

DIREITO AO ESPORTE: POSSIBILIDADES A PARTIR DE POLÍTICAS MULTICÊNTRICAS, REGULATÓRIAS E REDISTRIBUTIVAS¹

Felipe Canan

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, Paraná, Brasil.

Jeferson Roberto Rojo

Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Paraná, Brasil.

Fernando Augusto Starepravo

Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Paraná, Brasil.

Resumo

Objetivamos analisar exemplos de políticas estatais ou privadas que estabelecem contraprestações sociais a instituições esportivas ou educacionais que possuem apelo junto ao mercado e/ou que recebem recursos públicos. Construímos um ensaio pautado na análise de documentos intencionalmente selecionados, que ilustram políticas de repasse de serviços públicos à iniciativa privada, equiparação entre gêneros ou desenvolvimento de modalidades esportivas ou faixas etárias diversas. Discutimos e finalizamos o texto apontando lacunas na legislação/política esportiva brasileira que poderiam ser supridas por políticas de caráter multicêntrico, regulatório e redistributivo semelhantes às dos casos estudados, com potencial de contribuir para garantia do direito ao esporte.

Palavras-chave: Esporte. Políticas públicas. Parceria público-privada. Gênero.

RIGHT TO SPORTS: POSSIBILITIES FROM MULTICENTRIC, REGULATORY AND REDISTRIBUTIVE POLICIES

Abstract

We aim to analyze examples of state or private policies that establish social compensations for sporting or educational institutions that have a market appeal and/or that receive public resources. We constructed an essay based on the analysis of intentionally selected documents that illustrate policies of transfer of public services to the private initiative, gender matching or development of sports modalities or diverse age groups. We discuss and finalize the text pointing to gaps in the Brazilian sports legislation/policy that could be covered by multicenter, regulatory and redistributive policies similar to those of the cases studied, with potential to contribute to guaranteeing the right to sport.

Keywords: Sport. Public policies. Public-private partnership. Genre.

1 Apoio financeiro de Bolsa CAPES-DS, nível doutorado.

DERECHO AL DEPORTE: POSIBILIDADES A PARTIR DE POLÍTICAS MULTICÉTRICAS, REGULATORIAS Y REDISTRIBUTIVAS

Resumen

Objetivamos analizar ejemplos de políticas estatales o privadas que establecen contraprestaciones sociales a instituciones deportivas o educativas con el atractivo del mercado y/o que reciben recursos públicos. Construimos un ensayo pautado en el análisis de documentos intencionalmente seleccionados que ilustran políticas de traspaso de servicios públicos a la iniciativa privada, equiparación entre géneros o desarrollo de modalidades deportivas o bandas de edad diversas. Discutimos y finalizamos el texto apuntando brechas en la legislación/política deportiva brasileña que podrían ser suplidas por políticas de carácter multicéntrico, regulatorio y redistributivo similares a las de los casos estudiados, con potencial de contribuir para garantizar el derecho al deporte.

Palabras clave: Deporte. Políticas públicas. Asociación público-privada. Género.

Introdução

Quando nos referimos a políticas públicas esportivas, não é incomum que pensemos em programas, projetos e ações realizadas diretamente pela Administração Pública em benefício do desenvolvimento esportivo da sociedade ou de grupos específicos. Embora seja uma forma de implementação de políticas públicas, não significa a única.

Secchi (2012), compreendendo que uma política pública trata-se de uma diretriz elaborada para resolver um problema público, assim entendido por ser considerado coletivamente relevante, indica que existem duas abordagens de compreensão: a estatista e a multicêntrica. Na primeira, as políticas públicas são de monopólio dos atores estatais. Na abordagem multicêntrica, instituições privadas e as não-governamentais podem juntar-se ao ente estatal para efetivação de políticas públicas.

Além dessas possibilidades de abordagens de compreensão, Frey (2000) e Secchi (2012) apontam que existem diferentes tipologias de políticas públicas, sendo a mais difundida a seguinte categorização: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. As distributivas privilegiam determinados grupos sociais ou regiões, tendo custos difusos entre toda a sociedade (FREY, 2000; SECCHI, 2012). No caso do esporte poderíamos citar como exemplos os Programas Segundo Tempo e Bolsa-Atleta.

As redistributivas também privilegiam determinados grupos sociais, mas os custos são concentrados sobre outros grupos sociais. São exemplos os sistemas de cotas para universidades e a reforma agrária (SECCHI, 2012). No esporte, é possível pensar na exigência estabelecida pela Lei 13.155 (BRASIL, 2015), de que as entidades de futebol profissional para manterem-se no Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT) e colherem os consequentes benefícios de parcelamento de dívidas fiscais e trabalhistas, precisam destinar um investimento mínimo à formação de atletas e ao futebol feminino.

