguns dos stakeholders mais importantes. (LG)

CR explica que as FA promovem o esporte por meio de três vertentes: alto rendimento, corpo de tropa e educacional. Isso confere amplitude e alcance aos esforços das FA nesse sentido, fazendo com que, para CR, tenham um papel de protagonista no desenvolvimento do esporte nacional. Adicionalmente, acrescenta que existe uma outra qualidade ao desporto desenvolvido por este stakeholder: não há predomínio entre alto rendimento, educacional e corpo de tropa.

Observa-se, contudo, que mais da metade dos entrevistados não citou nem o CDMB/MD, nem as FA de forma geral, como stakeholder do esporte.

4.4.3.4 Secretarias Estaduais e Municipais do esporte

Os três entrevistados que citaram, como stakeholders, as Secretarias Estaduais de Esporte, citaram também as respectivas Secretarias Municipais. Entende-se que a relevância desses stakeholders está relacionada à sua capilaridade, a fazer os fundos públicos chegarem a realmente quem necessita, na última ponta: o cidadão. KM observa que muito poucos chegarão ao alto rendimento, que normalmente, em sua opinião, recebe mais atenção; logo, conclui, o foco deveria ser em escolinhas, no fomento do esporte de lazer, e as Secretarias Estadual e Municipal de esportes, nesse contexto, são bastante relevantes:

Então às vezes a criança começa a fazer uma aula de Boxe na escolinha, e gosta disso... não vai pra Olimpíada, não ganhou mundial, mas gostou tanto do esporte... se formou, fez Educação Física, fez Administração né, e vai trabalhar no esporte... O esporte não é só o alto rendimento. Não é só o fim da caminhada; é um dos caminhos. Então o legal do esporte é isso: a gente não consegue enxergar quem que vai ser o cara daqui a alguns anos, principalmente quando é criança. E essa política esportiva precisaria realmente ser muito forte, para abranger o país inteiro. Principalmente (via secretarias) municipais e estaduais que, ao meu ver, é onde está o maior volume de talentos perdidos na sociedade, perdidos para outras... não digo nem atividades, mas ... tem drogas, tráfico... Então, realmente, o esporte liberta e educa; seria importante, ao meu ver muito importante, uma política mais abrangente para o esporte.(KM)

Contudo, optou-se por fazer distinção entre as mesmas porque houve uma percepção de que as secretarias municipais, mesmo com orçamento menor do que as estaduais, possuem um meio de fomento considerado poderoso, ao menos por KM, Secretário Municipal de Esportes de João Pessoa: as escolas municipais.

A Prefeitura, as prefeituras que tem no Brasil afora aí hoje, elas tem um poder muito grande nas mãos, que é o poder das escolas. E nas escolas é onde está aí o nosso ... pelo menos aqui na Secretaria é... o nosso carro-chefe aí. A gente precisa quantificar (massificar) a atividade esportiva. Não adianta a gente construir um centro de treinamento (...). Se a gente não tem aquele volume de crianças fazendo atividades, fazendo modalidades esportivas ... Isso aí para iniciativa privada, a princípio, é muito pesado; a gente sabe que a iniciativa privada dificilmente faz um projeto social e mesmo que faça não vai abranger tanto quanto uma prefeitura pode abranger, que tem acesso hoje a escolas com 30 mil alunos. Então a gente consegue ter um braço maior. Fora isso a prefeitura possui equipamentos esportivos né, variados. E isso ajuda também. Então eu acredito que isso é o principal motivo (da relevância das secretarias municipais). (KM)

CR alerta para o fato de que as secretarias estaduais e municipais possuem programas de fomento ao esporte que, contudo, não estão integrados aos programas nacionais ou a outras iniciativas. CR entende, também, que entidades como o COB, CPB e FA possuem critérios de avaliação de investimentos que acabam retroalimentando o sistema de forma positiva, colhendo dados que irão futuramente melhorar a formulação e execução dos programas; contudo, em sua opinião, “isso funciona mais no nível estadual ou municipal como uma forma de conquista de votos do que como, realmente, um programa.”

Em resumo, as secretarias estaduais e municipais de esporte foram pouco lembradas como stakeholders; apenas dois entrevistados as percebe, sobretudo as secretarias municipais, como relevantes; e há uma percepção de que questões políticas erguem-se como barreiras à adequada implementação de projetos de fomento ao esporte neste grupos.

4.4.3.5 Poder Legislativo

Composto pela câmara dos deputados, comissões legislativas do esporte, ou mesmo por deputados que atuam nas discussões sobre as leis do esporte, este stakeholders apresentou um resultado que pode indicar certa incongruência, e um problema a ser resolvido.

Embora apenas três entrevistados (IS, AN, FM e RL) tenham citado o poder legislativo como stakeholder do esporte nacional, diversos outros, ao longo da

entrevista, apontaram situações relevantes para o desenvolvimento do esporte que envolviam diretamente deputados ou comissões do poder legislativo, como a discussão sobre o PND. Adicionalmente, as notas de campos corroboram que, em seminários, cursos e reuniões, a discussão sobre a influência do poder legislativo ocorre em momentos extremamente relevantes para o esporte.

Cabem ressaltar dois pontos: (i) dos quatro entrevistados que percebem o poder legislativo como um stakeholder, três são ou já foram funcionários do Poder Executivo, trabalhando, em Brasília, em contato direto com o Legislativo; apenas IS teve esta percepção sem nunca ter exercido um cargo em Brasília, e citou este stakeholder como o mais relevante após os atletas; e (ii) todos os quatro o reconhecem como bastante relevante para o desenvolvimento do esporte nacional. Como observa AN:

E o maior poder de influência... talvez... com relação ao financiamento...são o próprio Poder Legislativo e o Executivo. A coisa pode nascer de qualquer um desses lados. A Secretaria, o Ministério, podem propor, fazem um projeto, encaminham pro Congresso, vai ser votado, discutido, vai ser aprovado, reprovado, enfim... mas têm essa prerrogativa de encaminhar um PL, por exemplo... Ou isso pode nascer dentro do próprio Legislativo. Mas o fato é que esses dois atores... talvez seja nessa arena que tenha a maior influência com relação a financiamento público, considerando inclusive que hoje quem sustenta o esporte brasileiro é a antiga Lei Agnelo-Piva. (...) Mas naturalmente que vem de uma legislação que foi discutida no Congresso, com participação no Ministério, etc. Então acho que a origem está aí. (AN)

Isso indica que, aparentemente, o poder legislativo tem um alto grau de influência que, contudo, não é percebido por diversos stakeholders. O grau de saliência desse stakeholder, definido como o grau de prioridade dado pelos gestores a determinado stakeholder (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997), nesse contexto, acaba, aparentemente, ficando abaixo do que deveria, posto que, embora possa ter grande relevância, tal poder não é percebido pelos gestores ou pelos demais stakeholders. E, no caso desta tese, a maioria destes sequer o percebem como stakeholder do esporte.

4.4.3.6 Empresas estatais ou de capital misto

Este grupo de stakeholders é constituído por empresas estatais ou de economia mista que fomentam, por meio de patrocínio, via lei de incentivo ou não, o esporte brasileiro. Conforme a revisão de literatura, este grupo é responsável por investimentos milionários no esporte brasileiro nas últimas décadas. Em diversos momentos, conforme corroborado pelas notas de campo, empresas como a Petrobras, Correios, Banco do Brasil, Eletrobras e Caixa Econômica Federal (CEF) foram apontadas como as maiores financiadoras do esporte nacional, tendo criado inclusive identificação com alguns esportes (como no caso do Banco do Brasil com o Voleibol; da natação com os Correios; dos clube de futebol com a CEF).

Contudo, somente 3 dos 16 entrevistados, ao ouvirem as questões #3 e #4, mencionaram, de alguma forma, as empresas estatais como stakeholders do esporte brasileiro. DS e CP entendem que tais empresas possuem grande relevância no cenário esportivo do Brasil:

A gente vê que os stakeholders, os principais stakeholders do esporte brasileiro, ainda são muitos deles ainda governamentais... ou são instituições de economia mista... pode ver, a Petrobras já financiou bastante o esporte, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil ... (CP)

Acho que as empresas têm mais (influência) porque você pega a lei de incentivo, por exemplo, que bota aí alguns milhões no esporte; e isso fica concentrado ali em 10 grandes empresas, normalmente bancos estatais né. (...) Então, em relação a financiamento e influência as empresas, as grandes empresas do Brasil, estatais e bancos especialmente, são os stakeholders com bastante relevância. (DS)

Tais resultados podem indicar outro aparente desvio no grau de saliência deste grupo de stakeholders, que, de acordo com as notas de campo possuem relevância muito maior do que a mencionada nas entrevistas.

4.4.4 Outros stakeholders

Esta categoria apresenta os demais grupos de stakeholders citados que não se encaixam nas categorias anteriores. Foram citados 14 grupos: Atletas (de forma geral ou em forma de associação, como a Atletas pelo Brasil); empresas patrocinadores do

esporte; empresas de mídia; gestores de entidades esportivas; o cidadão brasileiro, incluindo seu papel de contribuinte e pagador de impostos, bem como o de apostador em loterias; o Futebol (incluindo atores diversos desse esporte); políticos, que são indivíduos que possuem poder constitucional de impactar a destinação de fundos públicos para o esporte; treinadores e comissão técnica; Ligas esportivas; Pais (e família) do atleta; Academias esportivas (similares aos clubes, mas com objetivos diferentes); empresários de atletas; escolas; e consumidores de artigos e serviços esportivos, como transmissão de jogos e produtos em geral.

4.4.4.1 Atletas

Atletas foi o segundo grupo de stakeholders mais lembrado, citado por 10 dos 16 entrevistados. Há um consenso explícito sobre a importância do atleta, bem como a percepção de que sua influência na gestão do esporte nacional e na elaboração do arcabouço legislativo que rege hoje o esporte venha crescendo ao longo das últimas décadas, em muito graças à atuação de poucos atletas de renome (e, portanto, do alto rendimento) e da institucionalização da classe. Contudo, em comparação com países como os EUA, por exemplo, a saliência deste grupo de stakeholders ainda pode crescer bastante. Alguns entrevistados entendem que isso deve passar por uma institucionalização mais estruturada da classe.

A importância dos atletas é um consenso, resumido assim por AP: “Bom, são vários stakeholders. O principal é o atleta. Aí tem Comissão de Atletas, e por fim as Confederações esportivas, os clubes, as FA, que também treinam atletas... treinadores, imprensa, Conselhos diversos... Então, stakeholders, são vários. Mas ainda acho que o principal é o atleta.” (AP).

Diversos entrevistados observam que a influência do atleta vem crescendo ao longo do tempo, embora haja um consenso de que a classe de atletas não é tão coesa ou organizada quanto a dos artistas. RL entende que não são atores “com grande poder de pressão, com grande influência na sociedade como um todo”, mas observa que eles conseguiram “exercer alguma influência sobre aquela política setorial

desenvolvida por um órgão setorial que era o Ministério do Esporte”. Outros entrevistados, como IS, FB, LG e AN, também entendem que a participação e influência dos atletas, especialmente na formulação das leis do esporte, vem crescendo nas últimas décadas, e citam dois fatores para isso: uma atuação mais marcante de alguns poucos atletas de renome, como Lars Grael, e a formação de associações como importante movimento institucional nesse sentido:

E nos últimos anos associou-se a esses stakeholders o protagonista do esporte, que é o atleta; que até então não tinha voz né. Ele era apenas um artista que fazia o espetáculo acontecer mas não tinha voz representativa direta. Então a criação da Comissão Nacional de Atletas no ano de 2000; mais tarde a criação da Atletas pelo Brasil, em 2009; a mudança da lei geral dos esportes, com os Artigos 18 e 18A, garantindo a representação dos atletas nos colegiados de direção... obrigou as entidades, que lentamente foram obrigadas a colocarem de forma real o atleta representado em Federações estaduais, nas Confederações brasileiras, nos Comitês. Então hoje o atleta tem já uma presença muito mais marcante. (LG)

Sobre o bolsa-atleta, por exemplo, que talvez seja um caso que sirva de exemplo, né... Ele vem de uma demanda do próprio atleta, dos atletas. Só que tem origem também, ou pelo menos conversa paralelamente né, com a criação da Comissão Nacional de Atletas. Isso aconteceu lá em 2000, era uma demanda que vinha desde 1992 por parte de alguns atletas, sei lá, o Lars Grael, por exemplo. Em 2000 foi criada, então, a Comissão Nacional (de atletas). Seu primeiro presidente foi o Adhemar Ferreira da Silva, então já nasceu muito bem representada. E foi a partir desses atores ali que provocaram, eu diria assim, acho que era deputado à época, o Agnelo Queiroz, sobre a criação de um programa de apoio direto ao atleta. Então é uma demanda que veio dos atletas. (...) Se não coloca alguma coisa na agenda, não vai pra frente. Então eles conseguiram, na verdade, colocar isso na agenda do Congresso, para finalmente começar a discutir como seria, e formular essa política. Se discutiu então, a partir dali, 1999, 2000... e foi aprovada em 2004. (AN)

É a mobilização dos atletas... que ajudaram né, que definiram o Conselho Nacional do Esporte, a Lei Agnelo-Piva, a Lei Pelé ... não foi o político quem sentou a bunda lá, entendeu? Não foi o cara com planejamento estratégico. A gente conhece alguns personagens muito fortes, tem o Lars Grael como um militante muito forte em toda essa questão da legislação, e muita gente obviamente que tenha tido, e tenha alguma relação com o esporte, que faz esse poder. Quando, por exemplo, o bolsa-atleta é suspenso, os atletas gritam. E então aquilo ali volta, ou aumenta. Então, pra mim, a gente não percebe, que os maiores stakeholders mesmo que possuem poder de influência quanto ao financiamento público, são os atletas. (...) Se você pensar em um contexto de Brasil... Quem conseguiu mover a legislação do financiamento do Brasil foram os atletas. (FB)

A percepção de saliência sobre este grupo de stakeholders contém nuances distintas. Por um lado, alguns entrevistados entendem que os atletas de alto

rendimento acabam tendo voz ativa, e portanto maior saliência, dentro das Confederações, por três razões: (i) é por meio de seus resultados que o orçamento da entidade é definido anualmente; (ii) evoluções dos modelos de governança passaram a conferir poder de voto aos atletas; e (iii) atletas de alto rendimento possuem exposição na mídia, sobretudo medalhistas olímpicos. Estes três fatores são consistentemente corroborados pelas notas de campo. Há entrevistados que, contudo, acreditam que os atletas deveriam ter saliência ainda maior no esporte brasileiro. FB comenta sobre a importância de atletas e ex-atletas nos EUA, concluindo que, aqui no Brasil, há ainda grande lacuna para uma atuação mais influente, e que aproveite a experiência e vivência dos atletas de alto rendimento e de sua imagem, para o bem do esporte:

Eu acho que os maiores stakeholders do esporte brasileiro são os próprios atletas de renome, que são medalhistas etc., são os principais. (...) Mas na verdade eles nem são enxergados como stakeholders. Eu vi uma palestra no Consulado do Comitê Olímpico Americano em que eu fui me enfiando assim, debaixo da cadeira, de tanta vergonha com relação aos atletas e pós-carreira. Os caras trazem esses atletas como política de investimento no esporte nos Estados Unidos. Esses caras são heróis! Eles movimentam as escolinhas, eles movimentam os anúncios, eles movimentam a indústria, eles são renomados, eles são reverenciados, eles são reconhecidos, e isso faz com que mais crianças, durante mais tempo, tenham mais vontade de estar associado ao esporte. Com isso a gente traz os stakeholders oficiais do esporte, as empresas patrocinadoras, a mídia, as entidades esportivas etc. (FB)

IS e AM também acreditam que os atletas poderiam ter uma influência muito maior do que aquela que eles têm hoje, e que tal influência poderia advir de uma maior e melhor institucionalização deste grupo de stakeholders. Ambos enxergam a Atletas pelo Brasil (ApB), atualmente, como a única associação que preenche este espaço, mas que mesmo assim não possui uma atuação destacada. E que, por esta razão, os atletas possuem mais dificuldade de diálogo com os entes de Estado, que acaba então sendo feito pelo COB, CPB e pelas Confederações:

Acho que os atletas poderiam ter uma influência muito maior do que aquela que eles têm hoje no diálogo com os poderes do Estado. Acho que são pouquíssimas pessoas e entidades nesse sentido, formadas por atletas... eu só vejo a Atletas pelo Brasil. (...) Mas mesmo assim os ex-atletas, medalhistas, que foram importantes nas suas modalidades, são poucos que também tem uma atuação. (...) Eu acho que você conta nos dedos os atletas que efetivamente se preocupam com isso. Acho que atualmente

o COB, o CPB e as Confederações têm uma facilidade muito maior de lidar com os entes estatais do que os atletas. (AM)

Tem a instituição Atletas pelo Brasil, que influenciou bastante inclusive nessa mudança de representatividade do atleta em assembleia-geral, para o atleta ter um terço de votação; foi uma pressão e uma união dos atletas. Então acho que os atletas têm um grande poder de influência embora ainda não tenham uma organização para exercer esse poder de influência. (IS)

FM, que elogia todos os integrantes da ApB individualmente, acredita que a entidade deveria trabalhar de forma mais construtiva. Ela ilustra sua percepção contando o ocorrido durante o recente processo de aprovação do novo PND, que está há mais de 20 anos tramitando em Brasília, mas a SEE, do Ministério da Cidadania, que hoje conta com ao menos três ex-atletas olímpicos – portanto, ressalta, não são políticos de carreira, como antigamente, mas ex-colegas dos integrantes da ApB – como Secretários (FM, Secretária da SNELIS; Luisa Parente, ex-ginasta, Secretária da ABCD; e Bruno Souza, ex-atleta olímpico do Handball, Secretário da SNEAR) está atuando para a sua aprovação. Contudo, FM observa que o processo é burocrático, precisa passar em diversas comissões e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo – mas a ApB optou por criticar todo mundo publicamente, inclusive os ex-atletas que estão tentando ajudar:

(na semana que antecedeu a audiência pública do PND) ... eles fizeram um tuitaço... acho super válido! Mas em nenhum momento... eu conheço o Kevin (CEO da ApB), eu sou atleta, eles me conhecem... mas em nenhum momento pediram “vamos marcar uma reunião?”. Não, nada. Aí antes eu me ofereci, e conseguimos fazer a reunião. Eles começaram num tom “estamos todos juntos pelo esporte!”, cooperativo. Mas aí eu pedi o press release do que eles tinham feito (para publicação). Porque o tom do que eles falam sai como crítica a nós. Aí o Diogo Silva, do Taekwendo, falou: “mas a gente só quer pressionar os responsáveis!”. Aí respondi: “mas nós somos os responsáveis...” (risos)... Aí ele ficou meio quieto... aí eu falei “nós atletas estamos fazendo a gestão do esporte... cara, conversa com a gente! Não adianta vocês falarem que estão juntos com a gente se a pauta do press release é “está parado!”, “não está andando!”. E, em seguida, dias depois, veio um email com um informativo com um destaque dizendo “a gestão dos últimos dois anos não tem feito nada!”. Então é complicado você falar que está em prol do esporte dessa forma. (FM)

Em contraste com esta relação, KM entende que a credibilidade do gestor público é fundamental para que projetos sejam aprovados e executados. E, nesse contexto, o fato de hoje haver ex-atletas na SEE facilita bastante o trabalho de

gestores públicos municipais, estaduais, ou quaisquer outros que porventura necessitem de apoio da SEE. KM entende que a interlocução se dá com credibilidade de parte a parte, citando sua própria relação de ex-colega, da natação, da atual Secretária da SNEELIS, Fabíola Molina; do fato do atual Secretário Nacional da SEE ter sido seu empresário durante sua carreira esportiva; de já ter encontrado, no passado, com outros secretários, como Bruno Souza e Luisa Parente. KM acredita que essas relações conferem credibilidade aos processos públicos, e isso facilita a execução de bons projetos que, no passado, ficavam parados na burocracia pública.

Ressalta-se ainda que as citações a “atletas” estão usualmente ligadas aos atletas de alto rendimento. Não houve menção específica a atletas de outras manifestações esportivas, e as observações de campo indicam que os atletas que atuam nos postos de gestão, bem como os citados como inspiração, pelos entrevistados, são egressos do esporte de alto rendimento.

4.4.4.2 Empresas patrocinadoras do esporte

Foi esclarecido ao longo das entrevistas que o objetivo da discussão estava relacionado com os financiamentos públicos. As citações aos patrocinadores só foram registradas quando o entrevistado esclareceu tal relação – entre patrocinadores e fundos públicos. A relação direta é quando este grupo de stakeholders faz uso de leis de incentivo, ou seja, se utiliza de uma renúncia fiscal para apoiar o esporte. As relações de patrocínio privado não foram consideradas nesta pesquisa.

Nesse contexto, quatro entrevistados citaram patrocinadores que fazem uso das LIE; e tais citações foram, de forma geral, apenas listadas, sem comentários adicionais. Em contraste, as notas de campo apontam que tais patrocinadores são poderosos stakeholders no cenário esportivo, que podem determinar o sucesso ou o fracasso de inúmeros projetos esportivos.

DS foi o único entrevistado a abordar a relevância tanto das leis de incentivo, quanto dos patrocinadores que dela fazem uso, bem como a intenção do legislador: ajudar a gerar uma cultura de patrocínio esportivo no Brasil, com prazo de validade

para a LIE, de forma que, após esse prazo, com a cultura de patrocínio já arraigada, o incentivo não fosse mais necessário.

A lei federal de incentivo ao esporte expira no final do ano que vem (2022), e a gente espera que isso se renove. Mas a grande diferença entre uma lei ordinária, que não tem prazo de validade, para ela, é justamente para se criar um incentivo ao patrocínio esportivo. Então você, durante aquele momento, durante aquele período, durante aqueles anos, o estado vai lá e diz ó, se você patrocinar, eu te dou um incentivo: em vez de você me pagar X de imposto de renda, você me paga X menos 1%, e esse 1% você vai ativar a sua marca em um projeto esportivo que eu aprovar. E aquilo, em tese, geraria uma cultura de patrocínio no país e a lei poderia deixar de existir que as empresas encontrariam valor nisso, independente de terem incentivo fiscal. Claro que isso é só teoria; na prática as empresas não querem gastar um centavo que não seja incentivado, e a tendência é que as leis de incentivo, tanto da cultura, que também tem essa característica, como a do esporte, vão se renovando ao longo dos anos para que a gente não perca essa ferramenta que é muito importante para o esporte brasileiro, nas esferas federal, municipal e estadual.(DS)

As notas de campo ilustram diversos momentos em que se demonstra uma percepção, por parte de stakeholders diversos do esporte, de que os patrocínios por meio de lei de incentivo possuem enorme relevância para o desenvolvimento do esporte nacional, bem como para a atração de mais investimentos privados – o que confere alto grau de saliência a esse grupo de stakeholders. Diversas Confederações esportivas trabalham rotineiramente com patrocínios incentivados; organizações esportivas, como a IMM, organizadora do Rio Open de tênis, também; atletas olímpicos, como IS e diversos outros, fazem uso deste mecanismo para auxiliar em suas campanhas olímpicas; clubes esportivos, como o Minas Tênis Clube, o Esporte Clube Pinheiros e o Clube Curitibano, utilizam tais patrocínios em seus projetos esportivos; entre outros.

Nota-se, assim, um contraste entre as notas de campo e os resultados das entrevistas com relação a este stakeholder.

4.4.4.3 Empresas de mídia

Da mesma forma que os patrocinadores, as empresas de mídia só foram registradas quando o entrevistado fez relação deste stakeholder com os fundos públicos. Houve, assim, quatro citações.

Diferentemente dos patrocinadores, que apoiam financeiramente o esporte de forma direta, os veículos de mídia possuem outro poder: dar visibilidade ao esporte, valorizando-o – o que, de acordo com a regra de mercado, fará com que os patrocinadores paguem mais caro para expor suas marcas. EA alerta que, para o alto rendimento, a mídia tem grande relevância: “Quando você fala de esporte de alto rendimento, você tá falando de mídia, tá falando de todo um princípio muito diferente que seria o das grandes empresas quererem fixar sua marca, quererem vincular sua marca a uma imagem do talento, à imagem do ídolo, à imagem da vitória, à imagem da medalha...” (EA). Adicionalmente, a mídia ajuda a atrair mais praticantes, fomentam a criação de ídolos e possuem o poder potencial de promover outros esportes além do futebol, como explica DS:

Se a Globo resolve fazer (transmitir) um programa no sábado à tarde de saltos ornamentais, você de repente passa a mostrar para mim e a milhões de pessoas um esporte que talvez a maioria nunca tenha ouvido falar, que é um esporte olímpico, tem campeão, tem atletas brasileiros de alto nível participando nos Jogos Olímpicos... Isso aconteceu anos atrás com o programa Luciano Huck: tinham lá os artistas, uma celebridade fazendo saltos ornamentais e aquilo ajudou a fomentar a modalidade. Quando você tem um grande expoente como o Guga, no tênis, e um canal de televisão começa a passar jogos do Grand Slam, as pessoas começam a falar “viu o slice?”, coisas que não sabiam nem o que que era antes do Guga. Então a mídia tem muita influência, porque a partir do momento em que ela dá alguma visibilidade, ela incentiva esse financiamento público, não necessariamente só público, mas de um modo geral para aquela modalidade. (...) Mas voltando aqui ao tema central, acho que o contribuinte, não muito; mas empresas, bancos estatais e principalmente a mídia são stakeholders muito importantes e influentes nesse cenário. (DS)

Tal relevância, ressalvada com ênfase por DS e EA, não foi mencionada pelos demais entrevistados, em contraste com as notas de campo que, de forma similar ao stakeholder “Patrocinadores”, ilustra, em diversos momentos, comentários sobre atores do esporte nacional se queixando da mídia tradicional não só aceitar, como promover a monocultura do futebol no Brasil. “A Globo prefere passar a Série B de um campeonato estadual de futebol à final de um campeonato mundial de um esporte olímpico” foi uma afirmação anotada mais de uma vez nas notas de campo. Em outros momentos, durante discussões sobre eventos esportivos futuros, a relevância conferida a obter ou não apoio da Rede Globo para transmitir determinado evento era, por vezes, determinante para conseguir executar o projeto ou cancelá-lo.

Dessa forma, nota-se, também para este stakeholder, um contraste entre as notas de campo e os resultados das entrevistas. Isso pode advir de um problema metodológico (como falta de compreensão, por parte dos entrevistados, da relação entre a mídia e o processo de financiamento público do esporte nacional); falta de percepção dos entrevistados sobre a importância da mídia; ou excesso de relevância, dada à mídia, por parte dos envolvidos, quando dos eventos que originaram as notas de campo. Este tema voltará a ser discutido no capítulo final, “Discussão”.

4.4.4.4 Gestor do investimento público

Este stakeholder emergiu em quatro entrevistas. Em todos os casos, JG, EA, DS e RA foram bastante enfáticos em definir que, em primeira instância, o gestor da entidade – qualquer que seja a entidade, pública ou privada – é quem tem o poder discricionário, guardados alguns limites legais, de definir o destino final dos fundos públicos. Nas notas de campo, embora não haja referência direta ao gestor como um stakeholder relevante, em diversos momentos esse poder de decisão relativamente discricionário é ressaltado pelos atores, bem como foi verificado em observação não-participante. Na literatura, a função do gestor é tratada como central ao círculo de stakeholders; é o gestor quem atribui a saliência a estes stakeholders. Contudo, em uma análise, como nesta pesquisa, que não possui centralidade em uma única entidade (ou em um único gestor), a figura genérica do gestor de entidade que compõe o cenário esportivo do Brasil, emerge, e, conforme JG, EA e RA, com grande poder de definir a realidade presente e futura do esporte nacional, como explica JG:

Na minha percepção, o stakeholder que tem maior influência com relação ao financiamento público, sem dúvida nenhuma, pelo que eu tenho visto e vivenciado, é o próprio gestor. O gestor que eu digo é a pessoa responsável por aquela cadeira pública. É o próprio agente público. Eu acho que a maior influência é a do próprio agente público. Se (o financiamento público) é municipal, o maior influenciador é o Prefeito. Se você fala sobre o financiamento federal, é o próprio presidente (da República). Se você fala sobre financiamento público da Confederação, é o presidente (da Confederação). Então assim... o presidente, se ele não assinar, não vai acontecer. Se ele quer usar a infraestrutura daquela Secretaria municipal, se ele quer usar o recurso de uma Confederação de desporto escolar, universitário... se ele quer usar o dinheiro que ele tem, ele vai usar como ele quer, da forma que quer. Ele pode ser omissivo; ou pode apenas cumprir a lei, botar a equipe dele lá para trabalhar, que é

o que acontece em muitos casos. Então existem muitos Secretários municipais, existem muitos secretários estaduais, que estão ali como figuras públicas. Eles não querem, na verdade, é ter problema. Existe toda uma equipe que trabalha. Mas o principal influenciador é o agente público. (JG)

EA e RA corroboram esta percepção, ressaltando que há leis que o gestor é obrigado a atender, o que implica em alguma limitação de poder. RA, que trabalhou em Brasília, no governo federal, por mais de 20 anos, ressalta que tais limitações são mais referentes ao esporte de alto rendimento; nas demais manifestações esportivas, contudo, o poder de investimento não é nem do partido que está no governo naquele momento; é do gestor mesmo.

Então assim, você tem vários programas, e esses recursos de financiamento eles vão para esses programas dependendo do governo, do momento. O que é diferente do financiamento do esporte de alto rendimento, que independe do governo do momento; está bem claro (as leis). Você pode dar dinheiro para comitês, pras Confederações, pra participação em campeonatos mundiais... Então tá tudo muito claro ali. (...) Os outros... varia muito da intenção daquele momento, daquele gestor. Às vezes nem é mudança de partido, às vezes é mudança de gestor mesmo. Às vezes muda o foco. Então às vezes o cara muda: “vou dar é foco no esporte recreativo”... “no social”, ou de inclusão social, o “esporte pra todo mundo”... Então você vê essa variação muito grande dessas outras vertentes esportivas. (RA)

Nesse contexto, para JG, o financiamento do desporto no Brasil e as formas de financiamento que existem atingem todo e qualquer objetivo, dependendo apenas da vontade do gestor do momento:

Você pode fazer do fósforo ao foguete. O gestor pode construir tanto uma quadra no Complexo da Maré quanto levar o cavalo mais caro que exista no continente para competir no haras mais caro do continente europeu. Ou seja, você pode desde construir uma escolinha dentro do Complexo da Maré até levar milionários para competir numa marina de luxo. Sem dor de cabeça, dentro da Lei. Ou seja: o Secretário Municipal pode fazer isso. O presidente de uma Confederação também - consegue riscar o fósforo ou explodir o foguete. (JG)

4.4.4.5 Cidadão

MA, AP e JG percebem o cidadão como um stakeholder que deveria ter voz, mas não tem. O cidadão participa de várias formas deste processo de financiamento público do esporte: como contribuinte – e, portanto, como fonte principal de financiamento; como apostador de concursos prognósticos (que é quem financia os

beneficiados pela Lei Agnelo-Piva); como praticante de esportes; como consumidor; como atleta; como associado de clube; como gestor de esportes; etc. JG cita o cidadão ainda na condição de pais de crianças que consomem esportes; ou, indo além, que patrocinam financeiramente toda uma carreira esportiva – que o meio do esporte denomina “patrocínio”, dado este fenômeno ocorrer de forma bastante comum. Em todas essas formas, o cidadão impacta ou pode ser impactado pelo financiamento público, seja financiando, seja demandando apoio para si ou para seus filhos. AN observa ainda que outra forma de participação efetiva se dá quando o cidadão cobra o seu parlamentar ou o seu gestor público sobre políticas para o esporte.

AP, que ressalta o apoio da sociedade da Suécia para que o governo suporte o esporte, resume esse pensamento da seguinte forma:

Eu acho que a sociedade como um todo tem uma influência muito grande, né. Mas vai em altos e baixos. Agora, em ano Olímpico, a pressão é muito grande. Mas acabam os Jogos Olímpicos, e infelizmente a população volta para o futebol né, que ainda tem uma força muito grande, é o papo de botequim... Jogos olímpicos, eventualmente campeonato mundial, dá audiência, chama público. Mas ainda é pouco, na verdade.(AP)

4.4.4.6 Futebol

LG e RA entendem que o Futebol é um stakeholder – e com alto grau de saliência. Quando perguntado sobre quais seriam os stakeholders mais influentes do esporte brasileiro, RA afirma que um deles, “sem a menor dúvida, é o futebol. O futebol, e aí é CBF, cartolas e imprensa.” LG também tem a mesma percepção, lembrando da relevância do futebol para a construção do arcabouço legislativo do esporte brasileiro, desde a década de 1990; por ser quem mais recebe atenção da mídia, entre outros fatores, como explica:

O stakeholder mais influente é o futebol. O futebol é uma modalidade que é tratada de forma diferente, exagerada; é quase uma monocultura esportiva no país. Basta ver que as nossas leis do esporte... é a Lei... Pelé. Que foi ministro extraordinário dos esportes, mas pensando numa reformulação do futebol. A Lei anterior era a Lei... Zico. De lá para cá, aprovaram-se a Timemania... estatuto do torcedor - do futebol. Então a questão futebol eu acho que ela permeia, ela ocupa os centros das discussões. No próprio Congresso Nacional, você identificar deputados ou senadores que se especializa em modalidades que não futebol é muito raro. Até tem. Um ou outro.

Quase sempre quem domina o tema é a chamada bancada... da bola. Essa, muito interessada nos votos, nos interesses, nos poderes constituídos, nos seus clubes de futebol, das suas respectivas federações estaduais, da poderosíssima e acima de tudo e de todos CBF... então o stakeholder principal que influencia o meio é o futebol. O resto do esporte vai a reboque disso.

As notas de campo também corroboram esta percepção. Seminários de “gestão esportiva” abordam quase que exclusivamente o futebol, que possui uma gestão bastante distinta da de outros esportes; as discussões contemporâneas sobre a regulamentação do clube-empresa focam quase que exclusivamente no futebol; debates sobre “emprego e carreira no esporte brasileiro” abordam mormente oportunidades voltadas para o futebol; entre outros exemplos observados pelo pesquisador. Naturalmente, há de se ressaltar a relevância financeira do futebol perante os demais esportes, o que é também reconhecido pelos stakeholders. Mas, segundo RA e LG, o futebol alcançou um status que nenhum outro esporte possui: o de stakeholder.

4.4.4.7 Políticos

Dois entrevistados, DS e FM, apontaram que os políticos, como indivíduos que possuem poder decisório sobre fundos públicos, são stakeholders bastante relevantes para o esporte nacional.

Ambos ressaltam que, contudo, este grupo de stakeholders, em muitos casos, busca angariar votos. Com isso, toma decisões de investimento que, prioritariamente, o façam atingir este objetivo, e que não necessariamente auxiliem o esporte. DS, que já foi Secretário Municipal de Esportes, explica como isso se dá:

Ainda tem uma interferência política no sentido negativo da palavra né, daquela política de, do secretário, do deputado querer levar ali para sua cidade um equipamento público. Eu fui secretário de esporte em Angra dos Reis. Todos os presidentes de associação de moradores das diversas comunidades da cidade queriam ter uma quadra de esporte na sua comunidade. E aí, o vereador daquela região ia lá, batalhar por aquilo; e depois de alguns anos aquelas quadras se transformam em um lugar cheio de buraco, ou para fazer festa junina, ou para fazer feirinha da quermesse lá no final de semana... tudo menos esporte. Me lembro que uma das primeiras coisas foi adquirir equipamento esportivo dos mais simples, tipo rede, bola e tal, tabela... para colocar e fazer um concurso para profissional de educação física para buscar um espécie contra turno, para fazer uso, ali, daqueles equipamentos. Botar uma escolinha de qualquer coisa, seja handebol, principalmente das modalidades coletivas mais populares - futsal, handebol, vôlei e basquete... Colocar pra funcionar, para você ter o uso daquele equipamento. Mas não foi ouvida a opinião dos principais stakeholders, ali, falando da microrregião de Angra dos Reis. Não foram ouvidos os profissionais

de Educação Física, não foram ouvidos os clubes, para saber onde seria o melhor investimento público, qual seria a melhor política pública. (DS)

FM, na mesma linha, corrobora que em muitos casos sua Secretaria (SNELIS) recebe emendas parlamentares para investir valores milionários na construção de infraestruturas esportivas, como quadras, que acabam se mostrando medidas eleitoreiras. Tais emendas podem ser do próprio parlamentar, do relator ou de bancada. FM lembra, também, que o valor dessas emendas parlamentares foi, em 2020, de R\$327 milhões, quase três vezes superior ao orçamento de sua pasta, que é o maior orçamento da SEE; ou equiparável ao orçamento do Comitê Olímpico Brasileiro.

Cabe ressaltar que, de forma similar, o mesmo mecanismo é utilizado nas demais esferas, estadual e municipal, dando ao político, seja um deputado federal, estadual ou vereador, ou ainda, ao Secretário de Esportes e demais políticos com acesso ao orçamento público, um alto grau de saliência para com o esporte nacional.

4.4.4.8 Demais stakeholders

Outros sete stakeholder foram citados, cada um, uma única vez. Destes, JG, o entrevistado que mais listou grupos de stakeholders (20, no total), citou três:

- Ligas: as Ligas Esportivas, entendidas como associações privadas de terceiro setor, formadas por clubes, com o objetivo de organizar suas competições, podem vir a facilitar o acesso de determinadas modalidades a fundos públicos (por meio de LIEs, por exemplo, ou de patrocínio de estatais). JG mencionou tanto ligas nacionais como regionais.

- Pais do atleta: embora não haja uma relação direta deste stakeholder com o financiamento público, JG entende que os pais acabam preenchendo uma lacuna de falta de suporte financeiro ao atleta – seja ele de alto rendimento ou não – lembrando que, muitas vezes, o pai e a mãe são...

...o primeiro patrocinador e, várias vezes, o único patrocinador de toda uma carreira desportiva. Há atletas que só (...) viraram praticantes, que viraram atletas... por causa

do pai, por causa da mãe. Posso dar o exemplo do Robert (Scheidt) que teve a carreira financiada toda pelo pai, até o primeiro patrocinador. O próprio Torben, o Lars e o Axel (Grael), que tiveram a família os incluindo no esporte.(JG)

- Consumidores: de produtos e serviços esportivos, que fomentam demanda por mais produtos e serviços, promovendo o desenvolvimento do esporte. JG ressalta que tais consumidores não são necessariamente são esportistas; podem até ser crianças, que demandam de seus pais equipamentos esportivos, ou mesmo que sintonize a televisão em determinada disputa esportiva para que possa assisti-la.

Os demais quatro grupos de stakeholders citados foram:

- Treinadores: listado por AP, representa as comissões técnicas que suportam o atleta, especialmente, mas não restrito, ao esporte de alto rendimento. Não houve menção, durante as entrevistas, a qualquer associação de classe desses profissionais.

- Academias e escolinhas: AS mencionou as academias e escolinhas como um stakeholder que pode auxiliar as Confederações a parar de depender de fundos públicos. As academias captam recursos privados, por meio de mensalidades, embora possam também propor projetos via LIE ou obter patrocínio de empresas estatais. Possuem mais capilaridade que Federações e Confederações, e podem auxiliar, na ponta, o desenvolvimento do esporte nacional. Este entrevistado comentou que, em seu esporte, a esgrima, ainda muito pouco praticado no país, as academias estavam sendo foco de um projeto de reestruturação, que estava dando certo – só que, em seguida, veio a pandemia, e o projeto foi paralisado, dificultando não só o retorno do investimento na base, como também a formação de novos profissionais da modalidade. Mas AS acredita que a parceria entre Confederações, especialmente as menores, e academias, pode ser uma solução.

- Empresários investidores: EA citou os empresários investidores – tanto os que investem no atleta, como em projetos esportivos – que fazem uso da LIE para ter retorno financeiro. Para isso, EA entende que estes investidores vão demandar retorno de mídia, e por este motivo, acredita que não irão investir em projetos sem visibilidade, o que pode ir de encontro a uma eventual política pública de

desenvolvimento de esportes de menor apelo de audiência, sendo, assim, um stakeholder prejudicial.

- Escolas: embora as Confederações do Desporto Escolar e do Desporto Universitário (CBDE e CBDU) tenham sido mencionadas por quatro entrevistados, e o desporto escolar tenha sido mencionado pela maioria dos entrevistados como o caminho a ser perseguido na busca pela massificação do esporte, somente DS citou as escolas, em si, como stakeholder. No período em que sua entrevista foi concedida, comentou que estava, pelo COB, “envolvido num projeto que envolve todas as escolas do Brasil, os Jogos da Juventude, então a gente vê como é importante o papel das escolas nesse cenário” (DS). Em contraste, RA comentou em sua entrevista que nunca, em 20 anos de vida pública em Brasília, vivenciou algum movimento escolar, ou vindo de representantes deste stakeholder, em prol do esporte, nem quando retiraram a Educação Física da grade curricular das escolas. Isso indica que, apesar de ser um stakeholder importante para o esporte brasileiro, sua saliência não é percebida como relevante.

4.5 Categoria E: Formas de Financiamento do esporte brasileiro

Esta categoria apresenta os resultados colhidos nas respostas fornecidas à pergunta “Quais são as formas de financiamento público do esporte brasileiro que você conhece? Em sua opinião, elas atendem ao esporte de base ou ao esporte de alto rendimento?” e, quando aplicável, nas notas de campo. Ressalte-se que a segunda parte da pergunta, que se refere à discussão sobre a priorização de recursos no alto rendimento ou em outras manifestações esportivas, já foi tratada na seção 4.2.

Inicialmente, é importante esclarecer uma questão conceitual: o conceito de fonte do recurso, nesse caso, está sendo tratado tanto como a fonte do recurso em si, mas também como o responsável por sua execução. Na prática, se uma verba chega a um ente público, em muitos casos é o ente quem decide a sua destinação; em outros, essa verba chega “carimbada”, ou seja, já com sua destinação definida por lei. Por

esta razão, o ente público também pode ser compreendido como “fonte do recurso”, pois em última instância é quem pode definir a destinação dos recursos.

Ao todo, foram citadas 12 fontes de financiamento do esporte brasileiro. O Quadro 21 apresenta as fontes citadas por cada um dos 16 entrevistados. Observa-se que o pesquisador, visando não interferir nas respostas, não apresentou previamente nenhuma alternativa, nem após as respostas. Quando muito, ao ver que o entrevistado havia citado apenas uma ou duas fontes, notando que este, possivelmente, não havia compreendido razoavelmente a questão, o pesquisador insistiu uma única vez adicional, buscando dar mais explicações à pergunta sem, contudo, citar possíveis fontes.

Quadro 21: Fontes de financiamento do esporte brasileiro

Entrevistado	LIE	LAP	Bolsa-Atleta	LIE Est. / Municipais	FA	Min Cidadania / SEE	Orçamento público	Secretarias estaduais	Secretarias municipais	Empresas estatais	FIA	Min Defesa
AM		X	X		X	X						
AN	X	X	X			X						
AP		X										
AS	X	X	X	X								
CP	X	X	X	X	X	X				X		X
CR	X	X	X		X	X	X			X		
DS	X	X	X	X	X					X		
EA	X	X	X	X		X		X			X	
FB	X		X									
FM	X	X	X	X	X	X	X					
IS	X	X	X	X								
JG	X	X		X	X	X		X	X			
KM	X								X			
LG	X	X	X		X		X					
RA	X	X	X	X		X	X					
RL	X		X	X	X			X	X			
	14	13	13	9	8	8	4	3	3	3	1	1

Fonte: elaborado pelo autor.

De forma geral, as fontes de financiamento do esporte nacional mais lembradas foram três: LIE, LAP e Bolsa-Atleta. Estes dados são corroborados pelas observações de campo: durante as operações de entidades esportivas são também estas três as fontes mais discutidas. A exceção ficou por conta do patrocínio de empresas estatais: a pesquisa documental demonstra que esta fonte é, historicamente, muito presente no esporte. As observações de campo também presenciaram debates nesse sentido, seja de gestores buscando captar recursos por meio de patrocínios estatais, sejam atores do esporte observando que tais empresas investem muito mais recursos do que empresas privadas. Contudo, as estatais foram pouco lembradas nas entrevistas.

A fonte de financiamento mais citada foi a lei de incentivo ao esporte (LIE), por 14 dos 16 entrevistados. A lei Agnelo-Piva (LAP) e o programa bolsa-atleta também foram bastante lembrados pelos entrevistados, sendo mencionados por 13 deles, cada.

Três fontes foram lembradas por, basicamente, metade dos entrevistados: as LIEs estaduais e municipais; as Forças Armadas (FA); e o antigo Ministério dos Esportes, atual Secretaria Especial do Esporte (SEE), do Ministério da Cidadania.

Quatro fontes foram mencionadas por apenas 3 a 4 entrevistados: as Secretarias Estaduais e Municipais, o próprio orçamento público em si, e as empresas estatais.

Finalmente, houve menções individuais ao Ministério da Defesa e ao Fundo da Infância e do Adolescente (FIA).

4.5.1 Leis de Incentivo ao Esporte

Quase todos os entrevistados citaram a LIE nacional como fonte relevante de financiamento para o esporte do país. DS explica a origem desta ferramenta de financiamento:

A primeira delas foi a lei 11.438/2006, assinada ao apagar das luzes antes dos jogos Pan-Americanos (Rio2007). Por ser uma lei que trabalha com tributo, ela tinha que ter anterioridade anual da Lei fiscal, então tinha que ser aprovada um ano antes dos Jogos Pan-Americanos do Rio, para poder valer no ano dos jogos. Não foi utilizada

nos jogos! Mas era a grande justificativa para se aprovar uma lei de incentivo ao esporte no Brasil, já que a cultura já tinha. Então foi uma luta muito grande do pessoal da cultura contra o esporte; depois se chegou ao entendimento de que os incentivos poderiam ser ... não precisariam ser concorrentes, e sim a empresa poderia se valer tanto da Lei Rouanet, quanto da lei do esporte, e isso deu uma amenizada. (DS)

Para ser utilizada, uma organização esportiva apresenta um projeto à SEE para aprovação; se aprovado, a organização está autorizada a captar recursos junto a patrocinadores, que podem optar por, em vez de pagar 1% do imposto de renda devido, utilizar para o fomento do esporte e ativação de sua marca. E, ao final, há a prestação de contas do projeto ao governo.

Embora haja um consenso sobre os benefícios que essa lei vem trazendo ao esporte, há algumas críticas também. FB, por exemplo, acredita que a LIE poderia ser melhor utilizada, customizada para atender, de forma mais específicas, as diversas regiões do país. Esta entrevistada crê que seu uso seria mais eficiente se, antes, fossem avaliados e compreendidos “quais são as vocações das regiões do país, a economia local predominante, apresentar um modelo de estrutura, ver quais são as organizações sociais na localidade, construir um modelo guarda-chuva e auxiliar essas organizações a se capacitarem para que elas tenham o acesso ao recurso.”

