

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS ESTADUAIS DE ESPORTE: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA

Pedro Fernando Avalone Athayde¹ Ywry Crystiano da Silva Magalhães² Eliane Elicker³ Leandro Casarin Dalmas⁴ Eduardo de Lima Melo⁵ Fernando Mascarenhas⁶

Resumo: Este artigo apresenta uma proposta metodológica ampliada para análise e avaliação de políticas estaduais de esporte e foi instigada pelos seguintes questionamentos: No Brasil, quais são as especificidades da esfera estadual no que diz respeito às políticas de esporte? Como avaliar e analisar as políticas de esporte no âmbito estadual? Quais elementos constituem as categorias de análise necessárias ao estudo destas políticas? Na intenção de responder a esses questionamentos, a proposta aqui apresentada é constituída de cinco dimensões de análise: I) Contexto Regional; II) Configuração Política; III) Gestão e Controle Social; IV) Abrangência e Infraestrutura; V) Financiamento e Gasto. As referidas dimensões apresentam categorias internas que apresentam interface e relação na busca por garantir uma análise da totalidade do fenômeno investigado sem, no entanto, promover um engessamento delas, mas sim, abrir caminhos para pesquisas que contribuam para o debate e avanço das políticas estaduais de esporte. .

Palavras-chave: Análise; Avaliação; Políticas Públicas; Políticas de Esporte

¹ Professor da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (UNB) ; ² Professor de Educação Física do Instituto Federal do Maranhão (IFMA); ³ Professora do Curso de Educação Física da Universidade Federal do Acre (UFAC) ⁴ Educador Social do Governo do Distrito Federal (GDF)⁵ Professor de Educação Física do Instituto Federal do Ceará (IFCE)⁶ Professor da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (UNB).

ANALYSIS AND EVALUATION OF STATE SPORT POLICIES: A METHODOLOGICAL PROPOSAL.

Abstract: This article presents an expanded methodological proposal for the analysis and evaluation of state sports and was instigated by the following questions: In Brazil, what are the specificities of the state sphere with regard to sports policies? How to evaluate and analyze sports policies at the state level? What elements constitute the categories of analysis necessary for the study of these policies? In order to answer these questions, the proposal presented here consists of five dimensions of analysis: I) Regional Context; II) Political Configuration; III) Management and Social Control; IV) Scope and Infrastructure; V) Financing and Spending. These dimensions present internal categories that present an interface and relationship in the search to guarantee an analysis of the totality of the investigated phenomenon without, however, promoting a plastering of them, but rather, opening paths for research that contribute to the debate and advancement of state sports policies.

Key words: Analysis. Evaluation. Public policy. Sport Policies.

Introdução

O reconhecimento de que o Brasil é um país diverso e a tentativa de compreender a formação social do país dentro dessa diversidade e particularidades históricas, sociais e culturais foi um exercício de grandes pensadores da intelectualidade nacional, os quais podemos destacar Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Caio Prado Junior, Darcy Ribeiro, entre outros. Sob o ponto de vista jurídico, a Constituição Federal de 1988, entre outros desafios, incorporou essa pluralidade cultural e riqueza histórica em uma República Federativa, na qual a organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Atualmente o Brasil é constituído por 26 estados federados, 5.570 municípios e o Distrito Federal. Esses números representam a dimensão territorial do país, mas são insuficientes para simbolizar as enormes iniquidades regionais, sobretudo nas dimensões culturais, sociais e econômicas. O reconhecimento de que essas assimetrias influenciam a atuação estatal e as relações entre o ente nacional e as esferas subnacionais é uma chave interpretativa relevante para o estudo das políticas públicas.

Nesse sentido, corroborando com Souza¹ acerca da escassez de estudos que relacionem o federalismo com o tema das políticas públicas (consideração pertinente ao setor esportivo), é importante uma agenda de pesquisa que incorpore o tema do modelo federalista e seu impacto sobre políticas de esporte desenvolvidas pelos estados e municípios. Ao mesmo tempo, a incipiência de metodologias de análise e avaliação de políticas para esse setor, como demonstrado no estudo de Athayde, Carneiro, Matias e Mascarenhas², coloca um desafio adicional para este estudo.

Araújo³ aponta para um crescimento nas discussões e debates no meio acadêmico envolvendo o esporte (e a necessidade de sua democratização) como objeto de políticas sociais. De acordo com a autora, esse movimento ocorre a partir da previsão do esporte como direito de cada cidadão e um dever estatal nos termos da Constituição Federal em 1988, o que foi impulsionado com a criação de uma pasta ministerial específica para o setor em 2003. No entanto, é necessário ressaltar que os estudos se direcionam proeminentemente para o âmbito federal, envolvendo temas como: a) gestão de programas e projetos; b) mecanismos de participação e controle social; c) mapeamento de espaços e equipamentos de esporte e lazer; d) financiamento público do esporte; e, e) realização de megaeventos esportivos.^{4 5 6 2 7}

Face ao exposto, algumas perguntas iniciais se colocam (ansiando que elas possam

criar trilhas investigativas): No Brasil, quais são as especificidades da esfera estadual no que diz respeito à estruturação e implantação de políticas de esporte? Como avaliar e analisar as políticas de esporte no âmbito estadual? Quais elementos constituem as categorias de análise necessárias ao estudo destas políticas?