As regulatórias são aquelas que estabelecem “[...] padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (SECCHI, 2012, p. 17). Em relação ao esporte, identifica-se esse tipo de política na Lei 10.671 (BRASIL, 2003), conhecida como Estatuto de Defesa do Torcedor, por exemplo. As constitutivas referem-se à estruturação do sistema político em geral, determinando as normas e procedimentos que embasarão a formulação e implementação de outras políticas. A Portaria 46 (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2017), que estabelece o Regimento Interno do Ministério do Esporte, é um exemplo na esfera esportiva.

Apesar dos exemplos citados em relação ao esporte, as diretrizes constitucionais e legais não deixam clara a abordagem de compreensão e o tipo de política a ser adotada para que o Estado cumpra o dever de “[...] fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um”, conforme estipulado pelo artigo 217 da Constituição da República Federativa do Brasil, popularmente tratada como Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988).

Como apontam Bueno (2008), Toledo (2014) e Athayde *et al.* (2016), a Lei 9.615 (BRASIL, 1998) também não deixa claro qual é o dever do Estado e quais as formas de cumpri-lo. Essa Lei dedica-se principalmente à regulação do esporte profissional, da Justiça Desportiva e de formas de repasse de recursos públicos a instituições esportivas privadas, que, segundo o Artigo 13, são responsáveis pelo desenvolvimento do esporte de rendimento. Pouco dirime sobre as formas de desenvolvimento das manifestações esportivas educacional, de participação e de formação.

Impende considerar que dentre as instituições privadas encontram-se as que se relacionam com o esporte de alto rendimento (comitês, confederações e clubes, sobretudo), podendo receber recursos públicos de diversas naturezas, tais como repasses diretos, patrocínios estatais, isenções fiscais, reajustes e perdão de dívidas, e também recursos privados, em razão da visibilidade de seu produto, o espetáculo esportivo. São instituições que têm apelo junto ao mercado e têm como maior exemplo o futebol.

Bourg e Gouguet (2005), estudando a economia do esporte no contexto francês, apontam que deveria existir um sistema de compensação entre o esporte profissional, contemplado pelo mercado e com condições de autossustentação e lucratividade, e o esporte amador. Argumentam que uma compensação deveria existir porque o esporte amador gera benesses sociais (educação, saúde, cultura, lazer etc.) difíceis de serem quantificadas objetivamente em termos monetários, e o esporte profissional, além de não gerar as mesmas benesses, beneficia-se do amador (formação de atletas, consumo de produtos e serviços relacionados com o espetáculo esportivo, melhora da imagem do esporte no imaginário social, entre outros).

Como o esporte profissional utiliza do esporte amador, seria legítimo que contribuísse para o desenvolvimento dele. Como exemplos de compensação, os autores citam a aplicação de multa às instituições de esporte profissional em razão de casos de *doping* ou da ausência de formação esportiva, sendo os valores destinados às instituições de esporte amador; porcentagens mais equilibradas durante as transferências de atletas entre as instituições formadoras; destinação para o esporte amador das taxas em geral sobre o espetáculo esportivo; entre outras.

Isso não significa achacar o esporte profissional pelo simples fato de suas instituições poderem obter lucro, mas sim empreender um esforço para torná-las parceiras na garantia do direito ao esporte, uma vez que exploram uma área de interesse público. Tendo essa perspectiva em conta, traçamos como problema de pesquisa compreender se existem alternativas possíveis de políticas que recrutem instituições privadas como parceiras no atendimento ao interesse público ou, de outro modo, na garantia do direito ao esporte.

A partir dessa problematização, estabelecemos para este ensaio o objetivo de analisar políticas existentes estatais ou privadas de caráter compensatório fora do contexto da política esportiva brasileira. Buscamos com esta análise discutir exemplos de modelos que possibilitem pensar em políticas esportivas multicêntricas de tipo regulatório e redistributivo, que possam contribuir para a garantia do direito ao esporte no Brasil.

Justificamos nosso objetivo esclarecendo que analisar exemplos de políticas multicêntricas não significa desconsiderar a possibilidade/necessidade de políticas estatistas, mas, sim, buscar alternativas complementares a ela, em busca de fortalecer a política de esporte no Brasil. Como apresenta Proni (2013), a política esportiva de um país depende do modelo adotado, que, por sua vez, determina, entre outros fatores, o papel e a relação do Estado e das instituições esportivas privadas. No caso brasileiro, Silva *et al.* (2016) demonstram que as políticas

de esporte vêm superando um modelo centrado somente na figura estatal, mas, ao mesmo tempo, mantêm a dependência de recursos públicos e não necessariamente contribuem para a garantia do direito ao esporte. Políticas multicêntricas regulatórias e redistributivas podem, assim, representar possibilidades de mudança nesse quadro, tornando as instituições privadas parceiras e não concorrentes à garantia desse direito.

Metodologia

Desenvolvemos um ensaio teórico de abordagem qualitativa e objetivos exploratórios, pautado na análise de documentos. Segundo Gil (1999, p. 43), os estudos exploratórios têm como principal objetivo “[...] desenvolver, esclarecer ou modificar conceitos e ideias [...]”, subsidiando pesquisas posteriores mais objetivas.