FB levanta esse ponto porque a crítica mais frequente que se faz à lei diz respeito à burocracia de aprovação e de prestação de contas. CP, que é gestor da CDMB, entende que “as pessoas ainda precisam entender melhor como é que ela funciona; como ela funciona e quais são os meios para você captar esse recurso.” Este entrevistado disse que, dentro do Ministério da Defesa, com toda a estrutura governamental à disposição, foram feitas análises para avaliar a possibilidade de uso da LIE por parte das FA. E, finalmente, concluiu-se por desconsiderar esta alternativa. Os entrevistados observaram que, devido à sua complexidade, há empresas especializadas em formatar projetos para apreciação na SEE; e que organizações pequenas, que necessitam muito deste fomento, acabam não tendo acesso devido ao excesso de documentação solicitado, tanto para aprovação, como para a prestação de contas. FB corrobora esta percepção, e ilustra:

A organização Vila Olímpica da maré no Complexo da Maré do Rio de Janeiro... ela pode ter acesso a recursos dessa lei, mas ela não faz ideia como, porque a LIE é uma lei complicada. Não que ela tenha que ser ou deixar de ser; mas dá medo você entrar numa lei de incentivo. E de você não ser capaz de fazer aquela prestação de contas devida. (FB)

DS corrobora esta percepção, e exemplifica, com o seu caso pessoal, as barreiras para que o cidadão comum ou organizações esportivas menos estruturadas enfrentam para ter acesso aos recursos da LIE:

Hoje eu faço parte de um instituto que é proponente de leis de incentivo. O estatuto deles... você tem que contratar um escritório de advocacia, você não pode, você sozinho, querer fazer alguma coisa, é impossível. Aí você tem que encaminhar um plano de divulgação para dizer onde é que vão estar aplicadas as marcas do governo. Bem, se você não é formado em design gráfico, ou não tem um amigo designer, você não sai do lugar. Então é uma forma de limitar. Você limita demais hoje. E porque que você limita? Porque você acha que, senão, o pessoal vai fazer errado, desviar verba... Bom, então vamos atacar o ponto certo! Vamos atacar quem tá fazendo errado, vamos punir quem tá fazendo errado, vamos estabelecer regras claras para o uso; mas não vamos limitar o acesso de todo mundo, porque a grande questão é o contrário, é criar o acesso.(DS)

Contudo, apesar da citada burocracia, os entrevistados ressaltam que, em muitos casos, ela é necessária, sobretudo dado o histórico negativo de escândalos, em um passado recente, no esporte brasileiro.

As leis estaduais e municipais, bem menos citadas, operam da mesma forma, variando apenas o imposto que, em cada caso, oferece renúncia. Vários estados como São Paulo, Rio Grande do Sul, RJ e outros têm leis de incentivo Estadual que normalmente utilizam o incentivo por meio do ICMS. EA comenta que a LIE do estado de SP “é muito forte, tem muitos clubes, inclusive tem muito mais captação pela lei de incentivo paulista do que pela Lei Federal.” (EA)

Alguns municípios também aprovaram LIEs, “como o município do Rio de Janeiro tem uma lei que ainda não está regulamentada, mas ele tem uma lei de incentivo fiscal para o esporte com ISS e IPTU. Essas leis normalmente são temporárias, elas têm data para terminar”, observa DS. EA comenta que conhece “uma que é muito forte em Taubaté, que financia a equipe do vôlei Taubaté, campeão

da superliga; em Curitiba tem uma lei incentivo que é por redução do ISS, que é um imposto sobre serviço; e tem outra lei também sobre o IPTU” (EA).

As notas de campo corroboram a relevância das LIEs para o fomento do esporte nacional. Contudo, há uma crítica de que, devido à sua existência, empresas potenciais patrocinadoras passam a ser desestimuladas a patrocinar o esporte se não for por meio de LIE. E, para um bom gestor, um patrocínio privado dá mais flexibilidade e gera custos menores do que por meio de LIE. Diversos gestores de Confederação esportivas, que trabalham com LIE e com LAP, observam que, por exemplo, uma passagem aérea comprada de acordo com os processos e normas dessas duas leis, pode ser até cinco vezes mais cara que a mesma passagem comprada com recursos próprios. Adicionalmente, o processo de elaboração é entrega da documentação referente à prestação de contas do projeto consome recursos humanos que, normalmente, não são necessários quando o mesmo projeto é executado utilizando-se recursos privados.

A pesquisa documental gerou um resultado exclusivo, não comentado pelos entrevistados nem descrito nas notas de campo. De acordo com relatório da IncentiveProjetos (2020), baseado em dados extraídos do Portal da SEE, as quatro maiores empresas que patrocinaram o esporte utilizando esta forma de financiamento, desde a sua promulgação, em 2007, até 2019, data de corte do relatório, são (em milhões por CNPJ): (1) Vale, R\$ 91,5; (2) Petrobras, R\$ 88,4; (3) BNDES, R\$ 78,8; e (4) Banco do Brasil, R\$ 60,7. Embora a LIE tenha sido formulada para incentivar o financiamento privado no esporte, dessas quatro apenas a Vale é uma empresa privada.

Adicionalmente, este relatório aponta que, no mesmo período, 61,2% do total captado foi destinado ao esporte de alto rendimento, seguido pelo educacional (21% e de formação (17,8%), corroborando os relatos de DS e FB de que o acesso cada vez mais dificultado à LIE acabando elitizando seu uso e afastando organizações menos estruturadas, como usualmente são a do desporto educacional e de formação, ou mesmo pessoas físicas que poderiam aplicar para o fundo.

4.5.2 Lei Agnelo-Piva (LAP) - Lei das loterias

Lembrada por quase todos os stakeholders, a LAP, como comumente é denominada no cenário esportivo, é a chamada lei das loterias. Alguns acreditam que trata-se da principal fonte de recursos do esporte no país, uma vez que o rateio das loterias abastece e viabiliza diversas organizações e projetos do esporte nacional: a SEE, incluindo o programa bolsa-atleta; além de COB, CPB, CBC, CBDE, CBDU, CBCP, a FENACLUBES, as Secretarias estaduais de esportes (“que deveriam repassar 50% para os municípios, mas não repassam”, segundo LG) e clubes de futebol. Adicionalmente, a arrecadação dos concursos prognósticos abastece também fundos de cultura (FNC), segurança (FNSP, FUNPEN) e saúde (FNS), entre outros.

Quase todos os entrevistados, ao citarem os beneficiários da LAP, listaram COB, CPB, CBC, CBDE e CBDU. Apenas FM citou a SEE como beneficiária da lei, indicando um possível desconhecimento por parte dos stakeholders de que o orçamento da SEE também é oriundo, em grande parte, da arrecadação de concursos prognósticos.

DS explica que recursos da LAP representam...

...uma verba que não passa pelos cofres públicos, mas tem um caráter público, sofre fiscalização como se recurso público fosse mas ela... na minha opinião, e há uma divergência nesse sentido... ela tem um caráter privado por não estar vinculada ao orçamento da União ou dos Estados, ela ser uma verba repassada diretamente; mas necessariamente fiscalizada como se recurso público fosse. (DS)

RA explica que, tecnicamente, a LAP foi revogada. Em 2018, o governo Michel Temer resolveu criar um fundo para a segurança nacional, e iria cortar o repasse ao esporte. RA explica que, então, os stakeholders do esporte se movimentaram, mas a LAP já havia sido revogada. E então, para atender à comunidade do esporte, foram incluídos artigos na lei de segurança nacional formulada, destinando os percentuais conforme descrito na seção 2.4.6. E é esta lei 13.756/18 que define, hoje, a destinação dos recursos oriundos dos concursos prognósticos. De fato, em seu Artigo 1º está escrito:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias, com o objetivo de promover:

I - as alterações necessárias ao funcionamento do FNSP, para conferir efetividade às ações do Ministério da Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar e promover a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos; e

II - a consolidação dos dispositivos legais relacionados com a destinação do produto da arrecadação das loterias, para proporcionar clareza e transparência ao sistema de rateio e, por meio de alterações pontuais, garantir recursos às ações de segurança pública. (BRASIL, 2018)

Diversos entrevistados, como EA, LG, FM e RA observam que o esporte paralímpico ganhou bastante força – e recursos – por meio da LAP na última década. FM reforça a necessidade desse apoio lembrando que, em sua opinião, a distância existente entre um atleta de base e um atleta de alto rendimento, no esporte normal, é muito menor que a mesma distância no paradesporto. O atleta sem deficiência possui várias alternativas de escolinhas ou práticas individuais; “mas para quem é deficiente, você tem apoio zero, né, até você se tornar realmente um atleta de alto rendimento”. (FM).

4.5.3 Programa Bolsa-Atleta

Também lembrado por quase todos os entrevistados, há um consenso de que o programa bolsa-atleta é uma das principais estruturas de suporte ao atleta no Brasil – e, para alguns, é a principal. O programa que, como anteriormente mencionado, é fruto de uma pressão da comunidade do esporte, é considerado um sucesso:

Eu acho que ... bolsa-atleta é um ótimo programa. Do que tenho acompanhado, ele realmente permitiu alguns atletas investirem pesadamente no esporte. E no esporte de alto rendimento você precisa de uma dedicação intensa. Sem o bolsa-atleta, isso não seria possível. Acho que ele cumpre com a sua missão. Agora às vezes fica um bom tempo sem pagar, fica um tempo sem receber, papelada, uma burocracia pesada, é complexo. Como tudo no Brasil, né. Então a avaliação é muito positiva. Ele permite gerar atletas de alto nível. (AP)

O bolsa-atleta é um grande patrocinador do esporte nacional, isso é uma realidade. Porque se você for analisar, 90% das pessoas que utilizam, que recebem o bolsa-atleta, esse bolsa atleta, esse recurso normalmente vai diretamente para o treinamento e para o sustento do atleta. E existem vários atletas que dependem desse recurso para

sobreviver. Então é talvez o maior financiador em termos de recursos para o próprio atleta em termos de desenvolvimento. (AS)

FM também elogia os critérios de participação e distribuição das bolsas que, em sua opinião, são bem definidos e abrangentes: “Acho que eles têm as categorias bem definidas – estudantil, nacional e internacional, Olímpica e bolsa Pódio. Têm critérios bem claros.” (FM)

Contudo, o programa também apresenta oportunidades de melhoria. Além das situações mencionadas por AP, KM acredita que seria importante pensar em uma forma similar de estímulo aos técnicos que, em sua opinião, são fundamentais para a carreira esportiva do atleta, especial no alto rendimento, mas hoje são preteridos. KM pondera, contudo, que, para isso, seria necessária uma arrecadação maior.

Outras quatro críticas mais contundentes foram feitas ao programa, todas voltadas ao critério de distribuição dos recursos. O público beneficiário da bolsa-atleta, segundo foi concebido, são “atletas de alto rendimento que obtêm bons resultados em competições nacionais e internacionais de sua modalidade” (BRASIL, 2021). FB questiona este objetivo e o fato do critério privilegiar resultados já obtidos, em detrimento de resultados potenciais, ou seja, contribuindo mais para o alto rendimento do que para a formação de atletas:

O Bolsa-Atleta, da forma em que está no Brasil hoje, pra mim é uma vergonha. Porque o Bolsa-Atleta é uma distribuição em função dos resultados obtidos, e não dos resultados que podem vir a ser obtidos. Então isso mostra que existe um atraso no investimento do esporte. Eu estou investindo no cara porque ele ganhou, porque pra ele estar ali, tem que ganhar. Ele tem que fazer parte da Seleção A, B, C ou D. (além disso) Quando esse atleta recebe essa bolsa-atleta, é direito adquirido. Ele não tem exigência nenhuma ali. Vem aqui dar palestras e se inscreve no bolsa-atleta. Cadê a estratégia com esse garoto? O que que efetivamente a estrutura esportiva está olhando para esse atleta para que ele continue a receber o bolsa-atleta no próximo ano? (FB)

AM, por sua vez, explica que o programa valoriza atletas que, em sua opinião, não deveriam ser o foco – como atletas Master. Adicionalmente, ele explica como determinados critérios podem ser deturpados fazendo com que o recurso,

infelizmente, acabe atendendo a quem não deve, em detrimento de atender a quem precisa:

Existem algumas questões aí que até são difíceis de fiscalizar, mas que ocorrem. Então numa determinada modalidade qualquer você tem que ouro, prata e bronze no campeonato nacional farão jus ao bolsa-atleta. Aí, todo mundo que devia ganhar o bolsa-atleta já ganhou. Então você tem uma competição no último dia em que, às vezes, é uma competição por equipes, um revezamento, uma coisa assim... aí o que que você faz? Que eu já vi acontecer... (...) Bom, todo mundo já ganhou? Então agora vamos pegar o cara da perna quebrada, a mulher do diretor, eu não sei quem mais... E aí ouro, prata e bronze, e acaba sendo gente que... ou vão pegar o atleta aposentado, vamos pegar aquele ali que estava machucado e não pode, mas agora ele entra, fica ali, joga um pouquinho e depois sai... E aí você desvirtua a finalidade. Mas depois você recebe um relatório; o papel é frio, seco, e tem lá Fulano, Fulano e Fulano ganharam uma medalha de bronze no campeonato nacional. Faz jus ao bolsa-atleta? Faz. Só que, na prática, você tá pagando um bolsa-atleta que não deve. Então eu acho que é uma desvirtuação da finalidade, um desvirtuamento. Que tem que ser fiscalizado. (AM)

Outra crítica efetuada por FM, AM, LG, entre outros, é quanto à desvirtuação do objetivo primário do programa, que é auxiliar o atleta a pagar seus custos. Há, contudo, atletas que recebem recursos, às vezes vultosos, de outra fontes, inclusive privadas. AM cita, por exemplo, os atletas “do tênis, por exemplo, que estão entre os melhores do mundo; eles são muito bem remunerados. E com justiça, por aquilo que eles fazem no circuito internacional. Mas eles estão no programa bolsa-atleta. Internacional.” (AM). Há certo consenso de que o programa “precisa pesar isso também” (AM), com relação a atletas que possuem outras fontes de recursos – eventualmente até recursos públicos: no limite, conforme corroborado nas notas de campo, um atleta pode ser atleta-militar, receber a bolsa-atleta, ter todas as suas despesas de competições e viagens internacionais pagas pela sua Confederação, receber apoio direto do COB (como equipamentos, ou serviços médicos, de fisiologia, medicina, psicologia, entre outros), e ainda ser patrocinado por uma empresa estatal.

AM faz ainda uma outra crítica, corroborada pelas observações de campo: há ocasiões onde determinados atores se unem para fazer com que atletas de baixo desempenho obtenham resultados esportivos que lhes possibilitem tornar-se elegíveis ao recebimento de bolsas. AM cita, por exemplo, provas finais de revezamento em

campeonatos, onde um atleta de baixo desempenho é incluído, por razões não esportivas, na equipe, apenas para ganhar uma medalha e, com isso, ter direito à bolsa. São desvirtuações do programa, que deveriam ser fiscalizadas a contento.

4.5.4 Forças Armadas

Embora, em resposta à questão, tenham sido citadas por oito entrevistados, as FA foram, eventualmente, mencionadas ao longo das entrevistas de alguns dos outros oito entrevistados. Houve uma curiosidade particular no caso de AS, que é Tenente-Coronel do Exército, por não ter mencionado a FA como fonte de financiamento ao esporte. Questionado, AS começou a responder indicando que acha o programa ainda muito pequeno “dentro da grandeza do esporte nacional.” Mas, em seguida, começou a listar os benefícios do programa. Tais benefícios são corroborados tanto pelos demais entrevistados, como pelas notas de campo, incluindo as referentes às visitas técnicas presenciais aos três centros esportivos das FA – ESEFEX, do Exército; CEFAN, da Marinha; e CDA, da Aeronáutica. AS explica os benefícios do programa das FA para o participante:

O atleta que está hoje dentro do programa de alto rendimento (PAAR) tem a tranquilidade de que aquele recurso que ele recebe ele vai bater lá na conta todo mês no dia específico. Então é uma segurança que o atleta tem para poder planejar outras atividades. Além do mais, toda a arte cognitiva e afetiva que as instituições militares dão para o atleta. O atleta por si só já é um ser que tem uma disciplina intelectual muito grande, uma disciplina esportiva e até de treinamento muito grande, e você vê uma diferença absurda do atleta que vem fazer o estágio antes... o antes e o depois né. Ele entende os valores nacionais, ele entende muitas vezes o porquê das coisas, e ele sai com sentimento muito grande. Isso dá uma valorização muito... eu sou militar... é meio complicado de falar porque a gente acaba sempre... a gente tem um amor à pátria muito grande. E isso muitas vezes a própria sociedade não enxerga. (...) Então a vivência que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica dão à sociedade, em termos de cidadania, é uma formação muito importante na formação do cidadão em geral. (...) Esse suporte das Forças Armadas ao PAAR... vc vê o comportamento do atleta, ele muda, o entendimento do sentimento nacional também é muito bacana. (AS)

DS, que não é militar, corrobora esta percepção, enxerga outros benefícios materiais para o programa, especialmente de estrutura ao atleta. Ele entende que ...

...as Forças Armadas cada vez mais tendo um papel relevantíssimo aí nesse cenário, não só com a infraestrutura que eles têm, muito boa normalmente, infraestrutura

mesmo de equipamentos públicos e equipamentos das Forças Armadas que são utilizados pelos atletas, espaços públicos, quartéis e Escola Naval, CEFAN, deodoro, áreas públicas das Forças Armadas que são utilizadas para a prática esportiva. E isso faz toda a diferença, porque se você não tem o local para treinar adequado, o equipamento adequado, você não progride. (DS)

Como citado anteriormente, as FA surgem como financiadoras do esporte nacional não apenas no PAAR, como também em seus projetos não voltados ao alto rendimento, o PROFESP e o PJP. Adicionalmente, ela sustenta também o esporte educacional e o desporto do corpo de tropa, atuando assim em todas as manifestações esportivas – alto rendimento, formação, educacional e lazer. Contudo, seu apoio ao desporto educacional e de corpo de tropa foi reconhecido, de forma explícita, apenas pelos entrevistados militares CP e CR.

CP ressalta outro ponto relevante do programa: as FA apoiam esportes que não possuem Confederação, e portanto ficam isolados em termos de apoio dessas entidades, bem como do programa bolsa-atleta, cujos critérios de elegibilidade são indicados pelas Confederações de cada modalidade. CP cita o exemplo do Pentatlo Moderno, que não possui Confederação e, por ser uma modalidade que engloba cinco esportes, é bastante custosa, o que faz o suporte das FA ser ainda mais importante.

Cabe ressaltar que não houve, por parte de nenhum dos entrevistados, qualquer crítica ou ponto de melhoria com relação aos programas de apoio ao esporte descritos.

4.5.5 Ministério da Cidadania / Secretaria Especial do Esporte (SEE)

A SEE, também citada por metade dos entrevistados, também recebe fundos públicos originários da LAP. Contudo, ela própria se transforma também em uma fonte para destinações diversas de recursos, na medida em que suas seis Secretarias, descrita na seção 4.4, executam projetos em várias áreas do esporte nacional. A SNELIS, Secretaria que possui o maior orçamento, executou, segundo FM, sua Secretária Nacional, R\$457 milhões: “Então você tem uma quantidade alta; é porque a gente faz infraestrutura, então sobe bastante né.” (FM). O orçamento do bolsa-

atleta, programa sob responsabilidade da SNEAR, segundo FM, é de aproximadamente R\$140 milhões.

FM explica que, contudo, desse montante, o orçamento discricionário é de apenas R\$60 milhões, para projetos em esporte educacional; e R\$70 milhões, para projetos de infraestrutura de esportes. Os R\$327 milhões restantes vieram de emendas parlamentares.

KM, AS e CR têm uma percepção positiva da atuação da SEE, no sentido de prover recursos. CR resume dessa forma esta percepção:

(...) e mais o próprio recurso que vem via Ministério da Cidadania. Aí vêm aquelas outras secretarias todas né, secretaria da SNEAR, que apoiam em termos de recursos. Eu posso dizer que se você se debruça e monta um bom projeto, dentro daquelas quatro etapas, com início e fim, um projeto estabelecido com metas e com indicadores, você consegue esse recurso (da SEE). Posso dizer que dentro das FA temos conseguido esse recurso, tá tudo bem estabelecido. (CR)

FM acredita que “as pessoas não entendem a complexidade que é fazer uma parceria”. FM explica que a SEE faz parcerias com entes diversos, utilizando instrumentos jurídicos distintos. Com as prefeituras, são convênios. Quando é da União para a União (por exemplo, da SEE para Universidades Federais ou para as FA), utilizam-se os TEDs (Transferência de Execução Descentralizada). Quando o repasse é para entidades privadas, como Fundações ou Confederações, utiliza-se um Termo de Fomento; mas, nesses casos, só se a destinação for definida por emenda parlamentar. A SEE só pode utilizar seu recurso discricionário para projetos com prefeituras, governos do estado ou universidades federais. Para que a execução tenha sucesso, é preciso que todos os envolvidos conheçam os detalhes de funcionamento desses instrumentos, o que nem sempre ocorre. Ela comenta que há casos onde os projetos ficam paralisados, sem execução, simplesmente porque, por exemplo, o servidor público que está no município que deveria receber o recurso não sabe acessar o sistema utilizado para essa liberação. Tais questões burocráticas apresentam-se, assim, como um entrave no processo de liberação de recursos.

4.5.6 Orçamento público

Quatro entrevistados mencionaram o orçamento público, constituído por emendas parlamentares e demais destinações oriundas de decisões dos Poderes Executivo e Legislativo, com fontes de financiamento do esporte. Embora isso represente somente 25% dos entrevistados, há, entre LG, RA e FM um consenso de que trata-se, possivelmente, de uma das mais relevantes fontes de financiamento.

Esses três entrevistados trabalham, ou já trabalharam, em posições-chave nos órgãos executivos do esporte nacional (Ministérios e Secretarias responsáveis pelos esportes). FM, conforme descrito anteriormente, observou que o orçamento executado na SNEELIS oriundo de emendas parlamentares é aproximadamente três vezes superior ao orçamento discricionário da própria Secretaria. RA afirma que o orçamento público, como forma de financiamento do esporte brasileiro, está “em primeiro lugar; o orçamento, e o orçamento público federal, estadual e municipal, nas três esferas.” (RA). LG também afirma tal relevância, e explica a razão deste fenômeno:

O esporte é um dos campeões do Congresso Nacional de emendas parlamentares, porque é uma forma bastante fértil de gerar votos e apoio de prefeitos nos municípios, construindo quadras poliesportivas, quadras cobertas, ginásios esportivos, centros esportivos, centros olímpicos, centros nacionais de treinamento... E o que nós vemos é que existe, então, uma parte do recurso público do orçamento geral da União, ou dos estados e municípios, indo para infraestrutura esportiva. A política é de se construir. Nós não vemos a mesma intensidade numa assimetria de relevância recursos para manutenção e custeio para boa utilização destas estruturas. (LG)

O único entrevistado que não ocupou cargo-chave no governo federal mas mencionou este tipo de financiamento público foi CR, observando que “um canal técnico aí para isso acontecer (obter recursos para projetos) é a emenda parlamentar. Os senadores e deputados têm recursos para aplicar para o esporte. E pode-se dizer que é um montante considerável. Então é uma outra forma dentro da caixinha orçamentária pública.” (CR)

Os fatos relatados indicam que o que pode ser a fonte mais vultosa de recursos públicos para o esporte está passando despercebida da maior parte dos stakeholders.

4.5.7 Secretarias Estaduais e Municipais

As Secretarias estaduais recebem verbas da SEE, e devem repassar 50% aos municípios, “mas isso não acontece”, segundo LG. Para fins de apresentação de resultados foram unificadas nesta sessão, devido à sua execução ser muito semelhante: por meio de projetos definidos pelos seus gestores, os secretários de esportes estaduais e municipais, ou conforme a legislação de seus estados e municípios. Cada tipo de secretaria foi mencionada por três entrevistados, em resposta direta à pergunta em questão.

JG e RL citaram, de maneiras distintas, as secretarias em ambas as esferas como fontes de financiamento. RL observa que ambos os tipos acabam espelhando a Secretaria Nacional, promovendo formas semelhantes de financiamento ao desporto, como a formulação local de programas de incentivo ou mesmo do bolsa-atleta. Ressalta, contudo, que “se você olhar o gasto dos municípios, estados, você olhar, por exemplo, a quantidade de campos de futebol que são construídos nas periferias das grandes cidades, é basicamente voltada ao esporte de participação.”

JG chama a atenção para o fato de que as verbas utilizadas pelas secretarias de ambas as esferas não seguem uma política nacional e não têm continuidade, variando conforme a vontade do Secretário do momento:

A Secretaria Municipal (de Esportes) de uma cidade, ela pode atender ou não o alto rendimento; ela pode atender ou não a base; ela pode atender ou não um projeto social; e aí por isso que eu volto lá à sua pergunta dois. Porque a política de financiamento público não é bem definido. Se eu assumo a Secretaria Municipal ou Estadual, ou se viro Secretário Nacional do Esporte, eu tenho legislações que eu sou obrigado a cumprir; mas o restante do orçamento eu posso definir se eu vou contratar um, dois, três, quatro ou cinco assessores, se eu vou construir dez quadras, se eu vou fazer cinco festas de lançamento, ou se vou fazer um campeonato brasileiro. (JG)

Já EA relatou um fato relacionado às secretarias estaduais, mais especificamente algo que ocorre no Paraná, que tende a desvirtuar os objetivos

estratégicos de um financiamento público ao esporte, para eventualmente atender a outros interesses:

No Paraná existe a Secretaria Especial de Esporte. Chama-se Paraná Esporte. É a Secretaria de Esportes do governo estadual. A Paraná Esportes faz projetos também, via lei de incentivo. Porque ela é uma associação também sem fins lucrativos. E ela concorre com os projetos de lei de incentivo junto aos clubes, junto às associações, para (captar) esses recursos junto às estatais... Então você tem a Copel, que é a (...) companhia Paranaense de energia elétrica, que tem a Itaipu binacional, que é capital público-privado; e a própria Secretaria de Estado do governo... ela concorre com os projetos dos próprios órgãos estatais! Então você tem lá um projeto, chama-se Top Olímpico do Paraná, onde o recurso é todo da Copel e da Itaipu. Sendo que nós também... qualquer outra instituição pode submeter projetos para Itaipu; e ela (a Secretaria) veta, porque ela incentiva o próprio órgão do governo estadual! Então veja como é um imbróglio... (EA)

KM, como Secretário Municipal de Esportes de João Pessoa, relatou a possibilidade de realização de projetos, entendendo que as secretarias municipais deveriam utilizar as escolas municipais para uma execução mais abrangente dos recursos que possuem.

4.5.8 Empresas estatais

Tanto a literatura como as notas de campo indicam que a presença de empresas estatais, ou de economia mista, são bastante relevantes para o financiamento público do esporte brasileiro. Entre 2004 a 2015, o valor gasto por tais empresas no esporte foi de R\$ 3,66 bilhões (CARNEIRO e MASCARENHAS, 2018). Foi, e ainda é, por meio de seus patrocínios que diversas modalidades se desenvolveram. Há casos conhecidos e públicos, como as parcerias entre o Banco do Brasil e a Confederação Brasileira de Voleibol; os Correios e a Confederação Brasileira de Natação; a Eletrobras e o Clube de Regatas Vasco da Gama, bem como a Confederação Brasileira de Basquete; entre outros. – como observa CR:

“Mas o que a gente sempre acaba vendo é que até mesmo as empresas que financiam o desporto são ou empresas estatais ou mistas. É a Petrobras, a Caixa Econômica, que são os maiores patrocinadores ... é a Infraero, a CEF, que é (patrocina) a CBAT; Correios, que era a CBDA... acaba que a gente acaba circulando (por financiamentos) dentro do próprio Estado, né.” (CR)

Contudo, somente três entrevistados apontaram que as empresas estatais são financiadoras do esporte no país, indicando uma possível incongruência de percepção.

DS observa que os recursos provenientes de um patrocínio de empresa estatal são muito mais valiosos do que recursos recebidos por outros meios públicos. Adicionalmente, não obriga a organização esportiva a passar por todo o burocrático processo de prestação de contas que existe, por exemplo, ao utilizar recursos da LIE ou da LAP. DS elogia a ação das estatais, ressaltando que não são ações filantrópicas, mas que trazem um retorno positivo de imagem às empresas estatais:

No caso das Estatais, quando você tem um modelo que não é “recursos públicos”... o recurso que é repassado pelo Banco do Brasil para Confederação Brasileira de Voleibol é um recurso que eles utilizam como recurso privado; é um recurso de patrocínio, assim como os times de futebol com a CEF, assim como equipes de Fórmula 1 com a Petrobras né... A Petrobras patrocina equipe de Fórmula 1; você imagina os gestores da Fórmula 1 apresentando nota fiscal atestada com o número do projeto? Não tem. É uma verba que vai para lá em troca de exposição, retorno de marketing, é esse o objetivo: ativar a marca Petrobras. O que eu acho super importante: você tem um combustível brasileiro sendo usado na maior categoria do automobilismo mundial. Então você, ali, consegue atrelar isso à qualidade, etc e tal, então você consegue ter esse retorno de imagem. (...) Eu acho que eles são muito válidos. Acho que o papel do Banco do Brasil no voleibol, especificamente (...) vejo como um divisor de águas: desde que o Banco do Brasil investiu no voleibol, o voleibol se tornou o segundo esporte mais popular do Brasil, e conquistou tudo o que podia conquistar, e conquista até hoje graças à estrutura que tem colocado ali. E muito em função desse financiamento que veio das estatais, de uma estatal. A mesma coisa a CEF para a ginástica artística; os Correios com a natação; a Eletrobras com a Canoagem; em algum momento a Petrobras também com várias modalidades olímpicas... (DS)

DS, contudo, faz a ressalva de que “é preciso ter algum mecanismo de fiscalização para que o erro de uns não puna a todos com a saída de investimentos a partir de uma má gestão às vezes pontual.” (DS), como visto no passado em algumas dessas relações.

4.5.9 Outras fontes

Duas fontes foram mencionadas por um único entrevistado, cada uma:

- Fundo da Infância e da Adolescência (FIA): EA comentou que, como gestor do Clube Curitibano (PR), utilizava recursos do FIA para projetos sociais esportivos. (EA)

- Ministério da Defesa: CP, gestor da CDMB, do Ministério da Defesa, observou que o PAAR, das FA, “é uma parceria entre o Ministério da Defesa, o Ministério da Cidadania – o antigo Ministério do Esporte – e as Forças Armadas” (CP). A CDMB participa ativamente não só das definições orçamentárias do PAAR, como também dos demais projetos de parcerias entre esses entes, como o PROFESP e o PJP.

4.6 Categoria F: Formulação e implementação de políticas públicas de financiamento ao esporte

Esta categoria apresenta os resultados referentes, basicamente, às perguntas “Os financiamentos existentes estão de acordo com os objetivos definidos?” e “Estes objetivos estão realmente sendo perseguidos?”. Nesse caso, foram registrados tais resultados também quando o entrevistado abordava o tema em outros momentos da entrevista, e não só no momento em que respondia a essas duas perguntas.

Esta categoria busca identificar a percepção dos stakeholders, em uma análise geral e abrangente, se os objetivos do financiamento público concedido ao esporte estão adequados, bem como se estão sendo efetivamente perseguidos, ou se, ao longo do processo, houve desvios de finalidade. Ao longo das entrevistas, contudo, percebeu-se que havia dificuldade por parte dos entrevistados em responder tais questões de forma abrangente. Muitos acabaram avaliando a questão de forma específica a uma ou duas fontes específicas de financiamento. Estas avaliações específicas foram apresentadas na Categoria E. Outros, avaliaram se os objetivos pré-definidos estão sendo ou não atingidos; tais avaliações são apresentadas na Categoria G.

A presente categoria busca, assim, consolidar os casos onde houve uma análise mais geral e abrangente sobre a razoabilidade e pertinência dos objetivos do financiamento ao esporte brasileiro atualmente em curso no país.

Nenhum dos entrevistados afirmou que os financiamentos existentes estão de acordo com o objetivo previsto para eles dentro de uma política nacional de esportes. Contudo, há certo consenso de que os objetivos dos financiamentos regidos por leis específicas são claros, tendem a suportar mais o esporte de alto rendimento e, de forma geral, estão sendo perseguidos, principalmente os obtidos por meio da LAP, o programa bolsa-atleta e o apoio das FA. Por outro lado, entende-se que há problemas na formulação dos objetivos para as demais formas de financiamento: ou porque eles não estão bem definidos (ou sequer existem), ou porque não estão sendo perseguidos.

Cabe ressaltar que a fonte de financiamento mais mencionada, a lei de incentivo ao esporte, não foi abordada pelos entrevistados com relação aos seus objetivos propostos. A única exceção foi KM, que enxerga pontos positivos, mas questiona seus objetivos gerais e o aproveitamento de longo prazo do investimento feito nos projetos, indicando que talvez falte um objetivo, ou um esclarecimento, sobre os objetivos de longo prazo da LIE:

A lei de incentivo... é política pública... é bem abraçada... Ela acontece também de uma forma muito solta. (...) Mas a gente falta ainda muito, essa questão de estar fazendo um projeto... mas e quanto à sua continuidade, desse projeto? Como vai ser? Daqui a três anos, quando esse pessoal começar a render bem, e aí? Como é que a gente vai fazer? E esses treinadores que estão treinando, vão sair daqui a três anos, como é que a gente vai fazer? Vão fazer um curso pro cara subir um degrau? Ou a gente vai ter que ficar sempre trazendo cara de fora, né, para fazer isso? É muito caro, e não tem tanta gente ... (...) Porque queira ou não, os projetos são lançados para ter resultado. Quando não se tem resultado, o pessoal simplesmente termina o projeto, aí você não sabe o que aconteceu. Aí fica difícil, muito, e isso acontece com frequência.

A seguir, serão descritos o que foi elogiado pelos entrevistados e o que pode ser melhorado com relação à definição e perseguição de objetivos para as fontes de financiamento que suportam o desenvolvimento do esporte nacional.

4.6.1 Financiamentos com objetivos definidos: o que está dando certo

Diversos entrevistados apontam pontos positivos sobre a formulação e persecução dos objetivos com relação aos financiamentos públicos existentes. RL faz uma avaliação geral de que, no contexto em que o Brasil ainda não possui um plano geral, ou um PND, definidos, o que temos hoje em termos de objetivos definidos está adequado:

A partir do momento que você não tem mais aquele protagonismo (com relação à época dos megaeventos), são objetivos que são objetivos mais de sobrevivência do que de longo prazo. Ou seja: é manutenção. Então você tá conseguindo manter o funcionamento do COB? Sim. Do CPB? Sim. Do esporte nos clubes? Sim. Do esporte militar? Sim. Mas você tá construindo uma visão maior? Então esses objetivos, quando você coloca assim construindo uma visão de esporte para todos, de universalização, de estar na escola, de ... Não. Não. Mas, para o objetivo de curto prazo que é a manutenção, sim. Tanto é que o sistema tá de pé e nós não vivemos uma crise desse sistema hoje, né... (RL)

Ao todo, nove entrevistados (DS, AN, CR, AP, EA, RA, RL, LG e FM) acreditam que os objetivos dos financiamentos regidos e detalhados por lei, como a LAP, são bem definidos e vem sendo perseguidos de forma adequada. DS resume esta percepção assim:

Quando você fala da lei da loteria, por exemplo, ela tem um destinatário certo, ela tem formas de controle, objetivos e metas claras. O COB usa rigorosamente - aí eu posso falar melhor que eu tô lá dentro - mas acredito que da mesma forma o CPB, CBC, CBDU, todos eles tem regras claras para seguir, tem metas a serem atingidas, e tem objetivos a serem alcançados, e isso tudo está definido antes. Então cada recurso tem que estar dentro de um projeto específico: tem a sua formulação, tem a sua implementação e vai ter a sua avaliação. (...) Então se a gente falar do financiamento aqui do desporto olímpico, especificamente, e paralímpico, acredito que as formas de financiamento estão de acordo com os objetivos que estão sendo propostos. (DS)

Já AP, por sua vez, elogia a transparência da distribuição dos recursos da LAP, que permite concluir que seus objetivos estão sendo adequadamente perseguidos:

Eu acompanho mensalmente o resultado da Caixa Econômica Federal: quanto eles distribuem pros clubes, paralímpico, pro COB... são números públicos, sai mensalmente. Tenho um excel que mostra isso aí. Os clubes recebem bastante, né. (...) Então financiamento público... acho o modelo da CEF, da LAP, funciona muito bem. (AP)

Há um consenso geral de que o programa Bolsa-Atleta também possui objetivos bem definidos e que sua execução vem sendo realizada de forma adequada, à luz dos objetivos propostos pelo programa. As críticas aos objetivos e à sua execução foram pontuais (de apenas três entrevistados) e foram apresentadas na Categoria E.

A mesma percepção existe para o programa de esportes das FA. Todos os entrevistados que mencionaram o apoio das FA (CP, AS, CR, FM, AM, DS, LG, RL) elogiaram o programa, seus objetivos e sua execução. CP e CR observam que, nas FA, tudo é planejado, seguido e controlado, “quase como em um ciclo PDCA, *Plan, Do, Check, Act*” (CP), e que nas vertentes do desporto militar não é diferente, com os objetivos sendo claramente definidos e executados a conforme. Adicionalmente, não houve qualquer crítica ou sugestão de melhoria ao programa desportivo das FA.

RL faz uma análise positiva sobre o conjunto de fontes de financiamento que estão sendo bem avaliados. Ele explica que este conjunto surgiu para, na ausência de uma política nacional de esportes, resolver problemas relevantes, mas pontuais, do esporte de alto rendimento:

As delegações olímpicas e paraolímpicas tinham um problema enorme de financiamento. Em ano de olimpíadas tinham que buscar um financiamento para mandar a delegação brasileira. Então, com demandas pontuais como essa foram surgindo soluções. Essas soluções hoje formam um certo todo; um todo que está um pouco desorganizado, principalmente pela ausência do Ministério do Esporte que era quem estava, de alguma maneira, olhando e tentando organizar. A estratégia do Ministério do Esporte para (a Rio)2016, para a preparação olímpica, foi dar as melhores condições para todo mundo que praticava esporte no Brasil. Então se você olhar nesse período, o esporte militar cresceu; o esporte nos clubes cresceu; o paraolímpico cresceu; a atuação das Confederações cresceu; e assim por diante. Por quê? Porque eram aqueles que já tinham uma participação no sistema esportivo existente, por mais que ele, de uma maneira, faltasse uma visão do todo. (RL)

Assim, de forma geral, existe uma percepção de que o esporte de alto rendimento possui fonte de financiamento com objetivos bem definidos, cuja execução está sendo realizada a contento. O mesmo não é possível afirmar com relação às demais manifestações esportivas, abordadas a seguir.

4.6.2 Deficiências na definição de objetivos e na execução dos financiamentos: o que pode melhorar

Ao menos metade dos entrevistados (DS, IS, FB, KM, JG, RA, LG e FM) acredita que, exceto pelas fontes citadas anteriormente (LAP, FA e Bolsa-Atleta), os objetivos não estão claros ou sequer existem e, portanto, não são perseguidos, sendo que alguns desses oito, como IS, JG e FB, acreditam que esta percepção é válida para todas as formas de financiamento (incluindo LAP, FA e Bolsa-Atleta). Outros entrevistados, como CR, CP e AS, não fizeram esta avaliação geral. Assim, existe certo consenso de que a falta de objetivos claros e de uma política esportiva abrangente para o país dificulta a execução de projetos, provoca a descentralização de esforços, gerando falta de integração, o que, por sua vez, gera sobreposição de esforços em alguns momentos, e, ao mesmo tempo, lacuna de suporte em outros.

AM alerta para o fato de que só é possível afirmar, com exatidão, se os objetivos dos financiamentos públicos para o esporte estão adequados, “se o país disser o que quer do esporte”; contudo, em sua opinião, não se sabe. Ele ilustra seu pensamento dessa forma:

Porque se você quiser implantar de fato uma política nacional de desporto para desenvolver tudo, aí é pouco. Muito pouco. Do jeito que tá hoje, dá para levar, para fazer um trabalho legal, acho que o Brasil até entra aí... no quadro de medalhas... de novo, eu não considero quadro de medalhas, mas consideremos isso um critério. Vamos supor que o Brasil ficou em 15°. Pô! Para um país aonde tem distanciamento de camadas sociais gigantescas, onde as pessoas não têm onde morar, você tem pessoas que não têm o que comer, falta um saneamento básico... pô, você ficar em 15° numa Olimpíada?? O Brasil está pra lá de 50° em um bando de coisa! Então 15° é um bom resultado. Acho que se você quiser fazer um PND realmente para massificar, levar a prática, democratizar o esporte em todo o país... aí é pouco. Aí vai precisar de muito mais recurso e muito mais gestão. Então eu acho que para o que se propõe hoje a fazer, tem recurso, mas a gestão precisa melhorar. Políticas públicas zero. Não tem nenhuma, nenhuma, nenhuma mesmo. A gente não tem direcionamento da onde a gente quer chegar com relação ao esporte no país. A gente sabe que o que a gente quer no âmbito do COB é fazer um papel melhor do que fizemos na Rio 2016, mas isso é de uma entidade. Agora, no macro, a gente não tem uma orientação do Estado dizendo olha, daqui a três ciclos olímpicos vamos ter atletas finalistas em pelo menos 20 modalidades. Não, não há isso. O Brasil nunca teve isso. (AM)

FB e FM corroboram esta percepção, e observam que o problema maior é a falta de uma política nacional de esportes, ampla, que norteie o conjunto de investimentos. Na ausência desta, os esforços acabam ficando compartimentados, cada ação, cada financiamento, com seu próprio objetivo, criando uma lacuna para uma visão do todo. FB elogia as formas atuais de financiamento, mas acredita que há problemas na execução e na avaliação. E que tais problemas advêm da falta de estratégia – o que seria ainda mais grave do que a falta de objetivos, como explica:

É muito subjetivo falar de objetivo. Porque eu posso ter um objetivo de ganhar medalha, então meu objetivo está muito claro. (...) Então o COB tem o objetivo dele; é medalha. Então ele vai perseguir essa medalha, é objetivo dele, ok, é legítimo e tudo o mais. Mas eu estou falando em termos de país, né. Em termos de país você tem que ter objetivos de: ganhar medalha, desenvolvimento social, de classificação de atletas, de formação de atletas, de sustentabilidade, de atração de megaeventos, de geração de emprego e renda... E aí sim você começa a criar o planejamento estratégico do esporte no país. Eu não quero dizer que a gente não tem objetivo. (...) O que acontece é que nós não conseguimos definir uma política estratégica do esporte do país para que a gente possa garantir resultados e poder mensurá-los de forma estratégica para o país. Se eu gasto R\$100 milhões por mês no bolsa-atleta, aí vem a imprensa dizer “que absurdo! isso é uma perda de dinheiro! É absurdo e tal”... Mas se eu estou colocando isso com base no planejamento estratégico de solução da violência doméstica, de melhoria da questão da gravidez precoce, da qualidade de vida, da diminuição de pessoas internadas na saúde pública... Você tem uma política pública estratégica associada ao esporte! Então é isso que eu acho que ... é isso: nós temos objetivos isolados e com mensurações deficitárias perto do potencial do esporte. (FB)

Nesse contexto, DS afirma que o orçamento público ainda “é feito muito sem critério”. DS e AM lembram que, no período anterior à Olimpíada Rio2016, o objetivo era fazer a Olimpíada acontecer, e não desenvolver o esporte nacional. Com isso, mesmo em uma época onde escassez de recursos não se colocava como um problema, definiu-se um objetivo equivocado que levou a uma execução falha em termos de fomento do esporte nacional. DS credita tal equívoco à ausência de uma boa gestão de stakeholders:

Optou-se por construir-se uma série de equipamentos públicos de esporte que hoje são pouco utilizados quando não estão absolutamente abandonados e com a manutenção ... ou você vai ter dinheiro para manter aquilo ou você vai deixar aquilo virar ruína. E aí se você tem... se você usa seu dinheiro para manter aquilo você não tem dinheiro para fazer mais nada. Então acho que faltou um pouco de ouvir a opinião de outros stakeholders na formulação dessas políticas. (DS)

Se por um lado existe essa crítica de que o governo deveria convocar os stakeholders para escutar mais, por outro também existe certo consenso de que o esporte não se faz representar, dificultando a formulação de políticas públicas adequadas. FB acredita que isso se dá porque os stakeholders do esporte são muito divididos:

Você tem os esportes olímpicos, você tem os esportes paralímpicos, você tem o futebol, agora você tem os esportes eletrônicos, a gente tem os não olímpicos... A gente não tem o ESPORTE brasileiro. Então o esporte brasileiro hoje caduca de representatividade em termos de políticas públicas, onde você fala para toooodo mundo. Então essa é uma questão. Consequentemente, você não tem um poder de implementação grande, e isso mostra a nossa deficiência dos esportes nas escolas, por exemplo. (FB)

Observa-se, assim, três desafios: a falta de saliência, refletida na não interferência ou pressão desses stakeholders do esporte para a formulação de políticas adequadas; um stakeholder considerado mais poderoso, o gestor público, que assim se sobressai, o que, conforme mencionado por JG, DS e RA, acarreta um problema de falta de continuidade das políticas, devido às mudanças de rotina que ocorrem com os indivíduos que ocupam este cargo de gestor; e a ausência de objetivos gerais bem definidos. Esses três fatores, juntos, produzem políticas erráticas que variam de governo para governo, conforme explica RA:

Eu não vejo claramente esses objetivos, eles não são estabelecidos claramente né; depende muito do momento. Se isso não está estabelecido, então fica difícil de você perseguir alguma coisa! Cada hora você vê que a direção muda: agora é isso!... não, agora isso aqui é importante!... não, agora é isso aqui, o que era importante lá esquece!... E você nem avalia se você avançou naquilo ou não avançou, porque já mudou. Então esquece. “Ó, não vamos mexer com isso não, isso aqui era do outro (governo), agora a gente vai olhar para isso, que isso aqui é que vai resolver o mundo, até que eu vá embora, né”. É isso, viu? Sericamente, é assim.

Com relação à LAP, FM levanta uma discussão sobre sua formulação e, EA, sobre sua execução.

EA alerta para o fato de que, sempre que há mudanças na lei das loterias, há impacto em sua execução. Esta legislação foi alterada três vezes em nove anos, conforme explica EA:

Da lei de 2011, que é a 12.395/11, que revitalizou a Lei Pelé; depois teve a 13.756/18 e depois a 14.073/20. (...) Até antes da 13.756/18, o CBC, por conta dos órgãos controladores, ele tinha que ter um modelo de gestão de descentralização dos recursos da loteria. Quando veio a 13.756/18, o CBC teve que refazer todos os regulamentos, e os clubes tiveram que se readaptar a todos esses novos regulamentos. (...) A nomenclatura toda mudou, os regulamentos mudaram, e a 13.756/18 trouxe uma nova forma de regulamentação ao CBC.