Nesse sentido, o presente texto tem como objetivo compartilhar o processo de construção de uma proposta metodológica de avaliação das políticas públicas de esporte – para utilização inicial em estudos referentes aos estados do Distrito Federal, Ceará, Maranhão e Acre. A exposição deste texto, além da introdução e de suas considerações finais, foi organizada em três momentos. O primeiro realiza uma discussão conceitual sobre política pública, nomeadamente sobre a análise e avaliação. Na segunda parte descreve-se a construção e validação da proposta de análise das políticas públicas estaduais de esporte. Na etapa final estão apresentadas as dimensões e categorias de análise acompanhadas por uma discussão teórica.

Política pública: história, conceito e avaliação

Os estudos sobre políticas públicas se desenvolveram após a 2ª Guerra Mundial nos Estados Unidos e na década de 1970 na Europa. No caso norte americano, circunscritos à subárea da Ciência Política (*Policy Sciences*), priorizaram a análise sobre a ação dos governos. Posteriormente, nos anos 1980, o foco migrou para a orientação à solução de problemas, tendo como inspiração a democracia liberal e o positivismo⁸. No contexto europeu, devido às determinações culturais e características do meio acadêmico, os estudos sobre políticas públicas ganharam contornos distintos, sendo orientados no sentido de elaborações teóricas sobre o papel do Estado e governos, afastando-se das influências positivistas e tecnocráticas.

No Brasil, a temática destaca-se na década de 1980 no bojo do processo de redemocratização, porém é a partir dos anos 2000 que se observa sua proeminência, especialmente nas ciências sociais, momento no qual a terminologia “política pública” foi incorporada ao vocabulário de uma ampla gama de documentos e discursos⁸. Entretanto, é necessário destacar que os anos 1980 e 90 foram marcados por (contra) reformas liberais do Estado^a, genericamente denominado de modelo do *New Public Management* com forte inspiração na teoria da Escolha Pública^b.

^a Sobre a contrarreforma do Estado brasileiro, ver Behring (2008).

^b De acordo Schmidt (2018, p. 143) Políticos, funcionários públicos e eleitores atuam do mesmo modo que o fazem no mercado os empresários e consumidores, guiados pelo princípio da utilidade e do interesse individual.

Entretanto, a popularização do termo se desenvolveu acompanhada por uma falta de rigor e polissemia próprias desse processo. Ao mesmo tempo, a busca por uma definição de política pública não pode se realizar desconsiderando que por trás de cada conceito existem ideologias, valores e perspectivas teóricas concorrentes ou antagônicas. Vale mencionar que o mesmo cuidado deve ser adotado em relação às concepções metodológicas que orientam sua análise e avaliação, pois essas “implicam pressupostos, conceitos, posturas teóricas, sistematizações intelectuais, proposições políticas, enfim, concepções de mundo e sociedade diferentes”⁹.

Retomando o exercício de conceituação, Pereira¹⁰ atribui dois significados ao termo política, sendo o primeiro relacionado ao sentido clássico da palavra, que abriga as dimensões relacionadas com a estrutura da política democrática e do jogo ou realidade política (*polity e politics*). Já o segundo conceito remete-se às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais, circunscrevendo-se à dimensão dos resultados concretos e circunstanciais das políticas públicas (*policy*)^c. Para Schmidt⁸, o fato da língua portuguesa possuir uma palavra (política) para as três dimensões (*polity, politics e policy*), em alguns momentos, engendra incompreensões.

Tradicionalmente, a política pública é definida como o Estado em ação ou as escolhas que realiza sobre agir ou não. Segundo Schmidt⁸, a política pública é composta por um conjunto de ações para responder a um problema político, que é público ou coletivo, cuja resposta normalmente atende a alguns interesses predominantes e não necessariamente a todos. Pereira¹⁰ entende que a política pública, uma política de ação, “expressa à conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos”, o que a distingue da dimensão estatal ou coletiva.

Historicamente, o conceito de política pública, possui forte vinculação com o período *Welfare State*^d, marcado pela forte participação estatal na economia e vida social. Ao mesmo tempo, esse exemplo demonstra que a literatura especializada sobre o tema da política pública

O interesse público, a rigor, não existe, e os governos tendem a decidir defeituosa ou injustamente quando o tomam como guia das decisões. A ação governamental deve cuidar basicamente dos bens públicos e da correção de falhas do mercado.

^c O conceito de política pública emerge de uma compreensão de política recente e restrita, que surge nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra, emerge do ramo de conhecimento denominado *policy science* e tem como objetivo entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, rompendo com as tradicionais análises do funcionamento das instituições específicas (PEREIRA, 2009).

^d Na visão de (Pierson apud Behring & Boschetti ,2011, p.92) foi o período materializado, no continente europeu, pela assunção de partidos-sociais democratas, que por meio de consenso institucionalizou a possibilidade de estabelecimento de políticas abrangentes e mais universalizadas, baseadas na cidadania, de benefícios sociais, de consensos políticos em favor da economia mista e de um amplo sistema de bem estar com crescimento econômico e pleno emprego.

foi concebida considerando a realidade dos países do capitalismo central e, portanto, a aplicação do seu conceito ao cenário dos países periféricos ou heteronômicos deve ser relativizada.