Escolhemos o *corpus* documental intencionalmente buscando casos fora do contexto de políticas esportivas estatísticas brasileiras, que possam servir como exemplos para políticas esportivas multicêntricas de tipo regulatório e redistributivo, passíveis de desonerar o Estado na garantia do direito ao esporte. Os exemplos trazidos à pauta surgiram de nossas próprias leituras e experiências que, mesmo antes de pensarmos na confecção da presente pesquisa, circundavam nossas reflexões e discussões. A partir delas, despertamos para a possibilidade de sistematizá-las em função de pensarmos alternativas e/ou complementos às políticas estatísticas de esporte.

Ou seja, percebendo que existiam políticas de caráter multicêntrico, regulatórias e/ou redistributivas em outros contextos que não o da política esportiva nacional, buscamos estudá-las e descrevê-las para pensarmos em possibilidades de analogias à política esportiva nacional. Os exemplos elencados não são os únicos possíveis e tampouco devem ser pensados como ideais e/ou replicáveis no contexto esportivo nacional sem antes passarem por processos de reflexão e adaptação contextual.

Tais exemplos são ilustrados pelos documentos apresentados no Quadro 01, que permitem que se analise objetivamente as possibilidades alternativas de políticas esportivas em perspectivas multicêntricas, regulatórias e redistributivas. A partir da compilação dos exemplos, identificamos a existência de seis casos específicos, os quais, pelo critério de proximidade entre os objetivos a que se propõem, foram divididos em três categorias principais.

Enfatizamos que, independentemente da fonte das quais emanam, tratam-se de casos que ilustram possibilidades para pensarmos em alternativas políticas. Em outras palavras, não estamos estudando e diferenciando a natureza da instituição que implementa a política em cada caso (se públicas, privadas, nacionais ou internacionais), até porque cada uma é apresentada tão somente como um exemplo para refletirmos sobre possibilidades que podem ser adaptadas ao contexto esportivo nacional. O que importa para nossa reflexão é o objeto e o objetivo da política descrita e não a instituição que a implementa em cada caso. Ao mesmo tempo, esclarecemos que os casos estudados não representam o *modus operandi* completo das instituições responsáveis, mas tão somente uma vertente, uma ação dentro da sua atuação.

Quadro 01 - Categorias, casos e documentos analisados.

Categoria	Caso específico	Documento
Repasse de serviços públicos à iniciativa privada	Autorização e regulação da prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada	Constituição Federal (BRASIL, 1988); Lei 9.394 (BRASIL, 1996)
	Atribuição do estatuto de utilidade pública desportiva às federações esportivas	Lei 5 (PORTUGAL, 2007)
Equiparação entre gêneros	Estabelecimento de igualdade de gênero em qualquer programa educacional que receba financiamento federal	Título IX, que é parte da Lei Pública 92-318 (UNITED STATES OF AMERICA, 1972)
	Manutenção de equipes de futebol feminino para clubes poderem disputar competições profissionais masculinas organizadas pela Confederação Sul-Americana de Futebol (CONMEBOL)	Regulamento de Licenças de Clubes da <i>Confederación Sudamericana de Fútbol</i> (2016)
Desenvolvimento de modalidades esportivas ou faixas etárias diversas	Manutenção de programas ² de modalidades menos espetacularizadas pelas instituições participantes da 1ª Divisão da principal associação norte-americana de esporte universitário (<i>National Collegiate Athletic Association</i> - NCAA)	Manual de 2017-2018 da 1ª Divisão (NATIONAL COLLEGIATE ATHLETIC ASSOCIATION, 2017)
	Manutenção de equipes e programas de desenvolvimento infanto-juvenil para clubes poderem disputar competições profissionais organizadas pela CONMEBOL	Regulamento de Licenças de Clubes da <i>Confederación Sudamericana de Fútbol</i> (2016)

Fonte: documentos citados.

Para contribuir com a discussão, foram buscadas fontes jornalísticas e bibliográficas em geral, tratando de cada caso abordado ou temas correlatos. Devido à quantidade de casos/documentos abordados, não foi realizado um estudo detalhado de cada um, mas sim uma descrição geral de pontos relativos à respectiva categoria de análise.

Resultados e discussão

Repasse de serviços públicos à iniciativa privada

O caso da autorização e regulação da prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada é o único abordado que não diz respeito ao esporte, mas retrata uma política multicêntrica e regulatória já desenvolvida em âmbito brasileiro, podendo servir de exemplo para o setor esportivo. No caso da educação brasileira, a atuação privada se dá livremente por adesão, desde que atendidas as condições estabelecidas pelo Art. 209 CF: a “I - cumprimento das normas gerais da educação nacional” e a “II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Dessa forma, a prestação de serviços educacionais pela iniciativa privada é condicionada por mera autorização estatal, não necessitando de contrato de concessão ou permissão.