EA explica que, então, o CBC não estava mais sujeito às normas de convênios da União para fazer o repasse dos recursos e receber os projetos dos clubes; que o desporto escolar universitário saiu do escopo do CBC; e depois, com a Lei 14.073/20, que criou o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP), teve que parar de executar projetos de desporto paralímpico. Contudo, em meio a tais mudanças, o CBC tinha “editais em andamento, você tem profissionais trabalhando com o desporto paralímpico dentro dos clubes, que o CBC vai financiando parte da folha de pagamento, desoneração de folha dos clubes; e de uma hora para outra você não pode mais pagar esse recurso para a manutenção desse profissional”. O mesmo se deu com clubes que fizeram aquisições (cadeiras para mesatenistas, entre outros equipamentos do desporto paralímpico), que acabaram com dificuldade, ou até impossibilitados, de serem ressarcidos conforme previsto. Adicionalmente, EA observa que as mudanças burocráticas, quando há alteração na legislação, são diversas:

Nós temos que mudar todos os regulamentos! Porque esse regulamento que vai versar sobre o meu repasse de recursos, desde o RDR, que é o regulamento de descentralização de recursos, ao RCC, que é o regulamento de compras e contratações, as instruções normativas referentes ao regulamento de integração de clubes, a RCBI, o regulamento de Campeonato Brasileiro Interclubes, tudo isso muda! E tudo isso tem que ser publicado, tem que ser publicado em Diário Oficial da União, né, para depois ser publicado. (EA)

Nota-se, com isso, as consequências negativas das alterações da LAP ao longo do tempo para a adequada implementação e alcance de seus objetivos.

Já FM demonstra preocupação com outro aspecto da LAP: os objetivos descritos, e consequente execução, dos recursos obtidos via LAP destinados à CBDE e à CBDU. Ao contrário de COB, CPB e CBC, que definem critérios detalhados para o uso dos recursos que recebem desta forma de financiamento, a CBDE e a CBDU

possuem discricionariade total para a parte que recebem das loterias. FM enxerga este fato como algo a ser melhorado:

Tudo bem que eles (CBDE e CBDU) começaram a receber diretamente agora em 2019 e logo começou a pandemia. Mas não existe muita clareza em como a CBDE... eles são a Confederação do desporto escolar, mas não tem o COMO eles deveriam utilizar. Tipo “ah, olha, desses R\$50 milhões que vocês recebem, 50% deveria ser para a formação nacional dos atletas e 50% para viagens internacionais”. É totalmente discricionário da própria Confederação! (...) (eles podem achar) importante levar os atletas para competições internacionais porque, né, eles estão representando o Brasil em nível internacional, nós somos a Confederação que pode levar os atletas para essas competições internacionais... e todo o recurso vai para essas viagens! E você beneficia uma parcela super pequena desses atletas, e que já estão nesse nível; e em detrimento do que você poderia fazer realmente em nível nacional. (...) Então falta bastante definição de critérios. E aí é muito mais fácil você organizar viagem. (...) Mas realmente falta muito para esse tipo de financiamento chegar lá na ponta, na parte bem do esporte escolar mesmo. (FM)

O debate sobre a discricionariade, de forma geral, é complexo e não há um consenso. A discricionariade para aplicação de recursos confere liberdade ao gestor para decidir sobre a destinação dos recursos, o que pode ser positivo ou negativo dependendo das intenções do gestor de momento. RA e JG ressaltam que, mesmo quando o gestor é bem intencionado, seu foco de atenção pode ser diferente do foco dado pelos gestores anteriores, o que põe em risco a continuidade de projetos de sucesso. Nesse ponto, então, a discricionariade, aliada à ausência de um PND ou de diretrizes mais gerais, é percebida como prejudicial ao desenvolvimento do esporte. RA ilustra a questão, indicando que os financiamentos concedidos aos esportes de alto rendimento são mais regrados, mais definidos por leis – e por esta razão são avaliados de forma positiva pelos stakeholders. Já o desporto de formação, educacional e de lazer, cujas verbas “são menos amarradas pela legislação” (RA), mudam “a cada plano orçamentário, a cada PPA, a cada programa” (RA), de acordo com o gestor, incorrendo em um problema, no mínimo, de continuidade, mesmo que o gestor seja bem-intencionado.

Adicionalmente, conforme mencionado anteriormente, FM observa que as emendas parlamentares, possivelmente, segundo RL, LG e FM, as verbas mais relevantes destinadas ao esporte nacional, não possuem objetivo pré-definido,

variando de acordo com a vontade do parlamentar (ou de determinada bancada parlamentar). Como tais valores podem ultrapassar meio bilhão de reais por ano, e como, na visão de FM, LG, DS, RA e JG, tendem a ter como destino obras de infraestrutura esportiva (quadras, parques etc) que não estão relacionadas a um plano nacional de desenvolvimento, entende-se que esta é uma questão de grande relevância a ser discutida e melhorada.

Concordando com esta visão, DS acredita que não há critérios para a descentralização de “determinados recursos do orçamento, da própria União, do orçamento dos estados, e quando eu falo em critérios claros eu não falo em engessar, em verba carimbada, porque aí volto a dizer, você começa a limitar demais o acesso a esses recursos.” O ex-Secretário de Esportes de Angra dos Reis complementa lembrando que, como secretário, construía quadras esportivas utilizando recursos da Secretaria de Obras e da Secretaria de Esportes, que infelizmente não chegavam ao atleta:

(...) Utilizava os recursos sem saber o que você vai fazer com aquilo depois, ou sem ter recurso compatível para manutenção daquele equipamento. E isso atendia a quem? Ao esporte ou ao vereador que queria inaugurar uma obra? Francamente falando. Então acho que essa interferência ainda é danosa e ainda se perde muito dinheiro nesse caminho do orçamento de modo geral da União, dos Estados, dos Municípios até a ponta lá, até o atleta. Acho que ainda tem muita coisa para se aperfeiçoar nesse caminho, nesse processo entre a formulação e a avaliação com a implementação no meio. (DS)

Há, assim, uma percepção de que os objetivos referente aos financiamentos para o esporte de não-alto rendimento não estão bem definidos, e, com isso, não estão sendo perseguidos, embora recursos vultosos estejam sendo gastos.

DS entende que, para solucionar este problema, os stakeholders deveriam ser ouvidos. Ele comenta que em 2004 participou, como um dos delegados do estado do RJ, da 1ª Conferência Nacional do Esporte, que tinha como objetivo a formulação de políticas públicas para o esporte:

Havia representante do CREFI, representantes de prefeituras, representantes de Clubes... para todo mundo discutir o plano decenal do esporte. Participação do ministro à época, do presidente que na época era o Lula, e tudo mais ... e aquela

grande conferência onde se faziam realmente mesa de trabalho, grupos de trabalho focados em determinados assuntos para levar propostas para aquele plano. Era trabalho, era o dia inteiro sentado lá. Claro que tinha uma grande parcela aí de vereadores, deputados, que iam lá tirar foto no início do dia e depois passear por Brasília. E você só via ele no final do dia jantando lá no hotel. Mas muita gente, muita gente, todos os delegados eleitos, (...) sentavam lá e trabalhavam 8, 10 horas por dia na formulação de propostas ... foi a única vez que eu vi isso. (...) Ali foi uma formulação de política pública que envolveu os principais stakeholders. Não sei como isso se dá hoje. (DS)

RL concorda com DS e lembra que, após esta, houve ainda outras duas Conferências Nacionais do Esporte, em 2010 e 2012. RL acredita que uma forma recomendável de propor melhorias conjuntas nas políticas públicas para o esporte brasileiro seria a promoção de novas Conferências Nacionais do Esporte. Do contrário, entende-se que os diversos stakeholders continuarão sem integração, cada um com iniciativas próprias, e os problemas aqui relatados não serão resolvidos.

Há ainda uma questão geral apontada por entrevistados como FM, LG, DS e AM: a sobreposição de recursos para um mesmo destinatário. Pelas regras atuais, descentralizadas, um mesmo destinatário, como um atleta, pode receber fundos públicos (i) do programa bolsa-atleta; (ii) das FA; (iii) ter todas as suas despesas pagas pela Confederação de sua modalidade, via LAP; (iv) receber auxílio de equipamentos e serviços médicos e técnicos diretamente do COB, via LAP; (v) ser patrocinado por uma empresa estatal; e (vi) ter aprovado um projeto seu, como uma campanha olímpica, pela LIE. Por outro lado, enquanto esse atleta está recebendo seis tipos de ajuda distintas ao mesmo tempo, diversos outros atletas estão em busca de uma ajuda qualquer, de qualquer uma dessas fontes. Não há controle ou impedimento de governança para evitar que tal desequilíbrio, que é nocivo à massificação do esporte, ocorra. AM indica que uma possível solução passa pela aprovação do PND e a sua respectiva governança:

A questão do Plano Nacional do desporto passa por isso também né. Você tem que regular isso por lei. Você devia, na realidade, juntar tudo isso, aquilo que é o incentivo das Forças Armadas, do bolsa-atleta, de outros, e colocar tudo debaixo da mesma lei. E obrigar que essas entidades se conversem. E estabelecer quais são os objetivos. Se (avaliar se) os objetivos estão sendo alcançados. (AM)

LG concorda que esta superposição de benefícios a um mesmo atleta é um equívoco, e vai além. Para ele, é preciso que as pessoas entendam o objetivo do benefício, e que prestem contas dos benefícios recebidos. No caso do programa bolsa-atleta, por exemplo, cujo benefício é custear as despesas de um atleta de alto rendimento que está em carreira olímpica (ou de alto rendimento, visando campeonatos mundiais, internacionais etc.), LG observa que:

Nós vimos que no ciclo, por exemplo, entre Londres e Rio de Janeiro, atleta que recebia bolsa-pódio e que nem estava mais em campanha pra Rio2016! Mas como tinha direito de continuar recebendo... Mas essas leis de financiamento não são para fazer indenização de atleta. Ah, vou pagá-lo porque ele tem relevância, ele é um ex-campeão olímpico. Ora, o espírito da lei não era esse; era garantir ao atleta um rendimento mensal que garanta o custeio dele, para ele se manter em alto rendimento. Se ele saiu do alto rendimento, se ele não vai continuar, se ele recebe outras fontes... por exemplo, você tem uma tenista que você entra no site da ATP, ou WTA, ali fala que está ganhando, e milhões! Será que ela precisa de um bolsa-atleta? (...) Esse recurso tem que ser dado para um jovem que está em formação, em capacidade de representar o Brasil, que poderá gerar uma medalha, num torneio nacional, num torneio Pan-Americano, quem sabe numa Olimpíada. (...) Quem não precisa, não deveria receber. (LG)

Sugestões de soluções para tais questões serão discutidas mais adiante, no capítulo “Discussão e Proposições”.

4.7 Categoria G: Métodos de avaliação dos financiamentos públicos ao esporte

Apresentados os resultados referentes à formulação e à execução das políticas públicas de financiamento para o esporte nacional, esta sessão apresenta a percepção dos entrevistados, bem como as notas de campo aplicáveis, sobre os critérios de avaliação existentes para estes financiamentos. Se a categoria anterior buscava responder às questões “os objetivos estão bem definidos?” e “estes objetivos estão sendo perseguidos?”, aqui a questão a ser respondida é: “É possível avaliar se os objetivos são atendidos?”.

Existe uma percepção geral de que o esporte brasileiro possui deficiências críticas neste processo de avaliação da utilização dos fundos públicos. Sete problemas mais relevantes foram citados, a saber:

- Ausência de objetivos esportivos definidos, acarretando deficiência de avaliação do financiamento.
- Falta definição de métricas de análise para além da quantidade de medalhas conquistadas nos Jogos Olímpicos.
- As frequentes mudanças de gestão provocam o abandono de projetos em curso, impedindo sua avaliação.
- Não existe cobrança, institucional ou por parte da mídia, por métricas esportivas ou sociais, apenas pela prestação de contas dos projetos; logo, não há interesse em avaliar os projetos, levando à ausência de processos de avaliação.
- Faltam dados para alimentar as métricas e, assim, viabilizar avaliações com qualidade.
- Os esforços pontuais de avaliação que existem são voltados ao alto rendimento; o processo de avaliação dos investimentos públicos destinados às outras manifestações esportivas é considerado ainda mais deficiente.
- Os esforços pontuais de avaliação que existem são referentes, integralmente, a métricas quantitativas; não se faz uso de métricas qualitativas, desperdiçando o potencial de análise que este tipo de avaliação pode fornecer.

Alguns entrevistados forneceram sua percepção para os processos de avaliação de fontes de financiamento específicas: SEE, LAP, LIE, Bolsa-Atleta e FA.

A observação de campo não presenciou discussões relevantes sobre esse tema, aparentemente ausente de seminários, conferências e demais reuniões de debate sobre o esporte. No campo, a discussão é muito mais intensa com relação às avaliações financeiras, e não esportivas, dos projetos.

Ao final desta categoria, apresentam-se sugestões gerais dos entrevistados para a melhoria do processo de avaliação do uso dos fundos públicos destinados ao esporte.

4.7.1 Percepção geral sobre as avaliações do uso de fundos públicos

Ao responderem à pergunta “É possível avaliar se os objetivos são atendidos?”, bem como ao longo da entrevista, os entrevistados deixaram uma nítida percepção geral de insatisfação, dada as dificuldades existentes de avaliar se os milhões de reais investidos no esporte estão ou não trazendo o retorno social e esportivo propostos, e apontando diversas lacunas quanto a este processo.

Um dos problemas citados está relacionado a uma causa geral: a falta de objetivos definidos. Conforme resultados apresentados anteriormente, há uma percepção de ausência de objetivos propostos, ou até antes, de estratégia para o esporte brasileiro. Logo, entrevistados como IS, FB e RL entendem que, como existência uma deficiência de objetivos, não há como realizar avaliações. O investimento simplesmente acontece. Como explica RL:

Como você perde a visão do todo da formulação da política pública pela extinção do Ministério do Esporte e pelo abandono dessa trilha, você só consegue verificar objetivos intermediários. Então você pode fazer uma avaliação do COB, avaliar o CBC, pode criar essas métricas. (...) Mas se a gente olhar como um objetivo mais estratégico, de universalização da prática esportiva, de um salto do desempenho do Brasil, não; esses objetivos, hoje, não estão nem formulados mais. (RL)

Adicionalmente, entende-se que é preciso não só definir os objetivos, mas também métricas e indicadores de análise. AS entende que “o principal erro é a falta de definição de metas a serem alcançadas; metas realmente viáveis e realmente palpáveis, a serem alcançadas.” (AS). Quando se fala em métrica de avaliação de investimento esportivo, há um consenso de que há apenas uma mais comumente utilizada, que se refere exclusivamente ao desporto de alto rendimento: quantidade de medalhas ganhas nos Jogos Olímpicos. Diversos entrevistados alertam para problemas nesta métrica, bem como para a necessidade de ir além. Esta discussão, mais específica do esporte de alto rendimento, será apresentada posteriormente.

De forma geral, FB cita que, por exemplo, deveria haver métricas para o período pós-olímpico, visando fomentar e medir o aumento de “crianças praticando esportes, aqueles esportes que eles viram na olimpíada” (FB). Esta entrevistada comenta que, durante a Rio2016, foi ao estádio ver as provas de atletismo com seu filho de, então, 8 anos. Ao ver o brasileiro Thiago Braz ganhar a medalha de ouro no salto em altura, seu filho afirmou “quero fazer salto em altura!”. Contudo, a cidade não se preparou para este legado olímpico: o aumento da demanda por prática de esportes. E, segundo FB, a falta de métricas, de planejamento e de objetivos contribuíram para isso.

EA é ainda mais contundente ao criticar a ausência de métricas de análise no esporte brasileiro:

“Metas” e “indicadores”, parece que, no país, são palavras que não devem existir no processo de gestão (esportiva). Para a grande maioria dos stakeholders, para a grande maioria das instituições. E isso não é uma verdade, você tem que ter uma avaliação daquilo que você implementou, e daquilo que você previamente planejou. (...) Não se mensura nada! Por exemplo: nós passamos os Jogos Olímpicos, Rio 2016: eu não vi, em momento algum, algum tipo de indicador de melhoria do esporte. Eu vi indicadores assim: ah, porque o esporte tal alavancou e teve o patrocínio não sei do quê. São mensurações financeiras em relação ao investimento no esporte; mas indicadores realmente de evolução do esporte... o que nós tivemos assim em termos de legado esportivo mesmo... não se tem. Não se avalia algo que você faça no Brasil. (EA)

Há certo consenso de que determinados programas de investimento funcionam bem, neste aspecto: possuem tanto objetivos definidos como métricas de análise. Contudo, outro problema emerge de forma bastante comum, conforme citado por entrevistados como RA, JG e DS: as frequentes mudanças de gestão. RA exemplifica este problema descrevendo o que ocorre com o programa bolsa-atleta:

A bolsa-atleta ficava no meu guarda-chuva, né. Então você tinha ali vários objetivos, dentre eles aumentar o número de resultado dos atletas, o número de atletas atendidos pelo programa; etc. Você tinha vários critérios que facilmente você poderia avaliar, tranquilamente. O problema é que é isso que eu te falei né... Numa determinada gestão, você coloca isso e você vai perseguir aquilo. Mas na hora em que muda a gestão... e às vezes não é nem o partido, mesmo... na hora em que muda o Secretário, mudou o Ministro, entendeu, não é mais isso. Então o dinheiro que estava definido lá para o bolsa atleta para poder chegar e atingir aí, sei lá, 10% a mais, 20% a mais de atletas... “ah, não, esse dinheiro não vai mais para o bolsa atleta, esse dinheiro vai

para outro lugar agora”. Então como é que você vai avaliar, se você não considerar as variáveis que entraram e modificaram? (RA)

JG corrobora a percepção de EA e vai além. Aliado à dificuldade causada por mudanças de gestão, este entrevistado afirma que, em sua opinião, não há interesse de stakeholders influentes em avaliar, de forma geral, os resultados dos investimentos, se trouxeram ou não retorno esportivo e social. O que há, em sua opinião, é a avaliação individual, de cada stakeholder, para aquele resultado.

O gestor ele olha e fala assim: valeu a pena fazer isso? Valeu a pena me comprometer com isso? Não valeu a pena? Porque? Porque nenhum outro stakeholders está preocupado com o resultado. Ele tá preocupado com o que ganhou. Vou te dar alguns exemplos. Em qualquer esfera ele se aplica tá? Na avaliação da CBVela, (...) o atleta não está preocupado com a avaliação do gestor. Ele está preocupado se ele ganhou a passagem aérea, se ganhou a hospedagem, se a diária entrou na conta, se ele tem um barco, se ele tem um bote... ele não está preocupado se o outro atleta ganhou ou não ganhou. É cultural. (...) O presidente de Federação Estadual também não está preocupado com a avaliação, com o rating, com o Integra... (Nem) o próprio patrocinador! O nosso patrocinador (da CBVela) já disse que não está preocupado o nosso resultado nos Jogos Olímpicos. Mas ele está preocupado é com o envolvimento do gestor. (JG)

RL concorda que não existe um interesse maior em medir o resultado dos investimentos no esporte porque, segundo ele, o esporte é uma “política pública não-prioritária”, uma “política pública lateral”, e não se mede resultado desse tipo de política: “Pra quê? Não está no seu objetivo, então você não precisa medir. Se não é seu objetivo, então você não precisa ter indicadores ou medições.” (RL)

Corroborando esta percepção, EA observa que, no esporte, “só se mensura aquilo que é plausível e que envolve resultado técnico, como medalhas, índice e tempo”, que são métricas de interesse particular a determinados stakeholders, como os atletas e a mídia, que surge como um stakeholder relevante no sentido de auxiliar na cobrança por resultados mais abrangentes, para além das “medalhas”, o que ajudaria a motivar os gestores a buscá-los. EA acredita que, para a mídia, novos projetos de modalidades menos conhecidas, ou entender a evolução dessas modalidades, não é notícia. Contudo, para entrevistados como EA, FB, AM e JG, tal compreensão, aliado à avaliação de políticas de formação, que possuem um interesse

mais amplo, é de grande relevância, buscando compreender a evolução do desenvolvimento das modalidades esportivas:

Como é que estava, por exemplo, a modalidade Remo antes dos Jogos Olímpicos? E como é que tá hoje? A canoagem, como é que estava? E como é que tá hoje? Quais projetos que surgiram? Quais são os estados que foram fomentados, as cidades... com o remo após os Jogos Olímpicos? Quantos atletas cada Federação têm hoje como filiados? Quantos atletas a Confederação tem, quantos clubes, né... Eu não vi estudo nenhum disso. Nenhum. Juro pra vc. E olha que eu lia bastante no pós-Jogos Olímpicos. Agora você ouviu falar: “o Cesar Cielo baixou o tempo dele em dois décimos”. Por quê? Porque isso dá Ibope. (EA)

Esse tipo de avaliação, contudo, não é feita. Um dos motivos alegados pelos entrevistados é a falta de dados. Faltam quantitativos sobre atletas, praticantes, extratos por modalidades, por regiões, por gênero. IS observa que está atualmente tentando fazer um levantamento, no COB, com informações de atletas femininas; mas, mesmo o COB, entidade que recebe vultosos recursos via LAP, não possui tais dados, ou não são centralizados:

Ele (COB) não tem, por exemplo... atleta tal, vou procurar ... o que que ela tem, com todos os aspectos, as medições físicas, tudo no histórico, a modalidade, qual o modelo ideal para a modalidade, esse conhecimento científico e isso tudo sendo centralizado e tendo uma gestão de conhecimento realmente desenvolvida no Brasil ... a gente não tem realmente isso. Só pontualmente.” (IS)

Sem dados, não há conhecimento, portanto, não há análise. RL observa que, em 2015, o governo federal fez um diagnóstico nesse sentido, que “já consegue te responder, por exemplo, qual o percentual da população que é sedentário ou não; você corta por parte etária, você corta por gênero...” (RL). Contudo, RL explica que isso não foi adiante, e que, hoje, o esporte está muito atrás de outras áreas públicas em termos de base de dados, como a Saúde e a Educação. IS, que atualmente atua no COB, comenta que mesmo a organização máxima do esporte olímpico brasileiro ainda não possui uma base de dados que possibilite observar as lições aprendidas ou fazer análises mais robustas, e comenta que ainda há muito a ser melhorado em termos de dados.

Outra deficiência no processo de avaliação do financiamento público do esporte brasileiro é a ausência de indicadores, métricas e, enfim, análises qualitativas.

Sobretudo quando a percepção geral dos stakeholders é de o esporte é uma poderosa ferramenta de fomento e inclusão social, e que para medir tal evolução é necessário utilizar-se também de indicadores qualitativos, este tipo de métrica faz-se ainda mais relevante. Contudo, isso não ocorre. Quando questionado sobre esta situação, e se o esporte brasileiro faz uso de indicadores qualitativos, EA responde da seguinte forma:

Hehehe... posso dar risada?? Não existe né, meta qualitativa para desporto de formação, desporto de inclusão... não existe. Quem que faz um descritivo, quem que coloca a meta qualitativa em relação a isso? Eu nunca vi. Nunca vi em relação a isso. Então para mim é zero. (EA)

E prossegue, quando perguntado se deveriam existir métricas qualitativas:

Claro! Ô, com certeza. Acho que inclusive, nessa fase, muito mais metas qualitativas do que quantitativas. Tem que ter a meta quantitativa, obviamente, para você mensurar... o que que você cresceu, quantos, como e de onde você tá atendendo nas regiões de um país que é continental, que é uma dificuldade, para nós, imensa. Então eu acho que você tem que ter as metas quantitativas; mas, principalmente, as qualitativas. Acho que quando você fala em base, esporte de inclusão, esporte social, esporte de formação, né, você tem que ter isso. Você tem que ter um raio-x descritivo daquilo que você tem nas mãos para você poder pensar e planejar algo diferente, para você ir avançando, né. Mas isso é zero, isso não existe. (EA)

Além de todos os problemas – e causas – listados até aqui pelos entrevistados, ressaltou-se que, mesmo assim, alguma avaliação é realizada, sobretudo em termos de medalhas olímpicas, resultados técnicos e índices. EA ressalta que, nesse contexto, o esporte de alto rendimento, que possui maior visibilidade, é mais coberto pela mídia e é mais dependente deste tipo de métricas, acaba sendo privilegiado em termos de análise com relação às demais manifestações esportivas. Adicionalmente, explica que o fato de haver um quantitativo de atletas no alto rendimento bem menor do que nestas demais modalidades também facilita que isto ocorra:

Acho que cada setor, por exemplo, o esporte social, esporte-educação, esporte inclusivo... têm como avaliar? Acho que não. Porque eu acho que os stakeholders não conseguem avaliar isso. E, se conseguem, não fazem. Agora, se você for avaliar, por exemplo, projetos de alto rendimento, você já consegue. Por quê? Porque é algo mais mensurável em relação ao que tem de atleta, ao que tem praticando, porque daí é o topo da pirâmide. Você consegue porque a fração é menor, o quantitativo é menor... você consegue ter uma mensuração de resultado um pouquinho melhor. Você sabe quantos atletas hoje são filiados... você não sabe fazer a comparação do que era, do que é, e do que pode ser; mas avaliar alguma coisa em termos de alto rendimento,

sim. Mas, quanto mais você tá na base da pirâmide, mais difícil é você avaliar se os seus objetivos estão sendo alcançados. É assim que eu vejo. A avaliação não tá sendo adequada. Acho que os processos, as ferramentas, os instrumentos avaliativos, é que eu acho que não sendo adequados. Não é por não saber; é por ter pouca relevância para as estruturas que fazem o esporte. (EA)

Com isso, a percepção geral sobre o processo de avaliação dos investimentos públicos no esporte brasileiro é de que esse é bastante deficiente, quando não inexistente, devido a seis fatores principais: (i) ausência de objetivos definidos; (ii) deficiência na definição de métricas e indicadores sociais e esportivos de análise, incluindo a ausência de métricas qualitativas; (iii) mudanças do gestor da instituição responsável por avaliar tais investimentos; (iv) falta de motivação e de cobrança de uma avaliação mais geral, indicando um problema de agência; (v) ausência de dados e de informações; e (vi) maior dificuldade de avaliação de esportes que não sejam de alto rendimento.

4.7.2 Processos específicos de avaliação do uso de fundos públicos no esporte

Alguns entrevistados optaram por abordar o tema de forma mais específica, falando de uma entidade sobre a qual detinham maior conhecimento ou de uma manifestação esportiva específica, como o esporte de alto rendimento. Esta sessão apresenta a percepção de entrevistados sobre tais processos de avaliação do uso de fundos públicos nestes casos específicos.

4.7.2.1 Esporte de Alto Rendimento

Conforme mencionado anteriormente, o esporte de alto rendimento recebe mais atenção, com relação à avaliação dos investimentos públicos nele efetuado, do que as demais manifestações esportivas. Segundo os entrevistados, fatores como a existência de métricas objetivas e visíveis, como “quantidade de medalhas obtidas na Olimpíada” ou “colocação final no campeonato mundial da modalidade” facilitam este fenômeno, especialmente se comparado ao desporto educacional e ao de lazer.

Contudo, existe uma percepção de que mesmo a avaliação sobre o uso dos fundos públicos no esporte de alto rendimento carece de melhorias diversas.

O esporte de alto rendimento, embora aparentemente privilegiado neste processo de avaliação, é palco de uma relevante discussão, debatida por stakeholders diversos: a discussão sobre o valor de uma medalha, bem como a validade do investimento realizado.

JG explica os dois lados dessa discussão. Um lado argumenta que:

Quanto custa uma medalha (na Vela)? Se você fizer uma análise matemática, ou quantitativa, vai ver que é uma temeridade a utilização de recursos públicos nessa modalidade. Enquanto tem pessoas sem moradia, sem alimentação e sem segurança pública, sequer sem saneamento básico nem onde fazer suas necessidades fisiológicas no Brasil. É uma temeridade, é uma improbidade administrativa de qualquer gestor. E o mesmo se aplica a qq outra modalidade. (...) Se for feita essa avaliação, nenhum investidor, ou nenhum cidadão, em sua consciência, iria querer uma medalha olímpica, pelo valor que ela custa. Sério. Quanto custou a medalha olímpica da Martine e da Kahena em 2016? (...) E para um atleta que, na última perna, arriscou tudo (e, com isso, a Vela poderia ter saído da Rio2016 sem uma única medalha, mesmo tendo investido milhões de reais)! (...) Quanto que é gasto em Confederações que não têm sequer uma medalha? Vou te dar um exemplo bonito, que tá na televisão e todo mundo fala bem, o Rúgbi. O sonho do jogador de rugby é participar do campeonato mundial. Quanto que é gasto com rúgbi no Brasil pro cara participar de um campeonato mundial? Se você fizer a conta objetiva... joga fora. Pra que você vai fazer isso?? Não vai fazer. Então (...) a eficácia da destinação dos recursos públicos existe? (JG)

JG, contudo, pondera, enxergando um outro lado, e resume o que pensam os defensores dessa corrente:

Agora quando vc leva em consideração o retorno que teve, a Arena cheia, o Pão de Açúcar, o retorno que o país teve com esse investimento, ele foi totalmente rentável. Até hoje aparecem chamadas daquela medalha, aquela disputa, daquele pênalti batido pelo Neymar no Maracanã lotado, no mundo inteiro... Todo mundo quer ir ao lugar em que o Neymar ganhou uma medalha de ouro lá no Brasil; todo mundo quer ir ao lugar que a Martine e a Kahena ganharam a medalha, todos os velejadores no mundo sonham em competir na Baía de Guanabara, com o Pão-de-açúcar, o vento rondado... Ou seja, se você leva por esse método de avaliação, o investimento feito foi irrisório pelo retorno obtido. É aquilo que a gente falou: a churrascaria vende de picolé de chocolate a Sushi. Ou seja: depende (do que se quer). (JG)

DS corrobora essa visão, e acrescenta que a conta do custo de obtenção, e consequente retorno, de uma medalha olímpica, é mais complexa do que o simples somatório de gastos. Ele observa que “a conta a ser feita é quanto que o país quer investir para se tornar relevante no cenário esportivo Internacional, e o quanto ele ser

relevante no cenário esportivo internacional impacta na vida das pessoas, com bons exemplos, com transmissão de valores, etc” (DS).

AM, tendo sido participante de entidade olímpica internacional, argumenta que este critério de avaliação, a quantidade de medalhas olímpicas obtidas, é questionado até pelo próprio Comitê Olímpico Internacional (COI): “Veja que oficialmente os jogos olímpicos não têm um vencedor. O COI não diz que tal país venceu as Olimpíadas. Claro que tem no site do COI o quadro de medalhas; mas isso é para dar mais realce, uma referência de como as coisas acontecem ao longo do tempo nos Jogos Olímpicos.” (AM). Ele explica que prefere não ter “nenhuma medalha de ouro, mas 80% da delegação chegando às finais e ganhando prata ou bronze, enfim... do que você chegar lá e conseguir cinco de ouro, que te põe no alto do quadro de medalhas e mais nada. Se você for olhar bem acaba sendo um fracasso”. (AM)

Stakeholders como CR, AM, DS, IS e JG entendem que a medalha é fruto de muito esforço e muito trabalho, mas não necessariamente sua obtenção ou não reflete o investimento realizado. Há medalhistas olímpicos que obtiveram medalha recebendo muito pouco investimento público, bem como de atletas que receberam vultosos investimentos, e de várias fontes públicas distintas, como mencionada na Categoria E, mas sequer se classificaram para a final olímpica de sua modalidade. Logo, a obtenção da medalha ou não, nesse caso, pode até mascarar a realidade. Outras métricas seriam mais indicadas, exigindo um pouco mais de estudo e análises, como explica CR:

Às vezes um décimo lugar vale muito mais que uma medalha, dependendo de qual modalidade que a gente tá falando. Ir para uma final Olímpica vale muito mais do que uma medalha numa outra... Mas aí tem que se fazer uma análise muito complexa, por modalidade... por desporto, se é o desporto de base... o desporto de participação ... ou o desporto de alto rendimento. Tem como medir? Tem. Mas isso é um trabalho aí para umas pelo menos umas dez teses de doutorado. (CR)

Adicionalmente, ressalta-se também a importância dos resultados que antecedem a chegada à Olimpíada. Existe uma percepção de que a tendência da

modalidade, traduzida em quantidades de participantes que atingiram a final, ou que obtiveram o índice olímpico em determinada modalidade, é mais eloquente para uma avaliação mais adequada da evolução daquela modalidade do que a conquista de uma medalha.

4.7.2.2 SEE

FM, Secretária Nacional da SNELIS, compartilhou a sua percepção sobre os processos de avaliação do uso de fundos públicos da SEE, o antigo Ministério dos Esportes, portanto órgão máximo do setor do governo federal.

Ela comenta que, ao assumir o posto em março de 2020, percebeu que, basicamente, só existia uma única meta: entregar o orçamento. A pressão para a execução do orçamento e das verbas parlamentares destinadas ao esporte é, com sobras, o critério mais forte de avaliação do uso desse orçamento: “foi ou não foi executado em sua totalidade?” é a única pergunta a ser respondida:

A própria gestão da Secretária do Esporte como um todo, eu não consegui receber deles, quando cheguei... “olha, nosso objetivo é esse, nosso propósito, nossas metas, você precisa focar nisso...” não. Tipo assim, vai aprendendo do jeito que dá... E aí eu fui entendendo os processos, e eu mesma fui colocando metas e objetivos para cada área. Até acho que é por isso que a gente está aqui, né; senão a gente nem teria sido chamado para fazer esse tipo de entrega. (FM)

Desde então, vem trabalhando para definir as métricas de qualidade do investimento, tanto quantitativas como qualitativas – contudo, ressalta, que esse tipo de análise não é exigido da SEE, mas uma iniciativa dela e dos demais Secretários da pasta, que percebem enorme valor em ter indicadores e métricas de avaliação.

AN, que também atua na SEE, observa que uma das secretarias da pasta é a Secretaria de Avaliação de Gestão, cuja proposta “é fazer uma avaliação mesmo, uma Secretaria quase que de gestão mesmo, que trabalha com vários aspectos... Mesmo internamente... a gente está discutindo lá se a gente consegue trabalhar na criação de uma metodologia específica para o esporte e para o programa”. (AN)

4.7.2.3 COB

Não existe, por parte dos entrevistados, uma percepção de que o COB, entidade máxima do esporte olímpico no Brasil, possui metas esportivas e indicadores de análise de desenvolvimento do esporte – o que permitiria avaliar o uso dos fundos públicos recebidos via LAP. Nenhum entrevistado afirmou que tais indicadores existem. DS, contudo, observou que a entidade possui um processo de avaliação interno, construído pelo próprio comitê. AS acredita que faltam critérios de avaliação esportivos, como número de praticantes. IS relata que até o COB, uma entidade considerada organizada, com processos definidos, possui um problema relatado anteriormente: uma grande lacuna de banco de dados que pudesse gerar informações que, por sua vez, viabilizasse a definição de metas de desenvolvimento esportivo:

Até dentro do banco de dados do próprio COB é difícil você ver uma análise estatística, clara, que te dê base de longo prazo, de arrecadação de informação a longo prazo, e te dê base para tomadas de decisão. São geralmente feitas pontualmente para um projeto... que estão passando a ser feitas agora, sabe... é algo que está um pouco recente. Apesar de ter avaliação e tudo, eu vejo isso de uma forma muito descentralizada. Ele não tem banco: vela, gestão, quanto que foi gasto até agora, quanto precisou ser comprado, a quantidade de velas compradas, sabe? Benchmarkings criados por nós, a gente não tem um histórico próprio. (IS)

4.7.2.4 LIE

No caso dos projetos que são financiados por meio de leis de incentivos, DS explica como se dá a aprovação e, posteriormente, sua avaliação:

“Se você pegar o exemplo de uma lei de incentivo, ela funciona assim: você tem que formular um projeto e apresentar; eles (a SEE) analisam tecnicamente, operacionalmente e estabelecem... você tem que estabelecer metas quantitativas e qualitativas de um objetivo claro. Feito isso, eles aprovam e você implementa. E depois eles avaliam: cumpriu a meta? Tem duas avaliações, todo projeto de lei de incentivo: a primeira é avaliação do objetivo e das metas, se elas foram atingidas e se o objetivo foi atendido; e depois a avaliação financeira que é a prestação de contas do uso dos recursos. E isso funciona, especificamente falando da lei de incentivo. Mas em relação à política pública de esporte no modo geral eu não acredito que isso, na prática, se dê dessa forma, infelizmente. (DS)

RL explica que a formulação da LIE não estava associada a objetivos esportivos específicos. Sua finalidade era ampliar a participação da iniciativa privada

no financiamento do esporte. Então, acredita, “é um objetivo absolutamente quantitativo” (RL). O objetivo era tentar criar essa cultura de patrocínio pela iniciativa privada e ampliar essa cultura. Então, nesse contexto, entende que é possível avaliar se tais projetos estão atendendo aos próprios objetivos propostos, e que isto é realizado pela equipe da SEE que avalia os projetos, conforme descrito por DS. KM corrobora esta percepção, e elogia a plataforma utilizada pela SEE, denominada Mais Brasil:

Para LIE, sim, há avaliação. A gente tem uma plataforma que se chama Mais Brasil. E nessa plataforma a gente alimenta todo o projeto e todo o andar do projeto dessa forma. É uma plataforma muito boa. Os projetos são todos administrados dentro dela, e o Ministério do Esporte (atualmente, a SEE) tem ciência de tudo o que acontece. Até porque tem que ser tudo muito bem definido, porque é um dinheiro federal. Então a gente tem que ter muito cuidado, tem que estar tudo certinho, para não ter problema depois né. Essa plataforma ajuda muito a gente, que quer ser transparente. Então os caras mandaram um dinheirão para cá, e aí foi feito isso, isso, isso... E aí está tendo esse retorno. E aí a gente coloca a nossa contra-partida, os professores que estamos utilizando, quantos alunos tem, o que que gerou de resultado... (KM)

RA também elogia esta modalidade de financiamento do esporte, observando que a sua perenidade permite maior planejamento por parte das organizações esportivas e dos patrocinadores que dela fazem uso. Adicionalmente, acredita que a LIE seja a forma de financiamento público que “talvez tenha mais dados e mais resultados. (...) Todo ano sai um resultado, uma análise... Todo ano saem, assim, uns livretinhos interessantes, quanto foi aplicado, em quem foi aplicado, em qual manifestação foi aplicada...” (RA).

Por outro lado, alguns entrevistados fazem sugestões de melhorias ao processo de avaliação dos projetos que recebem recursos via LIE. LG entende que faltam métricas de avaliação que permitam analisar a efetividade da aprovação de um projeto: “qual foi a relevância social, qual foi a relevância esportiva daquele projeto? Não é só a prestação de contas e a aplicação de recurso dentro dos parâmetros da lei; mas entender a métrica, se aquela relevância sócio educacional foi atingida ou não.” (LG). Já DS alerta para o fato de que a longa duração dos processos de prestação de contas, em alguns casos, inviabilizam projetos posteriores:

Tem projetos de 2010, 2011, 2012, de Lei de Incentivo, que não tem prestação de contas ainda analisada. Não é que elas foram aprovadas ou reprovadas; você não tem análise. Então você não sabe se aquilo que você vem fazendo há dez anos tá certo. Você está fazendo de boa-fé, você tem os comprovantes, mas pode ter ali alguma coisa que o cara fale “não, não, não pode”. Você não tem esse feedback. O sistema não se retroalimenta. (DS).

DS explica que a responsabilidade da análise da prestação de contas é da SEE, bem como do TCU e da AGU.

4.7.2.5 Bolsa-Atleta

Os entrevistados que abordaram o programa bolsa-atleta acreditam, de forma geral, que existem métricas e processo de avaliação, estando, assim, acima da média quanto a este elemento de análise com relação as demais fontes de financiamento.

AN, que atua na SEE, é um dos que possui essa percepção, entendendo que, neste programa, “a gente consegue fazer objetivos e metas, quantitativos e qualitativos, com facilidade até, eu diria. Porque a gente tem dados bem concretos né... nosso público, quem são, quais são os atletas ...” (AN).

Contudo, este programa também recebe sugestões de melhorias por parte de stakeholders diversos, com relação aos seus critérios e indicadores.

LG e RA, por exemplo, acreditam que faltam métricas de análise, e questionam se é possível saber qual foi a relevância social, a relevância esportiva do programa. Ambos ressaltam que só a prestação de contas e a aplicação de recurso dentro dos parâmetros da lei não são suficientes; mas entender a métrica, se aquela relevância sócio-educacional foi atingida ou não. RA lastima que a única métrica, ou a mais divulgada, do programa – a quantidade de atletas laureados – “não signifique muito para o esporte” (RA), se o objetivo for medir realmente a efetividade do programa para o desenvolvimento do esporte brasileiro:

Isso é programa de governo, né, coisa que você tem que pensar a médio e longo prazo, e os caras querem o resultado para hoje porque ele sabe que amanhã ele pode não estar mais lá. Então é mais fácil eu contar que eu tinha 10 (atletas) e agora tenho 12, do que se esses 10 melhoraram ou não melhoraram. Então é possível medir? Sim,

é possível medir. Alguns programas são avaliados, mas só se continuar com a mesma gestão. A vida real é muito isso. (RA)

JG, ainda mais crítico, acredita que o programa atinge seu objetivo político, e questiona seus objetivos com relação ao desenvolvimento do esporte.

Da perspectiva do gestor, da perspectiva dos stakeholders, acho que (o Bolsa-Atleta) superou toda e qualquer expectativa. Porque... o que você quer? Você quer que a pessoa continue treinando, continue participando de campeonatos... que você tem o voto dela. O que o gestor quer? Se perpetuar no poder. Se promover no poder. Então qual é o principal objetivo? É se perpetuar no poder. (...) Olha a quantidade de dinheiro gasto no bolsa-atleta... e no bolsa-pódio... isso foi revertido? Quantas medalhas? Quantas pessoas foram beneficiadas? Quantos, quantos, quantos... e agora, COMO. Qual é a qualidade disso? (JG)

Em resumo, há uma percepção de que as métricas absolutas, quantitativas, como “quantidade de atletas atendidos”, são utilizadas e disponibilizadas, assim como as métricas financeiras (como “valores investidos”); faltam, contudo, métricas de avaliação quanto à evolução do esporte, por modalidades, métricas qualitativas que indiquem melhora ou piora do atleta, entre outras.

4.7.2.6 Forças armadas (FA)

A avaliação dos programas esportivos das FA fica a cargo do CDMB. CP, Gerente-Executivo da CDMB, explica o funcionamento deste processo, que possui, neste caso, um enfoque exclusivo na prestação de contas financeira:

A avaliação não fica só conosco, digamos assim, com a CDMB, ou com as Forças. Elas implementam os gastos, as verbas que são alocadas, depois elas prestam contas para nós, CDMB; e se tem verba externa ao Ministério, nós prestamos conta e é checado. Então, por exemplo, o próprio Tribunal de Contas da União, como a gente conversou... e eu te enviei aquela auditoria do esporte de alto rendimento... já tem outra aqui que veio aqui para nós, e responderemos diversos questionamentos: onde é que vocês estão investindo, quais são as metas etc. E tudo isso nós fazemos com tranquilidade porque, veja bem, nós não temos o volume de dinheiro que têm as outras Confederações; mas isso aqui, dentro dessa política, nós cumprimos perfeitamente. Então os nossos stakeholders fatalmente conferem aquilo que eles estão investindo aqui dentro. (CP)

Quando inquirido sobre uma avaliação esportiva ou social, e se existe avaliação qualitativa dos investimentos realizados, CP observa que “a parte qualitativa é, digamos assim, fica mais etérea. Se eu trabalhar só com ela, não vai dar

certo.” CP ressalta que as FA trabalham bastante com métricas quantitativas, inclusive dentro do programa Forças no Esporte. Mas percebe a relevância de indicadores qualitativos, e explica porque ainda não são utilizados de forma abrangente:

Quantas crianças nós estamos atendendo? X crianças. Como é que essas crianças estão mudando de comportamento? Aí a gente tem diversos exemplos: nós temos vídeo de mãe chorando, agradecendo ... então, veja bem, ainda hoje esses indicadores eles não ... digamos assim, é meio forte, mas é minha percepção... ele não sensibilizam o gestor. O que sensibiliza o gestor são os números. Foi bem gasto? Foi bem aplicado? Se eu fizer ... eu tenho que fazer uma pesquisa muito bem feita. Por exemplo: de X crianças que foram amparadas pelo programa Forças no Esporte, que estavam em situação de vulnerabilidade: como é que foi o seguimento dela na vida, após os seus 18 anos? Então o programa ainda não tem, digamos assim, a maturidade, maturidade de tempo, para você avaliar isso. Por enquanto. (CP)

CR e CP entendem que o desporto educacional e o de corpo de tropa são bem controlados em termos de indicadores quantitativos. Quanto ao PAAR, CR observa que possui indicadores bem definidos, mas especialmente com relação às obrigações dos atletas-militares. As notas de campo corroboram este fato: em reunião com o Almirante Góis, no CEFAN, foi explicado ao pesquisador que todos esses atletas, ao aceitarem fazer parte do PAAR, se comprometem em atingir uma série de indicadores, como quantidade de campeonatos disputados, de finais alcançadas, quantidade de palestras fornecidas para a Força a que está relacionado etc. Durante as visitas de campo, assim como o Almirante Góis, o Brigadeiro Lelio (Aeronáutica) e o Coronel Queirod (Exército) confirmaram que, periodicamente, há reuniões de acompanhamento das métricas do PAAR, e atletas-militares são cortados do programa após um processo estabelecido onde tais indicadores não foram, reiteradamente, alcançados.

Adicionalmente, CR entende que, para o PAAR, o indicador “obtenção de medalhas olímpicas” é o mais visível. Ele observa que, entre as Forças, existe até um conflito nesse sentido:

Inclusive eu posso dizer que esse é um conflito que existe das FAAs. Existem forças que estão apenas focadas na Projeção de poder né, então eu quero ter o maior número de atletas olímpicos que vão ganhar medalha, e investe muito exclusivamente nisso,

enquanto que uma ou outra força investe no desporto de tropa, na popularização do desporto, na manutenção do condicionamento físico. (CR).

Finalmente, cabe ressaltar que apenas dois entrevistados (CP e CR) abordaram os métodos de avaliação das FA. Ambos, de forma positiva.

4.7.3 Sugestões para melhorar os processos de avaliação

À luz dos diversos pontos de atenção descritos ao longo desta categoria, houve três sugestões de ações que poderiam melhorar os processos de avaliação do uso de fundos públicos pelo esporte, considerados, de forma geral, bastante deficientes pelos stakeholders.

AM entende que o desenvolvimento do esporte, em geral, passa pelo desenvolvimento das modalidades esportivas; e que isto é responsabilidade das Confederações, que recebem fundos públicos. Contudo, os critérios definidos pelo COB privilegiam o esporte de alto rendimento: quantos mais medalhas ou resultados em alta performance a modalidade apresentar no ciclo olímpico anterior, mais verbas receberá no ciclo olímpico futuro. Com isso, há sempre o dilema para o melhor uso dos recursos descentralizados pelo COB: fomentar a base da modalidade ou investir na obtenção de resultados de curto prazo no alto rendimento para, assim, maximizar os recursos recebidos? AM sugere uma forma de mediação dessa questão:

Sou muito favorável a que os clubes que recebam verbas públicas, dêem como contrapartida um aumento do número de militantes nas suas fileiras esportivas. Eu acho que é uma forma de você retribuir à sociedade dinheiro público que você está recebendo. (...) Vou citar clubes importantes no cenário esportivo: aqui em São Paulo tem o Paulistano e o Pinheiros, para dar dois exemplos; depois nós temos o Minas Tênis, o Grêmio Náutico União, a SOGIPA... têm seus militantes. Mas eu acho que poderia haver um pouco mais de militante. E aí também se estabelecer, dentro da política nacional de esporte, que aquele clube que recebe mais incentivo público talvez tenha que ter um número maior de militantes. (AM)

Já AN sugere a criação de grupos de trabalho para debater possibilidade gerais de melhorias nos programas e nas formas de financiamento público. A união dos stakeholders, seus esforços e suas experiências distintas, pode contribuir para um bem comum. O problema de falta de união já foi citada em outros momentos (por IS, FM,

JG, RL, LG, entre outros) assim como o problema de tomar decisões sem escutar os stakeholders envolvidos (conforme mencionado por DS). Esse grupo de trabalho, ao final, encaminharia ao Congresso Nacional um projeto de lei visando incorporar as melhorias na legislação. AN comenta que isso foi feito para o programa bolsa-atleta: avaliou-se o que poderia ser melhorado na legislação, construiu-se um PL que foi encaminhado ao Congresso Nacional, aprovado na Comissão de Esportes da Câmara, encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, mas então veio a pandemia, e o projeto está parado desde então.