O aspecto acima evidenciado deve ser considerado pelos estudos e análises que tem como objeto a política pública desenvolvida em regiões periféricas, atendendo às interfaces entre o global e o local. Nesse sentido, conforma-se o desafio da construção de categorias e opções metodológicas apropriadas a este objeto, cotejando dimensão política e contexto sócio-histórico, bem como evitando a assimilação acrítica de arquiteturas conceituais forjadas em contextos estranhos à realidade investigada.

Nesta mesma direção, Boschetti¹¹ sugere que:

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado.

A autora propõe ainda desvelar o caráter contraditório existente entre as determinações legais, a operacionalização da política social e a articulação dos determinantes estruturais que a conformam, além da identificação das forças sociais e políticas que agem na sua formulação e execução, a autora propõe “situar e compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade”¹¹.

Diante do exposto e da complexidade que envolve todo o processo desde a estruturação, implantação e avaliação de uma política (pública) social, o modelo de avaliação apresentado a seguir, sob uma perspectiva de inspiração marxista, a qual procura mais do que entender uma determinada realidade, para, além disso, transformá-la, espera auxiliar na análise e compreensão das políticas de esporte, apontando seus determinantes e múltiplas causalidades a partir do tecido social e do ponto de vista da totalidade concreta^e.

Políticas estaduais de esporte: uma proposta de análise

Antes de descrevermos o processo coletivo de estudo e investigação que está na base

^e Partimos do entendimento que a totalidade concreta é um rico conjunto de determinações e relações diversas presentes na realidade social, que conforme a tradição marxista é “a síntese de muitas determinações” ou a “unidade do diverso”.

da construção desta proposta, faz-se necessário destacar alguns pressupostos orientadores sobre a análise das políticas estaduais de esporte. O primeiro deles é a consciência de que a constituição das categorias e aportes metodológicos devem, ao mesmo tempo, nos resguardar de simplificações ou de julgamentos baseados no senso comum ou apenas em aspectos morais e empíricos, bem como impedir o artifício tecnocrático, que – por vezes – superdimensiona a capacidade da ciência em orientar a ação política.

Outro pressuposto importante, destacado por Schmidt⁸, é que o estudo da política pública, além do conhecimento específico do tema, vincula-se à eficácia da participação cidadã e melhor entendimento da complexidade e especificidade da gestão pública. No primeiro caso, depreende-se que um conhecimento mais embasado e um acesso amplo acerca da atuação estatal/governamental possibilitam um controle democrático mais qualificado e contundente. Ao mesmo tempo, o estudo mais acurado sobre a política pública propicia melhor compreensão sobre as particularidades da dinâmica de funcionamento da administração e gestão pública, evitando simplificações, reducionismos e críticas superficiais.

Soma-se a esses pressupostos o cuidado de não reproduzir uma hegemonia do caráter normativo ou de aspectos técnicos na avaliação de políticas públicas, em detrimento de seus elementos políticos, característica fortemente presente em estudos recentes e na aplicação irrefletida e automática. O caráter político apresenta-se, por exemplo, na concepção de Estado que tenta se impor, buscando respaldo nos resultados de um processo avaliativo.

O movimento de estudar as políticas de esporte dos estados e elaborar uma proposta de análise com esse fim se insere na agenda de pesquisa dos autores deste estudo a partir do segundo semestre de 2018. Neste momento, com objetos de estudo em comum, organizamo-nos coletivamente com o intuito de construir, para além do alinhamento teórico-conceitual, um delineamento metodológico compartilhado.

Nossos estudos sobre os aspectos metodológicos da análise de políticas públicas caracterizam-se pela interface entre a Educação Física e as Ciências Sociais e Humanas, mais especificamente com a área do Serviço Social. Esse intercâmbio vem ampliando o leque de referenciais teóricos e o arcabouço categorial que tem perpassado nossa formação e produção científica. Destaca-se inicialmente o contato com uma experiência analítica de políticas sociais, mais diretamente vinculadas à Assistência Social, sistematizada por Boschetti¹¹, bem como as produções de Behring¹² e Salvador^{13 14} sobre o tema do fundo público.

Deste modo, o caminho de sistematização metodológica compartilhada para estudo das políticas de esporte foi inicialmente trilhado nos anos de 2009 e 2010, tendo como referência a triangulação entre três categorias analíticas: a) modelo conceitual; b) forma de

gestão; e, c) impactos sociais. Posteriormente, esse desenho se ampliou e se aperfeiçoou com a incorporação dos aspectos de análise desenvolvidos por Boschetti¹¹, a saber: a) Configuração e abrangência dos direitos e benefícios; b) Configuração do financiamento e gasto; e, c) Gestão e Controle Social.

Para a análise das políticas de esporte dos Estados, objeto deste texto, adotou-se um conjunto mais amplo de referências acionando orientações metodológicas sobre a questão do financiamento público¹⁵, além de acrescentar publicações estrangeiras sobre a análise de políticas esportivas, tais como: Burriel e Paloma¹⁶ e Scheerder, Willem e Claes¹⁷. Além disso, organizou-se processo de elaboração e construção da proposta constituído por três etapas: 1) elaboração da estrutura categorial e seu ementário; 2) fase de avaliação e validação da estrutura por especialistas da área; e, 3) discussão dos apontamentos dos avaliadores e elaboração final do modelo de análise.