² Programa esportivo, no contexto da NCAA, diz respeito ao desenvolvimento (oferta, bolsas de estudo, participação regular nas competições oficiais etc.) de uma modalidade esportiva para um dos gêneros. O desenvolvimento do basquetebol masculino, por exemplo, é um programa, enquanto o basquetebol feminino é outro programa.

A Lei 9.394 (BRASIL, 1996) exige que a instituição privada, para prestar o serviço educacional, tenha capacidade de autofinanciamento, exceto quando se tratar de escola comunitária, confessional ou filantrópica (categorias de instituições privadas que não apresentam fins lucrativos), que podem receber financiamento público.

Independentemente de ser pública ou privada, recebendo ou não verba pública, a instituição de ensino precisa cumprir requisitos mínimos de caráter educacional, cumprindo com sua finalidade essencial que é a de garantir a educação formal aos alunos. Independentemente da natureza da instituição privada e de receber recursos públicos ou não, seu serviço é de natureza pública, não podendo ser regulado exclusivamente pelo mercado.

Ainda que a instituição adentre a esfera da prestação de serviços educacionais porque identifica nela um *locus* para auferir lucro, terá que cumprir os requisitos mínimos estabelecidos em lei para prestação de serviços dessa natureza. A instituição pode fazer mais do que a lei determina, mas jamais menos, comprometendo-se com a prestação de um serviço de interesse social e contribuindo para a garantia do direito social à educação.

No caso do esporte, como visto, nem mesmo o dever do Estado encontra-se claro, o que se estende à indefinição de papéis dos entes federados e das instituições privadas. Havendo destinação de recursos públicos para as últimas, mas sem diretrizes mínimas para sua aplicação, o quadro pode se agravar, pois elas não estariam necessariamente prestando um serviço de interesse social de maneira semelhante ao que estabelece a Lei 9.394 (BRASIL, 1996) no âmbito do setor educacional.

No contexto do esporte português verifica-se que, para uma federação esportiva reger a modalidade à qual se destina, precisa receber, mediante lei, o estatuto de utilidade pública desportiva, que tem prazo determinado de 4 anos. Além de garantir à federação a exclusividade sobre a modalidade que passa a dirigir, o estatuto confere natureza pública aos poderes exercidos no âmbito da regulamentação e disciplina da respectiva modalidade. Trata-se de um repasse expresso do Estado à entidade privada, que regulará a modalidade esportiva como se instituição pública fosse.

Para receber, manter e renovar o estatuto, a federação deve cumprir com requisitos de duas ordens, a gerencial e a programática, apresentadas pela Lei nº 5. A gerencial abrange questões como limitação de mandatos dos dirigentes e transparência de gestão, por exemplo. Na ordem programática, a federação deve, além de gerir a modalidade e estabelecer a ponte entre filiados, federações internacionais e Administração Pública, cumprir com objetivos de desenvolvimento e generalização da prática desportiva.

Comparando em termos gerais a legislação portuguesa com a brasileira no que diz respeito ao tema em pauta, verificamos que no país europeu o Estado atribui expressamente a autoridade pública a instituições privadas, responsabilizando-as em caso de descumprimento de suas funções. No Brasil, ao contrário, a Lei 9.615 (BRASIL, 1998), em seu artigo 82, desresponsabiliza as confederações nacionais e federações estaduais ao estabelecer que “[...] não exercem função delegada pelo Poder Público, nem são consideradas autoridades públicas para os efeitos desta Lei”.

Ao mesmo tempo, o período de mandato de uma federação esportiva portuguesa é determinado, abrindo margem à livre concorrência entre instituições. No Brasil não há previsão de duração do mandato de uma confederação à frente de uma modalidade esportiva e não são claras as regras para que haja uma substituição por outra instituição. A Lei 9.615 (BRASIL, 1998) vem sendo aprimorada para obrigar as instituições esportivas privadas ao exercício de gestão transparente e democrática, sujeitas a mecanismos de controle social e com limitação do mandato dos dirigentes, mas nada trata da possibilidade de substituição por outra instituição regente da modalidade.

Verificamos ainda que a federação esportiva portuguesa tem obrigação de desenvolvimento e generalização da prática esportiva. Além da organização do esporte de alto rendi-

mento, cabe à entidade a massificação e/ou democratização das práticas, cumprindo também com uma função social. No Brasil, não há determinação semelhante, pois a responsabilidade de promoção e aprimoramento das práticas esportivas de rendimento pelas instituições esportivas privadas, estabelecidas pela Lei 9.615, não significa necessariamente o desenvolvimento e a generalização de tais práticas.

Equiparação entre gêneros

Na Lei Pública 92-318 (UNITED STATES OF AMERICA, 1972) consta o Título IX, que trata da proibição de discriminação sexual e estabelece que ninguém pode ser discriminado ou excluído da participação em qualquer programa ou atividade educacional que receba assistência financeira federal.