Finalmente, AS alerta para o fato de que as soluções precisam considerar as especificidades de cada esporte. Ele cita, por exemplo, esportes que precisam de adversários (e, portanto, de oponentes para treinar, como a Esgrima e a Vela), e esportes onde o atleta, de forma geral, luta contra o tempo (como atletismo e natação). Para AS,

A gente tenta normatizar para distribuir de forma justa, só que nenhum esporte é igual ao outro. (...) Então são fatores que não são levados em consideração no resultado em si. Para você ter essa avaliação geral, o COB ou quem vai montar esse sistema, teria que entender um pouquinho mais a fundo a avaliação e ter entendimento de cada esporte. Acho que para ter esse tipo de avaliação, existe a possibilidade, e poderia até ser um fator de composição de notas né, dentro do COB, não só o resultado em si, mas também essa parte de desenvolvimento (da modalidade). (AS)

4.8 Categoria H: Alcance dos objetivos

Uma vez discutida a questão sobre se existem ou não métricas e processos de avaliação do uso dos fundos públicos no esporte brasileiro, perguntou-se aos entrevistados: “Você avalia que os objetivos estão sendo atingidos?”.

Esta categoria busca apresentar a percepção dos entrevistados, que dividiram-se em três tipos de respostas à pergunta formulada: positivas, parcialmente positivas e negativas.

4.8.1 Os objetivos estão sendo alcançados

A visão dos stakeholders que entendem que alguns objetivos estão sendo alcançados, como EA, DS, CR e AM, pode ser resumida no pensamento de RL. Este entrevistado entende que, para avaliar se os financiamentos estão atingindo os objetivos propostos, “você tem que entender um pouco essa estratégia que foi construída para o financiamento público.” RL observa que, ao longo dos anos, na falta de um plano nacional do desporto, que integrasse todas as iniciativas, foram-se construindo soluções de fomento compartimentalizadas. Cada fonte possui objetivos próprios, que são regidos por leis. Nesse contexto, RL responde se os financiamentos estão atingindo seus objetivos:

Então a LIE: ela está de acordo com os objetivos definidos? 100%. Financiamento ao CBC? 100%. Ao CPB? 100%.” (...) Aí eu tô falando, óbvio, mais de governo federal, porque de novo, não dá para a gente falar sobre município, estado; isso aqui é um quadro, né, é um comentário muito mais amplo. Mas olhando do ponto de vista de governo federal e dessas grandes conquistas que a gente teve... sim. Absolutamente de acordo. (...) Digamos, aí você tem o benefício de não ter olhado o todo. Você fez políticas bem cortadas, com financiamentos bem definidos. Então ela tá realmente atendendo a isso. E na verdade é o que sobra hoje, né: os clubes estão funcionando, o COB está funcionando... é a parte que ainda está de pé. (RL)

Nesse contexto, houve comentários mais específicos sobre algumas dessas fontes que corroboram a visão de RL de que os objetivos específicos, definidos para cada uma dessas fontes, sobretudo as que atendem o esporte de alto rendimento, estão sendo atingidos.

Há, por exemplo, uma percepção geral de que o CBC é uma organização muito positiva para o esporte nacional, que também vem atingindo seus objetivos, por meio de recursos recebidos via LAP. AM vê o CBC como fundamental para várias modalidades, promovendo campeonatos, subsidiando recursos humanos, técnicos, e equipamentos que viabilizam o desenvolvimento do esporte nos clubes brasileiros:

Vejo o CBC sendo capaz de renovar todo o equipamento esportivo de determinados atletas de clubes filiados, compra de novas bolas, novas... no caso dos meus filhos, por exemplo, da esgrima, eles recebem novos trajes, de tempos em tempos, novas armas, novo saco d'armas, não são materiais baratos... o CBC tem cumprido. (AM)

Para ampliar o alcance dos benefícios proporcionados pelo CBC, AM sugere que a legislação seja alterada para retirar a obrigatoriedade da contribuição mensal dos clubes filiados ao CBC, para que, com isso, “os clubes de menor poder aquisitivo também possam de alguma maneira fazer parte, serem contemplados, com essa distribuição de verbas”. (AM)

AN entende que o bolsa-atleta, outra fonte de financiamento do alto rendimento, “sem dúvida” (AN), está atingindo seus objetivos propostos, ressaltando que sempre é possível melhorar.

CP também afirma que os programas das FA, pelos quais é responsável, também estão atingindo seus objetivos definidos. CP avalia desta forma o PAAR, o programa das FA que suporta o esporte de alto rendimento:

Se formos elencar eventos que participamos com atletas olímpicos-militares, do mundo inteiro, são diversos. O nível de competitividade, dentro do cenário esportivo militar internacional, ele ficou, como a gente diz na gíria, com o sarrafo lá em cima. Tá muito alto. (...) Hoje nós estamos com 66 atletas do PAAR, de 18 modalidades, classificados para os Jogos Olímpicos! Vai ser um orgulho para a gente, orgulho para o Brasil, orgulho para o esporte nacional, podermos de alguma forma estarmos ajudando o esporte nacional. É uma coisa que dá bastante orgulho para gente. (CP)

CP complementa que, além do PAAR, que possui maior visibilidade da sociedade devido à participação dos atletas-militares nos Jogos Olímpicos, as demais vertentes do desporto militar também estão atingindo seus objetivos: o desporto educacional e o desporto de corpo de tropa:

Esses, com certeza. (...) Porque existe, por exemplo, o exército brasileiro, que faz muito bem o esporte de corpo de tropa. (...) Eles têm competições entre regiões militares, entre brigadas, jogos desportivos do exército... Porque já é uma característica da força terrestre; se movimentar, manter a higidez física. As outras duas forças também participam da mesma forma, têm lá os seu jogos de Aprendiz de Marinheiro, na Força Aérea tem o Inter Ala, tem as competições regionais... e a gente fomenta isso tudo. Nós conseguimos fazer dentro de um recurso, digamos assim, moderado, porque tem que dividir o bolo, senão não dá para todo mundo. E os escolares, com certeza. Porque as escolas (militares), e as diretorias de ensino, fomentam, e nós vamos lá também e fomentamos. Por exemplo: pro ano que vem (...) o mundo acadêmico militar vai estar envolvido no Mundial de Cadetes na Rússia. Nossa intenção é participar. Vamos lá fazer esses cadetes conhecerem algo diferente, participarem com outros atletas, de outros países, que têm técnicas diferentes, que

têm modos de vida diferentes... isso é importantíssimo! Então nossos objetivos estão sendo atingidos; respondendo sua pergunta: sim, sim, estão sendo atingidos. (CP)

Houve duas menções a programas de fomento ao esporte que não visem o alto rendimento que estariam atingindo os objetivos propostos. CR lembrou da “criação das Secretarias do Alto Rendimento e a do Esporte e Lazer atuando nessas outras partes, então acaba que essa prática esportiva ela vai não só em termos de educação, ela vai da educação, inclusão social, lazer e alto rendimento.” AN lembra que é justamente a Secretaria de Esporte, Lazer, Educação e Participação que possui o maior orçamento da pasta, correspondendo “ao que seria prioridade quando a gente olha para a Constituição”. AN entende que vultosos investimentos foram feitos no desporto de alto rendimento, mas lembra que (i) o alto rendimento também está previsto na Constituição como direito do cidadão e (ii) o Brasil viveu uma década de grandes eventos esportivos que se encaixavam nessa exceção, nessa parte da constituição. Dessa forma, conclui que...

...é natural também que o recurso maior caia no alto rendimento, para fazer tudo o que se fez de evento esportivo, desde o Pan-Americano no Rio2007, Mundial Militar em 2011, Copa das Confederações, Copa do Mundo, Olimpíada. (...) Então naturalmente se precisava colocar recurso nessas ações. Então assim, dizer que está errado ou que está certo, não é por aí, né. Cada momento acho que estava amparado onde deveria estar amparado. (AN)

Por fim, JG também responde positivamente, mas faz uma ressalva geral com relação à avaliação de alcance dos objetivos. Ele observa que, como o objetivo acaba sendo genérico demais, uma vez que as regras de descentralização dos recursos foram cumpridas, é fácil posteriormente dizer que o objetivo está sendo atendido:

O objetivo é muito genérico; logo, praticamente qualquer coisa que você faça, te dá respaldo de dizer que sim, o objetivo está sendo perseguido, porque objetivo é se alimentar, não é se alimentar de sushi, ou se alimentar de carne. É se alimentar. Então, qualquer ação que você faça no sentido de se alimentar... você poderá dizer que atingiu seu objetivo. (JG)

4.8.2 Os objetivos estão sendo parcialmente alcançados

Alguns entrevistados entendem que, embora os objetivos de ao menos alguns dos financiamentos ao esporte, em especial os relativos ao alto rendimento, estejam

sendo alcançados, é preciso realizar esta análise em um contexto mais geral, menos específica e fora da compartimentalização das fontes. E, nesta ótica, há ainda muito a evoluir.

AM e LG, por exemplo, mesmo acreditando que algumas fontes atingem seus objetivos propostos, ponderam que os objetivos estão equivocados, e a análise deveria ser um pouco mais ambiciosa:

Nesse sentido eu acho que até são atingidas mas... mesmo o bolsa-atleta, quando você vê assim “ah, dos atletas que ganharam medalha na Olimpíadas, X são contemplados pelo bolsa-atleta; ou X estão no programa das Forças Armadas”. E aí quando você vê o número alto, você acha que está sendo cumprido. Mas não é só isso, né... Eu acho que esse objetivo é muito curto, acho que a coisa é muito mais ampla do que isso. Mesmo a análise de uma participação olímpica do Brasil, ou de qualquer outro país, é muito mal feita na minha opinião. (AM)

Então eu acho que de um modo geral os objetivos foram definidos. E parte deles foram cumpridos. Mas o legado, essa sequência de eventos, culminando com jogos olímpicos e paralímpicos, muita coisa realmente não aconteceu. Nós queríamos universalizar o esporte no Brasil não só atingindo a elite olímpica e paralímpica. Nós queríamos que o esporte acontecesse nas escolas públicas e privadas. Que dessem a mesma importância aos jogos escolares brasileiros que nós damos à participação Brasileira nos Jogos Olímpicos. Nunca seremos uma potência Olímpica se nós não formos uma potência no esporte escolar. (LG)

Nessa mesma linha, CR e DS observam que financiamentos como a LAP e a LIE “estão atingindo o objetivo de forma muito clara” (DS). Contudo, ponderam que, em outros momentos, há interferência política e um excesso de restrições que acabam sendo prejudiciais, em especial às organizações esportivas de menor porte ou aos atletas que buscam financiamento – o que acarreta que o dinheiro acaba não chegando a quem precisa:

(tais interferências e excessos), muitas vezes sem cabimento, para punir eventuais ocorrências ou efetivas ocorrências do passado, e que acabam continuando acontecer... porque é igual ao doping, né, você está sempre um passo atrás do cara que está dopado, você vai correndo atrás... então não resolvem. E você, cada vez mais, vai limitando. E aí você vai concentrando isso: só vai poder ser proponente de projeto de lei de incentivo (os) grandes institutos, que tenham uma estrutura muito sólida e complexa, para poder cuidar de todas essas questões. E acaba que o dinheiro não chega na ponta, não consegue atingir o objetivo final. (DS)

O dinheiro ir para quem deveria nem sempre é fato. Porque às vezes quem trabalha ali, diretamente, não tem um conhecimento de como montar um estudo de viabilidade de um projeto, que seja adequado, seja ele por uma lei de incentivo ou até mesmo para aquisição desse recurso que em, diversos momentos, sai em editais (como o CBC) e em publicações do Governo Federal. (CR)

CR ilustra esta situação com um exemplo hipotético, mas bastante comum, segundo entrevistados como FM, FB, KM e DS:

O projeto social da Mangueira (uma comunidade do Rio de Janeiro) de atletismo, seria no Célio de Barros, mas o estádio foi desativado. E na Mangueira não tem ninguém mais com essa expertise (de propor projetos de LIE) porque o cara tem medo de ir à Mangueira, pelo problema de segurança pública, que ele não consegue chegar lá para dar um treino. (...) Mas clubes particulares, que conseguem esse recurso público para fazer esse movimento de base e alguns projetos sociais, porque eles têm essa expertise, eles aplicam bem o recurso. (...) Então, se os recursos estão sendo empregados eficazmente... eu não tenho uma posição assim tão... (CR)

FM e KM observam que a mesma limitação de expertise para propor projetos existe também no setor público. KM, considerando que são os municípios os responsáveis pela massificação do esporte e maior descentralização dos fundos públicos, alerta que diversas Prefeituras nem sequer sabem da possibilidade de utilização desses recursos.

Infelizmente não são todas as Prefeituras que fazem projetos, já começa por aí... A gente tem uma demanda muito grande de verba que fica lá sendo esquecida no Ministério do Esporte (SEE). Há 2 ou 3 anos atrás, acho que R\$60 milhões não foram utilizados porque... as Prefeituras não procuraram, não levaram projetos, não fizeram nada. Então a gente possui ainda essa dificuldade, de gestores, secretarias esportivas não terem vontade de fazer projetos esportivos, e isso impacta muito, gera muita dificuldade. É difícil para o Ministério (SEE) fazer tudo sozinho. (...) Por exemplo, aqui na minha região, no entorno de João Pessoa, a gente tem cinco cidades, que têm a mesma oportunidade que eu tenho para gerar esporte. Se todos fizessem isso, teríamos uma realidade totalmente diferente do que a gente tem. (KM)

DS ressalta que estes fatores acabam prejudicando o alcance dos objetivos de massificação do esporte. E que, quando chegam, acabam sendo subutilizados ou até desperdiçados, por não haver critérios de uso mais bem definidos para o orçamento de estados e municípios – citando o exemplo da construção de quadras que, em pouco tempo, deixam de servir ao esporte.

4.8.3 Os objetivos não estão sendo alcançados

Diversos stakeholders entendem que, por motivos diversos, não é possível afirmar que os fundos públicos direcionados ao esporte estejam atingindo seus objetivos propostos – e, alguns, afirmam que não estão. Existem duas correntes de pensamento para este fato: há os que entendem que o objetivo principal, de massificação do esporte, não está sendo atingido; e há quem entenda que sequer é possível fazer esta avaliação, por motivos diversos, como, por exemplo, a falta de objetivos definidos.

Entrevistados da primeira corrente de pensamento acreditam que o objetivo maior do governo financiar o esporte é massificá-lo, fomentando as manifestações esportivas de formação, lazer e educacional, e que como consequência isso irá beneficiar o alto rendimento. Tais stakeholders entendem, contudo, que isso não vem ocorrendo. Como explica IS:

Agora, o financiamento não está de acordo com os objetivos porque acho que o objetivo do Brasil é levar para mais gente o esporte, né, conseguir fortalecer a base, fortalecer a quantidade de praticantes, de gerar qualidade de vida e saúde. E hoje é muito foco no alto rendimento, que precisa do investimento; mas assim, a base e o alto rendimento não se falam, estão muito separados. (IS)

AS e AM corroboram a percepção de IS, acreditando que “o grande erro foi não ter realmente desenvolvido o esporte nacional” (AS) durante os investimentos bilionários realizados na época dos megaeventos. “A gente desenvolveu atletas; buscou resultados; mas não desenvolveu o esporte nacional. Essa é uma mea culpa que todos os gestores têm que fazer.” (AS). AM entende que, no momento em que o país soube que iria sediar os Jogos Olímpicos, já deveria ter planejado investimento na base para colher não só os frutos dos benefícios de um esporte de formação e de lazer forte e desenvolvido – entre estes, resultados no alto rendimento, talvez não a tempo da Rio2016, mas seguramente em ciclos olímpicos futuros. Contudo, isso não foi feito, e a oportunidade, perdida, em benefício de terceiros. AS observa que, à época, viu gestor esportivo “utilizar o esporte para meio pessoal. Eu vi muito isso

acontecer, era uma coisa muito triste, mas era uma realidade existente dentro do normal nas Confederações. Infelizmente era o que acontecia.” (AS).

IS, AM, LG, AP, AS e JG, entre outros, entendem que o esporte educacional e o de lazer são ainda muito incipientes perto do seu potencial. Há uma preocupação com a falta de educação física de qualidade nas escolas, e com as consequências disso, como explica IS:

A gente não sabe a qualidade dessa Educação Física que tá chegando para a criança e, depois disso, para você chegar para no nível competitivo no juvenil, depois num pré adulto, e depois no alto rendimento, nossa, é um processo muito difícil, que leva tempo, que leva investimento. (...) A gente não vê uma política de talentos, de detecção de talentos de desde a base. Isso ainda tá uma coisa muito inicial, e porque? Porque a gente não tem muita renovação no esporte. E isso pro esporte competitivo, né. A gente não tá vendo mais crianças querendo seguir uma carreira esportiva. Então acho que os objetivos não estão sendo conquistados. (IS)

AP observa que desenvolver um atleta leva tempo, demanda o alcance de diversas etapas, sendo um objetivo de longo prazo. Ele questiona: “Quantos atletas brasileiros vêm de universidades?” (AP). E conclui que, como é difícil responder a esta pergunta, posto que os atletas do país acabam sendo formados mais em clubes ou pelas próprias Confederações, acredita que ainda há bastante espaço para melhora, e indica que os objetivos só serão alcançados quando for possível perceber maior inclusão do esporte escolar nesta cadeia de formação de atletas de alto rendimento.

Diversos entrevistados ressaltam os seis problemas apresentados na Categoria F como barreiras ou até impedimento para o alcance de objetivos. KM, por exemplo, que também acredita que os objetivos não estão sendo atingidos porque demandam um longo prazo, alega razão diferente de AP: a falta de uma continuidade do trabalho, oriunda de mudanças políticas nos governos das três esferas, dificultando a continuidade de projetos de qualidade – causa (iii) indicada na Categoria F.

Outros entrevistados, como RA, EA, IS, FB e RL, que apontaram a causa (i) nesta Categoria F, alegam que, como não há objetivos, não há como afirmar que estão ou não sendo alcançados. EA resalta que essa causa é mais robustamente percebida com relação ao “esporte-educação, o esporte social, esporte-educação, esporte

inclusivo... tem como avaliar? Acho que não” (EA). Ou seja: onde não há objetivos, não há metas, não há indicadores, não há o que atingir.

A mesma percepção se dá para os entrevistados que questionaram um alcance mais ambicioso para programas direcionados ao esporte de alto rendimento, considerados de sucesso, como o bolsa-atleta. IS observa que, se o objetivo do programa for interpretado como “pagar os atletas”, ora, os atletas estão sendo pagos, logo, por essa ótica, os objetivos estariam sendo cumpridos; contudo, o objetivo deve ser outro: de promover uma carreira; de definir melhor os critérios dos atletas que vão receber a bolsa-pódio, pois atualmente “nem todos aqueles que são top 20 recebem a bolsa; então assim, não é tão claro o objetivo, embora ajude os atletas. Mas eu não vejo isso como a construção de algo maior. Parece que é uma ação realmente pontual, como é a realidade do esporte no Brasil”. (IS)

De forma geral, existe uma percepção geral quanto ao (não) alcance dos objetivos do financiamento público ao esporte brasileiro que é mais explicitada por LG, AM e RL, de que (a) o problema não é falta de recursos; (b) o esporte é tratado como uma política pública secundária; e (c) a qualidade dos gastos é muito deficiente.

LG observa que o montante público investido pelo Estado no esporte cresceu bastante nas últimas décadas:

Se nós pararmos para pensar, muitos países não tem financiamento público para o esporte. Muito menos um programa de bolsa-atleta da amplitude que nós temos; uma LIE Federal; a garantia de repasse das loterias daquele país; investimentos na infraestrutura; então o Brasil teve um avanço muito grande. Eu vejo pelo pela minha carreira como atleta, e do apoio que eu tinha disponível para chegar à minha primeira Olimpíada, Los Angeles-84, ou à segunda em Seul-88, e eu comparo com a estrutura disponibilizada hoje pros meus sobrinhos e pro meu filho, que disputam em nível internacional na Vela. Então mudou muito, e mudou para melhor. (LG)

Concordando com RL, que entende que “o esporte é tratado como uma política pública secundária” pelo Estado, e com JG, que alerta que nenhum candidato, nem derrotado nem eleito, de governo federal e também estadual, apresenta proposta de política pública para o esporte, LG acredita que “ainda tratamos o esporte como uma carta fora do baralho, um órgão de menor relevância nos municípios, estados e

no governo federal, muitas vezes um balcão de conveniências políticas.” (LG). E ilustra sua opinião:

Hoje, mais da metade dos municípios do Brasil, com dados da Associação Brasileira de Secretários Municipais de Esportes e Lazer (ABSMEL), não é que não tenha o secretário municipal de esportes, que poucos municípios tem secretário específico para isso; não tem dotação orçamentária. São municípios que às vezes recebem recursos federais para construir uma infraestrutura esportiva, mas não tem a menor capacidade de ocupa-la, de garantir a integridade daquele espaço, de garantir o funcionamento, o benefício social, a manutenção. Então há um descompasso muito grande de investimentos e para com a prática.(LG)

Para stakeholders como LG, DS, JG, FM, RA e EA, investe-se muito no OPEX e não no CAPEX, no investimento da infraestrutura e não na garantia de custeio. Entende-se, assim, que melhorar a qualidade dos gastos públicos é fundamental. Após uma década de megaeventos, onde o esporte recebeu investimentos bilionários, mas de qualidade questionável, é preciso, alertam, atentar cada vez mais para a qualidade dos investimentos. “Dá para produzir mais, com menos recursos, se a capacidade de governança do esporte nacional fosse maior. Maior rigidez. Para isso nós teríamos que ter um parâmetro de políticas públicas muito mais bem definidos. Nós não temos.” (LG)

A seguir, são apresentados os resultados das categorias de análise referentes a este elemento citado por LG por sua relevância: a governança do esporte nacional, e sua relação com os investimentos públicos.

4.9 Categoria I: Governança: conceituação

Conforme apontado no referencial teórico, o conceito de governança é abrangente, englobando fatores diversos. Visando evitar falhas metodológicas usuais em estudos sobre governança, faz-se relevante conceituar o termo, evitando assim que os entrevistados, ao abordar e avaliar a governança em estudo, estejam falando de coisas diferentes (FUKUYAMA, 2013; BUTA e TEIXEIRA, 2020). Dessa forma, a primeira pergunta da segunda sessão do roteiro de entrevistas, que aborda as questões de governança esportiva e pública relativas aos financiamentos públicos ao esporte brasileiro, foi “O que você entende por governança?”. Em alguns casos, notou-se

certa hesitação por parte do entrevistado; o pesquisador, então, forneceu alguns exemplos, auxiliando o início da resposta.

De forma geral, os entrevistados citaram elementos presentes nas definições mais usuais de governança, como participação e democracia, transparência, responsabilidade, ética, ter e seguir regras e processos definidos, e transmitir credibilidade. Há quem entenda que o conceito está relacionado a “fazer a coisa certa”; a uma “prestação de contas adequada”; e que tem por objetivo “combater a corrupção”. Houve, ainda, um alerta de que adotar governança não significa adotar uma política “pega-ladrão”.

AP reconhece que é um conceito “bastante amplo; (...) Eu diria que tem muito a ver com boas práticas e fazer a coisa certa da maneira certa, e sempre voltado ao bem maior da organização que você está representando” (AP). Nesse sentido, alguns entrevistados deram maior enfoque aos elementos democráticos e de participação coletiva, apontando para a importância da constituição dos Conselhos que devem existir dentro de uma organização esportiva, de modo a equilibrar o poder da administração, como explica AM:

Está muito ligado à democracia. Não adianta você dizer que tem governança em uma administração tirânica, com tirania. Porque a governança engloba a possibilidade daqueles que não fazem parte da direção da entidade tomarem pé do que está acontecendo e poderem encaminhar suas questões, suas reclamações, suas sugestões ou até mesmo seus elogios. E para isso, em primeiro lugar você tem que ter um conceito democrático de administração. Esse é o primeiro ponto. Não adianta nada você criar órgãos de governança, como conselhos de administração, conselhos de ética, ouvidoria, se você não coloca isso em prática. Você diz “ah, essa entidade, no seu estatuto, tá tudo perfeito em governança!”, aí você vai ver na prática como funciona e... não funciona. Porque aquele que reclama acaba sendo retaliado, ou tem medo de ser e nem chega a reclamar. Aí dizem “Ah, mas nunca tivemos nenhuma contenda, nenhuma reclamação!”... então tá tudo bem? Não. É porque muitas vezes há o receio. Então governança, em primeiro lugar, é você passar aos seus membros daquela comunidade que o espírito de gestão é democrático, e que eles vão poder ser utilizar dos órgãos que foram criados. (AM)

IS, AS e RL também mencionaram a importância das decisões colegiadas, com distribuição de poder, de responsabilidades e de tomada de decisão como aspectos relevantes de uma governança adequada. IS, por exemplo, entende que

governança “são ações que promovem uma gestão mais eficaz que abarque todas as visões em tomadas de decisões colegiadas, tomadas de decisão em conselhos, que não fique concentrado numa pessoa só, que mitigue riscos para a própria entidade... formas de mitigar esses riscos.” (IS)

CR e FM ressaltam a importância dos controles e da responsabilização pelas ações dos gestores em processos de governança. FM entende que “é um sistema onde você consegue entender as responsabilidades do que deveria acontecer... e você seguir aqueles processos... você ter os processos mais bem definidos, de responsabilidade... então, a sua responsabilidade é essa? Você está conseguindo atingir isso? Eu acho que é muito nesse sentido”. (FM)

Já DS, EA, RA, LG e JG deram maior enfoque em governança como “uma série de regras, normativas e práticas para que você possa gerenciar uma entidade, uma empresa, de uma maneira em que aspectos como transparência, uso correto de recursos, seja garantida.” (DS); é um “mecanismo de conformidade das entidades, de ética, de transparência do sistema que se governa aquela entidade, se está adequada às leis, aos princípios morais” (LG). EA resume a quatro palavras: “boas práticas de gestão” (EA), incluindo aspectos como ética, transparência e critérios bem definidos. RA resalta a importância dessas regras pré-definidas inclui possibilitar que a organização se mantenha “sempre num caminho com o objetivo que ela foi criada, caminhando independente de quem esteja ou não à frente da gestão” (RA), “mantendo, a longo prazo, a instituição forte, com crescimento” (IS).

Adicionalmente, foram mencionadas outras funções e consequências de uma boa governança, como combater desvios e corrupção (IS e DS), dar credibilidade à gestão (FB) e promover uma prestação de contas adequada (AP e AN).

Contudo, FB e JG alertam que o propósito da governança não é promover “uma caça às bruxas” ou implementar uma “auditoria pega-ladrão”. JG e FB observam que esta tarefa é das autoridades policiais e de fiscalização. FB explica:

Eu tô mostrando que esse caderno é esse caderno. Mas esse caderno foi comprado com que recurso? Por qual forma que ele foi comprado? Da onde veio o recurso para usufruir do caderno? Qual é a missão desse caderno? Qual é o resultado desse caderno? Esse caderno vai ser compartilhado? E aí vai indo. Então, a gente não pode resumir a governança simplesmente por mostrar as contas. Mas, por exemplo, se o cara botar o documento falso, não é a gente (a SDE, entidade que verifica a governança nas Confederações) que vai saber. (FB)

4.10 Categoria J: Papel da Governança no esporte brasileiro

Esta categoria buscou captar a percepção dos entrevistados com relação à relevância dos conceitos descritos anteriormente na evolução do esporte brasileiro. Para tanto, foram feitas duas perguntas: “Você acredita que a Governança é, para o esporte brasileiro, um conceito relevante? É importante que o esporte tenha uma governança adequada?”; e “Na sua área de atuação, qual seria o papel da governança em um processo de financiamento público para o desporto?”.

A percepção de que o conceito de governança é relevante para a gestão do esporte no país é unânime. LG observa que “governança é uma palavra pouco falada no esporte até o passado recente; falava-se sim, em gestão esportiva” (LG), mas o esporte brasileiro vivenciou um crescente uso dos preceitos de governança e de sua adoção por parte das organizações esportivas no passado recente. Foram citados diversos motivadores internos para a busca da governança por parte das organizações esportivas, tais como: melhoria de imagem, atração de patrocínios, desenvolvimento de competências e crescimento da organização. Motivadores externos também foram mencionados, como o surgimento de institutos de fomento da governança esportiva e, de forma mais abrangente, os critérios de governança definidos pelo governo para a distribuição de recursos públicos. Por fim, foram citados alguns desafios que se apresentam no processo de adoção das práticas de governança.

4.10.1 Relevância e evolução da governança nas entidades esportivas

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que a governança é um conceito altamente relevante para o esporte brasileiro, com declarações como: “É fundamental.

É importantíssimo. Não é uma escolha. É uma coisa sine-qua-non de ter uma boa governança” (AP); “A governança é algo fundamental. Fundamental.” (FM); “Acho que hoje em dia é indispensável.” (AN); “É relevantíssimo!” (AM); “É mais que importante, é fundamental (DS).

AS explica que “durante muito tempo as Confederações acabaram sendo geridas por pessoas que tiravam dinheiro do próprio bolso para sustentar as Confederações. Isso era uma realidade até o início da lei do esporte, Lei PIVA e assim por diante. Que acabou concentrando muito poder na mão de poucas pessoas.”. AN também observa:

Olhando um pouco para quando comecei, a Confederação era o presidente, e ficava no porta-malas do seu carro... São pessoas voluntárias, obstinadas, fundamentais para o processo de evolução das modalidades. A gente tem muito o que agradecer a esse pessoal todo, mas hoje o esporte precisou se profissionalizar, e eu acho que esse período de grandes eventos contribuiu muito para isso também. (AN)

A partir da virada do século XXI, com os fundos públicos começando a irrigar as entidades esportivas, até então geridas de forma amadora, e com o poder concentrado na mão de poucas pessoas, entende-se que o esporte se tornou um terreno fértil para desvios de recursos e malversação de fundos, exacerbando os dois desafios iniciais da lista de Hums e MacLean (2009) apresentada no Quadro 1. LG observa que “muitas vezes as entidades de direito privado eram verdadeiras caixas-pretas, onde cada uma tinha ali uma gleba, um espaço de gestão do esporte brasileiro (...) e praticamente todo o esporte de rendimento é financiado com uma fonte de recursos públicos. E recurso público é para ser transparente.” (LG). Mas não havia essa necessidade de transparência, o que acarretou em desvios, e finalmente aos escândalos que, na década de 2010, foram revelados.

Há uma percepção de que tais escândalos, revelados em meio à era dos megaeventos, impulsionaram uma maior compreensão e utilização da governança por parte das organizações esportivas no país. CP observa que “há dez anos atrás a gente não escutava falar no conceito de governança. Eu não conhecia.” (CP). Além dos escândalos revelados no esporte nacional, LG acredita que outros escândalos da

década de 2010, revelados em outras esferas no Brasil, também contribuíram para o crescimento da percepção da relevância do conceito de governança:

A questão da governança mudou muito nos últimos anos. As empresas estatais passaram por grandes escândalos. A Petrobras chegou a ser um dos maiores escândalos corporativos da história da humanidade. Ou seja, isso é uma coisa profunda. Então há uma necessidade de aprimorar os mecanismos de governança, isso que vai garantir então a ética, a conformidade e a transparência... isso é fundamental. (LG)

No esporte, houve evolução na discussão sobre os conceitos, na implementação de modelos de governança cada vez mais robustos. Surgiram organizações especializadas em fomentar a governança esportiva no país, como a Sou do Esporte, em 2015, bem como rankings de governança - como o *Rating Integra*, do Instituto Ethos; e o *rating GET* (Governança, Estratégia e Transparência), do COB. Além de todo um arcabouço teórico e de metodologias de adoção de governança, resultados práticos também foram percebidos, como descreve IS: “Houve uma evolução... hoje o atleta define quem é o presidente. No COB, 19 atletas votam em assembleia-geral dentro de um universo de 37 Confederações. Então isso é uma mudança cultural muito forte. A gente definiu uma eleição no Comitê Olímpico, como atleta.” (IS). Há também uma unanimidade em afirmar que a última década presenciou um crescente uso e aplicação dos modelos de governança. A ponto de RL observar que tal fato “é interessante, porque virou uma certa moda, né, de governança” (RL).

Outro produto da adoção de medidas da governança foi, segundo AM, o aumento de patrocínios privados de entidades que tiveram sua imagem desgastada durante a era dos megaeventos:

E uma coisa que eu tenho visto também é que os comitês, os dois (COB e CPB), têm conseguido adquirir recursos privados por meio de patrocinadores, o que é muito bom né. Porque logo depois da olimpíada, com todos aqueles escândalos que aconteceram, os patrocinadores privados sumiram. E eu acho que isso, dos patrocinadores privados voltarem, é muito fruto do processo de transformação que as entidades foram obrigadas a fazer - o comitê paraolímpico até já tinha isso antes - e dos quesitos de transparência e governança. Porque você dá respaldo ao seu patrocinador de que as contas serão publicadas regularmente na internet, enfim, o patrocinador quer colocar dinheiro em alguém que tenha uma imagem boa. E eu acho

que isso é parte dessas transformações estatutárias e práticas que as entidades passaram. (AM)

Há, contudo, uma percepção de que, embora a governança esteja sendo adotada e produzindo resultados relevantes e positivos na última década, ainda há muito a evoluir, como explicam AN e IS:

Eu vejo uma evolução muito grande, de modo geral, né. De várias entidades esportivas, inclusive paralímpicas, então isso extrapola um movimento ou outro... Mas assim, eu acho que tem bastante ainda a melhorar, tá. (...) O que a gente vê é... determinadas entidades atendendo o mínimo ao que se pede, na letra lá da legislação, ou de determinado normativo. Não é o que eu gostaria, o que a gente gostaria de ver. Aquilo é na verdade é o piso, eu diria. Aquilo é o mínimo para conseguir determinada coisa. (...) Então, nesse sentido que digo que a gente tem bastante coisa pra melhorar ainda. (...) Por outro lado é nítido também que já houve uma evolução grande, muito por conta desses dispositivos legais, que impulsionaram essas mudanças. (...) Esses comandos legais foram importantes para mudar um pouco essa cultura. E acredito que isso vá se consolidar nas entidades e vá deixar de ser uma obrigação, vá ser uma coisa mais natural. E conseqüentemente o resultado disso tudo vá ser mais positivo. (AN)

Isso é um processo, mas acredito que está melhorando embora (...) algumas Confederações ainda estejam muito centralizadas no presidente que toma todas as decisões, que decide onde vai ser o investimento, que é o dono do cofre ali, dos recursos, e é totalitário. Ainda assim a gente vê isso, muito isso, no Brasil. Política, muita política envolvida nessas tomadas de decisão de investimento. (IS)

4.10.2 Papel da governança para o esporte brasileiro: motivadores e benefícios

Segundo os entrevistados, a adoção de boas práticas de governança traz benefícios diversos, como a melhoria da imagem externa da entidade e, conseqüentemente, maior atratividade para patrocinadores – ajudando a mesma, assim, a depender menos dos recursos públicos. Há um consenso de que uma entidade esportiva que possui Conselhos de Administração, Fiscal, de Ética, de Atletas, entre outros, atuante; poder descentralizado; transparência de critérios e decisões, sobretudo de investimento; um planejamento estratégico adequado; entre outras ações, tem maior facilidade de atrair parceiros e investimentos privados.

DS, por exemplo, credita a obtenção de um patrocinador privado para a CBVela, onde atuava como CEO, à percepção positiva que a então potencial patrocinadora teve da Confederação, à época. Ele observa que o contrato, de quatro

anos, foi assinado em 2016, após a Olimpíada Rio2016, contrariando uma conjectura geral que se faz sobre investimentos no esporte, notadamente a mídia – de que só se investe no esporte em ano de Olimpíada. DS descreve que, à época, um dos diretores dessa instituição, explicando a decisão de assinar o contrato com a CBVela, deixou claro que o fato da CBVela ter um planejamento estratégico, transparência em suas decisões e, enfim, um modelo de governança mais moderno, em uma época em que “ninguém falava da Sou do Esporte, ninguém falava de Integra, GET (instituições que promovem a governança esportiva), ninguém falava de nada disso... isso fez mais diferença que a medalha da Martine (Graef, ouro na Rio2016), pro patrocinador” (DS).

Assim, a entidade esportiva que possui uma boa imagem, com credibilidade, em um modelo de governança reconhecido, facilita a obtenção de patrocínios, como explica AM:

Existe uma preocupação muito grande da empresa que vai financiar o esporte com a sua imagem. Há estudos que indicam que nada traz mais retorno que uma empresa do que associar seu nome aos aros olímpicos. E é por isso que essas empresas pagam muito caro para poder dizer “eu sou patrocinador oficial do comitê Olímpico internacional” (...). Agora, na hora em que essas empresas... vamos pegar o exemplo da FIFA... vêem um monte de gente sendo presa, elas dizem “onde é que fui amarrar o meu burro!”. Então se não tiver governança, não vai ter patrocínio privado. Hoje em dia isso é, assim, uma coisa essencial. Ainda bem que isso pegou no Brasil. (AM)

Os escândalos revelados na década de 2010, que arranharam a imagem das entidades esportivas, também foram motivadores para a crescente adoção das práticas de governança, que surgiu no esporte brasileiro, também como um esforço de se afastar desta imagem ruim, associada à corrupção, como descrevem EA e DS:

Eu falo uma frase que o Lars (Graef) sempre falou para nós: no Brasil, você não precisa ser correto; você tem que ser correto e ainda tem que mostrar para os outros que você é correto. E, além de ser correto e mostrar para os outros, você tem que provar que você é correto. Porque a gente vive num país que, principalmente quando tem recursos consideráveis, ou até mesmo recursos públicos, todo mundo acha que todo mundo desvia recurso, que todo mundo rouba. Vamos tentar minimizar o roubo. Esse é o pensamento do brasileiro, da população, da comunidade, dos gestores públicos, dos gestores privados. Infelizmente é assim. (...) Tá aí um aspecto da governança. Por isso que realmente é super adequado isso (a governança). (EA)

Os aspectos ligados à governança são imprescindíveis, uma vez que o esporte já tem uma mácula muito grande. Toda hora tem alguma coisa com organização esportiva, na mídia, né, com relação à corrupção, uso indevido de recursos, tráfico de influência, coisas que o valha. (...) Então entendo que a governança é mais que relevante, ela é indispensável pro esporte; e acredito que, ao longo dos últimos anos, ela vem se aperfeiçoando cada vez mais. (DS)

Outro benefício da adoção de modelos de governança citado por diversos entrevistados foi no sentido de que membros e participantes da entidade, muitas vezes voluntários, passassem a desenvolver um sentimento de pertencimento e, assim, passarem a pensar não apenas em termos individuais (“o que a organização pode me dar?”) mas em prol da perenidade da própria entidade (“o que podemos fazer, juntos, para que a nossa entidade cresça e se desenvolva?”). Se a concentração de poder e a falta de transparência fomentam o clientelismo e a individualidade das ações, seu oposto promove o esforço conjunto. Quando um gestor, por exemplo, publica, de forma antecipada, os critérios de divisão de determinado benefício, ele passa a promover a discussão do critério, de forma aberta, com quem quiser participar, auxiliando a promover o desenvolvimento geral da modalidade – e não, como antes, esforços escusos dos stakeholders mais salientes que beneficiassem, individualmente este ou aquele atleta.

4.10.3 Em busca de fundos públicos

Embora existam diversos fatores internos que motivem os gestores do esporte brasileiro a adotar práticas de governança, existe a percepção de que um dos fatores mais relevantes que levaram as entidades esportivas a se profissionalizar e a buscar modelos de governança aceitáveis foi um fator externo: a adoção de regras de obtenção de financiamentos públicos. A crescente demanda por ações de *compliance*, de fiscalização e maior exigências, por exemplo, nas prestações de contas e em alterações do estatuto das entidades, em troca da obtenção de fundos públicos, promoveu a aceleração da adoção de modelos de governança. Como explica CP:

A fiscalização é muito grande, principalmente dentro da parte do financiamento governamental. Você pega TCU (...) ele tá sempre de olho no que nós estamos fazendo, se estamos aplicando de forma correta, se não há desvio de finalidade... Qualquer coisa que fazemos é extremamente cobrado. E acho que isso tem que ser

cobrado, não só com a verba governamental, como com qualquer tipo de verba investida (...). Então tudo isso eu vejo que é importante e a gente pode aprimorar, dentro da gestão pública, a governança. (CP)

Há, contudo, correntes que defendem que as entidades esportivas, como Confederações e Federações, são entidades privadas, e não deveriam sofrer interferência externa em suas decisões. AM concorda com este ponto de vista, mas lembra que uma coisa é a empresa ter autonomia em suas decisões; outra, é decidir atender aos critérios estabelecidos para captar dinheiro público. AM cita o caso da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), que é uma entidade privada que opta por não receber fundos públicos, logo, não se submete a regras de governança estipuladas pelo poder público. As possíveis consequências desta decisão, caso existam, serão avaliadas pelos eventuais patrocinadores privados da CBF, que podem decidir investir ou não na instituição.

Contudo, se a entidade quer captar recursos públicos, é preciso, cada vez mais, se adequar às regras e legislação definidas, e todos os entrevistados concordam com isso. AP resume a percepção geral afirmando que “se você não tem a casa em ordem, você não tem direito de ter um financiamento, e tem que trocar as pessoas. As pessoas entram e saem; mas o esporte, a Confederação, é uma coisa que deveria ser *ad eternum*. E nenhuma Confederação, ou nenhuma organização, funciona sem financiamento” (AP), que demandam prestação de contas. EA complementa: “A gente deve essa prestação de contas para a população, para a comunidade, para os órgãos públicos, enfim, que fiscalizam tudo isso. Não é a principal forma de você fazer uma gestão de recurso público; é a ÚNICA forma. Com governança.” (EA).

4.10.4 Desafios

Nesse contexto, entrevistados como AP, FB, AS e IS defendem que a entidade deve privilegiar as decisões que fortaleçam a organização, mesmo que isso vá de encontro aos interesses de stakeholders mais poderosos, que historicamente possuem maior poder de influência nas entidades esportivas, evitando a “governança de fantasia”. FB, por exemplo, observa que, ainda hoje...

...você tem presidentes arcaicos, com pensamentos arcaicos, que não compartilham o poder. Coloca um CEO lá, coloca um conselho administrativo de fantoche, coloca uma comissão de atletas legalzinha, que apóia ele e você não tem, efetivamente, a oxigenação da entidade. Então a gente fala muito de modernização dos estatutos; eu falo isso, por exemplo, com a questão do clube-empresa... “ah, clube-empresa, clube-empresa, que beleza!” ... mas quero ver você chegar no Flamengo e falar para os Conselheiros que eles vão deixar de ter poder de voto, que eles não vão ter cadeira cativa ali no Maracanã, que eles não vão poder entrar no clube a não ser que pague a mensalidade... que eles vão perder esse poder todo. Vocês vão conseguir transformar mesmo esse clube em um clube-empresa? “Ah, claro, porque é importante para o clube!”. Não, não é; é importante para você! Mas para o cara que está sentado ali, responsável por mudar o estatuto, ele vai falar “não quero perder a minha cadeira cativa!”, pro outro velho lá que fala “também não quero não!”... E aí acabou a história do clube-empresa. (...) É muito difícil você, por exemplo, ter um Flamengo com o problema do Ninho do Urubu. É um problema escandaloso para um clube que fala de governança. Então a gente tem que pensar em governança como a qualidade da entidade que você representa. (FB)

A adoção de práticas de governança mexe, assim, com as relações de poder na organização, e tende a retirar poder de quem sempre teve para distribuí-lo pelos demais stakeholders. Ressalta-se, contudo, que a mudança afeta a todos, e não apenas seus gestores. Entrevistados que possuem experiência na gestão de Confederações (como AS, JG, DS, AP) observam que essa transformação passa, também, por uma mudança de mentalidade interna não apenas desses conselheiros e dirigentes mas, também, da comunidade de atletas daquela modalidade. Há certo consenso de que não adianta nada passar a ser obrigatória a criação de uma Comissão de Atletas se, no momento de instituí-la, não há candidatos. Ou se, após ter sido instituída, os representantes dos atletas (ou de quaisquer outras Comissões instituídas) não participam das reuniões, nem da rotina da entidade, limitando-se a fazer solicitações, sem contribuir de forma efetiva com a gestão.

Entende-se que é importante que os participantes da entidade tenham a percepção de que a governança não serve apenas para permitir a captação de recursos públicos, mas para promover benefícios reais e perenes à entidade e à sua comunidade.

AS ilustra como vem tentando promover esta mudança de mentalidade institucional em sua organização, a Confederação Brasileira de Esgrima. Tudo começou após ter feito o Curso Avançado de Gestão Esportiva (CAGE), do COB:

Quando fiz o CAGE, a primeira coisa que fiz foi tentar mudar a mentalidade da Confederação. Em relação aos processos que a gente estipulava lá dentro, em termos de participação de todos os agentes que são diretamente impactados ou interferem nas decisões. Puxei o presidente para fazer o CAGE seguinte, e logo em seguida o nosso diretor e coordenador técnico também pra fazer o CAG seguinte, no terceiro ano seguido. Então, fui puxando todo mundo e falei “rapaziada ó, agora isso aqui é um caminho muito grande para gente crescer, a gente precisa mudar...”. E aí o presidente entendeu também essa mudança... e a gente buscou várias alternativas para melhorar a própria gestão da Confederação, que foi a criação de um Conselho de ADM, entrou também um Conselho Técnico, Comitê de Ética, a própria Assembleia mudou, tem uma parte jurídica que não existia... Então a gente estruturou a Confederação de uma maneira em que, hoje em dia, ela consegue andar independente dos fatores. Ou seja, independente do presidente, tem uma estrutura mínima que consegue gerir a Confederação; o presidente não decide tudo da cabeça dele. São vários agentes que interferem e auxiliam e participam, de maneira que você consiga ter uma gestão muito mais participativa. (AS)

Conforme pode ser percebido no relato de AS, o papel do gestor da entidade é de grande relevância nessa transformação que a governança acaba promovendo na organização. Diversos stakeholders corroboram a percepção de que uma boa imagem transmite credibilidade, e que isso passa também pela imagem pessoal do próprio gestor da entidade. AP explica que, como presidente da CBDN, está emprestando o seu maior ativo: “eu tô emprestando o meu nome. Eu quero a Confederação limpa. Meu maior ativo é o nome, meu nome respeitado.” (AP). RA também concorda:

Se você pegar as Confederações, por exemplo, vai depender muito hoje do cara que tá à frente. Se ele acredita nisso, ele prepara a instituição para que, a partir dele, a questão da governança esteja bem estabelecida para aquele objetivo ou caminho que, entenda, ela deva chegar. Mas (alerta que às vezes) o cara vai lá e prepara todo o esquema de governança, regras a seguir, transparência, participação em colegiados etc... e vem um outro gestor e derruba tudo. Mas eu acho que a tendência hoje no esporte é esse caminho sim. Vejo que isso tá aumentando demais; (...) a Vela é exemplo muito bom para isso, ela puxou muito isso. (RA)

Atualmente, há uma percepção de que os gestores, que podem ser responsabilizados individualmente em casos de desvios, possuem uma preocupação

com sua própria imagem que, anteriormente, não era tão aparente. E que isso é positivo para a entidade que dirige.