A primeira etapa iniciou em novembro de 2018 para resgate histórico dos percursos metodológicos adotados e apresentação de referências nacionais e internacionais que influenciam a elaboração da proposta analítica. Tais estudos ofereceram subsídio teórico-metodológica para delineamento da anteproposta de análise. No mesmo ano, foi construída a estrutura categorial de análise com organização das dimensões e categorias, ajustada a partir da avaliação e problematização pelos pesquisadores do grupo.

Em fevereiro de 2019, os pesquisadores expuseram dados preliminares a partir de pesquisa exploratória sobre as políticas de esporte de cada estado escolhido para o primeiro estudo (Acre, Ceará, Distrito Federal e Maranhão)^f. Esse procedimento diagnóstico foi adotado para evitar apriorismos e garantir a construção de um arcabouço categorial alinhado aos dados da realidade local concreta. Afinal, como ressaltam Marx e Engels¹⁸, em a Ideologia Alemã, “É na práxis que o homem deve demonstrar a verdade, isto é, a realidade e o poder, o caráter terreno do seu pensamento”. A partir dessa confrontação, as dimensões e categorias passaram por nova avaliação e refinamento com julgamento do grau de adequação e pertinência.

A partir do aprofundamento da pesquisa exploratória, em maio de 2019, foram apresentados dados mais completos e sistematizados com aplicação experimental da proposta de análise. Essa experimentação nos cinco estados apontou duas dificuldades na utilização da proposta: a primeira diz respeito ao acesso limitado aos dados devido a níveis distintos de

^f O critério adotado para a escolha desses estados é que esses entes subnacionais são objetos de estudos dos discentes da linha de políticas públicas de esporte e lazer de um programa de doutorado.

transparência das informações e digitalização dos serviços em cada um dos estados; a segunda refere-se à aplicação da proposta em sua integralidade por um único pesquisador, fato que levou à ponderação sobre o uso parcial da proposta a depender do objetivo da pesquisa. Após amplo diálogo, foi concluída a proposta inicial do modelo de análise, conforme disposto na figura 01.

Figura 01 – Proposta inicial de análise de políticas esportivas estaduais.

Dimensões	Categorias
1. Contexto Regional	1.1. Perfil socioeconômico e demográfico
	1.2. Aspectos históricos e socioculturais
	1.3. Histórico político-governamental
	1.4. Panorama da realidade esportiva
2. Configuração Política	2.1. Ordenamento legal
	2.2. Ações e programas
	2.3. Dispositivos políticos
	2.4. Outras ações setoriais
3. Gestão e Controle Social	3.1. Relações governamentais
	3.2. Relações entre governos e outros atores
	3.3. Estrutura organizacional e pessoal
	3.4. Formas e mecanismos de controle social e democrático
4. Abrangência e Estrutura	4.1. Acesso ao esporte
	4.2. Alcance dos programas e projetos
	4.3. Espaços e equipamentos
5. Financiamento e Gasto	5.1. Fonte
	5.2. Direção
	5.3. Magnitude

A segunda etapa deste processo consistiu na qualificação da proposta inicial, por meio de validação junto à comunidade acadêmica. Para isso, ainda no mês de maio de 2019, a proposta foi encaminhada à apreciação de especialistas do campo das políticas públicas de esporte, reconhecidos nacional e internacionalmente. Esse dispositivo de avaliação por pares (*peer review*) foi adotado com a expectativa de aperfeiçoamento do instrumento, a partir das críticas, comentários e sugestões de acréscimo ou alteração enviadas pelos “pareceristas *ad hoc*”.

A proposta foi enviada para 08 especialistas, com o seguinte perfil: formação em grau acadêmico de doutorado, docentes de universidades públicas e que tenham constituído o comitê científico do Grupo de Trabalho Temático de Políticas Públicas do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE). Os critérios de inclusão para a escolha dos pareceristas foram: (i) produção científica no tema das políticas de esporte; (ii) vinculação a instituições de ensino superior; (iii) representatividade regional. Esperávamos a participação de pelo menos um representante de cada região do país, garantindo o respeito à diversidade e particularidade regional. Entretanto, apesar dos contatos iniciais, não obtivemos sucesso na inclusão de pesquisador da região Norte. Finalmente, participaram desse processo pesquisadores e estudiosos dos estados do Maranhão, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

A terceira e última etapa de concretização de validação aconteceu em novembro de 2019, neste momento as contribuições dos especialistas foram apresentadas, debatidas e avaliadas pelo grupo de pesquisadores envolvidos na construção da proposta. Parcela significativa das sugestões foi incorporada à proposta inicial, engendrando alterações na natureza e/ou nomenclatura das dimensões e categorias (**negrito**), bem como deslocamentos dentro da estrutura da proposta de análise (*itálico*), mudanças destacas na figura 2.