O impacto desse dispositivo na esfera do esporte encontra-se no fato de que o modelo esportivo norte-americano desenvolve-se sumariamente imbricado no sistema escolar e universitário. Se um programa esportivo dentro de uma instituição pública ou privada recebe algum tipo de provisão pública federal, inclusive bolsas de estudo, existe a obrigatoriedade de equiparação de gêneros. Como exemplo, se uma instituição nessas condições desenvolve um programa de basquetebol masculino, uma vez que, devido à popularidade da modalidade nos EUA, essa modalidade pode render dividendos econômicos (contratos de transmissão televisiva, por exemplo) e simbólicos (visibilidade e *status*, por exemplo), será obrigada a fazê-lo também em relação ao basquetebol feminino.

Antes da existência do Título IX, as práticas de atividades físicas para estudantes do sexo feminino basicamente restringiam-se ao *cheerleading* e danças tradicionais (TITLEIX.INFO, 2017). Como afirma Coelho (2016), a aplicação plena do Título IX demorou a acontecer e sempre esteve em discussão, pois a inclusão feminina poderia gerar uma exclusão masculina, uma vez que não haveria recursos financeiros disponíveis para a manutenção de ambas. Apesar da morosa eficácia e de, na prática, o dispositivo legal efetivamente ter gerado o fechamento de programas esportivos para os homens, a partir da década de 1990 o número de programas para ambos os sexos começou a crescer (COELHO, 2016).

Os efeitos do Título IX não se circunscreveram ao desenvolvimento esportivo, incorrendo também em casos de acesso à justiça por mulheres que acreditavam que seus direitos estavam sendo cerceados, na diminuição de denúncias contra discriminação e abusos sexuais dentro das instituições de ensino e na possibilidade de ascensão social de mulheres economicamente menos favorecidas (COELHO, 2016).

Já no âmbito do futebol sul-americano, analisamos uma política emanada por uma instituição privada, mas que nos permite entender que poderia ser apropriada/adaptada pelo Estado em termos de política regulatória como alternativa na busca por parcerias na garantia do direito ao esporte. A CONMEBOL passou a adotar, no ano de 2016, um Regulamento de Licenças de Clubes para participação nas competições profissionais masculinas por ela organizadas, contendo critérios de caráter programático ou esportivo, de infraestrutura, administrativo, jurídico e financeiro, com implantação progressiva.

Um dos critérios esportivos é a obrigação do desenvolvimento de um programa de futebol feminino, abrangendo, no mínimo, a criação e manutenção de uma equipe adulta e uma equipe de base. Para tanto, os clubes podem desenvolver o trabalho junto ao futebol feminino ou podem associar-se a algum clube ou instituição que o faça. Em qualquer um dos casos, o clube deverá prover o suporte necessário em termos técnicos e de infraestrutura (campo de jogo para treinamentos e mando de jogo) para o desenvolvimento do programa feminino e as equipes deverão participar de competições de, no mínimo, âmbito regional, organizadas pela federação nacional local, no caso brasileiro a Confederação Brasileira de Futebol (CBF).

Segundo Fernandez (2017), essas mesmas exigências estão sendo implantadas pela Federação Internacional de Futebol (FIFA) e pela CBF em seu próprio Regulamento de Licença de Clubes (CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL, 2016). Da mesma forma como ocorreu em relação ao Título IX nos EUA, as instituições que mantêm programas de futebol masculino têm se mostrado contrárias a tais exigências, alegando excesso de despesas. Mas, segundo diretor de futebol feminino da CBF citado por Fernandez (2016), o investimento de 5% do recurso do futebol masculino seria suficiente para criação de uma equipe feminina de bom nível.

Como se trata de uma medida ainda em fase de implantação, não se conhece a repercussão da obrigatoriedade da ação pelos clubes, mas a experiência do Título IX norte-americano leva-nos a crer que os benefícios de tal medida serão maiores do que os problemas, inclusive em termos de lucratividade (novo meio de visibilidade para o clube, atração de patrocinadores voltados ao público feminino, aumento da torcida feminina, entre outras possibilidades). Ao mesmo tempo, o nível competitivo da equipe masculina não seria abalado, pois todos os clubes teriam que passar pela reformulação na mesma medida.

Ainda que os interesses motivadores das ações em relação ao gênero sejam diferentes entre o Título IX e o Regulamento da CONMEBOL, e que este não gere necessariamente uma equiparação de gêneros, mas tão somente uma diminuição de desigualdades, a consequência de ambos parece ser semelhante. Por mais que a regulamentação exigida pela CONMEBOL trate-se de uma normatização privada, ela atende aos pressupostos do pluralismo jurídico demandado cada vez mais pela sociedade globalizada (FARIA, 2015) e contribui para a garantia do direito ao esporte.

Ao mesmo tempo, tal Regulamento encontra-se alinhado ao já citado inciso X do Art. 3º da Lei 13.155 (BRASIL, 2015), que obriga as entidades de futebol profissional a destinarem investimentos mínimos no futebol feminino para poderem colher os benefícios do PROFUT. Entretanto, a Lei não estabelece quais seriam os investimentos mínimos, nem critérios para caracterização do que seria o desenvolvimento do futebol feminino, diferentemente do que faz o Regulamento da CONMEBOL.