É, assim, inegável a relevância da governança para o esporte brasileiro. E isto é um consenso entre os stakeholders, que percebem inúmeros benefícios na adoção de suas práticas.

4.11 Categoria K: Avaliação dos modelos de governança do esporte brasileiro

Após o termo governança ter sido conceituado e definido, e o papel da governança no esporte ter sido descrito, os entrevistados fizeram uma avaliação da realidade da governança esportiva no país, à luz do modelo de Fukuyama (2013), que indica “ao menos quatro abordagens de avaliação da qualidade de um modelo de governança: medidas de procedimento; medidas de entrada (ou de capacidade); medidas de saída (ou de resultado); e medidas de autonomia da burocracia” (FUKUYAMA, 2013, p.351). O pesquisador explicou cada uma dessas medidas aos entrevistados, e, buscando não interferir em sua resposta, procurou ajudá-los a dirimir dúvidas conceituais durante os depoimentos.

Esta sessão começa descrevendo os resultados referentes a uma avaliação geral feita pelos entrevistados. Em seguida, apresenta-se a avaliação feita com base em cada elemento proposto por Fukuyama (2013). Ao final, são abordados os resultados referentes a uma percepção sobre eventuais excessos de governança e seus impactos negativos para o desenvolvimento do esporte brasileiro.

4.11.1 Avaliação Geral

Ao longo da entrevista, especialmente no bloco de perguntas sobre governança, os entrevistados expuseram diferentes pontos de vista sobre como estão enxergando a adoção das práticas de governança, atualmente, nas entidades

esportivas brasileiras que se relacionam com fundos públicos. Algumas percepções gerais captadas são apresentadas a seguir. Há avaliações positivas e críticas.

FB entende que, antes de avaliar a governança esportiva em questão, é preciso entender o contexto da cultura brasileira, que influencia diretamente a gestão das organizações. E, no contexto de fundos públicos, há também uma cultura política, no Brasil, que, segundo FB, é “pior ainda”. Como ex-Secretária de Estado do RJ, ela conta que vivenciou essa cultura de usar o dinheiro público para a política do “toma-lá-dá-cá”, e que tentou combater isso modificando a estrutura da Secretaria, criando “a primeira Subsecretaria de Governança e Compliance da história do RJ. Mas não basta mexer na estrutura, pois essa política cultural e política do Brasil é arraigada, e acaba levando seus efeitos para as entidades esportivas que acessam fundos públicos” (FB). Por outro lado, FB enxerga que isso vem melhorando, e que o fato de melhorar fora do esporte, como componente cultural, acaba também trazendo tais melhorias para dentro do esporte.

Então a gente hoje depende de terceiros para trazer a cultura da Governança e da Ética pro ambiente de negócios. Em termos de procedimento, capacidade, resultado, autonomia da burocracia, nós vemos efetivamente algumas entidades públicas, como a Petrobras, já entrando, porque ela tem parceiros privados importantes e foi à bancarrota; e ela teve que se ressurgir a partir da governança. E isso, obviamente, o poder público ainda vai aprender muito. Ele ainda precisa galgar ... mais uma vez ... a gente tem exemplos positivos no país, em qualquer ambiente, mas poucos exemplos. Exemplos que se tornam notícia e não costume. Minha preocupação, hoje, é que a gente tenha um trabalho rotineiro na cultura do poder público do país. Essa é primeira questão a ser resolvida. (FB)

Outros stakeholders, como LG, DS e IS, também acreditam que isso vem melhorando. IS afirma que atualmente percebe-se que há “um controle maior, a área de *compliance* cresceu, auditorias internas, né, eu acredito que isso tenha evoluído bastante” (IS). LG, EA, IS e AM observam que algumas organizações tiveram papel relevante neste processo, como a Sou do Esporte (SDE), a Pacto pelo Esporte e o Instituto Ethos com o *rating* Integra, de aferição de governança em entidades esportivas. LG cita outras ações que também contribuíram, ressaltando que foi apenas um começo:

Comitês instituíram mecanismo de avaliação de governança das suas entidades vinculadas, em especial o COB; o próprio Ministério da Cidadania, pela Secretaria Especial do Esporte, criou a Portaria 115 para credenciar as entidades que possam se candidatar a receber recursos públicos diretos... Então houve uma melhoria no ambiente de governança. Mas há ainda muito a avançar. (LG)

FB, fundadora da SDE, comenta também sobre o que percebeu desde 2015, quando sua organização começou a aferir o nível de governança das Confederações esportivas do país:

Em 2015 nós tínhamos três Confederações com notas acima de 5, que eram notas muito baixas para níveis de governo; hoje, temos mais de 10 (Confederações, com notas) acima de 7, que já mostra que houve uma evolução relevante em termos de governança nas entidades esportivas e que isso vai ter um reflexo no mercado. Ganhamos até um concorrente né, o Pacto. (FB)

FB ilustra o crescimento do uso da governança nas entidades esportivas observando que o tema, atualmente, é largamente debatido – e, em alguns casos, virou até moda, segundo stakeholders como RL e LG – enquanto em outros setores esse debate nem existe:

Eu acho que hoje o esporte é o que mais fala na situação de receber dinheiro público. Você não vê a cultura falando de governança; você não vê o meio ambiente falando de governança; você não vê projetos sociais ligados a outras pastas, que não sejam esporte, falando de governança. E os projetos culturais, cadê? Por quê eles não falam de governança? A gente... implementou isso lá em 2015! (FB)

AS, corroborando os demais, observa que o crescimento da estruturação do esporte se deu após a Rio2016. Ele acredita que, antes,

as pessoas que eram gestores não tinham uma mentalidade voltada para o esporte. E elas não entendiam que elas não serviam ao esporte, mas o esporte é que servia a elas. Eu vi muitos presidentes de Confederação pensarem dessa forma: o que que o esporte está fazendo para mim? E não “o que que eu tô fazendo para o esporte”. (...) Eu acho que até com a mudança do próprio COB, a situação que ocorreu em relação ao Nuzman, alguns presidentes de Confederação e tudo mais... eu acho que muita coisa aconteceu principalmente nas Confederações menores, vamos dizer assim. Teve uma mudança de mentalidade grande. (AS)

Existe uma percepção geral de que os escândalos expostos nesta época levaram a uma mudança cultural no esporte brasileiro, a uma tentativa de maior

profissionalização, onde a governança encontrou, assim, campo fértil para se desenvolver. E de que a tendência de mudança é positiva.

Contudo, os entrevistados alertam que algumas entidades “ainda persistem, né, com alguns pensamentos muito personalizados” (AS). LG observa que ainda há gestores que resistem a esta mudança, benéfica para o esporte como um todo mas, como já ressaltado, prejudicial a alguns que detinham muito poder concentrado. Há também aqueles que observaram o movimento de mudança e resolveram projetar um discurso de governança sem, na realidade, aplicá-la. EA, por exemplo, entende que “hoje é muito falado, mas pouco praticado. Acho que é chique as pessoas falarem: “nossa, a nossa instituição tem governança!” (EA). Contudo, existe uma percepção de que diversos gestores ainda promovem uma governança “para inglês ver, e não “efetivamente sendo implementados” (IS). LG explica esta situação:

Muita coisa pode melhorar. Muitas pessoas muitas vezes investem na impunidade. Aham que as políticas que exigem melhor governança passam. É um modismo. “Ah, já, já, isso muda”. (...) Ou seja, tem gente que ainda investe (na ideia) de que as entidades esportivas sejam o que foram durante muitos anos: capitânicas hereditárias. Espaços de poder. Aonde a pessoa confunde o público com o privado. O individual do coletivo. Pelo sentimento de propriedade de um bem que é público, que é o esporte brasileiro e conseqüentemente a entidade que gera cada modalidade esportiva. (LG)

E então, perguntado se acredita que o papel da governança esportiva está sendo cumprido no Brasil, responde:

Então o papel tá sendo cumprido, sim. Mas para toda ação existe uma reação. E é uma reação muito grande daqueles que não querem mudar os seus direitos que eles adquiriram. Então a gente vive essa fase ainda de adequação. As leis de governança, muitas foram postas; mas muitas são desafiadas, e alguns pagam para ver a consequência de quererem agir como agiram no passado. (LG)

Cabe ressaltar que alguns stakeholders apontam para exageros neste processo, tanto com relação às exigências de atendimento, quanto às críticas efetuadas a entidades que estão tentando se adaptar mas, devido a estes eventuais exageros, ainda não conseguiram. FM, por exemplo, observa que “as pessoas não entendem a complexidade que é fazer uma parceria”, explicando que cada tipo possui seu instrumento jurídico próprio – como convênios, TEDs, repasses – e que isso acaba

deixando a máquina pública mais lenta, logo, é mais criticada. JG, em linha com esse pensamento, vê exageros em diversas regras de governança que viu serem criadas, especialmente para entidades pequenas, e que isso acaba desvirtuando o propósito da adoção de práticas de governança: “Eu acho que o papel não está sendo cumprido. (...) Você tá tentando dar poder de polícia (às entidades que aferem a governança na sua organização). Você está querendo dizer se a pessoa rouba ou não rouba. Mas aí, para ver se está roubando ou não, você chama a Polícia Federal; você não contrata o Integra, a SDE...” (JG).

Este assunto será aprofundado ao final dessa Categoria. A seguir, apresenta-se a análise de cada elemento do modelo de Fukuyama (2013), realizada pelos entrevistados e conforme notas registradas durante a observação de campo.

4.11.2 Categoria K1: Medidas de Procedimento

Fukuyama (2013) descreve que as medidas de procedimento são referentes às condições relacionadas à estrutura das agências públicas, como hierarquia, meritocracia, carreira, controle e separação patrimonial.

4.11.2.1 Avaliação Geral

De forma geral, há entrevistados que avaliam positivamente algumas das estruturas existentes atualmente no esporte nacional, como a das Forças Armadas (CP, CR), do COB (DS e AM), do CBC (EA) e da SEE (AM e FM).

CP e CR observam que, nas FA, elementos como meritocracia, hierarquia, carreira, controle e separação patrimonial são naturais das Forças. Existe a hierarquia militar; as estruturas das comissões esportivas atuam, têm a sua independência mas mantém um canal técnico com as três forças; existe meritocracia, onde os melhores são promovidos; o treinador que possui o maior número de atletas usualmente acaba sendo denominado o chefe da delegação; há plano de carreira para os atletas, especialmente dentro do PAAR; e as métricas de controle “são um absurdo; é

controle até demais... a gente sabe até onde o atleta estava treinando, a gente às vezes sabe mais que o próprio clube, qual o horário que ele tá treinando, aonde, se ele viajou...” (CR). E a separação patrimonial também é precisamente definida. Nesta abordagem, CP e CR consideram as FA no alto da escala. Não houve outras avaliações sobre as FA nesta categoria.

Para EA, o CBC também está no alto da escala quanto a medidas de procedimento. Ele entende que esta entidade possui plano de cargos e salários; política de contratação, baseada usualmente em conhecimento da legislação relevante para a organização; e meritocracia. Apresenta, ainda, todas as condições estruturais que entende relevantes, como organograma, níveis hierárquicos, profissionais capacitados e mapa estratégico que norteia as ações da entidade. Não houve outras avaliações sobre o CBC nesta categoria.

DS e AM avaliam que o COB também está no alto da escala quanto a medidas de procedimento. DS observa que, nesta entidade, “você tem procedimentos claros em todas essas áreas, você sabe o que você pode fazer, você sabe, dentro daquela estrutura, onde você está posicionado, e aí você tem, a partir daí, autonomia para gerir até o limite de suas competências. Isso funciona. Do papel que é possível cumprir, o melhor está sendo feito” (DS). AM concorda, e lembra que a boa estrutura e procedimento adequados do COB se devem, inclusive, a uma obrigatoriedade jurídica:

O COB tem um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), né, que foi assinado logo depois da prisão do Nuzman. E o COB tem que cumprir isso. Se ele não cumprir, ele pode ser punido pelo Estado. Embora os repasses sejam provenientes de lei... não é fácil simplesmente barrar, poderia ter problemas. Então o COB foi logo o primeiro a fazer isso. Até também porque o próprio Comitê Olímpico Internacional suspendeu o COB e só readmitiu no movimento Olímpico quando assinou o TAC, teve reforma estatutária e tudo isso. Então COB e CPB hoje cumprem isso.

Já JG possui uma outra percepção. Este entrevistado acredita que, neste quesito, o COB sofreu uma piora nos últimos anos, creditando isso ao fato de que, atualmente, a parcela orçamentária do COB que vem de recursos públicos é maior do que era no passado, quando tinha um maior número – e renda – de patrocínios

privados. Como é de consenso geral entre os stakeholders, é mais fácil um gestor do esporte promover a sua modalidade utilizando recursos próprios, da entidade, mais baratos que os recursos públicos – que trazem consigo uma carga de custos bastante elevada, devido às regras que precisam ser seguidas, ao custo com as prestações de contas, de checagem etc. (AS menciona que uma mesma passagem aérea pode variar de R\$300 a R\$3.000, somente por este fato; e as notas de campo também evidenciam diversas situações nesse sentido). Dessa forma, tendo em seu orçamento um menor percentual de recursos próprios, é natural que o COB passe a se assemelhar mais com uma entidade pública, seguindo, como deve, todas as exigências aplicáveis – embora isso gere mais lentidão nos processos e maior custo de transação, pois “a partir do momento em que você vai engessando, congelando, solicitando... perde-se mais tempo lendo, escrevendo, justificando... E aí talvez o objetivo principal não seja cumprido.” (JG).

Com relação às Confederações, AM e AS entendem que estão em nível similar ao que avaliaram o COB, dado que, à luz da mesma obrigatoriedade de legislação, também “têm que cumprir, porque senão não recebem o repasse da lei; algumas melhores, outras, piores; aí, também, nada contra estrutura.” (AM).

AM fez também uma análise da SEE, observando que seus procedimentos, tal como o COB, CPB e Confederações, são sujeitos a regras que precisam ser cumpridas, que são auditadas pelo TCU e CGU, e que isso já confere uma qualidade mínima à governança da Secretaria. AM acredita que outras ferramentas de governança, como a lei da transparência, facilitam esta evolução, lembrando que foi por meio desta lei que o ex-atleta Rogério Romero “descortinou o contrato de patrocínio da CBDA com os Correios”, que acabou revelando desvios naquela Confederação. AM menciona ainda outra ferramenta hoje ao alcance da sociedade que, em sua experiência, tem funcionado adequadamente: o habeas data, instrumento jurídico que obriga as entidades a abrirem seus dados públicos conforme definido em lei, promovendo maior transparência mesmo em entidades privadas.

Alguns entrevistados possuem uma percepção de que a avaliação, nesta abordagem, é razoável, com acertos, mas bastante espaço de melhorias.

AP, por exemplo, observa que não consegue fazer uma avaliação mais precisa justamente porque “tem muita coisa que você não sabe o que tá acontecendo. Teoricamente o governo federal deveria prestar contas. Agora se você for entrar, ver detalhes, a informação não é assim tão disponível, na verdade.” (AP). Contudo, este entrevistado acredita que é preciso colocar tal avaliação em perspectiva, e observa que, em comparação aos países vizinhos, o esporte brasileiro não estaria, neste aspecto de “Procedimentos”, nem melhor, nem pior.

4.11.2.2 Estrutura das agências e entidades

RA e FB acreditam que, em termos de governança em organismos públicos ou de entidades esportivas que captam fundos públicos, o Brasil ainda está muito longe do que seria adequado. RA observa que há disparidade mesmo entre estruturas públicas, com algumas áreas do Estado mais desenvolvidas nesse sentido - mas entende que o esporte está abaixo destas, devido a sofrer, em sua opinião, interferências políticas que acabam por minar os esforços positivos que ocorrem.

FB observa que mesmo a estrutura do COB, elogiada por outros stakeholders, ainda pode ser questionada. Esta entrevistada questiona a quantidade de Confederações atualmente existentes, e crê que, às vezes, criam-se entidades por uma questão eleitoreira. E que isso consome recursos, que poderiam estar indo para a ponta, para os atletas. Por outro lado, AN alerta para um problema similar, relacionado à quantidade de entidades esportivas e à governança esportiva que estas demandam, mas contrário à questão eleitoreira levantada por FB:

A realidade hoje é que a gente tem, por exemplo, 10 entidades que administram o Caratê nacionalmente. Uma é filiada ao COB, as outras, não. Depois da olimpíada agora, todas vão deixar de ser olímpicas. Então a gente tem, de certa forma... não sei qual é o nome disso, né (risos) ... mas é uma confusão no meio esportivo, pelo menos nesse aspecto. Daí não sei se a estrutura desse pessoal atende, se está adequada, se não está etc. (...) Deve ter várias de jiu-jitsu... O esporte, dentro dessa anarquia, se organiza de algum jeito. A gente olha para o desporto aquático, por exemplo: isso

começou a acontecer há um tempo atrás, quando a CBDA começou com alguns problemas, de governança inclusive... teve uma intervenção na entidade, aquela coisa toda ... e, paralelamente, surgiu, ou começou a se destacar, a Liga Nacional de Pólo Aquático, que é uma entidade nacional, e a Confederação de Saltos Ornamentais. Então hoje, apesar da CBDA administrar Pólo Aquático e Saltos Ornamentais, nós também temos outras entidades que estão administrando a mesma coisa! (AN)

Nesse contexto, onde nem todas essas entidades votam ou recebem os fundos públicos descentralizados pelo COB, a questão eleitoral se enfraquece. AN complementa observando que não é responsabilidade da SEE “organizar essa bagunça”, mas verificar o que pede a legislação em termos de permitir ou não a certificação daquele CNPJ. Esta organização deve ser feita pelos próprios stakeholders do esporte, entidades privadas que podem até não se relacionar de forma alguma com o Estado. Há certo consenso de que ao menos as Confederações olímpicas, em muito graças aos recursos públicos, vêm se estruturando desde a época da Rio2016, como no caso da Confederação Brasileira de Esgrima, descrito por AS anteriormente. Mas algumas alterações, como a normativa impedindo mais de uma eleição (e continuar recebendo recursos da LAP), são recentes. IS acredita que essas entidades e órgãos ainda estão bastante desestruturados, embora caminhando. O mesmo já não se pode dizer daquelas outras entidades mencionadas por AN, não olímpicas, que acabam ficando à margem da evolução do esporte.

Durante a discussão sobre estrutura e medidas de procedimento referentes à governança do esporte um tema mais específico emergiu durante as entrevistas com RL e AM: a extinção do Ministério dos Esportes, que virou a SEE, ligada ao Ministério da Cidadania. Quais seriam os efeitos desse fenômeno nas medidas de procedimento do da governança do esporte, especialmente com relação à estruturas de suas agências?

RL entende que “a estrutura foi toda destruída; só de funcionários terceirizados a Secretaria de Esportes perdeu 450 funcionários. Então não há como funcionar desse ponto de vista.” (RL). RL observa que a perda de status de Ministério faz com que diversos serviços oferecidos de forma exclusiva agora precisam ser disputados com outras secretarias dentro do Ministério da Cidadania, como serviços

jurídicos e administrativos. Adicionalmente, o Secretário Nacional da pasta despacha com um único Ministro (o da Cidadania), enquanto antes o Ministro de Esportes tinha contato direto com todos os demais Ministros. Assim, do ponto de vista de governança, RL entende que houve um rebaixamento de todas as estruturas, dado que as esferas estaduais e municipais espelham a estrutura do governo federal; logo, todo esse impacto relatado irá se reproduzir também nessas esferas.

AM tem uma percepção diferente. Ele acredita que, independentemente de ser Ministério ou Secretaria, o resultado do trabalho desse órgão pode ser bom ou ruim dependendo da prioridade que ele tiver no governo. Embora o país tenha tido, durante aproximadamente duas décadas, um Ministério do Esporte, AM afirma que “até hoje no Brasil nós não tivemos nenhum incentivo estatal ao esporte da maneira como ele deve ser.” (AM). Ao contrário: sua percepção é a de que foi o período no qual o Brasil destinou a maior quantidade de dinheiro para o esporte, desde a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio2007, mas houve enorme desperdício dessa verba que, em sua opinião, deveria ter sido investida na base.

Dessa forma, acredita que mais importante que a estrutura, é fazer o órgão responsável pelo esporte no governo federal conversar com estruturas necessárias ao alcance desse objetivo, de forma direta e prioritárias, como o MEC, que cuidaria da base e da massificação do esporte. E finaliza, afirmando que...

... isso passa pela necessidade de ter uma política nacional do desporto, que hoje a gente não tem. Hoje a gente não sabe quem faz o quê. Hoje nós temos uma série de entidades importantes, governamentais e privadas, mas que se conversam muito pouco ou não se conversam. Então acabam fazendo coisas paralelas como se fossem entidades estanques. Se elas se conversassem, através de uma política de esporte que estabelecesse quem faz o quê, as ações seriam muito mais eficazes e efetivas. (AM)

4.11.2.3 Meritocracia e Plano de Carreira

Este elemento de análise recebeu uma avaliação nitidamente pior do que as estruturas das agências. O motivo principal são as questões políticas. JG, RL, EA, IS e RA, por exemplo, acreditam que situações meritocráticas, que seriam benéficas para as estruturas do esporte, ou não existem ou são ainda muito tímidas. IS observa que

isto se dá porque a interferência política ainda é muito forte no esporte. AM e RA concordam com este ponto de vista, e são ainda mais enfáticos:

Cara, eu acho que isso não é considerado. Órgãos públicos, hoje, principalmente no mundo em que eu vivi, o mundo do esporte... apesar de eu não... acho que sou até meio antagônico a isso aqui... mas, o que eu vivi, é que o importante é a indicação política. Então você vê às vezes pessoas preparadas, que poderiam ocupar um cargo hierárquico importante: nunca vão ocupar. Não vão ter essa chance. Porque o que prevalece é a indicação política, indicação de quem tá mais perto, de quem vai prestar outros serviços além do que está previsto aqui. (RA)

Eu costumo dizer que no Ministério do Esporte, por exemplo, você não tem política de Estado, e não tem nem política partidária: você tem política do Ministro! Então ele entra, tira todo mundo dos cargos principais, coloca lá o seu pessoal, e quando ele vai embora... esse pessoal sai com ele. E você veja o seguinte: ministro político parece gênio, que serve para tudo: um dia tá no esporte, outro dia, na Ciência e Tecnologia, depois ele tá no Planejamento... o cara entende de tudo, desde ovo frito a energia nuclear. E leva gente com ele... Então, pelo menos na minha experiência que eu vejo no Ministério do Esporte, não há (plano de carreira ou meritocracia). Os próprios Ministérios são usados como barganha política. Não vejo plano de carreira. Claro que tem gente concursada que fica. Mas aqueles cargos em comissão... põem ali gente que não entende nada, acaba aprendendo um pouquinho no exercício do cargo; quando aprendeu, vai embora, entra outro Ministro e muda tudo. Não vejo uma continuidade, acho que é fraco, nesse quesito, o Brasil. (AM)

JG, que tem a mesma percepção, cita um agravante no caso do funcionalismo público. Segundo este entrevistado, há casos onde o servidor recebe “um salário; aí vem o comissionado ganhando 20 salários. Aí é ele quem manda, ele quem assume... Aí o burocrata, que é o cara que realmente vai escrever, vai executar, que ganha R\$1 mil, R\$2 mil, some. Ele pede licença, vai se aposentar, pede para se transferir... E aí a máquina para. Ou seja, o procedimento falha por isso.” (JG)

FM corrobora esta visão, mas enxerga um outro lado. Ela acredita que, atualmente, há pessoas bem intencionadas, ex-atletas, ocupando cargos-chave no governo federal, e que buscam fazer o melhor nesse sentido. Ela descreve que, ao assumir a sua secretaria (SNELIS), buscou entender algumas coisas, observar algumas pessoas que tem uma capacidade técnica melhor do que outras, e tomar decisões meritocráticas e técnicas:

Eu, por exemplo, peguei a minha secretária e nomeei ela como coordenadora-geral de uma coordenação super importante. Então ela teve essa meritocracia pelo

conhecimento dela, ela foi promovida. Dentro da área dela, por exemplo, se ela vir que alguém está se destacando... você consegue subir o cargo dessa pessoa, sair de um DAS2 para um DAS3; também isto é trazido em consideração. Tem pessoas que saem do DAS 3 para o DAS4, tem gente que sai para Diretor. Eu posso falar daqui do meu setor, sabe; dos outros eu não tenho controle. Mas, dentro da minha Secretaria, da minha gestão, eu prezo muito por isso. Então a gente leva muito em consideração essa questão técnica. (FM)

4.11.2.4 Controle e Separação Patrimonial

Poucos entrevistados se pronunciaram com relação a controle e separação patrimonial, além dos citados anteriormente (CR, CP, EA, DS). Cabe ressaltar o depoimento de AM, que, embora reconheça que há entidades onde isso não surge como um problema, alerta para o fato de haver diversas Confederações que ou tem uma sede em condições precárias, ou a sede é a casa do presidente ou até o portamalas do seu carro:

O presidente leva as coisas ali. Posso te dizer que há Confederações que vivem ainda extrema dificuldade, e fazem isso. E não é por má fé não, é porque é difícil mesmo. Mesmo Confederações tradicionais simplesmente não fecharam as portas porque alguns de seus presidentes puseram o dinheiro do próprio bolso ali, porque senão elas teriam acabado. Então umas coisas se misturam um pouco. Não é ideal, longe disso, péssimo; mas ainda existe no Brasil. (AM)

4.11.3 Categoria K2: Medidas de Capacidade

Fukuyama (2013) descreve que as medidas de Capacidade são referentes a arrecadar e gerir recursos, bem como à competência técnica dos burocratas que executarão as políticas públicas definidas.

Não há um consenso definido quanto aos elementos de avaliação dessa abordagem de governança para o esporte nacional.

4.11.3.1 Avaliação Geral

EA fez uma avaliação geral do CBC, e CR e CP avaliaram as FA. Não houve comentários adicionais sobre essas entidades quanto às medidas de capacidade.

EA entende que, nesta métrica, o CBC está muito bem, pois as políticas de arrecadação são “bem definidas, tudo regulamentado... com todos os editais, todos os regulamentos publicados em Diário Oficial da União, todos aprovados né, então isso está muito bem definido” (EA). Ele entende que a gestão dos recursos também é feita de forma adequada e com competência. Embora o CBC não tenha sido avaliado por outros entrevistados, a opinião de EA é corroborada pelas notas de campo, onde, em diversos momentos, o pesquisador observou elogios de stakeholders diversos feitos à competência dos profissionais do CBC, bem como à sua capacidade de gestão de recursos.

De forma similar, as medidas de capacidade das FA, com relação ao esporte, são bem avaliadas, especialmente com relação à gestão de recursos e planejamento:

Está dentro do nosso DNA. Tudo o que a gente faz aqui passa por um planejamento. O nosso calendário é aprovado... porque nós dependemos de outros órgãos externos né... então com, pelo menos, um ano de antecedência, a gente aprova o nosso calendário, a gente faz o planejamento financeiro dentro da expectativa de crédito que nós teremos... aí nós olhamos: aqui não vai dar para participar de tudo, então vai até aqui... Então, tudo isso, nós fazemos cotidianamente, não tem muita diferença do nosso dia a dia, a gente já faz isso naturalmente. (CP)

CR observa que há pontos de melhoria. A capacidade das FA de arrecadar recursos existe, mas é bastante limitada às destinações já previstas em lei, embora haja um esforço de ampliá-la por parte dos gestores. As notas de campo corroboram este fato: em visita ao ESEFEX, do Exército, observou-se que existe este esforço de obter recursos adicionais às destinações de rotina; mas a forma acaba sendo a do escambo, onde o Exército presta um serviço (de hospedagem de atletas, por exemplo) em troca de uma reforma dos dormitórios. Pode haver também pagamento pelos serviços prestados, mas, nesse caso, o recurso vai para a União, e não para a unidade que prestou os serviços. Ou seja: é comum o desporto militar prestar um serviço externo, mas não ser remunerado, de forma direta, por isso.

CR elogia a competência técnica dos burocratas do esporte militar, mas alerta para a alta rotatividade existente. Para mitigar esse risco, há um esforço maior na etapa de planejamento, de forma a que eventualmente um novo burocrata, ao

substituir o anterior, já encontre os processos definidos; ou que uma eventual troca de comando também não prejudique o planejamento previsto para os recursos humanos.

CR ilustra tal preocupação assim:

Eu posso chegar amanhã e ter um Comandante que diga: “quero um campeonato mundial amanhã”. Aí eu não vou ter um recurso, eu vou ter que tirar o recurso de algum lugar para fazer isso, e aí não segue um planejamento estratégico adequado. Com isso, o Exército estabeleceu que só organiza campeonato Mundial Militar de quatro em quatro anos, porque a gente organiza um campeonato do Exército de dois em dois anos, com oito modalidades, além de outros campeonatos; e assim vai. Então, a gente tem um planejamento estratégico para poder blindar essa política pública de utilização do recurso, ou da capacidade mesmo da equipe trabalhar para poder fazer a transição do conhecimento. Então, capacidade, eu também digo que está muito, bem apesar dessa rotatividade entre os entes, entre os burocratas. (CR)

As avaliações de outros entrevistados quanto às métricas de competência técnica e capacidade de atrair e gerir recursos, referentes às demais entidades, são apresentadas a seguir, de forma separada, visando uma compreensão geral mais adequada.

4.11.3.2 Competência Técnica

AS comenta que este quesito foi uma preocupação dos gestores atuais da CBE no passado, que identificaram que não só os gestores, mas os profissionais, não eram, e precisavam, ser capacitados para as suas funções. Há um consenso de que nem todas as Confederações promovem esta capacitação, ou, às vezes, sequer possuem tal preocupação, corroborando os alertas de Santos et. al (2019) e Sá Ribeiro (2012). Logo, com relação a estas entidades, há ainda muita discrepância e variação. Existe uma percepção de que as maiores possuem profissionais mais capacitados, mas também há casos como o da CBE, uma Confederação pequena na qual, como explica AS, foi desenvolvido um plano de capacitação, bem como de seleção de profissionais com experiência na modalidade:

A gente colocou como meta e como objetivo da própria gestão da Confederação a qualificação dos profissionais que trabalham hoje dentro do esporte. Então hoje, na Confederação: o presidente fez o CAGE e todos os cursos de administração do COB; o vice-presidente fez o CAGE, fez o curso de Administração Esportiva, tem um histórico e experiência, foi presidente de Federação (de Esgrima do RJ), vivenciou

toda a parte de gestão... Os próprios funcionários da Confederação melhoraram muito. E assim, eu não tenho nada contra um ex-atleta assumir Federação, assumir posição, muito pelo contrário! Eu sou atleta, meu presidente é ex-atleta, o diretor é, meu coordenador das categorias de base ainda é atleta... Mas tem que ter um processo de melhoria de gestão e administração para poder ocupar alguns cargos, e é o que a gente tem buscado fazer. (...) Então, em termos até dos próprios funcionários da Confederação, eu digo que hoje estamos muito bem. (AS)

AM chama a atenção de que esse conhecimento sobre a modalidade, citado por AS, é bastante relevante na hora de gerir os recursos. As notas de campo também confirmam isso: de cavalos de raça a especificações técnicas de barcos à vela, de armas de fogo a peças de reposição de bicicletas que custam R\$100 mil, é preciso ter um conhecimento mínimo quando se está definindo a destinação de um fundo público. Como saber, por exemplo, a relevância de uma vela sobressalente para um atleta olímpico, e avaliar se a sua aquisição ao custo de R\$50 mil é uma decisão acertada, sem ter um mínimo de conhecimento sobre a modalidade? AM, AP e RA fazem essa crítica à competência dos burocratas responsáveis por tais decisões, sejam do COB, da SEE ou de outras entidades. Como ilustra AM:

Você senta para falar com algum burocrata que está lá na área de esportes, você tem que explicar para ele o que que é o esporte, como é que ele funciona ... porque realmente... eu entendo, você não tem que saber as regras do tiro com arco, mas você tem que conhecer o esporte e o ambiente. E é muito ruim. Muito ruim. Os presidentes de Confederação, ao longo do tempo, sofrem muito com isso. (...) O conhecimento geral é ruim. (AM)

Há, nesse contexto, um debate sobre a busca do equilíbrio de competências entre a capacitação técnica em gestão e a experiência na modalidade, que visa responder à pergunta: é melhor para a gestão do esporte brasileiro ter, em cargos de gestão, profissionais capacitados em gestão, ou atletas que conhecem a modalidade? A realidade do esporte brasileiro hoje demonstra que muitos ex-atletas estão em postos de gestão, tais como no COB - com ex-atletas do Vôlei, Judô (2), Triatlo, Vela, exercendo cargos de presidente, vice-presidente, diretor e coordenação - e nos órgãos federais, como o antigo Ministério dos Esportes e a atual SEE - onde ex e atuais Secretários foram atletas de Handball (2), Natação (2), Judô, Ginástica, entre outros. Mas há certa controvérsia se possuem capacitação em gestão para assumirem tais cargos. Por outro lado, profissionais de gestão saberiam lidar com as

especificidades de cada modalidade, ou mesmo do esporte, como um todo? Alguns acreditam que a solução para este dilema reside em ir capacitando os atletas em gestão, ao longo de suas carreiras, para que estejam preparados para assumir cargos na administração das entidades quando o momento chegar. Contudo, AS faz um alerta: em muitos casos, os próprios atletas não querem, ou não se esforçam, ou não conseguem, assumir cargos, como representação em comissões, deixando tanto de participar ativamente do modelo de governança da entidade, como de se capacitar:

Tem um outro lado que normalmente a gente não leva em consideração: as pessoas também não querem participar. Isso é uma coisa muito difícil. A gente tem dificuldade de trazer gente para ser Presidente de Federação, de trazer gente pra ser árbitro, pra ser diretor de prova, para participar de reunião de Conselho de administração! Por exemplo, a gente abriu para ter o atleta representante (na Comissão de Atletas); em três modalidades (da esgrima), teve um candidato só! São oito vagas, uma para cada arma e mais duas para esgrima em cadeira de rodas. Então... não teve nem eleição! (AS)

AM entende que a vida do atleta, enquanto está na ativa, “é muito dura”, e que realmente há pouco tempo para ir buscando essa capacitação. Mas, em conjunto com CP e IS, alerta para um dos problemas do atleta de alto rendimento: o do Pós-Carreira. A capacitação do atleta para um pós-carreira em postos de gestão é visto como uma solução ganha-ganha: tanto o atleta, quanto o esporte em geral, saem beneficiados.

Entretanto, existe uma percepção de que, atualmente, a capacitação de gestores e burocratas é um problema – embora haja casos de sucesso com o da CBE, relatado por AS. RA acredita que outra causa dessa deficiência reside em um fenômeno já apresentado em categorias anteriores: a interferência política. Ele acredita que, por este motivo, é difícil até a comparação com entidades privadas, e que a competência, em órgãos públicos do esporte, sofre muito com a rotatividade de motivação política:

A questão da competência técnica... você vê assim: (...) (há) alguns que conhecem, até são bem indicados né, que conhecem... mas a maioria realmente tá de passagem. É aquele cara que hoje está no esporte, amanhã tá na saúde, depois de amanhã tá na cultura... Ele gira. Isso, cara, é muito mais real do que parece! Então, isso não acontece: você medir, com essa régua, organismos esportivos governamentais. Pelo

amor de Deus... Secretarias Federais, Estaduais ... (...) Quando você vai fazer uma parceria com o estado, com o município, você vê tudo isso acontecer também. Você vê gente que era, gente que saiu, gente que ouvi um papo que mudou... é a mesma coisa. Cada um no seu tamanho, mas se repete. Se a gente está tratando aqui de órgãos públicos governamentais, não interessa a esfera: a realidade é a mesma. Então eu vejo uma dificuldade... e isso eu te falei, eu vejo isso em outras áreas que estão bem legais; agora, no esporte, eu não vejo nada disso aqui. (RA)

Contudo, há quem observe que a competência técnica dos burocratas está aumentando, não só pelo aumento do aproveitamento de ex-atletas na burocracia. JG credita esta melhora também ao aproveitamento de profissionais, gestores, capacitados que, com a crise econômica e a pandemia, perderam seus empregos ou estão, voluntariamente, buscando ocupação nas entidades esportivas. JG acredita que:

Existe também aquilo do propósito, né. Muita gente tinha altos cargos, eram altos gestores, de competência elevadíssima. Que chega numa fase que não quer mais ter chefe, não quer mais ouvir esporro do chefe, acordar cedo para fazer cálculo pra outra pessoa ganhar dinheiro. Então, existem cada vez mais pessoas entrando no esporte para utilizar o financiamento público. (...) Isso melhora o esporte. (JG)

Falando como gestora pública, FM enxerga um outro lado. Como stakeholder representante do ator “Governo”, afirma que a capacidade técnica dos profissionais de sua Secretaria é boa, muito melhor do que a percepção de outros entrevistados apresentada anteriormente. FM explica que, no plano de carreiras do funcionalismo público, “para a nomeação de alguns DAS você preenche inclusive alguns critérios em um relatório trazendo as suas competências dentro da área. Então existem critérios para você ser nomeado.” (FM). Adicionalmente, depois que você apresenta essa capacidade técnica (como experiência anterior em gestão e/ou experiência específica na área) há uma análise dentro do Ministério da Casa Civil, entrevista... Há ainda as desvinculações exigidas, que o nomeado precisa fazer, dependendo do posto, para assumir o cargo (como deixar de ser sócio majoritário de empresas conforme determinado pela legislação). Ela observa que, naturalmente, ainda há, mesmo assim, algumas indicações políticas, mas, ao menos em sua secretaria, afirma:

Hoje aqui eu sinto... você tem uma ou outra pessoa que é indicada... mas a minha secretaria não é um cabide de empregos, tipo “olha, põe todos os meus amigos, ninguém sabe nada, e se vira com as pessoas que você tem, se vira aí porque essas pessoas são as minhas amigas e elas vão estar nomeadas aí!”. Hoje, na minha gestão,

é muito pouco que acontece. Não vou falar para você que é 100% inexistente, mas funciona, 99% é realmente por capacidade técnica. Não teria nem como a gente entregar se a gente não tivesse essa capacidade realmente de entrega. Aqui isso é primordial. Você tem que ter essa competência. (FM)

4.11.3.3 Capacidade de Atrair e Gerir Recursos

Há um consenso de que a capacidade que as entidades têm de atrair recursos é, no mínimo, boa e estável, dado que estão previstos na lei, como as que recebem recursos da LAP (COB, CBC, CPB, CBDE, CBDU), e, por tabela, as Confederações, assim como as FA e os órgãos governamentais que cuidam do esporte e possuem dotação orçamentária. Como resume AP: “eu diria que tem verbas, né. O dinheiro normalmente aparece de alguma forma. Ele demora, ele é complicado... (mas aparece).” (AP)

AN concorda com essa percepção, e lembra que, mesmo nos casos em que a Confederação esteja negativa (sem as certidões necessárias para que esteja habilitada a receber fundos públicos), a verba acaba sendo executada de forma direta pelo COB. Com isso, “de um jeito ou de outro, vai acontecer.”(AN), a verba vai chegar ao atleta, e isso é o mais importante na percepção geral.

RA e AM, contudo, ressaltam que a estrutura está tão amarrada na legislação que, se por um lado proporcionam um conforto às entidades por garantir uma verba mínima, por outro acaba produzindo dois fenômenos negativos: (i) cria acomodação, atrofiando a gestão que perde o tino de buscar patrocínios externos. Esse ponto é bastante comentado tanto por outros stakeholders, como corroborado pelas notas de campo, com depoimentos de gestores de Confederação que nem sequer pensam em ir ao mercado buscar apoio privado, por motivos diversos; e (ii) falta de autonomia para, em alguns casos, prospectar outras fontes. É o caso, por exemplo, das FA e dos órgãos governamentais, que não podem, neste caso, fechar contratos de patrocínio privado. “Não; a coisa já vem montada, ninguém briga com esse formato.” (RA). Nesse contexto, IS também entende que a arrecadação de recursos está definida pela legislação, mas observa que a maioria das Confederações depende da LAP, ou seja, têm pouca autonomia. Ela vê “a grande maioria dependendo desses recursos que são

distribuídos, e poucas autônomas”, sem saber “se efetivamente está tendo impacto social”. E conclui afirmando que “então é muito recurso investido e às vezes pouco impacto e pouco retorno, de conhecimento mesmo, e de lições aprendidas nesse processo. (IS)”.

Há, contudo, alguma evolução por parte da gestão de recursos que vem sendo feita por algumas entidades. AS e AP afirmam que buscam administrar suas Confederações (CBE e CBDN) de forma profissional. AP observa que a CBDN é a única das 35 Confederações olímpicas do COB a ter uma auditoria externa de uma empresa do grupo conhecido como “Big Four”, as maiores empresas de auditoria do mundo – no seu caso, é a Ernst & Young quem audita a CBDN. Tentam, também, patrocínios externos, e conseguem algumas parcerias com entidades internacionais que garantem algum recurso adicional, reduzindo a dependência da LAP. AS também entende que a CBE vem evoluindo, e lista as ações de gestão que a entidade tomou nos últimos anos:

Todos os gastos, todos os projetos, todo o balancete, são publicados no site; 100% dos projetos, transparente. Tem a parte da salário de todos os funcionários, salário de todas as pessoas que recebem algum recurso, está tudo de forma transparente e aberta para todo mundo. E essa gestão ela realmente (funciona)... Hoje em dia eu posso ficar tranquilo porque sei que a coisa está redonda. Coisa que não era... era muito ensaio-e-erro, no passado. (AS)

Corroborando esta percepção, DS observa um indicador de que a tendência é positiva, sobretudo com relação às entidades passarem a ter uma maior autonomia financeira:

O COB, hoje, tem mais recursos privados do que no ciclo de 2016, por exemplo. Isso é um grande feito. O COB passou por uma crise de imagem, logo depois dos jogos do Rio, com tudo o que aconteceu com o ex-presidente do comitê Olímpico; você já não tem mais o apelo de estar realizando os jogos, sendo a sede dos Jogos, o que também atrai menos recurso; você tá vivendo uma pandemia, os jogos olímpicos vão sair aí no meio de uma pandemia; com fuso horário absolutamente ruim para gente, não é, tudo vai acontecer de madrugada, os melhores horários, as coisas mais bacanas vão acontecer no pior horário para gente; e ainda assim o COB conseguiu construir uma agenda de buscar patrocínios e conseguir fechar contratos de bastante expressão. (...) Então eu vejo isso como um ponto bastante positivo. (DS)

DS, contudo, ressalta que ainda há muito a avançar. DS resume uma percepção geral dizendo que o esporte tem um potencial muito grande e valioso, mas ainda é subutilizado no país. Nesse contexto, FB afirma que o esporte brasileiro, para atingir todo esse potencial, não enfrenta a principal limitação de organizações ou setores que querem crescer:

Não falta dinheiro pra gente, Hugo. Não falta dinheiro, pro Brasil; falta execução. O Estado tem uma incapacidade de gerir. Por exemplo, a gente tem a Fundação da Infância e do Adolescente. Tem lá o Conselho Nacional da Criança. Eles tem quatro milhões de reais dentro do conselho; há cinco anos que eles não conseguem utilizar. Não sabem. Eu tinha dois recursos, doação de Teresópolis, dois fundos, quase R\$5M, parados desde 2011. Porque não tem execução. (FB)

4.11.4 Categoria K3: Medidas de Resultado

Fukuyama (2013) conceitua *output measures* (medidas de resultado) como aquelas relativas à existência e qualidade de medidas de saída, relacionadas à capacidade governamental de mensurar se os resultados estão sendo alcançados.

As medidas de resultado foram as que receberam a pior avaliação por parte dos entrevistados. A percepção geral é de que é um quesito muito falho, com muito poucas métricas quantitativas e, praticamente, ausência de métricas qualitativas, inviabilizando tomada de decisões técnicas. Não existe pressão dos principais stakeholders por métricas, indicadores ou mesmo avaliação de resultados esportivos; logo, os gestores não priorizam sua definição, nem sua avaliação futura; isso acaba, então, ficando de acordo com a vontade e intenção dos próprios gestores. Novamente, os pontos positivos ficaram a cargo das medidas de resultado definidas como obrigatórias pelas leis – que são, usualmente, medidas financeiras, e não de avaliação técnica, de resultados esportivos ou sociais. Também de forma repetida, a entidade que teve a melhor avaliação foi as FA e seu programa Forças no Esporte, avaliados, contudo, por apenas dois entrevistados, ambos representantes deste stakeholder.

Esta boa avaliação das FA se dá porque, como observa CP, existe um planejamento definido, com métricas estipuladas, e acordos a serem cumpridos com

stakeholders externos (como o Ministério da Defesa, a SEE, os atletas e as três Forças), levando a entidade a fazer um balanço anual e a discutir os resultados do programa:

Como é que nós estamos, como é que nós investimos, como é que ... e o próprio Ministério da Defesa nos cobra, por que ele faz uma auditoria aqui e (...) pergunta sobre governança, como é que a gente aplicou o dinheiro, o que que a gente trouxe de bom para a sociedade... Então nós temos que responder todos esses questionários, com métricas: nós incluímos tantas crianças; nós conseguimos incorporar tantos atletas de alto rendimento; desses atletas de alto rendimento, tantos estão ganhando medalha, estão cumprindo a missão precípua, estão auxiliando o esporte nacional... então tudo isso é mensurado de alguma forma. (CP)

CR, de forma geral, concorda com CP, mas acredita que há bastante espaço para melhorias, e entende que, para as FA, as medidas de resultado estão em uma escala de avaliação “um degrau abaixo das outras” (CR).