Figura 02 - Proposta final de análise de políticas esportivas estaduais

Dimensões		Categorias
1. Contexto Regional	1.1.	<i>Aspectos históricos e socioculturais</i>
	1.2.	<i>Histórico político-governamental</i>
	1.3.	<i>Perfil socioeconômico e demográfico</i>
	1.4.	Panorama da realidade esportiva
2. Configuração Política	2.1.	Ordenamento legal
	2.2.	<i>Dispositivos políticos</i>
	2.3.	Programas e ações setoriais, intersetoriais e transversais da política esportiva
3. Gestão e Controle Social	3.1.	Relações entre esferas governamentais
	3.2.	Relações entre entes governamentais e outros sujeitos
	3.3.	Estrutura organizacional e pessoal
	3.4.	Formas e mecanismos de controle social
4. Abrangência e Infraestrutura	4.1.	Acesso ao esporte
	4.2.	Alcance dos programas e projetos
	4.3.	Espaços e equipamentos
5. Financiamento e Gasto	5.1.	Fonte
	5.2.	Direção
	5.3.	Magnitude

Após a apresentação das figuras, onde demonstramos as mudanças ocorridas para a consolidação da metodologia de análise e avaliação das políticas públicas de esporte faz-se necessário a apresentação de cada categoria, bom como o diálogo com o arcabouço teórico que sustenta essa proposta, a saber: Contexto Regional; Configuração Política; Gestão e Controle Social; Abrangência e Infraestrutura e Financiamento e Gasto, respectivamente.

Contexto regional

Tal dimensão visa trazer uma contextualização e, ao mesmo tempo, um diagnóstico da realidade regional, com delineamento de seus aspectos histórico-geográficos, demográficos, políticos, econômicos e socioculturais. Inclui uma descrição panorâmica da realidade esportiva no Estado. Essa dimensão pretende delinear o cenário estadual, considerando a diversidade e heterogeneidade geográfica, cultural, econômica e política. Ademais, almeja-se apresentar as raízes históricas e sociais que ajudam a

explicar o surgimento, desenvolvimento e conformação das políticas esportivas em cada contexto.

O conhecimento estruturado do contexto e realidade social onde a política foi planejada e executada é fundamental, pois traz informações sobre as necessidades, problemas e interesses que aquela realidade emite, desta forma é possível articular ações com objetivos precisos a demanda daquela sociedade¹⁶.

Segundo Boschetti¹¹, história, economia e política são dimensões profundamente imbricadas e articuladas e, por conseguinte, as políticas sociais não podem ser entendidas como partes estanques. As políticas sociais - e dentro destas as políticas de esporte - sofrem influências de forças políticas distintas, de grupos de apoio ou de resistência, empregadores, empresários, organizações não governamentais, mas que sob uma análise mais profunda acabam revelando interesses particulares ou comerciais. As relações de força, poder, coerção e realização de interesses estão presentes na concretização das políticas sociais e, portanto, são elementos a se considerar quando da análise ou avaliação destas políticas.

A investigação desta dimensão ocorre basicamente pela pesquisa documental, fontes históricas e dados oficiais, produzidos pelo próprio poder público ou por agências reguladoras e institutos de pesquisa. O conteúdo desta dimensão demonstra a importância de que estados e administrações públicas mantenham registros históricos, arquivos público e incorporem uma política censitária com produção permanente de dados diagnósticos.

Configuração política

Essa dimensão diz respeito à coleta de dados sobre a ação estatal no setor esportivo, a partir do levantamento do ordenamento legal, dos dispositivos de planejamento e orientação política, dos programas/projetos e das relações entre seus diferentes setores. A identificação de conceitos-chaves, elementos norteadores dos objetivos de estruturação e implementação dos programas permite identificar qual configuração a política de esporte assume, se é elaborada e implantada na ótica do direito ou de forma a atender interesses de mercado ou de elites políticas locais. Segundo Athayde, Carneiro, Matias e Mascarenhas², trata-se de preocupação pertinente à esfera esportiva, considerando a existência de interpretações controversas acerca do direito ao esporte.

As políticas públicas têm em comum esse arcabouço burocrático, jurídico, legislativo e executivo e são passíveis de avaliação e análise. Para Muller e Surel¹⁹ a “noção de política pública pode ser agrupada em três elementos, uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência

(expertise); ela tende a constituir uma ordem local”. Nesta categoria de análise realiza-se a sistematização das normatizações, localizando as legislações que regulamentam as políticas ou formalizam os projetos e programas.

O mapeamento dos programas, ações setoriais e intersetoriais da política esportiva do Estado, identificação da transversalidade do conteúdo esportivo em programas e ações de outros setores governamentais são utilizados com a finalidade de aferir se existe articulação e complementaridade entre a política avaliada e aquelas de outros setores, especialmente as áreas sociais, o que possibilita realizar uma avaliação mais ampla sobre as possibilidades do conjunto das políticas sociais e assegurar a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos¹¹.

Novamente o procedimento adotado é da pesquisa documental, tendo como fonte de consulta básica os portais que permitam uma consulta ampla à legislação e sites dos órgãos governamentais, nos quais estejam disponíveis os dispositivos legais e as informações sobre sua organização programática. Essa dimensão reforça a necessidade aperfeiçoamento da ideia de governo digital com a adoção de canais digitais que favoreçam a interação com a sociedade e estimulem/qualifiquem a participação cidadã na tomada de decisão e no acompanhamento das ações governamentais.

Gestão e controle social

Este aspecto contempla a análise da gestão da política esportiva regional e das formas e mecanismos de controle e participação social. Os parâmetros adotados para avaliação desta dimensão se referem aos princípios que organizam a administração pública, especialmente da experiência de uma gestão democrática e participativa.