Desenvolvimento de modalidades esportivas ou faixas etárias diversas

O Regulamento de Licenças de Clubes da CONMEBOL (CONFEDERACIÓN SUDAMERICANA DE FÚTBOL, 2016) também estabelece que, para um clube poder participar das competições profissionais masculinas organizadas pela entidade, deverá criar e manter um programa de desenvolvimento para crianças e adolescentes. Os quesitos relativos a esse tema são praticamente idênticos no Regulamento de Licença de Clubes da CBF (CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL, 2016). A Lei 13.155 (BRASIL, 2015), assim como faz em relação ao futebol feminino, condiciona os benefícios do PROFUT a investimentos mínimos na formação de atletas, mas não estabelece critérios para tal.

Pelo Regulamento da CONMEBOL os clubes necessitam apresentar por escrito um programa de desenvolvimento para crianças e adolescente a ser aprovado pela entidade, com duração entre 5 e 10 anos, e que contenha, em linhas gerais: objetivos e filosofia do programa; organização do departamento responsável dentro do clube; recursos humanos e qualificações mínimas exigidas; infraestrutura disponível; recursos financeiros e sua proveniência; programa de ensino-aprendizagem-treinamento; programa de ensino do *fair play*; apoio médico e seguro de saúde; apoio/compromisso com a formação escolar obrigatória e complementar (CONFEDERACIÓN SUDAMERICANA DE FÚTBOL, 2016).

O programa deve contar com a criação e manutenção de equipes de crianças e adolescentes, atendendo às seguintes condições: serem desenvolvidas pela própria instituição ou por conveniadas; abranger, no mínimo, duas equipes de faixa etária entre 15 e 21 anos e uma

equipe de faixa etária entre 10 e 14 anos; participar com cada uma de campeonatos, ao menos em nível local, organizados pela federação nacional local. Deve haver também uma pessoa especificamente responsável pela coordenação do programa e um ou mais preparadores físicos com formação em Educação Física.

Assim como no caso da obrigatoriedade de investimento no esporte feminino, se em um primeiro olhar o desenvolvimento de programas esportivos para crianças e adolescentes possa parecer, às instituições do esporte profissional, mais uma despesa do que um investimento, em um segundo olhar percebe-se que pode funcionar ao contrário. Como constatou Galatti (2010), investigando o caso de um clube espanhol de basquetebol que passou a adotar o desenvolvimento das categorias de base como um dos pontos de seu planejamento estratégico, tal investimento não somente contribuiu para a formação de atletas que viriam a compor a equipe principal no futuro, como ajudou a criar uma massa torcedora e consumidora das atividades ofertadas pela instituição.

No âmbito do esporte norte-americano existe, dentro da principal liga esportiva universitária do país, a NCAA, um complexo sistema de classificação dos programas esportivos para que as instituições possam alçar à condição de participante da principal divisão de cada modalidade, na qual é mais possível se obter lucro. Ao passo que a manutenção de programas esportivos no âmbito da universidade norte-americana comumente é um fator de geração de prejuízos financeiros (ainda que eventualmente possa gerar lucros de outras naturezas – simbólicos, educacionais, comunitários etc.), o ingresso na 1ª divisão pode gerar lucros pecuniários, sobretudo no que diz respeito ao futebol americano e basquetebol masculino.

Os critérios de classificação para o ingresso na 1ª divisão não são relacionados a resultados competitivos, mas sim a quesitos como níveis de audiência e números de equipes masculinas e femininas da instituição, por exemplo (VALDEBENITO VÉLIZ, 2013). O Manual da 1ª divisão de 2017-2018 (NATIONAL COLLEGIATE ATHLETIC ASSOCIATION, 2017) estabelece que para participar da primeira divisão do futebol americano masculino, em linhas gerais, a instituição deve desenvolver no mínimo 6 programas esportivos masculinos (incluindo obrigatoriamente o futebol americano e o basquetebol) e 8 femininos (incluindo obrigatoriamente o basquetebol e outros dois jogos esportivos coletivos). Já uma “Conferência Multiesportiva”³ da 1ª divisão, em linhas gerais, deve preencher conjuntamente os seguintes requisitos: abranger ao menos 12 programas esportivos de 1ª divisão, sendo, no mínimo, 6 modalidades de esporte masculino, nas quais, obrigatoriamente, devem constar o basquetebol e o futebol americano (este pode ser substituído por outros dois jogos esportivos coletivos); e 6 programas de esporte feminino, nos quais obrigatoriamente devem constar o basquetebol e dois outros jogos esportivos coletivos.

Seja qual for o caso, ambos ilustram uma política compensatória de desenvolvimento do esporte competitivo como um todo, visando aos possíveis lucros relativos à participação na divisão superior, sobretudo do futebol americano e basquetebol masculino, que são os mais televisionados e espetacularizados. Assim, as instituições (universidade e/ou conferências) veem-se obrigadas a desenvolver outras modalidades.