Quantos às demais entidades, existe uma percepção robusta, e para alguns (EA, AM, JG), uma certeza, de que os modelos de governança esportiva que suportam a utilização de fundos públicos para o esporte possuem medidas altamente deficientes de resultado. EA define como “muito, muito falha”. Quando perguntado sobre a capacidade do governo de avaliar e mensurar resultados, AM, por sua vez, responde:

Ah, nenhuma! Nenhuma. Do ponto de vista esportivo, nenhuma. A avaliação esportiva que tem... é muito pequena, não há. (...) O Estado brasileiro não é capaz de avaliar se os resultados alcançados na área esportiva e no global foram satisfatórios ou não, e acho que nem há critérios para isso. Nem há critérios para isso. Não tem nenhum, até porque isso é vinculado à gestão anterior né; e a gente não tem uma política definida que mostre onde a gente quer aí. Então acho que hoje em dia o Governo não tem essa capacidade não. (AM)

JG, que concorda com essa avaliação, acredita que a causa desse descaso com medidas de resultado esportivas está relacionada ao fato de os modelos de governança atuais estarem perdendo seu objetivo. O foco, em sua opinião, está invertido: passou a ser nos resultados das auditorias (de governança, financeira, de prestação de contas); e não nos resultados que importam. JG entende a importância do processo, sobretudo vindo de uma época onde realmente era preciso inverter a curva de austeridade das

organizações, à luz dos escândalos do passado. Contudo, isso tem um alto preço: acostumar os stakeholders a desvirtuarem as medidas de saída, que deveriam ser os resultados esportivos e sociais, de acordo com o propósito da entidade, e não o cumprimento das normas e da governança. JG ilustra assim este fato:

Quando você fala sobre (medidas de) resultado... isso é uma coisa que eu acho que tá muito ruim ainda. A gente tá perdendo o foco do nosso objetivo, da razão de ser. E tá perdendo muito tempo com os procedimentos, com as capacidades e com a burocracia. (...) Eu vou te dar o exemplo da Vela: a quantidade de recursos gastos na Vela para ganhar a quantidade de medalhas que a gente ganha, ou que a gente espera, não se justifica. A mesma coisa no vôlei, no basquete, no judô. A gente olha muito pro alto rendimento. (...) Eu acho que o dinheiro público não é para ser... o foco dele não pode ser no resultado de alta performance. O resultado tem que ser medido... o dinheiro público tem que ser investido nos meios. Em condições de infraestrutura. Se o seu resultado focar na quantidade de quadras construídas, de escolinhas funcionando, em quantas pessoas o seu projeto de alto rendimento atende... (aí sim atingiria o objetivo) Aqui na Confederação a gente tinha um projeto de alto rendimento de R\$3 milhões, do nosso patrocinador, para pagar três técnicos, que atendiam seis atletas. É inconcebível. Mas... é dentro da lei! O procedimento estava perfeito; a capacidade, excelente! Mas a qualidade do resultado ... (JG)

De fato, conforme corroborado nas notas de campo, há pouca discussão sobre a efetividade dos resultados esportivos ante os fundos públicos investidos no esporte, enquanto que percebe-se, como mencionado anteriormente, discussões no sentido de promover a melhoria dos modelos de governança, bem como sobre captar ainda mais verbas públicas (especialmente em anos olímpicos) e sobre o cumprimento de regras. AP observa que tais métricas deveriam ser comunicadas, tanto como objetivo, como uma avaliação do alcance em determinado período, pelos órgãos federais que controlam o esporte. Mas acredita que definição e avaliação de métricas esportivas não sejam prioridades do Estado, nem das entidades às quais ele se subordina.

4.11.4.1 Avaliação Esportiva: Métricas Quantitativas e Qualitativas

Assim como na Categoria G, poucos entrevistados abordaram, de forma direta, métricas de resultado esportivo, sendo a “quantidade de medalhas”, um indicador quantitativo, a única métrica citada por mais de dois entrevistados. Há uma percepção geral de que não há métricas qualitativas nem definidas, nem em uso, e nem tampouco uma cobrança dos stakeholders por sua medição e apresentação.

Mesmo no desporto militar e nas FA, entidade mais bem avaliada, há desafios neste tema, como descreve CR:

O resultado... a gente cai numa problemática de métrica, de estabelecimento de métricas adequadas para os objetivos. O desporto tem essas vertentes que eu falei, da inclusão social, educação, que são pouco quantificadas; e migra pro desporto de alto rendimento, onde a gente verifica só aquela contagem de medalhas. Então você pode contar quantas medalhas, ou você pode contar quantos qualificados, em quais modalidades... se estão relacionadas com a entidade... (CR)

CR acredita que a quantidade de indicadores deveria ser maior, citando indicadores referentes ao desporto de alto rendimento, como “relativos ao doping, melhoria da performance daquele atleta em relação aos Jogos Olímpicos anteriores, e melhoria dele anualmente desde que entrou no programa das FA; tipo ele entrou com 11 e agora já está nos 9,80, conseguiu o índice Olímpico” (CR). Adicionalmente, observa que as FA possuem métricas internas de avaliação do PAAR, citando como exemplo a utilização do símbolo do exército, pelo atleta, em suas mídias sociais e em aparições presenciais. Tais métricas são avaliadas não apenas anualmente, como também previamente à contratação de algum atleta para o programa:

Por exemplo, eu tenho 186 vagas (para o PAAR do Exército), e não tenho todas preenchidas. Eu tenho 140 atualmente. Porque não preenchem as métricas. Agora, no final do ano (vamos avaliar)... apesar da pandemia estar dificultado muita coisa, a gente compreende né ... mas tem atletas que não atingiram nada, não treinaram, a gente acompanha treinamento e sabe. (CR)

CP acrescenta que o desporto educacional e de corpo de tropa também geram métricas que, contudo, conforme sua descrição, também são referentes à obtenção de medalhas e classificações finais em competições que, considera, são relevantes não apenas para o desenvolvimento esportivo do militar, como também para a formação e até inclusão social do recruta:

Por exemplo, a gente vai ter agora o Troféu Brasil de Atletismo (...) e a gente está levando mais de 20 atletas da tropa. Ou seja, é o soldadinho que tira serviço, que mora na favela, que come no quartel porque precisa ... e ele conseguiu o índice do Troféu Brasil de Atletismo. Aí ele tá indo lá para o campeonato, e a gente tá custeando a ida deles para servirem de exemplo a todo aquele universo da tropa, né, mostrando que é possível! Tipo eu quis, eu treinei, e eu vou. (CP)

CR observa que o Exército procura encarar com seriedade a medição dos resultados esportivos dos programas também devido a um motivo particular: a preocupação em mostrar à sociedade os resultados do investimento feito com fundos públicos no esporte:

A gente tem tentado melhorar para poder justificar todo esse recurso que é empregado para o Exército. Porque o esporte (...) dentro do exército, recebe um recurso polpudo, considerável, e que muitas unidades que trabalham na atividade-fim não recebem. Então, às vezes, ficamos numa situação, de certa forma, desconfortável, porque esporte não é atividade-fim do Exército; mas a gente tenta utilizar da melhor forma possível. É aquele princípio da economicidade básico: saber gerir e empregar bem o recurso público. (CR)

Esta é uma preocupação de diversos entrevistados (como CR, CP, IS, JG, AM, RA): é preciso dar um retorno à sociedade com relação à utilização do recurso público. Embora haja uma concentração dessa cobrança nas entidades, cabe ressaltar que os atletas, como indivíduos, também recebem fundos públicos.

Contudo, as maiores pressões e cobranças do esporte, atualmente, que geram os indicadores existentes, parecem se referir a resultados financeiros e de governança (como prestações de contas e cumprimento de regras) e, do lado esportivo, unicamente à obtenção de medalhas. A inexistência de indicadores qualitativos é uma ilustração desse fenômeno, dado que certos resultados esportivos e sociais não podem ser avaliados por meio de uso exclusivo de indicadores quantitativos. AS, por exemplo, acredita que seria relevante medir, além dos resultados obtidos em competições (medidos por indicadores quantitativos), questões como a modificação de mentalidade dos agentes, possibilidade de crescimento futuro, ou “o quanto de porta se abriu para aquela instituição e para aquela modalidade” (AS). Para DS, seria medir “o quanto você está impactando aquela comunidade, quantas pessoas você tá tirando (da exclusão social), tá ocupando o tempo dela com a atividade esportiva, como que a sociedade enxerga isso... não necessariamente resultado esportivo”. (DS). Embora na percepção dos entrevistados tais indicadores não sejam mensurados atualmente, DS acredita que alguns investimentos no esporte de formação ou social acabam gerando resultados nesse sentido:

Há casos em que as medidas estão claras e você consegue tangibilizar, mensurar ali se aquele investimento teve um retorno. Em outros casos, não. Tem entidades que arrecadam milhões de lei de incentivo, e aí você vai olhar, efetivamente, mas não consegue enxergar. Outras, que têm muito menos recursos, e você vê a diferença que faz na vida das pessoas. (...) Então não necessariamente que o outro não esteja tendo o mesmo impacto, mas é porque é uma coisa que às vezes também é muito subjetiva né. A gente conhece história de pessoas que são oriundas de projetos sociais que usam recursos públicos de incentivo ao esporte e que verdadeiramente mudaram suas vidas completamente, e eles não são atletas de alto rendimento. E mudou a vida do cara para sempre, quem ele é. Então essa medida é muito difícil de você ter (DS).

Ou seja: tais investimentos existem, mas há uma deficiência em sua medição, bem como na comunicação de tais resultados aos stakeholders.

4.11.4.2 Avaliação de Governança

Por outro lado, o crescimento das discussões e da relevância de se ter modelos de governança adequados se reflete nas métricas. AM observa, e é corroborado pelas notas de campo, que, nos últimos anos, o COB passou a incorporar uma métrica de avaliação de governança (denominado GET) como critério para descentralização dos recursos da LAP. Com isso, Confederações mais bem avaliadas com relação à sua governança recebem um bônus financeiro. AS enxerga o benefício dessa ação, que é fomentar uma boa governança nas entidades; contudo, faz um alerta de que essa métrica não pode ser utilizada da mesma forma para Confederações de tamanhos distintos, sob pena de acabar sendo contraproducente – por exemplo, forçando uma Confederação a tomar uma ação para bater a meta, em detrimento da saúde da própria entidade e da modalidade que dirige, em uma ilustração da crítica feita por JG anteriormente. Como explica AS:

(a métrica) muitas vezes não leva em consideração o tamanho da entidade. Então uma estrutura que uma entidade como o Vôlei tem que ter, é a mesma que tem que ter o Tênis de Mesa, e assim por diante. Então, às vezes, para você ter gente o suficiente para compor cada parte dessa estrutura, cada fator desses, cada ente necessário do (modelo de governança exigido pelo) GET, você acaba lançando mão de pessoas que não são ligadas ao esporte, que não têm nada a ver com o esporte, às vezes amigos... (...) Assim, às vezes a coisa acaba não tendo o resultado tão desejado quanto gostaríamos - simplesmente para cumprir as metas.(AS)

Nesse contexto, IS observa que o GET já evoluiu, por meio de lições aprendidas, para tentar ajustar tais distorções, alterando o modelo, para, por exemplo,

“dividir o tamanho de Confederações para se chegar num modelo ideal de avaliação, na medida em que uma Confederação que recebe até 4 milhões é diferente da que recebe 20 milhões por ano.” (IS).

Outros entrevistados elogiaram ainda a criação dos prêmios de governança do Instituto Ethos, criador do rating Integra, e o da Instituição Sou do Esporte, baseada em mais de 200 perguntas respondidas pelas 35 Confederações olímpicas do Brasil. O aumento da relevância da governança para o esporte brasileiro se reflete na atenção que essas iniciativas atraíram. A entrega do Prêmio Sou do Esporte de Governança Esportiva em 2018, por exemplo, uma das observações de campo realizadas pelo pesquisador, contou com a presença de autoridades públicas (como o então Governador eleito do Estado do RJ, Wilson Witzel, bem como alguns de seus Secretários já nomeados), com ex-atletas de renome (como o medalhista olímpico e ex-Secretário Municipal de São Paulo, Lars Graef), e diversos presidentes de Confederação; adicionalmente, o evento foi transmitido ao vivo pelo canal Sportv, ampliando seu alcance, bem como corroborando a relevância do tema junto aos stakeholders.

4.11.4.3 Avaliação de Resultados Financeiros

Além das métricas que avaliam os modelos de governança, os entrevistados citam também as métricas de resultados financeiros, as regras de prestações de contas da captação de recursos e o processo de aprovação. Embora tais medidas de avaliação estejam descritas nas normas e leis, há críticas similares sobre este processo. DS, por exemplo, observa que, em alguns casos, acaba-se tendo que atender à norma apenas por atender à norma, e não porque isso será melhor para o esporte de alguma forma; ao contrário, mesmo que possa se estar prejudicando, em determinados casos, o esporte, ou até levando entidades à falência, o atendimento à norma é muitas vezes visto como preponderante, corroborando a distorção do sistema conforme apontado por JG. DS ilustra esta crítica:

Por exemplo, conforme a portaria “XPTO”, está escrito que pode usar a bolsa-atleta para (custear) médico, fisioterapia, fisioterapeuta, nutricionista, psicólogo; mas eu

tenho um massoterapeuta. Posso usar? Aí você fala assim: não (porque não está escrito). Mas, por analogia, se você pensar no objetivo da norma jurídica, não tem problema nenhum você usar com o massoterapeuta; você tá fazendo uma coisa que vai te melhorar a performance. O Robert Scheidt tem um massoterapeuta; ele prefere ter o massô que ter o fisio. São profissionais dali, da mesma área. Aí você vai lá e paga a nota do massoterapeuta; e você só vai descobrir se isso vai ser aceito (na prestação de contas) daqui a 10 anos. E corrigido por todos os índices possíveis, aplicadas todas as multas. Um item de um projeto, um item de mil reais de um projeto, que você executa durante um ano; e isso for glosado daqui a dez, quebram um instituto. E ainda atinge a imagem de todo mundo está envolvido, como se você tivesse usado o mal o dinheiro. Ao passo que gestores que tinham acesso aos recursos dos bingos roubaram e estão aí até hoje desfilando nas varandas dos clubes, e nada acontece. (DS)

As medidas de austeridade, assim, podem ter o efeito reverso. DS vê como fundamental que “o cara tenha o final da história, que é a avaliação; e não só a avaliação financeira, de prestação de contas, mas a avaliação do resultado.” (DS). Nesse contexto, RA observa que, ao longo dos anos, o TCU ajudou a construir essa distorção, dando maior foco nos processos em si do que nos resultados, o que acaba lavando os burocratas de todos os órgãos e entidades a seguirem essa linha. Contudo, acredita que, mais recentemente, o TCU esteja querendo implementar uma gestão mais voltada para os resultados. RA faz coro com DS e comenta sobre sua experiência, ao longo dos anos, com o TCU:

Na minha história, eles se preocuparam tanto com processo que não importava se chegava na sociedade ou não. Se você fez aqui, tirou daqui, botou aqui direitinho, tá bom demais (independentemente do resultado esportivo). Porque às vezes você tem que tirar daqui, mas não botar direitinho, botar lá no da frente... para chegar lá na saída, na sociedade, no resultado. Isso, como gestor público, você estava ferrado se você fizesse isso. Então as pessoas começaram a dar muito mais ênfase no procedimento do que no resultado. Com essa postura nova, talvez aí em médio ou em longo prazo as agências governamentais comecem a olhar que elas têm que entregar resultado. (...) Mas você vê, é um movimento contrário: é um movimento de quem cobra, não de quem faz. (RA)

AM comenta que tem bastante experiência com o TCU e acredita que o órgão possui excelentes técnicos. São auditores, acredita AM, que fazem um ótimo trabalho e, “ao longo do tempo, descobriram muitas coisas”. Mas faz uma ressalva, indicando a causa de parte dos problemas relatados anteriormente - a interferência política:

O tribunal em si é um repositório de apadrinhados ou de políticos aposentados, que não entendem nada daquilo. Que me desculpem os ministros do TCU mas, de um

modo geral, com algumas exceções, eles não têm conhecimento técnico para exercer o papel constitucional que lhes é atribuído. E é um tribunal político. Eu já vi acontecer inúmeras vezes dos técnicos do TCU conseguirem ir aonde está a malversação do dinheiro, ou onde a coisa é feita sem má-fé mas errada; o processo vai para o ministro, e aí as decisões são estapafúrdias (...), principalmente votos que referentes aos Jogos Pan-Americanos. Que as coisas foram acomodadas, e aí se dizia que tinha que entender que estava errado, mas como era a primeira vez fazer um evento daquela magnitude nós iremos compreender o erro... porra, a gente tá falando de dinheiro público! Não tem isso. (...) Por que são políticos, há toda uma interferência. E há um desânimo às vezes por parte dos técnicos, dos que são funcionários de carreira, que estão ali e também não vão se arriscar. (AM)

Assim, a atividade técnica, como já comentado anteriormente em outras esferas, acaba sofrendo influência política, e isso gera impacto negativo na produção de métricas de resultado. No caso específico, o TCU foi considerado um stakeholder de grande saliência para o esporte nacional, porque suas decisões repercutem de forma bastante abrangente, como nos destinatários da LAP (COB, todas as Confederações, CBC, CPB, CBDE, CBDU etc.). Logo, eventuais erros ou desvios de atuação geram um impacto negativo muito forte nos objetivos que se quer alcançar.

Cabe ressaltar ainda o depoimento de FM sobre medidas de resultado na SEE, do Ministério da Cidadania. FM alerta para o fato de que, neste órgão do governo, a cobrança quase que exclusiva é se o orçamento foi ou não foi gasto. Não há cobrança por métricas de resultado esportiva, o que, ao menos em sua secretaria, a SNE LIS, está tentando modificar. FM assumiu em março de 2020 mas, nos meses iniciais, não tinha equipe. Foram alguns meses para conseguir finalizar suas nomeações, e outros para resolver um problema de término de contrato de terceirizados que fez a SNE LIS perder 60 pessoas, que só retornaram em novembro. Então, faltando dois meses para o fim do ano, conseguiu ter uma equipe para executar os projetos da pasta – e conta a pressão que sofreu para executar o orçamento:

Quando eu cheguei, imagina: eles deixaram de executar 62 milhões (em 2019)! Imagina o pepino que eu peguei quando cheguei aqui... os parlamentares atrás... tipo assim, “coloquei uma emenda aqui, e agora?”. Foi bem complexo. (...) E aí eu tive dois meses para entregar R\$157 milhões (de execução). E, infelizmente, se você não faz entrega, dentro aqui de como funciona a esplanada, é tipo assim: cabeça, caput. (...) Pelo menos a minha secretaria, que é muito operacional, tem uma parte interna muito grande. A gente tenta deixar um tempo para fazer a parte estratégica; mas é difícil, não é prioridade. (FM)

FM observa que não é cobrada pela estratégia da SNELIS. A cobrança ocorre, apenas, porque os atuais gestores – como o Secretário da SEE – “querem deixar um legado diferenciado... mas a gente não é cobrado, entendeu?” (FM). Ela observa, contudo, que o Ministério da Cidadania tem uma secretaria que atua com medidas de avaliação e de resultado: a Secretaria do Acompanhamento da Gestão e Informação (SAGI). Entretanto, o trabalho deste órgão sofre com a falta de continuidade dos gestores:

Às vezes um gestor dessa secretaria... ele começa a fazer o trabalho de uma forma... aí troca o ministro, e o novo começa a fazer a gestão de uma outra forma, entendeu? As coisas infelizmente às vezes têm um bom propósito, uma boa razão de ser, mas as entregas às vezes não conseguem ser feitas por essas mudanças constantes que acontecem internamente. Isso é um ponto bem difícil. (FB)

4.11.5 Categoria K4: Autonomia da Burocracia

Para Fukuyama (2013), a abordagem que busca avaliar a autonomia da burocracia procura compreender o grau de delegação que os principais (políticos) conferem aos agentes (burocratas) – que varia entre subserviência completa e autonomia total da burocracia.

Há um consenso entre os entrevistados de que os processos de captação de fundos públicos no Brasil são regidos por uma quantidade de burocracia considerada exagerada. Em paralelo, há também o consenso de que, dada a cultura brasileira do “jeitinho”, de quebrar regras, bem como do passado recente de escândalos do esporte brasileiro, tal exagero é, em muitos casos, compreensível.

EA, por exemplo, concorda com a sugestão de Fukuyama (2013) de que países de terceiro mundo, como o Brasil, precisam ser mais burocráticos mesmo: “Obviamente que essa percepção de Fukuyama retrata bem o que é a nossa realidade. País de terceiro mundo tem que ser burocrático mesmo, porque se você afrouxar o problema acontece. A fraude, vem; o desvio, acontece.” (EA).

Nesse contexto, comparando o Brasil com outros países, conforme a sugestão de Fukuyama (2013), stakeholders como CP acreditam que o modelo de governança esportiva que suporta a captação/destinação de fundos públicos no Brasil está em uma escala intermediária de autonomia da burocracia:

Olha só... nem tanto à terra, nem tanto ao mar. Que existe essa burocracia, ela existe. Ela amarra? Amarra. São as amarras que o poder público se utiliza para haver uma aplicação melhor da destinação financeira, para que não haja nenhum desvio... Então existe, mas para quem está acostumado a trabalhar de forma íntegra... e que nosso negócio é o esporte... pra gente pouco importa. Agora, ficamos amarrados? Ficamos. Eu não tenho dinheiro na mão. (CP)

Entrevistados como FB e JG corroboram esta visão, de que o burocrata, muitas vezes, não tem autonomia para tomar decisões (ou “não têm o dinheiro na mão”). E acreditam que, no esporte brasileiro, bastante dependente de fundos públicos, há muita interferência política, retirando autonomia da burocracia. Com isso, em muitos casos, o gestor público (o Principal) é quem detém a autonomia da tomada de decisões, e a burocracia apenas executa. Tal fato é corroborado por FM, que, embora seja a Secretária Nacional da Esportes da SNELIS, do Ministério da Cidadania, observa que é muito mais cobrada pela execução das verbas destinadas (“foi gasto ou não foi?”) do que por um planejamento estratégico ou pela avaliação da qualidade do seu uso (se “está chegando a quem precisa”). FB é ainda mais enfática, e afirma que este talvez seja o maior obstáculo: evitar as interferências políticas e a cultura de cooptação de dinheiro público para benefício próprio – que, ressalta, não vem apenas dos dirigentes, mas também dos servidores, como relata:

Existe uma interferência muito grande. Como é que a gente coloca o poder público inserido na governança? Quer dizer, (falando) “aqui você não mexe, amigo; aqui você não pode colocar o seu sub-secretário, que tem ficha suja e que não entende nada de governança, então aqui você não entra”. (...) Cara, o estado é uma zona... Eu fiz uma intervenção na Fundação da Infância e da Adolescência, eu botei polícia, porque eles recebiam doações da Receita Federal e, de repente, quando vi, falei: de quem é esse ventilador? “Não, é que chegou a doação da receita, vamos levar lá para casa”. Gente, isso é peculato, isso é doação pro estado, isso aí vai para abrigo, não é para a sua casa que vai! Isso é da FIA, não é para servidor! Ou seja, a percepção da propriedade do Estado... existe ainda uma limitação enorme com relação ao entendimento da estrutura do estado e para que que serve o estado. O estado não é bancada de negócios; é políticas públicas e serviço à população. (FB)

Alguns entrevistados, como CP e EA, entendem que, ao longo dos últimos anos, algumas entidades vêm tentando fazer um processo de desburocratização, visando dar maior fluidez aos processos de financiamentos, mas buscando manter sua firmeza e propósitos. EA comenta que tal processo está em curso no CBC, e menciona a importância da delegação:

Nós estamos passando por um processo de desburocratização. Com a implementação de sistema, e tal... a gente está tentando desburocratizar os processos do CBC. Mas desburocratizar não é facilitar. Às vezes as pessoas acham que desburocratizar é flexibilizar; não é isso. Desburocratizar é você ter a mesma exigência, porém com processo mais específicos e mais diretos. Mais efetivos, vamos dizer assim. (...) E aí, evidentemente que o grau de delegação tem que ser menor. Aquilo que você delega, você tem que estar monitorando, você tem que estar... Porque a pior coisa que tem é você delegar e você tem que estar conferindo. Se eu vou delegar para conferir... eu prefiro fazer. (EA)

Há, efetivamente, uma percepção geral de que ainda há muito a melhorar. Embora o objetivo da burocracia seja bem compreendido, acredita-se que, em diversos momentos, o excesso de regras acaba sendo contraproducente em termos de facilitar o acesso (de quem precisa) aos recursos (que existem). Como IS afirma: “tem muita regra. Acho que existe muita regra. Mas é que é um controle talvez necessário, pelo histórico. É um controle importante, mas que acaba gerando um custo para atividade-meio. O ideal seria não ser dessa forma, não com tantas regras, ficando tão burocrático o processo.” (IS). CP, nesse contexto, dá o exemplo de projetos que envolvem compra de “natureza de despesa 52: material permanente. É uma verba rara, difícil, então tem que ter uma boa exposição de motivos... o governo federal de certa forma ele preza por não aumentar desmesuradamente o patrimônio público... então a gente fica amarrado.” (CP). FM comenta que, devido à mesma regra, um projeto da Secretaria, uma vez, “foi parar na imprensa”, porque previa o aluguel de bebedouros para escolas em vez da aquisição dos mesmos – porque a regra de compra é extremamente rígida e burocrática, e poderia até inviabilizar o projeto. Com isso, seu gestor optou pelo aluguel, pagando “praticamente o mesmo valor”. Isso acarreta um problema de imagem - gerado pela burocracia. Porque, no Brasil, uma notícia dessas em um projeto de esportes acaba remetendo aos escândalos passados.

Assim, DS observa que a burocracia não pode ser confundida com “obstáculos inúteis”. A regra deve ter algum significado, contribuir de alguma forma positiva para o processo; e não ser apenas mais um entrave, ou, ainda pior, atrapalhar o processo de fazer o financiamento chegar a quem realmente precisa:

A gente tem um caminho aí para aperfeiçoar. Não se pode confundir critérios governança, formas de fiscalização e de cumprimento de preceitos básicos de princípios da administração pública, aquele legalidade, impessoalidade, moralidade, o princípio já está lá, se olhar para cima ele tá lá, você olha para as estrelas, os princípios estão nas estrelas, as normas vêm de lá. Você tem que entender porque que a norma existe. Quando a norma não tem explicação, é só porque tá escrita no papel, é obstáculo inútil. Então tem um monte de portaria, de decreto, de lei... que é inútil. Você não elimina corrupção no esporte e você só atrapalha quem quer fazer um trabalho bem feito. (DS)

Por mais que os benefícios da adoção de práticas de governança sejam inegáveis para todos os entrevistados, o excesso de burocracia alimenta, em alguns stakeholders, um sentimento de que, por vezes, pode ocorrer um excesso de governança neste processo.

4.11.6 Categoria K5: Excesso de governança

Existe uma percepção, corroborada pelas notas de campo, de que, em alguns casos, a adoção de determinados processos de governança pode ser mais prejudicial do que benéfica para as organizações esportivas. Há entrevistados que, embora enxerguem seus diversos benefícios, alertam para este outro lado. IS, DS, RL, RA, JG e AS mencionaram que algumas práticas, por vezes exageradas, de governança, acabam por produzir consequências negativas diversas, tais como: geram maior burocracia, impedindo maior celeridade das ações para a atividade-fim; excessos no processo de prestação de contas, dificultando o acesso dos recursos a entidades menores, ou mesmo impedindo entidades elegíveis a receber recursos; criação de comitês e alterações estatutárias em entidades de porte pequeno que não comportam tais regras; entre outras.

IS, por exemplo, relata um problema de burocratização excessiva que afeta a atividade-fim das entidades: o esporte.

Pelo nosso sistema ser muito burocrático, às vezes ela (a governança) impede uma celeridade, impede uma rapidez com que as coisas aconteçam. E a atividade-meio fica muito inflamada, muitos procedimentos, e acaba às vezes tomando muito investimento para que a atividade-fim aconteça. Que é o próprio esporte. Isso é um problema da governança no Brasil, porque acabou se burocratizando muito, criando-se muitos controles. Mas isso faz parte de uma mudança cultural. É importante, mas precisa ser sempre revisto e avaliado para não se tornar um problema, no sentido de custo... e o foco deve ser o investimento na atividade-fim, que é o esporte. (IS)

JG concorda com esta visão. Em sua opinião, as formas de avaliação de governança atualmente existentes (como os ratings da SDE, Integra, GET) importam, indevidamente, da iniciativa privada, métodos de governança, gerando custos desnecessários:

Porque você gasta tempo, você gastar homem-hora, você bota pessoas para atender, você gasta a sua atenção, ou seja, você foge do seu objetivo. É a mesma coisa se você vai na Coca-cola. É uma fábrica de refrigerantes. O que você quer fazer? Vender refrigerante com o menor custo possível e com a maior receita, de qualidade no cliente. Ok. “Ah não, calma aí, essa cor realmente tem um tom correto? Existe um conselho deliberativo para discutir se a cor da coca-cola realmente é essa? Ah, mas e a letra? E a fonte? Vamos verificar se a gramatura do casco do vidro realmente está adequada. Chama um conselho. Vamos ouvir a população. Não, a população não, é o cliente.” É a mesma coisa que estão fazendo com as Confederações. (...) Cara, eu tenho que comprar vela. Tenho que comprar bola. Mas tenho que ter um funcionário para responder 183 perguntas por mês... tem que contratar um CEO, uma pessoa formada... Mas eu quero botar uma criança para nadar! Eu preciso de técnico! “Não, não, você vai contratar dois especialistas (em governança)”. Ou seja: é má utilização de recursos públicos.

Outro ponto de crítica é com relação ao excesso de burocracia dos processos de prestação de contas da captação de recursos públicos. As notas de campo apresentam diversas anotações com relação a este ponto: observações de situações em Confederações que possuíam mais de 70% de seus funcionários focados em fazer prestações de contas; gestores relatando investimento de inúmeras horas de trabalho para a resolução de exigências, consideradas por eles indevidas, do setor de conferência de prestação de contas do COB; prestação de contas no valor de R\$450 mil sendo glosadas por ausência de evidência de gasto de uma diária de hotel; prestações de contas enviadas em 2017 que até hoje não receberam retorno, impedindo a finalização adequada dos projetos; entre outras questões. Alguns

entrevistados, como DS, AS, JG e RA, relatam problemas similares. RA acredita que...

... eu acho que é importante, na governança, você ter transparência e você ter algumas exigências que você deve olhar na prestação de contas. Isso não quer dizer que toda prestação de contas tem que ser esmiuçada até o inferno. Então acho que quem define a governança tem que ver a realidade, tem que ver a possibilidade daquele momento... (...) Então você pode chegar e determinar algumas regras de governança, e atendendo a alguns quesitos, sem entrar tanto, sem aprofundar tanto para chegar a esse nível... (RA)

RA, contudo, ressalta que a governança não é a culpada desses problemas:

O culpado da história é quem monta a governança da entidade querendo que ela seja maior do que a própria entidade. Se tenho uma entidade pequena, restrita, o que vou chamar de governança tem que ser proporcional ao que a entidade pode ter, pode demonstrar. (...) Porque hoje é uma questão que extrapola. Antes cada um tinha sua casinha fechada e ninguém tinha nada com isso. Mas, hoje, todo mundo que faz parte ali do teu contexto quer saber o que você tá fazendo com dinheiro. (...) E a governança não é a culpada nem é a grande salvadora. Ela é um instrumento. Acho que quem monta isso dentro de uma organização esportiva tem que ter muito equilíbrio, muito conhecimento, pra realmente isso não virar um tiro no pé. (RA)

RL concorda com essa visão de que a governança é positiva, mas precisa “ser entendida em cada contexto peculiar. Já pensou, a Confederação Brasileira de Escalada... (ter) comitê de Ética, comitê de LGBTQIA+ etc.? Vc está exigindo de entidades muito novas, muito pequenas, uma governança que não é muito adequada, né?” (RL).

DS questiona também o limite imposto a uma única reeleição para presidente de Confederação: “há CEOs de várias empresas que ficam muitos anos no cargo, entregando resultados positivos; porque limitar isso para entidades esportivas?”. De fato, entrevistados que demonstram-se favoráveis a este limite não esclareceram o fundamento para a existência desta regra. Aparentemente, refere-se a um histórico de presidentes de Confederação bastante longevos em seus cargos associado com os escândalos de desvios de recursos, correlacionando, na percepção dos stakeholders, “ficar muitos anos no cargo” com “desvios de recursos”, que não necessariamente pode ser verdadeiro.

Alguns entrevistados citaram, como ponto positivo dos modelos de governança, a divisão igualitária de poder, sobretudo eleitoral, nas entidades esportivas. O fato dos atletas terem obtido mais poder de voto, por exemplo, é visto, quase unanimemente, como algo positivo para o esporte. Contudo, uma crítica a este sistema eleitoral igualitário, não citado pelos entrevistados, foi observado no campo. Presenciou-se discussões sobre a obrigatoriedade de haver o mesmo peso para cada eleitor de determinadas Assembléias: porque uma Federação que possui 15 afiliados deve ter o mesmo peso eleitoral que outra, que possui 1.000 afiliados, na eleição do presidente da Confederação? Há stakeholders que acreditam que tal distribuição de peso eleitoral não é justa, e inclusive fomentaria desvios do sistema – como a abertura de entidades pequenas, com número reduzido de filiados mas igual poder de voto, somente para sustentar um poder central.

Por fim, RL e JG foram os únicos a levantar uma crítica que encontra eco também nas notas de campo, que seria um equívoco dos modelos de avaliação de governança em curso no país: a ausência de indicadores relevantes com relação à atividade-fim em meio às diversas métricas e indicadores de governança – os resultados esportivos. Atualmente, observa RL, “você fala de entidades que, em tese, tem uma governança melhor, em um prêmio de governança; e tem um resultado esportivo desastroso.”. JG e RL lembram dos casos do Basquete e do Rúgbi, que não se classificaram para a Olimpíada de Tokio2020 (um resultado esportivo considerado ruim), mas são eventualmente elogiados por seus modelos de governança atuais. Como afirma RL:

Pra mim um caso que eu acho hilário é o do Rúgbi. “Nossa, governança sensacional!” E o resultado esportivo? É zero, né. Então... é interessante, é bacana, as pessoas realmente que eles trouxeram são comprometidas, sou amigo de várias delas, acho que fizeram uma coisa legal; mas... às vezes é muita propaganda para pouco resultado. (...) Então, do ponto de vista de esporte, os sistemas de governança propostos são pífios. Porque não levam em consideração os indicadores esportivos na maior parte dos casos. Que não precisa ser medalha, pode ser “eu estava em 30º, agora eu estou em 20º; eu não classificava, agora eu classifico; tinham 50 pessoas praticando, agora tenho 500”; não importa. Não precisa ser de altíssimo rendimento o indicador. Mas não tem como escapar de ser uma medição de resultado. (...) E a boa gestão se mede por indicadores. O esporte não tem como fazer gestão de indicadores sem o resultado esportivo. (RL)

Para buscar um melhor equilíbrio, DS entende que a penalização de eventuais desvios é bem mais eficiente do que a criação de novas barreiras. Ele ilustra esta percepção em um caso hipotético:

É igual ao cara passar a 200 por hora na rua pequena, na rua vicinal, pequena, na frente da sua casa, e atropelar um idoso. Mas, em vez desse cara ser punido, os caras botam quatro quebra-molas, um pardal eletrônico e um guarda multando todo mundo. Por causa de um cara que... “ah, mas matou uma velhinha!”. Sim, matou uma velhinha, mas não vai ser assim que você vai impedir, porque outro bêbado vai vir passando, tomando multa, passando por cima do quebra-molas, e atingir outra. Agora, pune aquele de forma exemplar que, com certeza, você vai diminuir a frequência com que isso vai acontecer, senão extinguir. (DS)

A sessão a seguir promove uma discussão sobre os resultados aqui apresentados. Adicionalmente, o estudo apresenta proposições teórico-empíricas para o tema em estudo.

5 Discussão e proposições

Esta pesquisa se insere no campo de estudos da gestão de esportes, e buscou, por meio de observação de campo, análise documental e entrevistas em profundidade, dar luz a um fenômeno cujo ator principal, o contribuinte, usualmente não tem voz: o financiamento público do esporte brasileiro e os modelos de governança que o suportam. Em particular, o estudo se debruçou sobre a percepção dos stakeholders – atores que impactam ou são impactados pelo financiamento público do esporte nacional – sobre o fenômeno.

O trabalho buscou responder à seguinte pergunta de pesquisa: qual é a percepção dos stakeholders do esporte brasileiro sobre a destinação de fundos públicos para o esporte no país, com relação à definição dos objetivos referentes a tais destinações, à execução e aplicação de tais fundos, e da eficácia esperada?

O objetivo do trabalho foi então definido como: propor um macro modelo para a governança na aplicação de fundos públicos para o esporte brasileiro a partir da percepção dos stakeholders do esporte nacional ligados ao esporte de alto rendimento.

Para este fim, foram definidos os seguintes objetivos secundários:

- (1) Identificar quais são os motivadores e o objetivo proposto para o financiamento público do esporte no Brasil;
- (2) Identificar se este objetivo vem sendo perseguido, conforme estabelecido pelos stakeholders e definido no arcabouço legislativo atual, e alcançado, e como se dá a atuação dos stakeholders do esporte neste processo;
- (3) Identificar qual é a percepção dos stakeholders com relação à adequada aplicação dos fundos públicos para o desenvolvimento do esporte nacional e ao alcance dos objetivos propostos;

- (4) Identificar a percepção dos stakeholders sobre qual é o papel da governança, esportiva e pública, no processo de financiamento público do esporte brasileiro, e se tal papel vem sendo cumprido.
- (5) Fornecer sugestões de mudanças que possibilitem maior eficácia aos modelos de governança esportiva no Brasil com relação à utilização de financiamento público.

O presente capítulo se propõe a resgatar e a discutir cada um dos objetivos secundários e, à luz das categorias de análise, que possibilitaram os achados de pesquisa, a apresentar um conjunto de proposições teóricas-práticas que, espera-se, possa contribuir para melhorias nos modelos de governança esportiva que regem as diversas formas de financiamento público do esporte brasileiro, bem como para uma melhor utilização dos fundos públicos que são destinados anualmente ao esporte brasileiro e, com isso, potencializar os benefícios que o esporte proporciona à sociedade. A análise foi realizada de acordo com uma epistemologia pragmática, utiliza-se do raciocínio abduutivo que se move entre indução e dedução, para frente e para trás, convertendo as observações dos resultados encontrados em proposições teóricas que possam ser avaliadas através da ação (AZEVEDO et al., 2013).

O Quadro 22 demonstra a relação entre os objetivos secundários, que suportam o objetivo principal, e as categorias de análise.

Quadro 22: Objetivos Secundários x Categorias de Análise

Objetivos Secundários	Categorias de Análise										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
(1) Identificar quais são os motivadores e o objetivo proposto para o financiamento público do esporte no Brasil	X	X	X		X				X		
(2) Identificar se este objetivo vem sendo perseguido e alcançado tal como proposto e determinado pelo arcabouço legislativo atual, e como se dá a atuação dos stakeholders do esporte neste processo	X			X	X	X	X	X			

(3) Identificar qual é a percepção dos stakeholders com relação à adequada aplicação dos fundos públicos para o desenvolvimento do esporte nacional e ao alcance dos objetivos propostos;	X			X	X	X	X	X				
(4) Identificar a percepção dos stakeholders sobre qual é o papel da governança, esportiva e pública, no processo de financiamento público do esporte brasileiro, e se tal papel vem sendo cumprido.	X							X	X	X	X	
(5) Fornecer sugestões de mudanças que possibilitem maior eficácia aos modelos de governança esportiva no Brasil com relação à utilização de financiamento público.	X											

Fonte: elaborado pelo autor.

5.1 Primeiro objetivo secundário

Quais são, então, os motivadores e o objetivo proposto para o financiamento público do esporte no Brasil?

Antes da definição do objetivo, é preciso compreender a motivação do Estado para financiar o desporto. Conforme apresentado, o Artigo 217 da Constituição Federal afirma que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, indicando que tanto o desporto de alto rendimento quanto as demais formas de manifestação esportiva merecem atenção (BRASIL, 1941; BRASIL, 1988). Também os stakeholders, de forma geral, indicam que, além da prática esportiva em si, há outros oito motivos para o Estado financiar o esporte, provendo melhorias em diversas outras áreas, notadamente a saúde, a educação e o desenvolvimento de valores relevantes no cidadão, além de outros benefícios. Existe a percepção de que investimentos no esporte tragam retornos, nessas áreas, tanto econômicos como sociais, em benefício da sociedade.

Nesse contexto, apresenta-se a primeira das proposições produzidas por este estudo:

Proposição 1

Há, em adição à previsão constitucional, um conjunto de nove motivadores que justificam os investimentos públicos no esporte, tendo, cada um deles, potencial para beneficiar a sociedade de formas distintas: saúde, valores, educação, bem-estar social, cidadania, segurança, esportes, economia e representação internacional.

Para Freeman (1994), o objetivo de uma organização só pode ser alcançado levando em conta os interesses desses grupos (FREEMAN, 1984). Considerando a abrangência geral do esporte, e o interesse que os stakeholders possuem no setor, acredita-se que todas essas motivações levam a um objetivo comum, majoritário, no que diz respeito aos investimentos públicos no esporte. Embora tal objetivo não esteja escrito em documento, legislação ou regra avaliada por esta pesquisa, esta é uma percepção dos entrevistados, corroborada pelas observações de campo – gerando, assim, a segunda proposição:

Proposição 2

O objetivo majoritário dos financiamentos públicos para o esporte é melhorar a qualidade de vida da população, seja por meio da prática esportiva em si, ou pelos benefícios indiretos que o esporte pode provocar em outras oito áreas relacionadas à qualidade de vida do cidadão (saúde, desenvolvimento de valores, educação, bem-estar social, cidadania/inclusão social, segurança, economia e representação internacional).

Pesquisas futuras podem se debruçar em cada um desses motivadores, aprofundando-se, por exemplo, em como o processo de investimento no esporte traz retornos de saúde ou com relação à inclusão social (cidadania), ou identificando quais são os benefícios para o país em se ter uma representação esportiva internacional relevante, e como todos esses fatores podem gerar maior qualidade de vida à população.

Embora tais motivações possam ter servido como arcabouço argumentativo para a criação de fundos para o esporte nacional, alguns destes só foram criados, aparentemente, devido a fenômenos externos a esta listagem de motivos, notadamente os megaeventos esportivos. Se o Brasil não tivesse vivenciado a chamada era dos megaeventos, não é possível afirmar que tais políticas públicas teriam sido criadas. Ao longo das entrevistas e das observações de campo do pesquisador, foi possível notar que:

- LIE: existe uma percepção geral de que a Lei 11.438/2006, que rege a lei de incentivo ao esporte, uma das principais fontes de fomento ao esporte brasileiro, só foi promulgada devido à ocorrência dos Jogos Pan-Americanos Rio2007. Esta lei foi “assinada ao apagar das luzes antes dos jogos pan-americanos, por ser uma lei que trabalha com tributo ela tinha que ter anterioridade anual da Lei fiscal, então tinha que ser aprovada um ano antes dos Jogos Pan-Americanos do Rio, para poder valer no ano dos jogos” (DS).

- Programa Bolsa-Atleta: os Jogos Pan-Americanos Rio2007 também são entendidos como fundamental motivação para a criação do programa Bolsa-Atleta (e do Plano Brasil medalhas), criado em 2004, e elogiado pelo setor como uma das principais fontes de custeio e sustento para o treinamento dos atletas do país.

- PAAR, das Forças Armadas: também considerado de grande relevância, especialmente para os atletas olímpicos, foi criado em 2008 com o objetivo de preparar atletas para os Jogos Mundiais Militares de 2011 e para os Jogos Olímpicos de Verão de 2016 (BRASIL, 2021), ambos realizados no Rio de Janeiro.

- Orçamento Geral da União / Emendas Parlamentares: foi, também, devido aos megaeventos, que a construção de equipamentos (estádios, áreas de treinamento e afins) e infraestrutura em geral para os megaeventos esportivos, tanto no Rio de Janeiro, cidade-sede dos Jogos Pan-Americanos de 2007, e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão de 2016, como em diversas outras cidades do país (como as

sedes da Copa do Mundo de Futebol em 2014), recebeu verbas orçamentárias bilionárias.

Em contraste, outras fontes, como a Lei Agnelo-Piva, não têm essa relação direta com a era dos megaeventos esportivos no Brasil. A promulgação de uma lei que determina a destinação de parcela da arrecadação dos concursos prognósticos para entidades esportivas é considerada uma das poucas vitórias do lobby do setor esportivo e, principalmente, do COB, junto ao Poder Legislativo, sem que tenha sofrido influência da realização dos megaeventos esportivos no país. A LAP veio, segundo AM, resolver um problema recorrente: o financiamento da delegação brasileira que competia nos Jogos Olímpicos, em cada ciclo Olímpico. Logo, sua destinação principal e, para alguns, exclusiva, é o esporte de alto rendimento, e não as demais manifestações esportivas conforme descritas no Artigo 17 da Constituição Federal ou no pensamento dos stakeholders do setor que acreditam que o desporto de formação, de lazer, e escolar deveriam ser prioritários.

Nota-se, assim, que a criação de sucessivas fontes públicas para o esporte nacional não é fruto de uma estratégia nacional para o esporte, mas de ações pontuais, compartimentadas, que, em boa parte, foram definidas e executadas não por uma definição estratégica de Estado, mas eventos externos passageiros.

A solução apontada para este problema é a aprovação de um Plano Nacional do Desporto que defina papéis e responsabilidades de cada stakeholder, bem como diretrizes gerais, indicadores e métodos de avaliação – e, com isso, os elementos principais de uma estratégia integrada de fomento ao esporte no Brasil. Em trâmite há mais de 20 anos, o PND não é aprovado por motivos diversos, sendo que dois deste emergiram como mais relevantes: (i) as sucessivas mudanças de governo, gerando falta de continuidade no processo de aprovação, revezes e infindáveis revisões; e (ii) uma percepção aparentemente equivocada por parte de integrantes do processo de elaboração e aprovação do PND de que ele deve ser específico e detalhado, ampliando em demasiado seu debate.

Neste ponto, FM sugere que adote-se como solução o dito popular “o ótimo é inimigo do bom”, pois, assim como outros stakeholders, acredita-se que um bom PND aprovado é bem mais útil ao esporte nacional que um ótimo PND sem aprovação. Outro motivo para buscar um PND mais simples é que, conforme os stakeholders, seu objetivo não deve ser regulamentar os esporte em seus mínimos de regras, mas apontar caminhos. Adicionalmente, um PND mais simples, acredita-se, teria mais agilidade em ser aprovado nas instâncias governamentais, sobretudo em um momento em que cargos-chave na SEE estão sendo ocupados por ex-atletas, e não, como ocorria no passado, por políticos de ocasião.

Emerge, assim, a terceira proposição, que também suporta o alcance do primeiro e do terceiro objetivos secundários:

Proposição 3

Não existe uma estratégia única para o financiamento público do esporte no Brasil, mas iniciativas de fomento segmentadas, cada uma com seu objetivo próprio. Um PND que consolidasse a integração desses esforços dispersos, definindo a estratégia geral do esporte nacional; papéis e responsabilidades de cada um dos entes envolvidos; e delegando, a estes, questões táticas e operacionais, daria relevante contribuição para o desenvolvimento do esporte no país.

Pesquisas futuras podem se debruçar sobre as diversas questões enfrentadas para este fenômeno, que já dura mais de 20 anos, de aprovação de um PND para o país. Linhas de pesquisa em estratégia esportiva, formulação de políticas públicas, liderança e redes interorganizacionais podem contribuir para a solução desta barreira ao desenvolvimento do esporte nacional.

Além da falta de objetivo definido e problemas correlatos, a realidade atual do esporte no país apresenta também questões referentes à execução das fontes de financiamento em curso, que foram endereçadas pelo segundo objetivo secundário de pesquisa.