Ao mesmo tempo, destaca-se o fato de que a organização político-administrativa consignada na Constituição Federal de 1988 (CF 1988) adotou uma arquitetura federativa, que, segundo Shah²⁰, encontra-se entre as mais descentralizadas do mundo. Essa característica confere grande autonomia aos governos locais, porém escassos incentivos à cooperação horizontal. De acordo com Arretche²¹, a leitura sobre a excessiva descentralização do federalismo brasileiro decorre da forte participação dos entes subnacionais na arrecadação e gasto público, bem como nas competências na execução de políticas públicas.

O grau de democratização e participação social e as propriedades da estrutura federalista são fatores que impactam na configuração que assume a atuação estatal, seja na interrelação entre os entes, seja na conformação adquirida pelas políticas públicas. Por conseguinte, possui efeitos diretos sobre o atendimento das necessidades sociais e na garantia dos direitos de cidadania. Ademais, maior grau de participação é fundamental para o resgate

histórico do déficit de cidadania no Brasil, agravado pela cisão dos cidadãos por princípios corporativos, constituindo a figura de uma cidadania regulada^{22 23}.

A CF 1988 reconheceu o esporte como um direito do cidadão e o dever estatal de garantir o seu acesso. No entanto, a legislação infraconstitucional não avançou na regulamentação das garantias necessárias à consubstanciação deste direito. Dentre essas omissões, destaca-se a ausência de uma organização sistêmica, capaz de delimitar as fronteiras de atuação dos entes federados e as competências de cada na área das políticas de esporte. Sem essa especificação, há tanto o risco da inação, quanto da sobreposição das ações²⁴.

A atuação pública se desenvolve em um momento social determinado, momento composto por um emaranhado de atores institucionais (entidades esportivas, entidades públicas, praticantes ou atletas), que constituem um sistema constante de interrelação e influência mútua e que atuam complementarmente no desenvolvimento do sistema esportivo municipal¹⁶. Esse cenário não é diferente nas políticas esportivas em nível nacional ou a nível de estados da Federação.

O eixo do controle social compreende a participação da sociedade nos processos decisórios da política pública. A viabilização desta participação pode se materializar de forma representativa por meio de lideranças da sociedade civil ou diretamente em audiências públicas e outros formatos de consulta direta. Tais mecanismos garantem que os cidadãos influenciem a definição dos problemas prioritários a serem enfrentados com o uso de recursos públicos.

Boschetti¹¹ cita como espaços e mecanismos de participação e controle social a existência de fóruns específicos, realização e participação da população em conferências e conselhos, a existência de ações sistemáticas e planejadas para a socialização de informações pode determinar o grau de mobilização e participação social em torno de uma determinada política e/ou programa social. Olhando para a história do setor esportivo e para as experiências da gestão pública nacional e local, evidencia-se a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação popular e controle social nas políticas públicas estaduais de esporte²⁵.

Não é somente os órgãos diretamente vinculados ao tema do esporte que desenvolvem ações no qual este fenômeno se faça presente. Portanto, é importante identificar outros atores sociais ou instituições que no âmbito de suas políticas se utilizem do conteúdo esportivo e se existe alguma articulação entre eles. Além disso, identificar a estrutura vinculada a pasta do esporte e sistematizar as ações dos Conselhos vinculados a área e identificar outros processos

de gestão é essencial para a efetivação das análises das políticas esportivas.

Para esse critério, além da pesquisa documental, é provável que o pesquisador necessite lançar mão da pesquisa de campo. Isso porque, a despeito dos avanços recentes na implementação de governos digitais e abertos, as relações entre diferentes esferas governamentais e entre o governo e representantes da sociedade civil não se limitam aos marcos de um instrumento formal de parceria. Há elementos e idiosincrasias que para serem identificadas e analisadas demandam o uso de técnicas de entrevista ou observação direta. O mesmo raciocínio é válido para os mecanismos de gestão e controle social, uma vez que a compreensão da capacidade destes espaços de assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da agenda e das políticas públicas ultrapassa seus documentos e deliberações finais.

Abrangência e infraestrutura

Essa dimensão compreende a amplitude de acesso ao esporte e oferta da política pública, bem como da rede de espaços e equipamentos disponível para sua implantação. Trata-se de identificar se o acesso é universal ou focalizado em público específico. Athayde, Carneiro, Matias e Mascarenhas² apontam que o comportamento das políticas esportivas tem demonstrado concentração de ações, priorização de investimentos em infraestrutura esportiva, e focalização no atendimento a determinados redutos eleitorais. De acordo com Schmidt⁸ “É a integração e combinação virtuosa de umas e outras [políticas universais e focalizadas], mediante planejamento sistêmico, que viabiliza o melhor atendimento das demandas sociais”.

A quantificação e regionalização do alcance dos programas, projetos e ações não se circunscreve à apresentação de dados quantitativos sobre o número de pessoas beneficiadas ou atendimentos realizados. Nesse sentido, para se ter a representatividade da política é recomendável que sua abrangência seja cotejada com políticas de outras áreas de atuação governamental ou ações semelhantes. Mesmo quando o alcance é mensurado a partir do número de pessoas beneficiadas, Boschetti¹¹ recomenda que esse indicador seja relacionado ao universo que a política ou programa deveria se destinar.