Em regra, as universidades/conferências optam por modalidades individuais, pois acabam sendo menos custosas que as coletivas e geram maiores dividendos simbólicos em termos de conquistas de títulos. Como coloca Coelho (2016), nos Jogos Olímpicos de Londres, em 2012, por exemplo, os EUA não apenas mantiveram seu *status* de superpotência esportiva de alto rendimento, como o maior número de medalhas conquistadas foi por parte das mulheres. Essa afirmação não apenas demonstra a influência do Título IX no contexto esportivo

3 Conferência é uma espécie de liga regional, com certa autonomia financeira, na qual as instituições competem classificando-se para fases finais de abrangência nacional. As conferências multiesportivas tratam-se de ligas diferentes das que têm o futebol americano como principal modalidade, destinadas a organizarem competições de variadas modalidades e tendo no basquetebol seu “carro-chefe”.

americano, como afirma o investimento das universidades/conferências nas modalidades individuais, que são as que mais geram medalhas em competições multiesportivas. A obrigatoriedade de desenvolvimento de um mínimo de jogos esportivos coletivos, contudo, contribui para evitar que a universidade/conferência invista somente em modalidades individuais.

No Brasil, o desenvolvimento de uma modalidade alternativa por parte dos grandes clubes esportivos, sobretudo os de futebol, ou destes em parceria com outras instituições privadas (clubes, associações, escolas ou universidades), poderia contribuir para diminuir a necessidade de investimento no esporte de alto rendimento por parte do poder público. Como apontam Hirata e Pilatti (2009), equipes esportivas de alto rendimento (com eventuais exceções) no Brasil, ainda que possam ter alguma outra fonte de renda, são dependentes do poder público para se manterem.

Assim como no caso do futebol feminino, a manutenção de um programa de bom nível competitivo de uma modalidade que não seja o futebol masculino não representaria a necessidade de um grande investimento por parte de um grande clube, sobretudo se a escolha fosse por uma modalidade esportiva individual. Além disso, as possibilidades de lucros relativos à diversificação do público torcedor/consumidor parecem representar um custo-benefício rentável aos grandes clubes.

Do outro lado, o Estado vê suas obrigações frente à garantia do direito ao esporte atendidas em duas frentes: primeiro porque os grandes clubes acabam se tornando parceiros na diversificação da oferta esportiva, atendendo diferentes públicos e modalidades e contribuindo para a criação de uma cultura esportiva mais engendrada na sociedade; segundo, porque, tendo menos demandas e menor pressão social para o investimento no esporte de alto rendimento, os governos dos diferentes entes federados poderiam destinar mais verba e mais esforços para o desenvolvimento de práticas esportivas e de atividades físicas para todos.

Considerações finais

Acreditamos que os casos apontados ilustram caminhos para possibilidades de políticas públicas multicêntricas de caráter regulatório e redistributivo, no sentido de buscar pela garantia do direito ao esporte. Tal garantia não necessariamente se resume a tais políticas, mas elas representariam não apenas uma desoneração da Administração Pública, como também a exigência de contrapartidas das instituições esportivas privadas, sobretudo daquelas que recebem verba pública.

Parece-nos um caminho plausível uma regulação legal no sentido de atribuir expressamente a utilidade pública do serviço esportivo prestado por uma instituição privada, como ocorre em Portugal, mas desde que ela realizasse a contrapartida social a partir de diretrizes mínimas determinadas pelo Estado, como acontece em relação ao setor educacional brasileiro.

Essas diretrizes mínimas, com base nos casos analisados, poderiam estar relacionadas à obrigatoriedade de desenvolvimento, por parte da instituição privada que atua sobre o esporte profissional, de ações realizadas por si própria ou em parcerias com outras instituições, na forma de programas esportivos voltados ao gênero, originariamente não atendidos, e/ou programas esportivos voltados a crianças e adolescentes e/ou programas esportivos voltados a modalidades esportivas não originariamente atendidas.

Tais ideias não parecem ferir o estabelecido pelo inciso I do Art. 217 CF, que trata da autonomia das instituições esportivas privadas quanto à sua organização e funcionamento, pois se encontrariam no âmbito das atribuições das instituições. Ou seja, assim como a Lei 9.615 (BRASIL, 1998) responsabiliza de uma maneira genérica as instituições pelo desenvolvimento do esporte de rendimento, poderia lhes atribuir também responsabilidades até mais pontuais ou objetivas em relação à maximização da garantia do direito ao esporte, não aden-

trando em questões administrativas protegidas pela autonomia que lhes é constitucionalmente de direito.