5.2 Segundo objetivo secundário

Conforme descrito, diversas fontes de financiamento público irrigam o esporte brasileiro anualmente. Tais fontes foram definidas, cada uma, com objetivos específicos. O segundo objetivo secundário busca captar a percepção dos stakeholders sobre a situação real em curso no Brasil: estes objetivos vêm sendo efetivamente perseguidos? É possível avaliar se estão sendo alcançados? Em caso positivo, avalia-se que os objetivos propostos para o financiamento público do esporte brasileiro estão sendo atingidos?

Por uma perspectiva abrangente, na qual o objetivo maior do fomento público ao esporte é melhorar a qualidade de vida da população (o que inclui todas as nove áreas/motivações descritas anteriormente, como saúde, educação, valores e inclusão social), há algumas críticas com relação à execução dos financiamentos, dentre as quais se destaca a percepção geral de que a priorização de investimentos está sendo dada ao esporte de alto rendimento, quando, entretanto, os stakeholders entendem, de forma unânime, que as demais manifestações esportivas é que deveriam estar recebendo maior atenção: o esporte de formação, educacional e de lazer. Embora não tenha sido objetivo desse estudo levantar os valores específicos destinados a cada tipo de manifestação, é possível, com base nos dados coletados, traçar um panorama geral de qual tipo de manifestação está sendo atendida por diversas das fontes públicas citadas, separando as que acabam por atender mais ao esporte de alto rendimento e as mais voltadas ao esporte de formação e de lazer,

Fontes mais direcionadas ao esporte de Alto Rendimento:

- LAP: 48,5% da arrecadação dos concursos prognósticos destinada ao esporte (R\$ 603 milhões, em 2020) vai para entidades que atuam com o esporte de alto rendimento (COB, que descentraliza para as Confederações; CPB; CBC; Clubes de Futebol). Outros 46,5% são destinados aos órgãos dos Poder Executivo que cuidam do esporte, a SEE e as Secretarias Estaduais de Esporte. Apenas 5% são destinados a entidades de esporte educacional (CBDE e CBDU). Adicionalmente, a destinação final dos 46,5% que vai para entidades governamentais depende dos programas de cada órgão, podendo ser tanto para o alto rendimento, quanto para as demais

manifestações. Sabe-se, contudo, que dos R\$ 414 milhões recebidos pela SEE em 2020, mais de R\$ 100 milhões foi destinado ao programa Bolsa-Atleta, coordenado pela SNEAR, Secretaria da SEE que cuida do esporte de alto rendimento. Há, ainda verbas discricionárias utilizadas pela SNEAR para o esporte de alto rendimento. Logo, pode-se afirmar que a maior parte dos valores da LAP são destinadas ao esporte de alto rendimento.

- LIE: conforme descrito, 61% da captação realizada desde a promulgação da lei, em dezembro de 2007, até dezembro de 2019, foi destinada a projetos do desporto de alto rendimento.

- PAAR, das FA: destinado integralmente ao esporte de alto rendimento.

- PJP, das FA: destinado integralmente ao esporte paralímpico de alto rendimento.

Fontes mais direcionadas às demais manifestações esportivas:

- Emendas parlamentares: o maior orçamento da SEE é da Secretaria Nacional de Esporte, Lazer e Inclusão Social (SNELIS). Este orçamento está contido nas verbas destinadas pela LAP, conforme descrito acima. Contudo, conforme depoimentos de FM, o orçamento total da pasta acaba sendo duas ou três vezes maior devido às emendas parlamentares que a SNELIS recebe ao longo do ano. Tais emendas, segundo a Secretária FM, são usualmente destinadas à área de infraestrutura esportiva (construção de quadras em municípios), que atendem, mais comumente, o esporte de lazer ou educacional. Acredita-se, assim, que as emendas parlamentares atendam mais tais manifestações esportivas.

- PROFESP das FA: Programa das FA voltado à inclusão social de jovens por meio do esporte.

Além dessas fontes descritas, há ainda outra relevante: o patrocínio das empresas estatais. Carneiro e Mascarenhas (2018) observam que tais empresas tenham investido R\$ 3,66 bilhões em patrocínios esportivos entre 2004 e 2015. Se, por um lado, não é possível afirmar que tais investimentos foram majoritariamente para o esporte de alto rendimento, há duas relevantes indicações de que isso tende a

ser verdadeiro: (i) a pesquisa documental e a literatura demonstram que grandes Confederações esportivas, ou mesmo atletas, recebem patrocínio estatal destinado ao esporte de alto rendimento, como CBV/Banco do Brasil, CBDA/Correios ou o TimeBrasil/Petrobras (atletas que recebem verbas diretamente da Petrobras); e (ii) a distribuição dos projetos de LIE, conforme descrito, com captação majoritária para o alto rendimento, pode indicar que o mesmo ocorre com os patrocínio de projetos fora da LIE.

Esta reflexão indica que o esporte de alto rendimento recebe um montante maior de verbas públicas que as demais manifestações, mesmo quando são incluídos os investimentos em infraestrutura (que, ademais, também pode ser utilizada pelo esporte de alto rendimento). Há entrevistados que alertam para o fato desse desequilíbrio ser ainda maior no paradesporto: a distância dos cidadãos que apresentam alguma deficiência e gostariam de praticar algum esporte para os atletas paralímpicos, em termos de apoio governamental, é, segundo FM e FB, muito maior do que a mesma relação referente ao esporte praticado por cidadãos sem deficiências. Mas há ainda um outro ponto de grande relevância.

Um índice que calculasse o total investido no esporte pelo total de pessoas atendidas teria, como numerador, o montante total investido – que, conforme exposto, já tende a ser maior no caso do esporte de alto rendimento. O denominador, no caso, seria o total de pessoas atendidas – e, nesse caso, o denominador do índice referente ao esporte de alto rendimento seria referente aos praticantes dos esportes de competição, filiados em confederações. Este número seria, seguramente, mesmo incluindo as categorias de base como “esporte de alto rendimento”, muito menor que a quantidades de cidadãos atendidos pelo esporte de formação, educacional e de lazer.

Assim, o esporte de alto rendimento não só recebe mais financiamento público que as demais manifestações esportivas, como atende a poucas centenas de cidadãos, sendo assim privilegiado na distribuição de fundos públicos, o que está em desacordo com o objetivo geral proposto para o financiamento público do esporte. Esta situação fundamenta a quarta proposição, que sustenta o alcance do segundo objetivo secundário:

Proposição 4

A distribuição dos fundos públicos ao esporte se dá de forma desequilibrada: o alto rendimento, composto por relativamente poucos indivíduos, recebe mais do que as demais manifestações, em detrimento do fomento do que é considerado prioritário pelos stakeholders: as manifestações esportivas de base, educacional, formação e lazer.

Existe grande janela de possibilidades de pesquisa referentes a esta proposição, tanto de estudos quantitativos, buscando calcular este (e outros) índices reais de investimento público no esporte; estudos de caso específicos para cada uma das fontes públicas; ou ainda, quantos esportistas poderiam ser atendidos se uma parcela X dos investimentos no alto rendimento fosse redistribuída para o esporte de lazer; bem como estudos qualitativos, como, por exemplo, compreender qual é a percepção do financiador primário de tais fundos – o contribuinte - sobre a destinação que está sendo dada aos mesmos.

Outro problema de execução dos financiamentos emerge da ausência de um plano de desporto nacional, ao mesmo tempo em que os financiamentos existem, conforme definidos por lei, e precisam ser executados. Conforme a percepção dos stakeholders, tais financiamento acabam atingindo seus próprios objetivos – o programa bolsa-atleta está pagando os atletas; os projetos que utilizam LIE estão sendo executados; as verbas recebidas pelo COB por meio da LAP estão sendo descentralizadas para as Confederações; etc.

Contudo, este fato gera distorções no sistema. Enquanto milhares de atletas e esportistas não recebem qualquer auxílio governamental, um mesmo atleta pode receber Bolsa-Pódio; estar inscrito no PAAR, das FA; ser patrocinado por uma empresa estatal; ter todas as suas despesas de viagem pagas pela Confederação de sua modalidade (via recursos da LAP); receber apoio direto da área de alto rendimento do COB (como equipamentos para treinos, serviços médicos e de fisioterapia ou apoio técnico); e ainda pode apresentar um projeto de lei de incentivo visando custear a sua

campanha olímpica. Esse contexto fundamenta a quinta proposição, que suporta tanto o segundo como o quarto objetivos secundários:

Proposição 5

A ausência de uma governança central permite que os diversos fundos públicos acabem se sobrepondo, privilegiando, por um lado, alguns segmentos esportivos ou indivíduos, enquanto outros ficam sem apoio. Há, assim, desperdício e desequilíbrio na destinação de fundos públicos para o esporte.

Sugerem-se pesquisas futuras que consigam aprofundar tal situação, identificando a relevância de tais desequilíbrios. Por exemplo, quantos esportistas que hoje não recebem qualquer benefício público poderiam ser beneficiados se fosse implementada uma governança centralizada e normas que vedassem os benefícios superpostos a um mesmo atleta? Esforços nesse sentido, como o de Carneiro et. al (2019), podem ser multiplicados.

A ausência dessa estratégia centralizada inviabiliza uma avaliação integrada do alcance dos objetivos definidos para cada fundo público destinado ao esporte. Os resultados descritos na Categoria G apontam, ainda, que mesmo que houvesse uma gestão centralizada, a etapa de avaliação é um dos pontos mais falhos de todo o processo de financiamento. Há a percepção de que a única métrica esportiva mais comumente utilizada é “quantidade de medalhas olímpicas”, que pouco serve para mensuração de alcance dos objetivos definidos para o financiamento. A questão é ainda mais crítica para o esporte educacional, de formação e de lazer, para os quais não foram citadas métricas recorrentes de análise. Adicionalmente, entende-se que, se para o esporte de alto rendimento as métricas quantitativas (como posição final no campeonato, quantidade de medalhas, quantidade de finais alcançadas pela modalidade, quantidade de atletas classificados etc.) já cumprem papel relevante, para as demais manifestações existe a percepção de que é preciso utilizar métricas qualitativas, de forma a medir grau de satisfação, qualidade de vida e outras variáveis impactadas pela prática esportiva.

Contudo, mesmo que tais questões fossem resolvidas, o esporte brasileiro padece de um problema de falta de dados. Muitas Confederações, por exemplo, não sabem quantos praticantes de sua modalidade existem, logo, eventuais estratificações por gênero, classe, região e outras possíveis ficam inviabilizadas. A ausência de dados é uma realidade até para as instituições que recebem mais recursos, como o COB, conforme relatos. E, sem dados, as análises se tornam inviáveis.

O problema seguinte a ser tratado são as frequentes mudanças nos cargos de gestão, que impactam a continuidade de uma gestão esportiva adequada. Problema largamente comentado pelos entrevistados, bem como percebido nas observações de campo, o gestor, que usualmente possui bastante poder discricionário, interfere diretamente na gestão da modalidade; quando é substituído, é comum que os processos de avaliação anteriormente em curso sejam modificados ou até paralisados.

Finalmente, existe uma percepção geral de que não há demanda ou cobrança pela apresentação de resultados esportivos, à exceção dos programas das FA, nos quais isso foi explicitado. As cobranças efetuadas sobre os fundos públicos destinados ao esporte são, majoritariamente, financeiras. Os gestores de Confederação são cobrados pela prestação de contas, que acaba então em muitos casos sendo priorizada em detrimento de métricas esportivas. Embora a cobrança financeira seja relevante, bem como motivada pelos stakeholders, aparentemente a cobrança por resultados esportivos fica, quando muito, relegada à quantidade de medalhas olímpicas de quatro em quatro anos. A falta de avaliação prejudica o desenvolvimento dos programas e, com isso, do esporte nacional. Por exemplo, os problemas de um dos programas considerado dos mais relevantes para o esporte nacional, o bolsa-atleta, apresentados na Categoria E, seriam, de forma geral, resolvidos ou ao menos mitigados por meio de um processo de avaliação para além da conferência se os atletas cadastrados estão ou não recebendo a bolsa. Contudo, a única métrica mais conhecida pelos stakeholders é “quantidade de atletas atendidos”, que, conforme AM, não é uma métrica esportiva.

A mídia também foi citada, nesse aspecto, como tendo responsabilidade, pois a divulgação do programa se dá somente por meio deste indicador. Da mesma forma, não há cobrança da mídia por indicadores esportivos que favoreçam uma análise mais robusta sobre o desenvolvimento do esporte no Brasil, embora haja a análise de obtenção de medalhas durante os Jogos Olímpicos. Cabe ressaltar que o órgão responsável pelo esporte, a SEE, também é mais cobrado por execução de verbas orçamentárias do que por resultados esportivos.

Tais problemas fundamentam a proposição seis, que sustenta o alcance do segundo objetivo secundário:

Proposição 6

Não é possível avaliar de forma adequada se os resultados esportivos esperados pelos financiamentos públicos para o esporte estão sendo alcançados devido a sete causas mais prementes: (i) ausência de objetivos definidos; (ii) deficiência crítica de indicadores quantitativos; (iii) ausência de indicadores qualitativos; (iv) ausência de métricas para o esporte educacional, de formação e de lazer; (v) deficiência crítica de dados para alimentar as métricas; (vi) frequentes mudanças de gestão; e (vii) falta de cobrança sobre resultados esportivos por parte dos stakeholders.

As sete causas listadas são, individualmente ou em conjunto, objeto para pesquisas futuras. A academia pode auxiliar o esporte nacional a transpor tais barreiras, sugerindo indicadores quantitativos, qualitativos, que sejam adaptados também ao esporte de formação, educacional e de lazer.

Adicionalmente, abordagens de epistemologia fenomenológica podem auxiliar a compreensão das razões para os stakeholders não efetuarem cobrança relevante sobre resultados esportivos, bem como buscar caminhos para mitigar os impactos negativos das frequentes mudanças de gestão no alcance dos objetivos. Estas duas questões, a análise dos stakeholders e uma eventual concentração de discricionariedade pelos gestores, são abordadas na próxima sessão.

5.3 Terceiro objetivo secundário

A percepção dos entrevistados, em alguns momentos, intercala constatação, que seria o alvo do segundo objetivo secundário, com juízo de valor, alvo do terceiro, e isso faz com que algumas proposições suportem, concomitantemente, mais de um objetivo secundário. A Proposição 3, por exemplo, já indica alguns resultados referentes ao terceiro objetivo secundário, bem como parte das causas descritas na Proposição 6. Assim, se o segundo objetivo secundário teve a pretensão de compreender a situação real dos financiamentos públicos ao esporte brasileiro, avaliando como o alcance dos objetivos propostos e definidos se dá no presente momento, o terceiro objetivo busca captar um juízo de valor por parte dos stakeholders com relação à destinação dos fundos públicos para o esporte nacional: estão sendo bem utilizados? Os objetivos foram definidos de forma adequada? Estão sendo direcionados às manifestações esportivas percebidas pelos stakeholders como as mais prioritárias?

De forma geral, os stakeholders possuem uma percepção de que os recursos não estão sendo bem utilizados. Conforme sugerido na Proposição 4, existe uma constatação de que há desperdício de fundos públicos. Em adição a esta constatação, tanto stakeholders, quanto as observações de campo e a pesquisa documental apontam para o fato de que a quantidade de recursos públicos direcionada ao esporte ainda é, mesmo após a era dos megaeventos, maior do que a percepção da sociedade. As entrevistas, bem como algumas observações de campo, ocorreram em um período quase concomitante com a ocorrência dos Jogos Olímpicos Tokio2020, momento em que o esporte e suas questões possuem maior visibilidade na mídia e são mais discutidas pela sociedade em geral. Foi possível constatar um relevante contraste entre os achados de pesquisa e declarações públicas de comentaristas esportivos e de setores da sociedade com relação aos investimentos no esporte. Embora não tenha sido objetivo deste estudo captar a percepção da sociedade, ou mesmo da mídia, sobre este tema, é inevitável perceber que a discussão popular sobre os problemas do esporte, amplificada pela mídia, sobretudo durante a ocorrência dos Jogos Olímpicos,

passa, frequentemente, por afirmações de que “falta dinheiro para o esporte brasileiro”.

Em contraste, stakeholders como JG, DS e FB possuem percepção oposta: “não falta dinheiro para o esporte!” (FB). As notas de campo também indicam que, em diversos momentos, centenas de milhares de reais são destinados a um pequeno quantitativo de atletas, ou a competições com menos de 30 participantes. A pesquisa documental indica que os valores captados pela LAP, destinados a instituições esportivas, foram, em 2019 e 2020, respectivamente, de R\$1,222 e R\$1,244 bilhão. Há ainda diversas outras fontes públicas destinada ao esporte nacional, conforme apresentadas na Categoria E. Embora não tenha sido objetivo dessa tese totalizar tais valores, existe a percepção de que, somando-se à captação da LAP os valores de emendas parlamentares destinados à SNELIS, da SEE (em torno de R\$330 milhões), bem como a renúncia fiscal da LIE, os valores utilizados pelos programas das FA, os patrocínios de empresas estatais e demais fontes, o esporte tenha recebido em 2020 mais de R\$2 bilhões de fundos públicos, o que sustenta a sétima proposição:

Proposição 7

A percepção pública geral de que o Estado brasileiro não investe no esporte é equivocada e tira o foco dos reais problemas do esporte nacional, dificultando assim a criação de soluções para as questões realmente relevantes do setor.

Os achados desse estudo indicam que a falta de apoio do Estado era efetivamente um problema no passado. Contudo, o período que antecedeu os Jogos Pan-Americanos Rio2007 foi rico em criação de fontes de financiamento público para o esporte, apresentadas na Categoria E, bem como no referencial teórico, que perduram até o presente momento. Os resultados indicam que um dos principais motivos para a criação desses fundos foi a atuação de um stakeholder que, então, detinha grande saliência: o COB.

Conforme depoimentos de AM, RL e LG, a saliência do COB, à época, permitia bom trânsito de seu corpo diretivo, em especial de seu então presidente,

Carlos Arthur Nuzman, com o Congresso Brasileiro e com o Poder Executivo. Além de demonstrar muita força, o COB tinha bastante legitimidade. Contudo, devido aos escândalos da era dos megaeventos, o COB perdeu boa parte de sua força e legitimidade, abrindo um vácuo institucional no protagonismo do setor. O fato dos resultados apontarem 31 grupos de stakeholders, e, em especial, que os grupos considerados mais relevantes, à exceção do COB, foram mencionados por apenas dois entrevistados, é ilustrativo de como a saliência dos stakeholders, atualmente, é dispersa no esporte nacional. Esta quantidade é quase o triplo daquela apontada por Russo e Vito (2011), ilustrada na Figura 2. Tal descentralização de poder e legitimidade acarreta, por passividade, que o controle acabe ficando com órgãos governamentais, que em muitos casos não possuem como objetivo primário o desenvolvimento do esporte. O esporte, assim, fica alijado de uma posição de protagonista das discussões de seu próprio interesse.

Nesta lacuna, com base na tipologia de Mitchel et al. (1997), observa-se que um grupo de stakeholders vem se destacando: os atletas de alto rendimento. Estes atletas têm relação próxima com as Confederações, apresentando suas demandas diretamente aos gestores, que acabam então dando maior atenção à classe que “mais grita”, o stakeholder “demandante” (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997). Adicionalmente, possuem um poder que vem crescendo nos últimos anos, por motivos diversos: (i) possuem voz junto à opinião pública, por meio da mídia; (ii) existe um consenso sobre a sua importância para o esporte nacional, como ídolos e fonte de inspiração; (iii) vêm tendo cada vez mais influência nas entidades esportivas: nos últimos anos, ganharam poder relevante de voto em diversas Confederações e no próprio COB, chegando a, conforme IS, eleger o último presidente desta entidade; (iv) ex-atletas de alto rendimento estão posicionados em cargos importantes de órgãos governamentais; (v) algumas associações de atletas, como a Atletas pelo Brasil, formadas por atletas de alto rendimento, vêm tendo cada vez visibilidade. Por outro lado, como o objetivo primário dos fundos públicos deveria ser, conforme percepção dos stakeholders, o desenvolvimento do esporte de formação, educacional e de lazer, este grupo de stakeholders acaba perdendo em “legitimidade”. Essa combinação de

“demandante” com “poder”, e legitimidade relativa reduzida, os classifica, então, sobretudo à luz da urgência (como a proximidade dos Jogos Olímpicos), como “stakeholders perigosos” na tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997). Tal situação fundamenta a oitava proposição, que suporta o alcance do terceiro objetivo secundário:

Proposição 8

A ausência de stakeholders “definitivos” e “dominantes” no esporte brasileiro faz com que stakeholders “perigosos”, como atletas de alto rendimento, acabem recebendo prioridade do gestor, causando desequilíbrios na destinação dos fundos públicos.

Cabe ressaltar que, conforme apresentado na Categoria D, o poder de influência desse atleta de alto rendimento é limitado. O poder de decisão, em última instância, cabe integralmente ao gestor, que pode, à luz do grau de saliência (MITCHELL, AGLE e WOOD, 1997) do atleta demandante, decidir atendê-lo em suas demandas ou não. O gestor tem o papel de mediar os interesses, objetivando maximizar o bem estar coletivo, pois ele deve sua fidelidade à organização e aos demais stakeholders, e não somente a um determinado grupo (FREEMAN, 1994). Contudo, se ele não sofre pressões relevantes, passa a concentrar mais poder. E, conforme apontado por Sá Ribeiro (2012), o gestor, especialmente das Confederações esportivas, acaba utilizando-se desse poder para cooptar outros stakeholders para que passem, então, a ajudar a mantê-lo no centro do espectro, ajudando a que mantenha seu poder (SÁ RIBEIRO, 2012) – e não em prol do desenvolvimento da modalidade.

Os resultados apresentados na Categoria D indicam, assim, que o poder que o próprio gestor possui quanto à decisão de destino dos fundos públicos recebidos pela sua entidade é outro elemento relevante de análise. Há, ao menos, duas causas para esta concentração de poder na figura do gestor: flexibilidade do arcabouço legal e normativo, e lacuna de saliência de stakeholders definitivos e dominantes.

Embora haja farta legislação e regulamentação nos modelos de financiamento público (ver sessão 2.4), o gestor ainda possui bastante discricionariedade para decisão de investimentos. Um presidente de Confederação pode decidir incentivar campeonatos de base, a prática de esporte de lazer ou somente campeonatos internacionais de sua modalidade. O CBC pode decidir financiar projetos de clubes em modalidades de grande popularidade, como o futsal (que podem ter objetivo de lazer, formação ou alto rendimento), ou dar foco em modalidades olímpicas. O COB pode decidir descentralizar recursos apenas para entidades bem avaliadas com relação à sua governança; financiar somente campanhas olímpicas; ou fomentar (ou não) estudos em gestão esportiva, entre várias outras destinações possíveis. A SEE pode destinar seus recursos integralmente ao esporte de formação, ou à construção de infraestrutura esportiva. Tais decisões ficam integralmente a cargo do gestor, que, dessa forma, interfere diretamente na destinação dos recursos, e, assim, no alcance ou não dos objetivos dos fundos públicos destinados ao esporte.

Tal fato torna o gestor bastante suscetível a pressões de grupos de interesse. Resgatando o conceito definido pela teoria dos stakeholders, o objetivo de uma organização só pode ser alcançado levando em conta os interesses desses grupos (FREEMAN, 1984). O gestor, nesse caso, tem o papel de mediar os interesses, objetivando maximizar o bem estar coletivo, pois ele deve sua fidelidade à organização e aos demais stakeholders. Contudo, a realidade da teia de stakeholders do esporte brasileiro demonstra que o gestor acaba sofrendo pressões dispersas e desprovidas de *força* e *legitimidade*, com a *urgência* se apresentando como atributo mais premente, especialmente no caso dos atletas de alto rendimento, cujas campanhas olímpicas demandam alto investimento. Com isso, como apontado por stakeholders como JG e DS e notado nas observações de campo, a maior pressão que um presidente de Confederação, por exemplo, recebe, parece ser a dos atletas de alto rendimento, pelas razões descritas na Categoria D - cujas demandas ele, então, pode decidir se acata ou não.

Esse contexto produz a nona proposição desse estudo:

Proposição 9

A concentração de poder nas mãos dos gestores, aliado à lacuna de stakeholders dominantes, facilita a distorção e alcance dos objetivos dos financiamentos destinados ao esporte.

Estudos de caso sobre a atuação de gestores e a destinação de recursos dada por suas respectivas entidades esportivas traçariam um rico panorama das eventuais convergências e discrepâncias contidas na concentração de poder discricionário por parte dos gestores, indicando de forma mais específica para onde, nesses casos, estão indo os fundos públicos.

A concentração de poder nos gestores é percebida também como a responsável por desvios de recursos ocorridos no passado, promovido por gestores que, com excesso de poder e lacunas de responsabilidade, tomaram decisões que muitas vezes não foram de interesse do esporte nacional, mas de alguns indivíduos que dele se aproveitavam. Ao longo dos últimos anos, em resposta a tais situações indevidas, foram iniciados movimentos de promoção de modelos de governança que possibilitassem uma gestão mais adequada e mais de acordo com os objetivos pretendidos pelo Estado com relação aos fundos públicos destinados ao esporte.

Os resultados referentes a este fenômeno suportam o alcance do quarto e quinto objetivos secundários, apresentados a seguir.

5.4 Quarto e Quinto objetivos secundários

O quarto objetivo secundário desse estudo é identificar a percepção dos stakeholders sobre qual é o papel da governança, esportiva e pública, no processo de financiamento público do esporte brasileiro, e se tal papel vem sendo cumprido. O quinto é, à luz dos resultados colhidos, fornecer sugestões de mudanças que possibilitem maior eficácia aos modelos de governança esportiva no Brasil com relação à utilização de financiamento público. Como, em alguns momentos, a

discussão sobre papel da governança, sua avaliação, causas dos problemas existentes e sugestões de melhoria, se entrelaça, esta sessão busca discutir os resultados que, em seu conjunto, sustentam o alcance de ambos estes objetivos secundários.

O esporte possui modelos de governança esportiva que suportam a sua estrutura organizacional, hierárquica, bem como sua estrutura financeira de captação pública, baseada em modelos de governança pública e seu respectivo atendimento à legislação e normas afins. A discussão sobre tais modelos, bem como a evolução do interesse acadêmico pelo tema, vêm, conforme descrito no referencial teórico e apresentado nos resultados desse trabalho, em especial nas Categorias I, J e K, crescendo nos últimos anos. Mas o que os stakeholders do esporte entendem por “governança”? Qual é o papel e a relevância de tais modelos de governança para o esporte brasileiro? Como os stakeholders avaliam os modelos atualmente vigentes?

Conforme indicado pela revisão de literatura, o estudo buscou, inicialmente, compreender qual, para os stakeholders, é o significado de “governança”, mitigando riscos de interpretações indevidas dos resultados (FUKUYAMA, 2013; BUTA e TEIXEIRA, 2020). Dado que mesmo na academia não há definição pacificada sobre o termo (DA CRUZ e MARQUES, 2013), é razoável pensar que existe uma tendência a haver divergências no campo, entre os stakeholders, sobre esta compreensão conceitual, o que poderia levar a conclusões equivocadas.

De fato, os resultados demonstraram que os stakeholders do esporte, tanto os entrevistados como aqueles acompanhados durante as observações de campo, possuem percepções, até certo ponto, divergentes, tanto entre si, como com relação ao referencial teórico. Há, por outro lado, consenso entre a percepção geral e a literatura sobre determinados elementos que devem compor modelos adequados de governança. Alguns conceitos preciosos às definições conceituais mais comuns na literatura foram citados de forma abrangente: os stakeholders entendem que governança está relacionado à transparência (HUMS e MACLEAN, 2009; DA CRUZ e MARQUES, 2013; OLIVEIRA e PISA, 2015; RIBEIRO, 2016; COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO, 2019); democracia e participação social (BUTA e TEIXEIRA, 2020);

MARTÍNEZ, 2005); eficácia (BUTA e TEIXEIRA, 2020; RIBEIRO, 2016; OLIVEIRA e PISA, 2015); e controle e responsabilização (DA CRUZ e MARQUES, 2013).

Algumas conceituações fornecidas pelos stakeholders encontram controvérsia na literatura como, por exemplo, “boas práticas de gestão” e “fazer o que é certo”. Embora autores como Buta e Teixeira (2020) e Ribeiro (2016) entendam que tais elementos fazem parte da governança, Fukuyama (2013) alerta que um regime autoritário pode estar bem governado, assim como uma democracia pode ser mal administrada. Para este autor, não se trata de fazer a coisa “certa”, mas a coisa conforme definida previamente pelos stakeholders de acordo com seus interesses, ressaltando que a governança diz respeito ao desempenho dos agentes na realização dos desejos dos principais, e não aos objetivos que os principais estabelecem.

Da mesma forma, alguns stakeholders entendem, em contraste com a literatura, que um dos objetivos da governança é “combater a corrupção”. Embora isso possa vir a ser uma consequência da aplicação de modelos de governança – posto que elementos presentes ao conceito como transparência e participação social sejam mitigadores de ações de corrupção – o combate à corrupção, que realmente é um problema histórico no esporte (MOSCA, 2007; JENNINGS e SAMBROOK, 2000; MASTERS, 2015) não é um objetivo primário da governança. Grindle (2016), Rose-Ackerman (2017) e Fukuyama (2013) alertam para esse desvio de finalidade do termo, que muitas vezes é utilizado como panacéia para a resolução de muitos males sofridos por pessoas no mundo (GRINDLE, 2016).

A compreensão indevida do termo acarreta execução inadequada da governança, o que pode gerar problemas de eficácia para a organização – e para o bom uso do dinheiro público - conforme citado por stakeholders, bem como observados nas visitas de campo. Alguns desses problemas referem-se a fazer a governança apenas por fazer a governança, esquecendo-se de que o alcance dos objetivos são mais importantes que seus meios. Um exemplo bastante ilustrativo dessa ponderação é dado pelas notas de campo: em outubro de 2018, a Confederação

Brasileira de Vela tinha 21 funcionários registrados. Desses, ao menos 16 trabalhavam no setor de “prestação de contas”, em sua maioria em regime integral. Outros dois funcionários exerciam funções mais administrativas, enquanto apenas três trabalhavam na área técnica. Assim, mais de 75% dos custos de pessoal da CBVela referia-se a gastos para atender a regras de governança, gerando um enorme custo relativo à entidade, que dava, nesse contexto, mais atenção à governança em si do que à sua atividade-fim: o desenvolvimento da Vela nacional.

Há um consenso, contudo, de que a adoção de modelos de governança mais rígidos para o esporte brasileiro foi, mais do que uma vontade, uma necessidade. Devido aos escândalos ocorridos durante a era dos megaeventos seu papel se fez cada vez mais relevante, visando resgatar a credibilidade das entidades, ou ainda, alçá-las a um patamar que nunca tiveram. Como indicado por entrevistados (LG, AM, DS), mesmo antes dessa época os desvios e a locupletação de fundos públicos já aconteciam – apenas não eram públicos e, assim, não se tornavam escândalos. Então a adoção de medidas mais restritivas de controle foi vista, e ainda é percebida, como uma necessidade, conforme apresentado na Categoria J. Acredita-se que uma governança adequada não apenas consegue promover o bom uso do dinheiro público como também gera benefícios adicionais, como atrair a iniciativa privada para o fomento do esporte nacional, algo pouco visto, segundo os stakeholders, na atualidade; bem como o sentimento de pertencimento do atleta aquela confederação, ou do Secretário Municipal entender que faz parte de algo maior, de uma governança que atua de forma integrada para o bem do esporte, como um todo. Por estes motivos, o papel da governança é percebido como essencial para o desenvolvimento do esporte brasileiro.

Há, dessa forma, um contexto onde, especialmente a partir da Olimpíada Rio2016, a adoção de modelos de governança cada vez mais rígidos foi demandada pelos stakeholders às entidades que, então, começaram a adotá-los rapidamente. Criou-se um ambiente positivo para a adoção de modelos de governança, com a criação de entidades especializadas em governança esportiva – bem como um

ambiente bastante negativo para eventuais críticas e ajustes a estes modelos. Assim, se por um lado tornou-se quase que mandatório adotar rigidez nos controles, investir em *compliance*, aumentar a transparência e a participação dos stakeholders nas decisões da entidade, por outro dificultou-se bastante a crítica construtiva, incluindo um debate conceitual sobre o papel e objetivos de um modelo adequado de governança. Dessa forma, foi ganhando corpo a execução da “governança apenas pela governança”, que acaba por distorcer o propósito dos objetivos e, em alguns momentos, prejudica o esporte. Assim, a rápida e crescente adoção de modelos de governança no esporte brasileiro, embora necessária e benéfica, deu-se em um ambiente hostil a críticas a tais modelos, gerando desvios com relação aos seus propósitos e benefícios.

Esta situação, que inclui as convergências e contrastes conceituais sobre a adequada conceituação do termo governança, sustentam a décima proposição desse estudo, que por sua vez fundamenta o alcance dos objetivos secundários em questão:

Proposição 10

A evolução das discussões sobre o aperfeiçoamento dos modelos de governança deve passar a permitir críticas, bem como realinhar a compreensão dos stakeholders sobre o conceito, princípios e objetivos da governança.

Estudos acadêmicos sobre aspectos de governança já maduros em outros países, que pudessem servir de inspiração para uma crítica construtiva aos modelos brasileiros; ou abordagens específicas que investiguem quais elementos da governança esportiva hoje em curso no país são efetivos e agregam valor ao esporte, e quais acabam sendo mais prejudiciais do que positivos para a atividade-fim da entidade esportiva; dariam valiosa contribuição para a governança esportiva no Brasil. O Quadro 24, apresentado mais adiante, pode servir de base para estudos nesse sentido.

É preciso evoluir, e isso passa pelo alinhamento de expectativas quanto os potenciais benefícios da adoção de modelos de governança. Há, assim, que se ter

cuidado quantos aos objetivos esperados, e não se esperar que isso vá resolver todos os problemas da organização. Há divergências de compreensão com relação aos objetivos e princípios propostos pela governança. Acredita-se que um amplo debate conceitual sobre tais elementos pode fomentar a criação de soluções para situações de governança atualmente consideradas, ao menos por alguns stakeholders, contraproducentes com relação ao esporte. Em paralelo, pode auxiliar também a identificação, de forma conjunta e compartilhada, de pontos de melhoria para os modelos vigentes.

Nesse contexto, a utilização da tipologia de Fukuyama (2013) para avaliação dos modelos de governança em curso nas entidades esportivas do Brasil demonstrou-se útil no sentido de apontar tanto para os pontos positivos desses modelos, como para as oportunidades de melhoria.

O resultado da avaliação das medidas de Procedimento foi, para os entrevistados, o melhor dentre os quatro elementos de análise. A estrutura de agências como as FA, COB, CBC e algumas Confederações foi considerada, de forma geral, muito boa. Há algumas críticas às estruturas dos órgãos governamentais, que sofrem muita influência política, e das Confederações menores – sobretudo as não-olímpicas e Federações em geral, que não raro possuem como sede “o porta-malas do carro do presidente” (AP) – mas existe a percepção de que existe uma visível evolução nesse quesito. Já a presença de meritocracia e plano de carreira nessas agências e entidades foi pior avaliada, também devido à interferência política constante, sobretudo, mas não limitado, aos órgãos governamentais. A questão de controle e separação patrimonial nas entidades desportivas não foi considerada um problema relevante.

Com relação às medidas de Capacidade, há um consenso de que existe grande capacidade de arrecadação, especialmente devido à legislação em vigor que garante a destinação de fundos públicos para o esporte, o que, contudo, causa acomodação e desmotivação em prospectar novas fontes de recursos por parte dos gestores. Acredita-se, porém, que a crescente preocupação com governança irá ter como uma de suas consequências a atração de investidores privados para o esporte,

incrementando cada vez mais a capacidade de arrecadar recursos. O mesmo consenso geral também indica, contudo, que a capacidade de gerir tais recursos possui deficiências críticas. Isso passa pela avaliação do critério “competência técnica”, que apresenta uma discussão ainda não resolvida sobre o perfil mais adequado para os gestores esportivos: ex-atletas, que conhecem o esporte, ou profissionais da área de gestão? De uma forma ou de outra, sem competência técnica (seja da modalidade, seja de gestão) é bem mais difícil gerir recursos de forma adequada, bem como atender aos stakeholders de forma equilibrada e em prol da entidade. Outra barreira apontada quanto a este critério foi, novamente, a interferência política e o alto *turn-over*, que promovem o desperdício de curvas de aprendizado sobre os processos de gestão da entidade esportiva, prejudicando sua eficácia. Há, contudo, visões mais positivas, que enxergam qualidades no fato de, atualmente, haver ao menos ex-atletas em cargos-chave no governo; haver também mais profissionais qualificados, egressos de mercado, nas entidades esportivas; e uma percepção de uma quantidade menor de indicações políticas em cargos de órgãos do governo responsáveis pelo esporte nacional. De forma geral, assim, avalia-se que, em termos de medidas de Capacidade, a governança está razoável e em um bom caminho, embora abaixo do elemento medidas de Procedimento, e com variadas oportunidades de melhoria.

Dos quatro elementos indicados por Fukuyama (2013), as medidas de saída foram as que sofreram a pior avaliação, corroborando os achados descritos na Categoria G. Existe uma percepção geral de que a capacidade governamental de mensurar os resultados esportivos advindos dos investimentos públicos é extremamente falha; em alguns casos, é inexistente; ou, ainda pior, há casos onde avaliar resultados esportivos nem existe como objetivo. Muito poucas métricas quantitativas foram citadas, bem como foi realçada a lacuna de métricas qualitativas, bem como de indicadores para o esporte de formação, de lazer e educacional. Como pontos positivos, foram citados os critérios de avaliação dos modelos de governança, bem como os esforços de avaliação nesse sentido; e as normas existentes para avaliação financeira de projetos, tanto para fins de prestação de contas de uso de recursos da LAP, como de recursos de LIE.

Quanto à autonomia da burocracia, entende-se que, tal como Fukuyama (2013) indica para países de terceiro mundo, há um excesso de burocracia que, porém, é percebido como benéfico, dada à cultura nacional de relativa desobediência a regras, e ao histórico de escândalos de desvios de recursos não apenas no esporte brasileiro, como também em outras áreas e setores do país. Os resultados apontam que existe um caminho de melhorias que passe por entender que o objetivo final da norma, da lei, e não do meio; e por evitar um acúmulo de regras que atrapalhem mais o esporte do que ajudem o seu desenvolvimento.

O Quadro 23 apresenta um resumo dos resultados da avaliação de governança realizada conforme descrito. Este resumo não tem a pretensão de ser preciso ou de esgotar o tema, e possui a limitação de não apresentar resultados detalhados para cada uma das entidades esportivas analisadas. Busca, contudo, contribuir de forma visual para uma melhor compreensão da percepção geral dos stakeholders sobre os modelos de governança do esporte brasileiro, suportando assim o alcance do quarto objetivo secundário de pesquisa:

Quadro 23: Percepção sobre os modelos de governança das entidades esportivas brasileira conforme a tipologia de Fukuyama (2013)

Medidas de	Bom	Razoável	Ruim
Procedimento			
Estrutura das agências e entidades	x		
Meritocracia e Plano de Carreira		x	
Controle e Separação Patrimonial	x		
Capacidade			
de atrair recursos		x	
de gerir recursos			x
Competência Técnica		x	
Saída			
Autonomia da Burocracia			

Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se, no Quadro 23, que há variadas oportunidades de melhoria, dentre as quais se destacam questões relacionadas às medidas de saída e à gestão de recursos

e, em seguida, aspectos de meritocracia e competência técnica dos burocratas nas organizações esportivas. A questão de “atração de recursos” merece atenção com relação à atração de recursos privados para o esporte, algo que ainda possui um potencial pouco explorado no Brasil.

Adicionalmente, a pesquisa colheu, por meio das observações de campo, da pesquisa documental e das entrevistas em profundidade, relatos e notas sobre problemas de governança – que denomina-se “excesso de governança”: a adoção de determinados processos de governança que pode ser mais prejudicial do que benéfica para as organizações esportivas – sofridos pelas entidades esportivas, apresentados principalmente na Categoria K5, mas também ao longo de toda a sessão 4.

O Quadro 24 busca consolidar causas, consequências e exemplos, citados como hipotéticos ou mesmo reais, ocorridos no esporte, sobre situações compreendidas como de excesso de governança:

Quadro 24: Consequências de excessos de governança no esporte

Problema	Consequência	Exemplo no esporte
Excesso de burocracia	Maior lentidão ou até inviabilização dos recursos chegarem à atividade-fim	Exigências de estrutura, contratação de advogados e pessoal especializado para captação por LIE dificulta ou até inviabiliza o acesso para entidades pequenas.
Excesso de regras para uso do recurso público	Maior custo de operação	Passagens aéreas, diárias de hotel e outros gastos podem custar até 10 vezes o valor caso fossem utilizados recursos próprios.
Excesso de regras para uso do recurso público	Lentidão no processo de conferência	Prestações de conta ficam sem avaliação por mais de 5 anos, podendo levar organizações esportivas pequenas a encerrar suas atividades.
Excesso de regras para uso do recurso público	Maior custo de operação	Parcela razoável (como 75%) dos gastos com recursos humanos de uma Confederação vai para a área de prestação de contas.
Exigências de formação de Comitês diversos	Maior custo de operação ou até inviabilização da entidade	Confederação de Escalada sendo obrigada a ter Comitê de Diversidade, enquanto não possui nem técnico.
Ausência de indicadores esportivos + Presença de indicadores de governança	Perda de foco no resultado esportivo	Entidades investem em recursos humanos para a área de governança enquanto ficam sem pessoal capacitado na área técnica.

Falta de competência técnica e autoridade dos conferentes	Um analista fica responsável pela compreensão e conferência de centenas de documentos em projetos específicos e de valores milionários	Projeto de R\$ 1 milhão do Hipismo é glosado devido à falta de evidência de licitação para contratação de um veterinário especializado em determinada doença de cavalos, no valor de R\$ 7 mil.
---	--	---

Fonte: elaborado pelo autor.

Não é objetivo desse quadro criticar os esforços de governança que vêm sendo adotados por diversas entidades do setor. Ao contrário, modelos como o de Hums e Maclean (2009), apresentado no Quadro 1, corroboram a importância da governança no combate aos desafios éticos e morais do esporte. Contudo, é importante abrir um debate que vise coibir excessos dos modelos de governança, beneficiando a eficácia das entidades e, com isso, sua atividade-fim.

Nesse contexto, em paralelo à proposição de um debate conceitual que resgate a discussão sobre os princípios e objetivos dos modelos desejados de governança esportiva, a décima-primeira proposição deste estudo, sustentada pelos resultados resumidos nos quadros 23 e 24, busca dar maior protagonismo às ações de melhoria para os modelos de governança esportiva do país:

Proposição 11

A promoção de um amplo debate que defina ações prioritárias de melhoria nos modelos de governança, notadamente com relação às medidas de resultado e a excessos de governança conforme listados, poderá apresentar resultados positivos que, em curto prazo, beneficiem o alcance dos resultados esportivos propostos.

É importante alertar para o fato de que a governança não faz juízo de valor com relação aos objetivos definidos; ela apenas promove maior transparência e participação. Há determinados temas que se tornaram tabu na discussão de governança, como a possibilidade de uma única reeleição para gestores de entidades esportivas e o peso igual para todos os votantes de uma eleição. Contudo, tais tabus podem ser quebrados, e tais regras podem ser revistas ou mesmo mantidas; mas, fundamentalmente, discutidas - sem qualquer afronta aos princípios de governança, se houver discussão ampla e transparente entre os stakeholders.

Os resultados apontam que se, por um lado, há exageros processuais e burocráticos nos modelos atualmente existentes, por outro, há um conjunto de ações de fácil e imediata execução (*low-hanging fruits*) que poderiam, em curto prazo, gerar benefícios para o esporte. Os quadros 23 e 24, assim como modelos acadêmicos como o de Hums e MacLean (2009), podem servir como ponto de partida para esse debate.

É importante, antes de encerrar esta discussão, abordar o papel das Forças Armadas neste processo. A relevância da atuação das FA emergiu sobretudo devido a quatro situações:

- (i) Os programas das FA foram os mais bem avaliados quanto ao seu modelo de governança durante a aplicação do modelo de Fukuyama (2013), em especial com relação às medidas de Procedimento, de Capacidade e de Resultado;
- (ii) Estes programas também foram bastante elogiados com relação aos seus resultados esportivos – tanto o PAAR, programa que apoia o esporte de alto rendimento, como o PROFESP, de cunho social, e o PJP, braço do PROFESP de apoio ao paradesporto (que também possui cunho social, e ao mesmo tempo consegue alçar paraesportistas ao nível de atletas paralímpicos);
- (iii) Não houve, durante a coleta de dados nas observações de campo ou nas entrevistas em profundidade, qualquer crítica ao trabalho executado pelas FA quanto ao seu apoio ao esporte nacional; ao contrário, a percepção dos stakeholders, em todos os momentos em que as FA foram avaliadas, durante as entrevistas ou nas observações de campo, foi positiva;
- (iv) Em um contexto no qual as entidades esportivas do Brasil sofreram, de forma geral, uma crise de credibilidade devido aos escândalos revelados na era dos megaeventos esportivos, as FA emergem, aparentemente, como a única entidade gestora de fundos públicos destinados ao esporte que não sofreu danos à sua imagem durante esse período.

As FA, nesse contexto, possuem legitimidade para, com maior saliência, ter um papel mais ativo nas discussões sobre os modelos de governança que regem o esporte nacional. E esta é a décima-segunda e última proposição deste estudo:

Proposição 12

O modelo de governança utilizado pelas Forças Armadas em seus programas esportivos, de alto rendimento (PROFESP, e seus braços PAAR e PJP), educacional e de corpo de tropa, podem servir como *benchmarking* ou ponto de partida para a discussão de melhorias nos modelos de outras organizações esportivas, bem como para um eventual fortalecimento de seus próprios programas, reconhecidos pelos stakeholders como benéficos para o esporte nacional.

Não se pretende, de forma alguma, afirmar que o modelo dos programas das FA é perfeito. Ao contrário, recomenda-se um aprofundamento científico específico de análise de tais modelos; um estudo de caso sobre tais programas, por exemplo, traria mais luz ao seu modelo de execução e resultados, bem como revelaria oportunidades de melhoria. Não foi objetivo desse estudo traçar tal detalhamento, mas, apenas, a percepção geral dos stakeholders sobre os modelos em vigor no esporte nacional – uma proposta, portanto, mais abrangente e superficial. A Proposição 12 não sugere que as FA sejam o modelo a ser seguido pelas demais entidades, posto que até devido às suas diversas peculiaridades isso não seria viável; mas que os demais stakeholders prestem maior atenção e discutam os elementos que fazem com que esta organização esteja sendo melhor avaliada do que as demais.

Para isso, contudo, é preciso que os stakeholders permitam-se debater melhorias nos modelos de governança, sem que isso seja interpretado como um movimento de resistência à sua adoção. O que se pretende é lapidar os modelos já existentes, que possuem um reconhecido e inexorável papel no resgate da credibilidade dos gestores das entidades esportivas, para que, então, possa dar contribuição ainda maior ao esporte brasileiro.