O terceiro indicador dessa dimensão de análise versa sobre os espaços e equipamentos públicos disponíveis para a prática de esportes e lazer. Além de quantificar, é importante debruçar-se sobre as condições de acesso e de uso. Indagar-se sobre a relação entre demanda social e oferta de infraestrutura, sobre a forma de acesso a esses espaços e sua integração à rede de transporte público, sobre quem assume a responsabilidade pela gestão e manutenção. Algumas barreiras podem ser encontradas na análise desse indicador, Burriel e Paloma¹⁶

apontam para a ausência de informações, falta de recursos e de uma metodologia para que as administrações possam disponibilizar esses dados. Diante disso, os estudos realizados no âmbito estadual reforçam a necessidade da gestão ou dos governos locais de tornar essas informações acessíveis, visando à transparência e acesso à informação da população.

Esta dimensão pode ser realizada por pesquisa documental quando os dados de abrangência das ações (via relatórios de gestão) e de mapeamento da infraestrutura se encontram disponíveis e atualizados nas fontes oficiais de governo. No caso da indisponibilidade das informações, adota-se o uso do procedimento de pesquisa de campo com visitação direta aos espaços e equipamentos, identificando, cadastrando e (se possível) georreferenciando. Dependendo do volume e distância entre estes locais, haverá a necessidade de composição de equipe ou rede de comunicação, que permita percorrer toda a extensão do estado.

Financiamento e gasto

Boschetti¹¹ e Salvador e Teixeira¹⁵ consideram que a análise do financiamento esclarece as prioridades estatais, uma vez que elucida os setores e sujeitos favorecidos na disputa pelo fundo público. Mais especificamente, essa dimensão visa o estudo da matriz de financiamento público do esporte estadual e seus impactos na natureza e alcance das políticas de esporte. Salvador¹⁴ enfatiza que:

[...] o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários.

Este aspecto contempla 3 categorias, são elas: (i) Fonte – faz a identificação das fontes de financiamento (orçamentárias, extraorçamentárias e indiretas), visando a verificação a natureza do perfil (progressivo ou regressivo) de financiamento da política esportiva; (ii) Direção - analisa a aplicação dos recursos na política esportiva, observando a natureza geopolítica de sua distribuição, bem como o percentual atribuído aos programas/projetos, nas diferentes manifestações esportivas; e, (iii) Magnitude – corresponde a análise da evolução do investimento público financeiro na política esportiva ao longo do período elegido pela pesquisa, ao lado do estudo da capacidade de execução orçamentária dos Estados e do Distrito Federal.

A análise crítica dos gastos orçamentários busca identificar o montante, o destino e a relevância do gasto com políticas de esporte. Nesse sentido, é fundamental observar o valor

previsto no orçamento e o que foi efetivamente executado, para isso recomenda-se adotar como referência a execução financeira, ou seja, a quantia realmente paga, dado conseguido a partir da comparação entre valores empenhados e efetivamente pagos¹⁵.

Outro aspecto importante é identificar a evolução do gasto com as políticas de esporte ao longo dos anos. De acordo com Salvador e Teixeira¹⁵, a variação deste no período analisado ou nas diferentes gestões governamentais pode identificar distinções ou similaridades do gasto da política social em diferentes contextos históricos. Para evitar os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda, na análise da evolução dos gastos orçamentários, bem como das fontes de financiamento, é importante o deflacionamento dos valores usando um índice que reflita adequadamente a inflação do período estudado¹⁵.

Identificar se existe a distribuição de recursos entre municípios e quais critérios são utilizados para isso, o que permite identificar as regiões que recebem prioridade e relacionar com as necessidades e índices socioeconômicos locais¹¹. Essa análise permite apreender a relevância do gasto com as políticas de esporte pelo Estado e averiguar se eles são compatíveis ou não com as necessidades locais. É importante uma análise longitudinal que apresente o comportamento dos gastos pelo menos por três anos, para que seja possível realizar comparações. Se a intenção for analisar o comportamento do gasto em diferentes governos – de direita ou de esquerda - o recorte temporal deverá ser maior.

A coleta dos dados sobre financiamento público é realizada por meio de pesquisa documental a fontes secundárias. No caso dos gastos orçamentários recomenda-se o uso de sistema de informações sobre orçamento público federal e estadual. Os gastos extraorçamentários podem ser recolhidos a partir dos relatórios e balanços das empresas públicas, ou por meio de serviços de transparência ou de acesso à informação ao cidadão. Finalmente, os gastos tributários ou indiretos são localizados na Receita Federal do Brasil nos Demonstrativos de gastos indiretos ou tributários e, no caso de leis de incentivo, a busca deve ocorrer no próprio órgão governamental responsável pela política de esporte estadual.

Considerações finais

Esse estudo apresenta de forma geral uma proposta metodológica ampliada para o estudo das políticas públicas estaduais de esporte. Descreve-se nesse texto seu processo de construção e se conceitua suas dimensões e as categorias de análise. Não se trata de uma proposição acabada ou fechada a contribuições de outros grupos ou pesquisadores isolados. Sua aplicação prática encontra-se em andamento e dessa experiência podem advir a necessidade de aprimoramentos ou correções. Cabe destacar que se trata de uma proposta

flexível quanto a sua aplicação, sendo possível sua utilização integral ou de forma mais específica em cada uma de suas dimensões.

Esse texto, além da exposição inicial de uma proposta de análise, busca contribuir ao necessário debate coletivo acerca dos aspectos teórico-metodológicos atinentes aos estudos sobre políticas públicas de esporte no Brasil. A construção de indicadores de pesquisa e a sistematização dos dados de forma clara e transparente são elementos que contribuem para o acompanhamento da gestão pública e, ao mesmo tempo, potencializam a produção de estudos comparativos acerca das realidades dos diferentes estados brasileiros.