Esclarecemos que as ponderações e sugestões levantadas tratam-se apenas de exemplos pautados em casos concretos já existentes e relativos exclusivamente ao âmbito do esporte de rendimento. Políticas voltadas ao desenvolvimento de outras manifestações esportivas ou atividades físicas em geral não se encontram no escopo do estudo, sendo, inclusive, uma de suas limitações. Ao mesmo tempo, os casos descritos apresentam-se apenas como um ponto de partida para se pensar em possibilidades de políticas esportivas ainda pouco encontradas no contexto nacional. Não são os únicos casos possíveis, assim, investigações de outros e/ou o aprofundamento sobre os aqui abordados são possibilidades de estudos futuros.

Referências

ATHAYDE, P. *et al.* Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 28, n. 49, p. 38-53, dez. 2016.

BOURG, J.; GOUGUET, J. **Economia do esporte**. Tradução: LOUREIRO, M. L. Bauru. Edusc, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CXXVI, n. 191-A, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CXXXIV, n. 248, p. 27833, 23 dez. 1996. Seção 1, pt. 1.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CXXXVI, n. 57-E, p. 1, 25 mar. 1998. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CXXXVIII, n. 137-E, p. 1, 17 jul. 2001. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CXL, n. 93, p. 1, 16 mai. 2003. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015. Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol [...]. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, ano CLII, n. 148-A, p. 1, 5 ago. 2015. Seção 1.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 296 f. Tese (Doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

COELHO, L. Title IX: a lei que tornou os Estados Unidos uma superpotência do esporte feminino. **ESPNW**, abr. 2016. Disponível em: <http://espnw.espn.uol.com.br/title-ix-a-lei-que-tornou-os-estados-unidos-uma-superpotencia-do-esporte-feminino/>. Acesso em: 07 fev. 2018.

CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL. **Regulamento de Licença de Clubes**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: http://cdn.cbf.com.br/content/201702/20170208174032_0.pdf. Acesso em: fev. 2018.

CONFEDERACIÓN SUDAMERICANA DE FÚTBOL. **Reglamento de Licencias de Clubes de la CONMEBOL**. Luque, 2016. Disponível em: <http://www.conmebol.com/es/reglamentos-generales/reglamento-licencias-de-clubes>. Acesso em: 07 fev. 2018.

FARIA, T. S. A influência do direito desportivo transnacional no ordenamento jurídico brasileiro: da reprodução de normas à aplicação direta pela jurisdição estatal. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 324-340, 2015.

FERNANDEZ, M. Clube sem futebol feminino ficará fora da Libertadores a partir de 2019. **Globo.com**, jan. 2017. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/futebol/noticia/2017/01/clube-sem-futebol-feminino-ficara-fora-da-libertadores-partir-de-2019.html>. Acesso em: 07 fev. 2018.

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

GALATTI, L. R. **Esporte e clube sócio-esportivo: percurso, contextos e perspectivas a partir de um estudo de caso em clube esportivo espanhol**. 2010. 292 f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HIRATA, E.; PILATTI, L. A. O potencial mercantil de uma equipe esportiva profissional: o caso do basquetebol de Londrina (1997 – 2004). **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 30, n. 3, p. 127-141, 2009.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Portaria nº 46, de 15 de fevereiro de 2017**. Aprova o Regimento Interno do Ministério do Esporte. Disponível em http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/portaria_46_regimento_interno.pdf. Acesso em 14 out. 2018.

NATIONAL COLLEGIATE ATHLETIC ASSOCIATION. **2017-18 Division I NCAA Manual**. Indianapolis: NCAA, 2017.

PORTUGAL. Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro. Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto. **Diário da República**, Lisboa, n. 11, p. 356, 16 jan. 2007. Série I.

PRONI, M. W. Política de esporte. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: FUNSDAP, 2013. p. 229-234.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SILVA, M. M. *et al.* El panorama de las políticas públicas del deporte en Brasil. **Revista Observatorio del Deporte**, Santiago, v. 2, n. 2, p. 163-188, abr./jun. 2016.

TITLEIX.INFO. **Athletics under Title IX**. 2017. Disponível em: <http://www.titleix.info/10-Key-Areas-of-Title-IX/Athletics.aspx>. Acesso em: 07 fev. 2018.

TOLEDO, R. M. **As políticas públicas e o direito “social” ao esporte: uma análise a partir do estado do Paraná (1995-2010)**. 2014. 293 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Setor de Ciências Humanas, UFPR, Curitiba, 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. Public Law 92-318-june 23, 1972. Education Amendments of 1972. **Government Publishing Office**. Washington, Statute 86, p. 235, 23 jun. 1972.

VALDEBENITO VÉLIZ, D. **Análisis crítico del modelo deportivo nacional a la luz del derecho comparado**. 2013. 325 f. Memoriao (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales). Facultad de Derecho, UCh, Santiago, 2013.

.....

Recebido em: 10/09/2018

Revisado em: 30/04/2019

Aprovado em: 21/05/2019

Endereço para correspondência:

felipe.canan@gmail.com

Felipe Canan

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

R. Universitária, 1619 - Universitário

85819-11 - Cascavel - PR - Brasil