6 Considerações Finais

O esporte, embora não tenha a pretensão de resolver as mazelas sociais brasileiras (MOSCA, SILVA e BASTOS, 2010), tem potencial de contribuir para este objetivo em diversas áreas. Os resultados dessa tese apontam que, conforme a percepção dos seus stakeholders, além do próprio esporte, outras oito áreas da sociedade podem se aproveitar destes benefícios potenciais prometidos pelo esporte: saúde, valores éticos e morais do indivíduo, educação, bem-estar social, cidadania e inclusão social, segurança, economia e geração de emprego e renda, e representação internacional do país.

Mas... como fazer isso?

Um dos grandes problemas para o desenvolvimento do esporte em outros países, e para muitos destes, o maior, parece não se configurar como uma barreira relevante no Brasil: a falta de recursos. O Estado brasileiro investe, anualmente, uma quantia bilionária no esporte. Apenas uma das fontes de financiamento, a LAP, destinou ao esporte brasileiro, em 2020, 1,2 bilhão de reais. Some-se a este valor outros investimentos, como a renúncia tributária existente nos projetos de Leis de Incentivos (Federais, Estaduais, Municipais); os fundos utilizados pelos projetos das Forças Armadas (PAAR, PROFESP, PJP, bem como o desporto do corpo de tropa e educacional); os contratos de patrocínio de empresas estatais ou de economia mista ao esporte (em um ambiente onde há muito pouco investimento privado); as emendas parlamentares, cujos valores, somente em uma única secretaria (SNELIS, da SEE) chegaram, em 2020, a R\$227 milhões; e o valor anual de investimento público no esporte possivelmente passará de R\$ 2 bilhões.

Se “dinheiro não é problema” (FB, JG), ou ao menos não é um dos problemas relevantes, onde estão as barreiras para o desenvolvimento do esporte no Brasil, que impedem o alcance de todo o seu potencial?

Esta tese buscou capturar a percepção dos stakeholders do esporte nacional, limitados ao esporte de alto rendimento, sobre como as formas de financiamento público ao esporte no Brasil e os modelos de governança que as suportam atendem aos objetivos e aplicação definidos e desejados, bem como alertar para eventuais desvios e propor melhorias. Entende-se que os cinco objetivos secundários foram atingidos, suportando o alcance do objetivo central. Da análise e discussão dos resultados surgiram 12 proposições, que suportam o alcance dos cinco objetivos secundários.

Este capítulo busca, à guisa de uma consideração final, propor um modelo que, integrando as 12 proposições apresentadas, contribua, por meio de fundos públicos, para a evolução do esporte brasileiro e alcance de seu potencial em prol de uma melhor qualidade de vida dos indivíduos, bem como sugerir pesquisas futuras neste campo de estudos.

6.1 Proposta de modelo para o desenvolvimento do esporte nacional

O modelo aqui sugerido visa, fundamentalmente, atingir o objetivo proposto na **P2**. Para tanto, parte dos resultados colhidos e apresentados, basicamente, na Categoria A, que geraram a **P1**, indicando que existem 10 motivadores para o Estado financiar o esporte no Brasil: saúde, valores, educação, bem-estar social, cidadania, segurança, esportes, economia e representação internacional, além da previsão constitucional.

A partir de então, o passo seguinte é obter os recursos (**P7**), elemento que, segundo os resultados desse estudo, encontra-se mais estável, com diversas fontes públicas definidas e garantidas por lei, abordadas na sessão 2.4 e na Categoria E.

Em paralelo, é preciso definir um plano nacional para o esporte, conforme proposto na **P3**. O PND, debatido na Categoria C, atualmente em discussão nos Poderes Legislativo e Executivo, talvez seja o caminho mais viável para esta definição. Contudo, alguns stakeholders, como RL, sugerem a organização de uma 4ª Conferência Nacional do Esporte, que seria relevante no sentido de discutir e definir, junto a todos os stakeholders mais salientes do esporte, papéis e responsabilidades de cada ente do setor, bem como processos de avaliação e retroalimentação do sistema, por meio da definição de métricas esportivas – dado que as métricas financeiras e respectivos indicadores de governança já estão, conforme apresentado na Categoria G, mais sedimentados. Isso deixaria o PND mais robusto e legítimo; por outro lado, pode deixar sua tramitação ainda mais vagarosa. É preciso encontrar um equilíbrio nesta equação.

É importante ressaltar que, nesta etapa, no momento da definição da estratégia nacional, os stakeholders deverão debater soluções para transpor as quatro barreiras mais relevantes que emergiram nos achados dessa tese, que dificultam os fundos públicos destinados ao esporte de atingir os seus objetivos propostos e desejados, descritas nas **P4**, **P5**, **P9**, **P10** e **P11**. Nestes casos, a **P6** pode atuar como mediadora de soluções ou mitigadora dessas barreiras, na medida em que a criação de métricas não só estimula, como viabiliza, o alcance de objetivos, alguns dos quais atualmente parecem nem existir – como, por exemplo, um eventual indicador direto de “aumento do número de praticantes” de cada modalidade, ou indicadores indiretos como “aumento/redução do registro de ocorrências de segurança na área de implementação do projeto X”. As métricas devem sempre ser revisitadas à luz dos resultados obtidos, promovendo uma retroalimentação sadia dos projetos em busca de sua eficácia no alcance dos objetivos propostos conforme definidos pelos fundos públicos recebidos.

A barreira indicada pela **P4** aborda o privilégio relativo recebido pelo esporte de alto rendimento, que recebe, possivelmente, a maior parte dos recursos, mas beneficia diretamente apenas uma fração da população, em detrimento de milhões de brasileiros adeptos do esporte de lazer, de formação ou educacional. Acredita-se que

o passo mais importante foi dado nesse estudo: stakeholders, ligados ao esporte de alto rendimento, têm a percepção de que essa situação existe, e de que é um desvio de finalidade. Cabe ressaltar que o esporte de alto rendimento, apesar de beneficiar diretamente muito poucos indivíduos, em relação às demais modalidades, é também fonte de inspiração para muitos brasileiros, e isso deve ser considerado. As métricas de avaliação esportiva, sugeridas na **P6**, auxiliam neste processo, possibilitando a aferição do equilíbrio desejado (que não necessariamente é de 50%-50%, mas deve também ser acordado pelos stakeholders) nesta relação entre as manifestações esportivas.

A **P5** é, aparentemente, a barreira de menor complexidade de resolução. A aglutinação de fontes diversas de recursos em um mesmo indivíduo ou entidade, em detrimento de outros que, então, ficam sem qualquer apoio, pode ser resolvida por meio da definição de critérios de elegibilidade para sobreposição de recebimento de benefícios – ou proibição completa, se for o caso. Os stakeholders devem se reunir e definir se, e em quais condições, um mesmo atleta pode receber dinheiro público de fontes diversas; e, então, implementar ferramentas de controle para este processo, a ser suportado pelos modelos de governança de cada fonte pública.

A **P9** trata da concentração de poder nas mãos do gestor. Tal fato não se configura como uma barreira *di per se*, por ser possível que todos os gestores atuem em prol de um desenvolvimento estratégico do esporte. Uma gestão adequada depende, efetivamente, mais do alcance de objetivos do que do nível de concentração da poder nas mãos dos gestores. Contudo, entende-se que, em muitos casos, os gestores não vêm atuando da forma adequada – até pela ausência de uma estratégia nacional – como aponta Sá Ribeiro (2012), para quem a concentração de poder, especialmente nas Confederações esportivas, acaba realmente atuando em prol do gestor – e em detrimento do desenvolvimento do esporte. No modelo proposto, a boa gestão passa também a ser avaliada de acordo com o papel do gestor na engrenagem, conforme proposto pelo PND. A má gestão, então, ocorreria quando a estratégia nacional fosse desvirtuada. Tal barreira pode ser mitigada por meio da definição de

indicadores e métricas esportivas (**P6**) que cada gestor deve perseguir, buscando reduzir, então, o risco de quebra de continuidade de investimentos, ou o desvirtuamento da destinação das verbas públicas à luz da estratégia nacional traçada. Pode-se definir, por exemplo, o quanto as Confederações esportivas devem continuar investindo no alto rendimento, bem como na base, no crescimento de sua modalidade (incluindo o esporte de lazer); estimula-se o debate sobre projetos de esporte educacional, com sua definição de responsáveis e respectivos indicadores; métricas esportivas, como a sugerida por AM, de “aumento de militantes da modalidade”, podem auxiliar o crescimento do esporte de lazer e de formação; entre outras. Adicionalmente, a academia pode auxiliar os gestores a desempenharem o papel esperado, como no método SLEEPE, sugerido por Hums e MacLean (2009).

Finalmente, é preciso rediscutir o papel da governança esportiva (**P10** e **P11**). Sugere-se um amplo debate, contínuo, por meio de seminários, cursos, reuniões de trabalho, ou mesmo a organização da 4ª Conferência Nacional do Esporte, onde fosse possível criticar, de forma construtiva, os modelos de governança atualmente em curso, mencionando os diversos casos apresentados principalmente na Categoria K deste estudo, mas também ao seu longo. E, em seguida, debater a evolução da governança esportiva para que esta ajude o esporte a atingir seus objetivos, e não apenas para sobrecarregar de tarefas inócuas, ou de mínima utilidade, os burocratas e gestores de esporte, além dos próprios atletas. A **P6** também pode auxiliar a transposição dessa barreira, readequando as métricas de governança atualmente existentes para um modelo que busque um enfoque maior na atividade-fim – os resultados esportivos. É preciso compreender que a governança não é um fim em si mesma; ela é um meio – para atingir a um fim proposto.

É importante que tais discussões sejam fomentadas ainda na fase de definição do PND. Do contrário, a execução acabará enfrentando tais barreiras e o modelo tende a perder eficácia, ou mesmo a se inviabilizar.

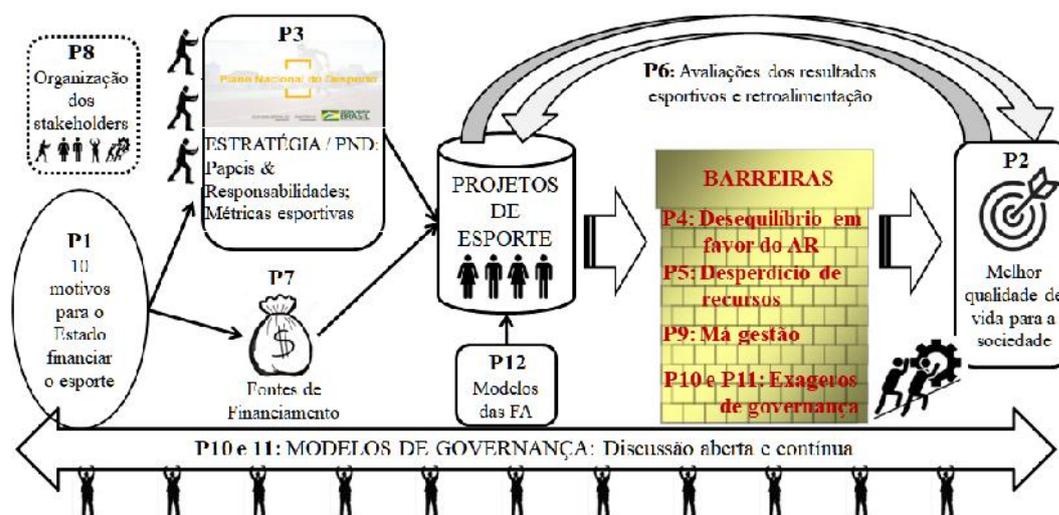
Com uma estratégia nacional definida – e que antevê as barreiras a serem transpostas mais adiante - e recursos direcionados, é possível descentralizar os

projetos em suas diversas manifestações esportivas (alto rendimento, formação, lazer e educacional), dando a cada entidade, pública ou privada, bem como aos stakeholders individuais (conforme descrição dos 31 grupos de stakeholders apresentados na Categoria D) a responsabilidade de execução de seu papel previsto na estratégia nacional traçada. Em paralelo, sugere-se atentar para a **P12**, buscando avaliar como os projetos das FA, considerados de sucesso, podem servir de ponto de partida para a discussão de melhorias nos modelos de outras organizações esportivas.

Como se vê, os stakeholders (**P8**) atuam em todo esse processo. Contudo, sua participação é ainda mais vital em algumas etapas. É importante que os stakeholders mais salientes combinem sua força, legitimidade e emergência para empurrar adiante as discussões e validações do PND, pois a estratégia nacional deve ser a base dos projetos e das ações dos gestores. A execução dos projetos também é promovida pelos stakeholders, que devem saber usar os fundos públicos de acordo com as regras de governança definidas, mas sem perder os objetivos esportivos de vista. Sugere-se, ainda, que os stakeholders utilizem os fundos públicos como forma de atração de investimentos privados, ficando assim cada vez menos dependentes de suporte do Estado.

A Figura 10 ilustra o modelo proposto que, longe de ter a pretensão de ser o caminho inexorável para o desenvolvimento do esporte, espera apenas dar a sua contribuição para um debate produtivo em torno de suas questões mais relevantes conforme percebidas pelos stakeholders do setor. Naturalmente, o modelo está sujeito a falhas de pesquisa, posto que se baseia em percepções dos entrevistados, no caso das entrevistas, e nas observações de campo do pesquisador; logo, pode conter vieses indesejáveis. Contudo, acredita-se que o rigor metodológico dessa pesquisa contribui para mitigar tais fatores, de modo a apresentar um modelo abrangente que possa servir de base para discussões acerca da evolução do esporte e dos modelos de governança que o suportam.

Figura 10: Integração das Proposições: Um Modelo para o Desenvolvimento do Esporte Nacional



Fonte: elaborado pelo autor.

6.2 Sugestões para pesquisas futuras

É preciso avançar. Os estudos em GE e em governança esportiva ainda demandam maior atenção por parte da academia. A quantidade de publicações, de periódicos e de cursos de formação, os três elementos de maturidade de um campo de pesquisa conforme sugerido por Chelladurai (2009), em gestão esportiva, ainda apresentam lacunas diversas, a começar pelas revisões de literatura. Os 37 resultados da revisão bibliográfica apresentada na sessão 2.3 foram publicados por 23 periódicos distintos, indicando baixa concentração e grande abrangência dos estudos em gestão do esporte, corroborando a percepção de imaturidade do campo. É difícil compreender como um tema de tal relevância para a sociedade, conforme descrito no capítulo 2, corresponde a 0% (em um arredondamento para baixo da quarta casa decimal) das publicações em “Gestão” em um dado critério de busca efetuado em 23 bases de dados. Essa pesquisa, assim, buscou dar uma contribuição nesse sentido.

Até pelo fato da pesquisa em GE estar em seu estágio de infância, estudos mais abrangentes, como esta tese, ajudam na compreensão de um panorama geral do campo e possíveis lacunas de análise. Ao longo da discussão promovida no capítulo cinco, as proposições 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 e 12 apresentadas vislumbram possíveis pesquisas futuras, sugeridas a seguir de cada proposição, em elementos mais específicos deste campo de pesquisa.

O modelo proposto, formado à luz da integração das 12 proposições, também é fonte de inspiração para outras janelas de pesquisa.

A P2, por exemplo, refere-se às nove áreas da sociedade que, na percepção dos stakeholders, podem se beneficiar por meio de ações do esporte. Há, contudo, indícios de que outras áreas da sociedade, não percebidas pelos entrevistados neste estudo, mas registrados nas notas de campo e observados na revisão de literatura, também podem ser alavancadas pela evolução do esporte, tais como:

- (i) Inovação: as observações de campo desta pesquisa demonstraram que a ciência esportiva está em franca evolução, com o desenvolvimento de inovações nas áreas de saúde do praticante (por exemplo, *wearables* como relógios ou braceletes, aparelhos que motivam o indivíduo a se movimentar mais, e que reduzem o risco de contusões), desempenho (como visores de realidade aumentada, informando o atleta sobre dados diversos de companheiros e adversários), experiência com público (como aparelhos de realidade virtual), arbitragem (realidade aumentada, como o *challenge* do tênis), entre outros desenvolvimentos que podem trazer benefícios também fora do esporte.
- (ii) Diversidade de gênero: organizações globais como o Comitê Olímpico Internacional (COI) possuem um alcance mais abrangente até do que a ONU (MOSCA, SILVA e BASTOS, 2010). Ações diversas de promoção de igualdade estão sendo fomentadas atualmente pelo movimento olímpico, que definiu como meta promover, pela primeira vez na história, uma edição dos Jogos Olímpicos (em Paris 2024) disputada 50% por homens e 50% por mulheres.

Adicionalmente, o esporte é capó fértil para discussões acadêmicas sobre gênero, raça e outras questões de diversidade (ver COOPER e HAWKINS, 2016; CUNNINGHAM, 2008 e 2009).

- (iii) Inclusão de deficientes físicos: um tema muito pouco abordado pelos stakeholders nesta tese foi o potencial e a capacidade de inclusão social que o esporte proporciona para pessoas com deficiência. Além das oportunidades para esses indivíduos, o esporte proporciona também maior compreensão e inclusão na perspectiva da sociedade como um todo quando em contato maior com eventos como a Paraolimpíada, ajudando a quebrar tabus e, adicionalmente, aumentar a inclusão desses cidadãos que, em muitos casos, ficam à margem da sociedade. O trabalho de Ferez et al. (2020), por exemplo, aborda a importância do legado social dos Jogos Paralímpicos nesse sentido.
- (iv) Responsabilidade Social Empresarial (RSE): outro tema que não emergiu de forma relevante nesta tese, a RSE é um tema que encontra no esporte campo fértil para discussões, conforme demonstrado por Mosca et al. (2020) e na revisão bibliográfica deste estudo (ver Quadro 4). Trabalhos como os de Liang (2019), Bazanella (2019) e Batty, Cuskely e Toohey (2016) abordam o entrelaçamento do esporte com a RSE e como isso pode gerar frutos para a sociedade como um todo.

Adicionalmente, pesquisas quantitativas certamente têm muito a contribuir para a gestão esportiva. A P7, por exemplo, trata das fontes de financiamento. Uma das fontes menos abordada pelos stakeholders pode, eventualmente, ser até a mais generosa em termos de recursos: o patrocínio estatal ao esporte. Não foi objetivo dessa tese, contudo, levantar tais valores. Será que a relativamente baixa relevância percebida pelos stakeholders desta fonte de financiamento encontra eco nos valores destinados por tais empresas ao esporte? Como esse modelo de financiamento pode ser melhorado, sobretudo em um mercado onde existe uma robusta percepção de que patrocinadores privados são escassos e participam com valores muito aquém dos investidos pelas estatais?

Finalmente, é importante ressaltar e sugerir uma pesquisa que viria a cobrir relevante (e proposital) lacuna deste estudo. O stakeholder mais fundamental no processo de financiamento público do esporte – e de qualquer outro setor – não é chamado a opinar de forma direta, o fazendo somente por meio de seus representantes eleitos: o contribuinte. No final do dia, é o contribuinte – e, no caso da LAP, o apostador dos concursos prognósticos – quem financia todos os projetos e entidades esportivas aqui apresentados. Em contrapartida, este cidadão espera, ao final da cadeia, colher benefícios e melhorias em sua qualidade de vida, em um conjunto das nove áreas descritas na P2. Qual é a percepção desses indivíduos com relação à utilização dos fundos públicos destinados ao esporte no Brasil? Qual é o grau de conhecimento que possuem sobre este fenômeno? Como isso poderia influenciar as ações dos gestores dos fundos públicos destinados ao esporte? Como se lapida um modelo de governança de órgãos e entidades esportivas sem que haja a participação direta do seu maior financiador – o contribuinte?

Espera-se que essa tese e as 12 proposições aqui apresentadas, integradas no modelo sugerido, possam servir de inspiração para acadêmicos, gestores e militantes do esporte. A gestão de esportes precisa ser vista, cada vez mais, como uma ciência, com suas especificidades e, principalmente, a consciência de sua abrangência e de seu potencial. Ela movimenta subtemas tão distintos como governança esportiva, foco desta tese, mas também marketing esportivo, gestão de *facilities*, finanças, aspectos socioculturais, turismo esportivo, aspectos legais, ética e doping, entre outros. Os estudos em governança esportiva podem ajudar as demais áreas da gestão esportiva, dado que seus princípios ajudam a suportar tais processos de forma transparente, democrática e eficaz, levando ao seu desenvolvimento.

O esporte muda a vida de muita gente. São inúmeros os casos de brasileiros que, por meio do esporte, saíram de uma situação de penúria econômica e puderam dar melhores condições de vida não só a si próprios, como a familiares, amigos e até a comunidades inteiras de sua origem. Seu poder multiplicador e alcance é robusto e

abrangente. Superada a barreira mais comum – a falta de recursos – é preciso, com o devido suporte científico, ampliar cada vez mais a aplicação desse bálsamo que mistura pitadas de saúde, entretenimento, educação, segurança, inclusão social e geração de oportunidades, entre outros ingredientes, para, assim, repetir cada vez mais esses casos, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos cidadãos do país.

7 Referências Bibliográficas

ALMEIDA, B.S.; MARCHI JÚNIOR, W. Comitê Olímpico Brasileiro e o financiamento das confederações brasileiras. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 33, n. 1, p. 163-179, 2011.

AMARAL, C. M. S.; BASTOS, F. C. O gestor esportivo no Brasil: Revisão de publicações no país. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, 5(1), 68-78, 2015.

ANDRADE, D. C. et al. Bibliometric analysis of South American research in sports science from 1970 to 2012. *Motriz: Revista de Educação Física*, v. 19, n. 4, p. 783-791, 2013.

ARANTES, R. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 109-148, 2010.

ASSIS, R.. Governança e Futebol: Proposta de uma estrutura profissional para clubes brasileiros. *Revista Intercontinental de Gestão Desportiva*, v. 8, n. 2, 2018.

AT KEARNEY CONSULTING. *The sports market. Major trends and challenges in an industry full of passion*. 2011.

BABIAK, K.; THIBAUT, L.; WILLEM, A. Mapping Research on Interorganizational Relationships in Sport Management: Current Landscape and Future Research Prospects. *Journal of Sport Management*, v. 32, n. 3, p. 272-294, 2018.

BALDWIN, R.; CAVE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press. Oxford et al, p. 125-137: 1999.

BATTY, R.; CUSKELLY, G.; TOOHEY, K. Community sport events and CSR sponsorship: examining the impacts of a public health agenda. *Journal of sport and social issues*, v. 40, n. 6, p. 545-564, 2016.

BAZZANELLA, F. Perceptions and Role of Tourist Destination Residents Compared to Other Event Stakeholders in a Small-Scale Sports Event. The Case of the FIS World Junior Alpine Ski Championships 2019 in Val di Fassa. *Sustainability*, v. 11, n. 24, p. 6909, 2019.

BELLOQUIM, Á.; LACOMBE, B. Administração: Uma Disciplina Esquizofrênica? *Anais do Seminário de Administração da USP (SEMEAD)*, 6: 2003.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-lei no 3.199, de 14 de abril de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13199.htm>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.

_____. Governo do Brasil. Programa de Alto Rendimento do Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/cultura-artes-historia-e-esportes/2021/07/jogos-de-toquio-contam-com-mais-de-30-de-atletas-militares>>. Acesso em: 5 de ago. de 2021.

_____. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Torcedor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.671.htm>. Acesso em: 01 de dez. de 2020.

_____. Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18672.htm>. Acesso em: 20 de nov. de 2020.

_____. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm#art96>. Acesso em: 20 de nov. de 2020.

_____. Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9981.htm>. Acesso em: 20 de nov. de 2020.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Esporte. Plano Brasil Medalhas, 2012. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/128-ministerio-do-esporte/institucional/alto-rendimento/plano-brasil-medalhas/29-plano-brasil-medalhas>>. Acesso em: 25 de nov. de 2020.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Esporte. Política Nacional do Esporte, 2013. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/contato/83-ministerio-do-esporte/institucional/o-ministerio/sala-de-imprensa2/21849-politica-nacional-do-esporte>>. Acesso em 25 de nov. de 2020.

_____. Ministério da Cidadania. Programa Bolsa-Atleta. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-atleta>>. Acesso em: 04 de maio. de 2021.

_____. Ministério da Cidadania. Programa Forças no Esporte. 2019. Disponível em: < <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/forcas-no-esporte>>. Acesso em: 08 de set. de 2021.

_____. Ministério da Defesa. Comissão Desportiva Militar completa 65 anos e contribui com fortalecimento do esporte nacional. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/comissao-desportiva-militar-completa-65-anos-e-contribui-com-fortalecimento-do-esporte-nacional-1>>. Acesso em: 04 de ago. de 2021.

_____. Ministério da Defesa. Projeto João do Pulo. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/programa-forcas-no-esporte-1/projeto-joao-do-pulo>>. Acesso em: 04 de ago. de 2021.

_____. Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia da Política de Governança Pública. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRIDGEWATER, S. Football management. Springer, 2010.

BURRELL, G.; MORGAN, G. Sociological paradigms and organisational analysis: Elements of the sociology of corporate life. Routledge, 2017.

BUTA, B.; TEIXEIRA, M.A. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. Organizações & Sociedade, v. 27, p. 370-395, 2020.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Relatório de Repasses Sociais Oriundos de Concursos Prognósticos da Caixa Econômica Federal. Disponível em: <<http://loterias.caixa.gov.br/wps/portal/loterias/landing/repasses-sociais>>. Acesso em: 03 de ago. de 2021.

CARNEIRO, F.H.S.; ATHAYDE, P.F.A.; PEREIRA, C.C.; MASCARENHAS, F. A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. Revista Brasileira de Ciência e Movimento, v. 27, n. 4, p. 85-102, 2019.

_____; ATHAYDE, P.F.A.; MASCARENHAS, F. O Financiamento Público do Esporte Brasileiro por Loterias Federais nos Governos Lula e Dilma. Revista Intercontinental de Gestão Desportiva, v. 10, n. 2, 2020.

_____; MASCARENHAS, F. O Financiamento Esportivo Brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise¹. Coleção Educação Física, p. 83, 2018.

CARVALHO, C.A.; GONÇALVES, J.C.; ALCÂNTARA, B.C. O Lúdico, o profissional e o negócio no futebol. In: ____; VIEIRA, M. (Org). Organizações, cultura e desenvolvimento local: A agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003. p. 235-254.

CHADWICK, S. From outside lane to inside track: sport management research in the twenty-first century. In: Handbook of Research on Sport and Business. Edward Elgar Publishing, 2013.

CHANLAT, J.F. et al. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. In: O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. 1996. p. 300-300.

CHAPPELET, JL; MRKONJIC, M. Existing governance principles in sport: A review of published literature. Action for good governance in international sports organisations, final report, p. 222-239, 2013.

CHELLADURAI, P. Managing organizations for sport and physical activity: A systems perspective. Scottsdale: Holcomb Hathaway, 2009.

_____. A personal journey in theorizing in sport management. Sport Management Review, v. 16, n. 1, p. 22-28, 2013.

CIOMAGA, B. Institutional interpretations of the relationship between sport-related disciplines and their reference disciplines: The case of sociology of sport. *Quest*, v. 66, n. 4, p. 338-356, 2014.

_____. Sport management: A bibliometric study on central themes and trends. *European Sport Management Quarterly*, v. 13, n. 5, p. 557-578, 2013.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. Confederações: Olímpicas, Reconhecidas e Vinculadas. Disponível em: <<https://www.cob.org.br/pt/cob/confederacoes>>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

_____. Missão, Visão e Valores. Disponível em: <<https://www.cob.org.br/pt/cob/transparencia/gestao-e-estrategia/missao-visao-e-valores>>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

_____. Nota à imprensa - Lei Agnelo/ Piva. Comitê Olímpico Brasileiro: 05 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/galerias/noticias/nota-a-imprensa-lei-agnelo-piva>. Acesso em: 02 de dez. de 2020.

COMITÊ PARALÍMPICO BRASILEIRO. Institucional. Disponível em: <<https://www.cpb.org.br/ocomite/institucional>>. Acesso em: 15 de jul. de 2021.

COOPER, J.; HAWKINS, B. An anti-deficit perspective on black male student athletes' educational experiences at a historically black college/university. *Race Ethnicity and Education*, v. 19, n. 5, p. 950-979, 2016.

CORRÊA, A. J. et al. Financiamento do esporte olímpico de verão brasileiro: mapeamento inicial do programa "bolsa-atleta" (2005-2011). *Pensar a prática*, v.17, n. 4, p. 1-15, 2014.

CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto. In: *Projeto de pesquisa métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed, 2010.

CUNNINGHAM, G. Creating and sustaining gender diversity in sport organizations. *Sex roles*, v. 58, n. 1-2, p. 136-145, 2008.

_____. Understanding the diversity-related change process: A field study. *Journal of Sport Management*, v. 23, n. 4, p. 407-428, 2009.

DA CRUZ, N.F.; MARQUES, R. New development: The challenges of designing municipal governance indicators. *Public Money & Management*, v. 33, n. 3, p. 209-212, 2013.

DEMO, P. *Avaliação Qualitativa*. São Paulo: Cortez, Autores Associados: 1987.

DENZIN, N. *The research act: a theoretical introduction to sociological methods*. (2a ed). New York: Mc Graw-Hill: 1978.

DIMAGGIO, P. J. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, L. G. (Ed.). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger Pub Co., 1988. p. 3-21.

DONALDSON, T; PRESTON,. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 1, p. 65-91, 1995.

DOWLING, M.; LEOPKEY, B.; SMITH, L.. Governance in sport: A scoping review. *Journal of Sport Management*, v. 32, n. 5, p. 438-451, 2018.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, n. 24, p. 213-225, 2004.

FAMA, E.F. Agency problems and the theory of the firm. *Journal of political economy*, v. 88, n. 2, p. 288-307, 1980.

FARIA, A.; SAUERBRONN, F. F. A responsabilidade social é uma questão de estratégia? Uma abordagem crítica. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 1, p. 07-33, 2008.

FASSIN, Y. A dynamic perspective in Freeman's stakeholder model. *Journal of Business Ethics*, v. 96, p. 39-49, 2010.

FEREZ, S. et al. Inclusion through sport: A critical view on paralympic legacy from a historical perspective. *Social Inclusion*, v. 8, n. 3, p. 224-235, 2020.

FERKINS, L; SHILBURY, D. Good boards are strategic: What does that mean for sport governance?. *Journal of sport management*, v. 26, n. 1, p. 67-80, 2012.

FIGUERÔA, K.; SEVEGNANI, P.; MEZZADRI, F.; MORAES, M. Planejamento, ações e financiamento para o esporte em tempos de megaeventos. *Motrivivência*, v.26, n.42, p.55-71, 2014.

FINK, A. *Conducting research literature reviews: From the internet to paper*. Sage publications, 2019

FRANCO, M.; PESSOA, N. University sports partnerships as collaborative entrepreneurship: An exploratory case study. *Administration & society*, v. 46, n. 8, p. 885-907, 2014.

FREEMAN, R.Edward. *Strategic Management: A Stakeholder Approach* Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In: DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

FRIEDMAN, M.; PARENT, M.; MASON, D.S. Building a framework for issues management in sport through stakeholder theory. *European Sport Management Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 170-190, 2004.

FUKUYAMA, F. What is governance?. *Governance*, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GAMMELSÆTER, H. Sport is not industry: bringing sport back to sport management. *European Sport Management Quarterly*, p. 1-23, 2020.

GHOLAMPOUR, S. et al. Research Trends and Bibliometric Analysis of a Journal: Sport Management Review. *Webology*, v. 16, n. 2, p. 223-241, 2019.

GIGANTES europeus criam Superliga, e Uefa ameaça grupo com punições. CNNBrasil, 2021. Disponível em: <[https://www.cnnbrasil.com.br/internacional / 2021/04/19/uefa-ameaca-banir-clubes-rebeldes-de-todas-as-competicoes](https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/04/19/uefa-ameaca-banir-clubes-rebeldes-de-todas-as-competicoes)>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

GIL, A.C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. São Paulo: Atlas, 1989.

GILMORE, S.; SILLINCE, J. Institutional theory and change: the deinstitutionalisation of sports science at Club X. *Journal of Organizational Change Management*, v. 27, n. 2, p. 314-330, 2014.

GISSELQUIST, R. Developing and evaluating governance indexes: 10 questions. *Policy Studies*, v. 35, n. 5, p. 513-531, 2014.

GODFREY, P. C. Corporate social responsibility in sport: An overview and key issues. *Journal of sport management*, 23(6), 698-716, 2009.

GRAÇA FILHO A.; KASZMAR, I. O Esporte Como Indústria: Solução Para Criação de Riqueza e Emprego. Rio de Janeiro: Confederação Brasileira de Voleibol, 2002.

GREEN M. From “sport for all” to not “sport” at all: Interrogating sport policy interventions in the United Kingdom. *European Sport Management Quarterly*, 5(2), 217-267, 2006.

GREEN, P. A Rigorous Journey into Phenomenography. Em: Bowden, J. A.; Green, P. (Orgs.) *Doing Developmental Phenomenography, Qualitative Research Methods Series*, Melbourne: RMIT University Press, pp. 32-46, 2005.

_____; et al. A rigorous journey into phenomenography: From a naturalistic inquirer standpoint. *Doing developmental phenomenography*, v. 32, 2005.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, v. 2, n. 163-194, p. 105, 1994.

HALLDORSSON, V.; THORLINDSSON, T.; SIGFUSDOTTIR, I.. Adolescent sport participation and alcohol use: The importance of sport organization and the wider social context. *International review for the sociology of sport*, v. 49, n. 3-4, p. 311-330, 2014.

HEINZE, K.; ZDROIK, J. School board decision-making and the elimination of sport participation fees. *Sport, Education and Society*, v. 23, n. 1, p. 53-67, 2018.

HENRY, I.; LEE, P. Governance and ethics in sport. *The business of sport management*, p. 25-41, 2004.

HOULIHAN, B.; COAKLEY, J.; DUNNING, E. *Handbook of sports studies*. 2008.

HOYE, R.; CUSKELLY, G. *Sport governance*. Routledge, 2007.

_____; _____. Board-executive relationships within voluntary sport organisations. *Sport Management Review*, v. 6, n. 1, p. 53-74, 2003.

_____; NICHOLSON, M.; HOULIHAN, B. Sport and Policy: issues and analysis. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2010.

HUML, M.; HUMS, M.; NITE, C. It's powerful, legitimate, and urgent, but is it equitable? Stakeholder claims within the attributes of stakeholder salience in sport. *Journal of Sport Management*, v. 32, n. 3, p. 243-256, 2018.

HUMS, M.; MacLEAN, J. Governance and policy in Sport Organizations. Scottsdale: Holcomb Hathaway, 2009.

INCENTIVE Projetos. Lei de Incentivo ao Esporte: Análises e Estatísticas (2007-2019). Disponível em: <<http://incentiveprojetos.com.br/downloads/arquivos/LIE-Analises-e-Estatisticas-2007-2019.pdf>>. Acesso em: 24 de ago. de 2021.

IVERSEN, E.; CUSKELLY, G. Effects of different policy approaches on sport facility utilisation strategies. *Sport Management Review*, v. 18, n. 4, p. 529-541, 2015.

JENNINGS, A.; SAMBROOK. The great Olympic swindle: when the world wanted its games back. Simon and Schuster International Group, 2000.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. World Bank policy research working paper, n. 4978, 2009.

KIKULIS, L. M. Continuity and change in governance and decision making in national sport organizations: Institutional explanations. *Journal of Sport Management*, v. 14, n. 4, p. 293-320, 2000.

KITCHIN, P.J.; HOWE, P. The mainstreaming of disability cricket in England and Wales: Integration 'One Game' at a time. *Sport Management Review*, v. 17, n. 1, p. 65-77, 2014.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. Técnicas de pesquisa. São Paulo: Atlas, v. 205, p. 88, 1996.

LAMERTZ, K.; CARNEY, M.; BASTIEN, F. Image on the internet: Inter-organisational isomorphism in image management by professional soccer clubs. *International Journal of Sport Management and Marketing*, v. 3, n. 3, p. 242-262, 2008.

LAPLUME, A.; SONPAR, K.; LITZ, R.A. Stakeholder theory: Reviewing a theory that moves us. *Journal of Management*, v. 34, n. 6, p. 1152-1189, 2008.

LEONCINI, M.P.; SILVA, M.T. Analisando a Indústria do Futebol e suas Dinâmicas: Quais as forças que empurram os clubes de futebol rumo a profissionalização de suas atividades. *Boletim Técnico*. São Paulo: Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica da USP. 30 p., 2002.

LEOPKEY, B.; PARENT, M. The (Neo) institutionalization of legacy and its sustainable governance within the Olympic Movement. *European sport management quarterly*, v. 12, n. 5, p. 437-455, 2012.

LIANG B. Identification and Prevention Strategy of Urban Ecological Risk in Large-scale Sports Events: Based on the Different Stakeholders Perspective. *Journal of Tianjin Institute of Sport / Tianjin Tiyu Xueyuan Xuebao* 2019, Vol. 34 Issue 5, p425, 2019.

LINCOLN, Y.; GUBA, E.; Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences. In: Denzin, N. K., & Y. S. Lincoln (eds.). *The Landscape of Qualitative Research: theories and issues*, (2a ed.). Newbury Park: Sage, 253-291, 2005.

LÖWENHEIM, O. Examining the state: A Foucauldian perspective on international 'governance indicators'. *Third World Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 255-274, 2008.

MARTÍNEZ, A. La gobernanza hoy: introducción. *La gobernanza hoy*, v. 10, p. 11-35, 2005.

MASCARENHAS, F. O Orçamento do Esporte: Aspectos da Atuação Estatal de FHC a Dilma. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, v. 30, n. 4, p. 963-980, 2016.

MASTERALEXIS, L. P.; BARR, C. A.; HUMS, M. A. *Principles and practice of sport management* 5th ed. Burlington, MA: Jones & Bartlett Learning, 2015.

MAYNTZ, R. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y democracia*, n. 21, p. 7-22, 2001.

MAZZEI, L. C.; BASTOS, F. C. (Ed.). *Gestão do Esporte no Brasil: desafios e perspectivas*. Icone Editora, 2012.

_____ ; ROCCO JÚNIOR, A. J. Um ensaio sobre a Gestão do Esporte: Um momento para a sua afirmação no Brasil. *Revista de Gestão e Negócios do Esporte*, v. 2, n. 1, p. 96-109, 2017.

MCCULLOUGH, B.; CUNNINGHAM, G. A conceptual model to understand the impetus to engage in and the expected organizational outcomes of green initiatives. *Quest*, v. 62, n. 4, p. 348-363, 2010.

MEIER, K.; HILL, G. Bureaucracy in the twenty-first century. *The Oxford Handbook of Public Management*, 51-71: 2005.

MEIRA, T.B.; BASTOS, F.C.; BÖHME, M. T. S.. Análise da estrutura organizacional do esporte de rendimento no Brasil: um estudo preliminar. *Revista brasileira de educação física e esporte*, v. 26, n. 2, p. 251-262, 2012.

MIRAGAIA, D.; FERREIRA, J.; RATTEN, V. The strategic involvement of stakeholders in the efficiency of non-profit sport organisations: from a perspective of survival to sustainability. *BBR. Brazilian Business Review*, v. 14, n. 1, p. 42-58, 2017.

MITCHELL, R.; AGLE, B.; WOOD, D. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

MORGAN, D. Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of mixed methods research*, v. 1, n. 1, p. 48-76, 2007.

MÓSCA, H.; Fatores Institucionais e Organizacionais que Afetam a Profissionalização da Gestão do Departamento de Futebol dos Clubes. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: 2007.

_____; et al. Gestão de Esportes: Revisão Sistemática de Literatura sob a Ótica da Teoria dos Stakeholders. In: XLIV ENCONTRO DA ANPAD - EnANPAD 2020. Evento on-line - 14 a 16 de outubro de 2020. 2020.

_____; KURTZ, R. Gestão de Esportes: Uma Revisão de Literatura sob a Ótica das Correntes Institucionais. Anais do Congresso Nacional de Contabilidade e Administração (ADCONT): 2018.

_____; SILVA, J.R.G.; BASTOS, S. Fatores institucionais e organizacionais que afetam a gestão profissional de departamentos de futebol dos clubes: o caso dos clubes de futebol no Brasil. *Gestão e Planejamento-GeP*, v.10, n. 1, p. 53-71, 2010.

NAVARRO-GARCÍA, A.; REYES-GARCÍA, M. E.; ACEDO-GONZÁLEZ, F. J. Perceived quality and satisfaction of spectators football. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa (IEDEE)*, v. 20, n. 2, p. 1-8, 2014.

NITE, C. Message framing as institutional maintenance: The National Collegiate Athletic Association's institutional work of addressing legitimate threats. *Sport Management Review*, v. 20, n. 4, p. 338-351, 2017.

OCDE. Recommendation of the Council on Open Government report. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *issued in* 14 de dez. de 2017.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública-RAP*, v. 49, n. 5, p. 1263-1291, 2015.

PAIPE, G. et al. Políticas públicas desportivas: Análise prospetiva em Municípios de Moçambique. *Revista Portuguesa de Ciências do Desporto*, n. 2, 2017.

PARKS, J.; QUARTERMAN, J.; THIBAUT, L. *Contemporary Sport Management*, Champaign, IL: Human Kinetics. Building a sense of community, v. 487, 2007.

PARMIGIANI, A.; RIVERA-SANTOS, M. Clearing a path through the forest: A meta-review of interorganizational relationships. *Journal of Management*, v. 37, n. 4, p. 1108-1136, 2011.

PARRISH, R. *Access to major events on television under European Law*. *Journal of Consumer Policy*. Vol 31,p.79-98,2008.

PATON, G. Sport management research - What progress has been made?. *Journal of Sport Management*, v. 1, n. 1, p. 25-31, 1987.

PEDRO, M. A. D. et al. O esporte e a eficácia organizacional: Uma revisão da literatura. *Revista de Gestão e Negócios do Esporte*, v. 2, n. 1, p. 64-80, 2017.

PETERS, B. Governance: ten thoughts about five propositions. *International Social Science Journal*, v. 68, n. 227-228, p. 5-14, 2018.

_____ ; PIERRE, J. Governance and policy problems: Instruments as unitary and mixed modes of policy intervention. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 37, n. 4, p. 224-235, 2015.

_____ ; _____. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PITTS, B.; DANYLCHUK, K.; QUARTERMAN, J. Analysis of Sport Management Literature. *European Sport Management Quarterly*. Choregia, v. 10, n. 2, p. 45-72, 2014.

PLURI CONSULTORIA. O PIB do Esporte Brasileiro. Pluri Consultoria: 2011.

RIBEIRO, H.C.M. Influência da governança corporativa nos stakeholders das entidades esportivas. *Revista Pretexto*, v. 17, n. 3, p. 40-56, 2016.

_____ ; COSTA, B. Stakeholders e sua Influência na Governança Corporativa: Um Estudo de Caso Múltiplo em Organizações Esportivas. *Revista Ambiente Contábil*, vol. 9, n.1, jan/jun.2017. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

_____ ; _____. FERREIRA, M. Governança Corporativa nos Esportes: Análise dos últimos 23 anos de produção acadêmica em periódicos internacionais. *Base*, v. 12, n. 2, 2015.

RIBEIRO, M. A. S. Modelos de governança e organizações esportivas: uma análise das federações e confederações esportivas brasileiras. 2012. Tese de Doutorado.

ROCHA, C.M.; BASTOS, F.C. Gestão do esporte: definindo a área. *Revista Brasileira de Educação Física e Esporte*, v. 25, n. SPE, p. 91-103, 2011.

ROSE ACKERMAN, S. What does “governance” mean?. *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 30, n. 1, p. 23-27, 2017.

ROSS, W. J.; LEOPKEY, B. The adoption and evolution of environmental practices in the Olympic Games. *Managing sport and leisure*, v. 22, n. 1, p. 1-18, 2017.

RUSSO, A.; VITO, G. Introduction. *European Sport Management Quarterly*, 11:4, 327-335, 2011.

SANTOS et al. A Percepção dos Gestores sobre os Objetivos do Esporte nos Municípios. *Cuadernos de Psicología del Deporte*, v. 19, n. 3, p. 179-189, 2019.

SILVA, D.; BORGES, C.; AMARAL, S. Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil. *Revista brasileira de educação física e esporte*, v. 29, p. 65-79, 2015.

_____; SILVESTRE, B.; PEREIRA DA SILVA, J. Avaliação de políticas públicas de esporte: o caso do Plano Brasil Medalhas 2016. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 42, 2020.

SKILLE, E. Å. Change and isomorphism—A case study of translation processes in a Norwegian sport club. *Sport management review*, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2011.

SLACK, T.; HININGS, B. Institutional pressures and isomorphic change: An empirical test. *Organization studies*, v. 15, n. 6, p. 803-827, 1994.

SMITH, A. A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas. Vol 1. (1776). Apresentação de Winston Fritsch. Tradução de Luiz João Baraúna. Editora Nova Cultural: São Paulo, 1996.

SOUZA, M.; FREITAS, A. S. Fundos públicos—características, aplicação e controle dos recursos. *Caderno Gestão Pública*, v. 1, n. 1, p. 102 A 115, 2012.

SPORT, N. Z. Página inicial. Disponível em: < <https://sportnz.org.nz/about/who-we-are>>. Acesso em: 01 de maio de 2021.

_____. *Nine steps to effective governance: building high performing organisations*. Third Edition. Wellington, New Zealand: Sport and Recreation New Zealand, 2012.

SUPERLIGA da Europa: por que os grandes clubes do continente decidiram criar torneio próprio. BBC, 2021. Disponível em: < <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56799009>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

TEIXEIRA, M.R.; MATIAS, W.B.; MASCARENHAS, F. O esporte olímpico no Brasil: recursos financeiros disponibilizados para Olimpíadas Londres 2012. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, v. 39, n. 3, p. 284-290, 2017.

TOOHEY, K.; BEATON, A. International cross-sector social partnerships between sport and governments: The World Anti-Doping Agency. *Sport management review*, v. 20, n. 5, p. 483-496, 2017.

TWELVE European football clubs launch Super League despite wave of criticism. FRANCE24, 2021. Disponível em: <https://www.france24.com/en/sport/20210418-twelve-major-european-football-clubs-launch-plans-to-join-super-league>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

UK SPORTS. Página inicial. Disponível em: <https://www.uk sport.gov.uk/our-work>. Acesso em: 15 de fev. de 2021.

_____. *A code for sport governance – Revised*. Edição de 2020. Disponível em: < <https://www.uk sport.gov.uk/resources/governance-code>>. Acesso em: 06 de set. de 2021.

VERGARA, S. C. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo: Atlas, 1998.

VITÓRIO, S.; MAZZEI, L. Lei de Incentivo ao esporte: as incongruências entre sua concepção e sua aplicação. Revista Eletrônica Nacional de Educação Física, v. 3, n. 3, p. 58-62, 2020.

WASHINGTON, M.; PATTERSON, K.D. Hostile takeover or joint venture: Connections between institutional theory and sport management research. Sport Management Review, v. 14, n. 1, p. 1-12, 2011.

WORATSCHEK, H.; SCHAFMEISTER, G.; SCHYMETZKI, F. International ranking of Sport Management journals. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere der Rechts-und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät an der Universität Bayreuth, v. 4, n. 9, 2009.

WORLD BANK. World Development Indicators database. 2017. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em: 17/05/2018.

YIN, R. K. et al. Design and methods. Case study research, v. 3, 2003.