Portanto, não temos a intenção de promover um “engessamento” de categorias de análise das políticas de esporte, o que seria antagônico ao enfoque teórico que dá suporte a essa abordagem metodológica. As dimensões apresentadas possuem especificidades refletidas em suas categorias internas, concomitantemente, existe interface entre elas, relação que busca garantir uma análise da totalidade do fenômeno investigado. Essa totalidade fortalece o raio de compreensão do âmbito estadual, não resumindo o estudo da política pública a simples exposição de experiências específicas daquele estado.

Por fim, enfatiza-se que esta proposta ora apresentada permanece em avaliação e aprimoramento. Aplicações iniciais demonstraram as limitações para apanhar os impactos sociais relativos à fase de implementação e o papel dos chamados burocratas a nível de rua (*Street-level-bureaucracy*). Nesse sentido, este texto não encerra a necessidade de ampliação das discussões acerca dos elementos epistemológicos e metodológicos para o estudo das políticas estaduais de esporte, mas indica a possibilidade de expandir essa experiência para outros estados e municípios.

Referências

¹ Souza, C. Federalismo e Políticas Públicas Nacionais: diversidade ou uniformidade? In: Menicucci TMG, Gontijo JGL. Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

² Athayde PFA, Carneiro FHS, Matias WB, Mascarenhas F. Análise de políticas esportivas: compartilhando uma proposta teórico-metodológica. *Motrivivência* 2020 jan/mar; 32 (61),01-23.

³ Araújo S, Araújo RA dos S, Nunes ASA, Moutinho MAS, Teixeira PL. O Esporte como Direito Social: notas sobre a legislação esportiva no estado do Maranhão. [VIII Jornada

Internacional de Políticas Públicas; 2017 ago 22-25; Maranhão, Brasil].

⁴ Carneiro FH; Mascarenhas F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. E-legis 2018 nov; 11 (Especial), 119-140.

⁵ Athayde PFA, Mascarenhas F, Salvador E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. Rev Bras de Ciências do Esporte 2015; 37, 2-10.

⁶ Almeida BS de, Marchi Júnior W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). Movimento 2010 out/dez; 16 (04) 73-92.

⁷ Pereira CC, Carneiro FH, Reis NS, Athayde PFA, Mascarenhas F. O financiamento do esporte no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. Motrivivência. 2020 [acesso em 02 de jul 2020]. 32 Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2020e64906/43409>.

⁸ Schmidt JP. Para Estudar Políticas Públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito 2018 set/dez. 3 (56); 119-149.

⁹ Höfling, EM. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. Cad Cedes [online] 2001 [acesso em 27 de nov de 2018]; 21(55) 30-41. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

¹⁰ Pereira PAP. Política social: temas & questões. 2^a. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

¹¹ Boschetti I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: (ORG), C. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. 2009 [acesso em 27 de março de 2019] Disponível em <http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/altineia.neves/planejamento-e-gestao-em-servico-social/boschetti-ivanete-avaliacao-de-politicas-programas-e-projetos-sociais/view>.

¹² Behring ER. Crise do capital, fundo público e valor. In: Boschetti I, Behring ER, Santos SM de M dos (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos. São Paulo: Cortez,

2010. p. 13-34.

¹³ Salvador E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade* 2010 [acesso em 20 de nov de 2019]; 104, 605-631. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/38639>.

¹⁴ Salvador E. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista (Online)* 2012 [acesso em 20 de nov de 2019]; 14, 4-22. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>.

¹⁵ Salvador E, Teixeira SO. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *R. Pol. Públ* 2014 jan/jun [acesso em 20 de nov de 2019]; 18, 15-32. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>.

¹⁶ Burriel I, Paloma JC. Análisis y diagnóstico del sistema deportivo local punto de partida para el diseño de políticas deportivas municipales. *Apunts Educación Física y Deportes*. 1994 [acesso em 20 de mai 2019] 36, 38-45. Disponível em: <https://www.revista-apunts.com/es/hemeroteca?article=892>.

¹⁷ Scheerder J, Willem A, Claes E. *Sport policy systems and sport federations: a cross-national perspective*. London, United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2017.

¹⁸ Marx K, Engels F. *A Ideologia Alemã (Feuerbach)*. 3ª Edição, São Paulo: Hucitec, 1991.

¹⁹ Muller P; Sural Y. *Análise das políticas públicas*. Pelotas, EDUCAT, 2002.

²⁰ Shah A. *Local Governance in Developing Countries*. Washington, The World Bank, 2006.

²¹ Arretche M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Ver de Ciências Sociais* 2010; 53 (3) 587-620.

²² Santos WG dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979.

²³ Carvalho JM de. *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 2001.

²⁴ Canan F, Santos LLSR dos. Starepravo FA. Panorama Geral Sobre Políticas de Esporte no Brasil. Caderno de Educação Física e Esporte 2017 jun; 15(1) 15-27.

²⁵ Araújo SM de. Controle Democrático da Política Esportiva Brasileira: Um estudo sobre o Conselho Nacional de Esporte. Brasília. Tese [Doutorado em Política Social] – Universidade de Brasília; 2016.