

ESPORTE, DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: DESENHO INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA COMPARADA

Renata Maria Toledo

Universidade Estadual de Maringá/ Brasil

renatamaria@toledo@gmail.com

Maria Tarcisa Silva Bega

Universidade Federal do Paraná/ Brasil

tarcisa@ufpr.br

Envio original: 04-05-2018. Aceitar: 07-08-2018. Publicado: 03-07-2019.

Resumo

Este artigo expõe alguns dos resultados de uma pesquisa que se debruçou sobre o desenho institucional das políticas públicas de esporte, educação, saúde, previdência e assistência social, com o fim de desvelar se as diretrizes legais para a ação estatal corroboram a aproximação das práticas esportivas ao conjunto de direitos sociais. Em termos metodológicos, fundamentamo-nos no modelo analítico aplicado por Esping-Andersen para discutir os regimes de bem-estar social. Adaptando-o ao nosso objeto empírico, comparamos os setores mencionados em relação à natureza do benefício, critérios de elegibilidade e seletividade, estrutura organizacional e princípio administrativo. Concluímos que, a despeito de uma proximidade discursiva, o esporte apresenta um distanciamento em relação aos direitos sociais considerados quando se trata da regulamentação a respeito do que, para quem e de que modo o Estado brasileiro deve agir para garantir sua efetivação.

Palavras-chave: Esporte. Direitos Sociais. Políticas Públicas.

Deporte, derechos sociales y políticas públicas en Brasil: diseño institucional em perspectiva comparada¹

Resumen

Este artículo expone los resultados de una investigación que se centro en el diseño institucional de las políticas públicas de deporte, educación, salud, seguridad y asistencia social, con el fin de desvelar si las directrices legales para la acción estatal corroboran la aproximación de las prácticas esportivas al conjunto de los derechos sociales. En términos metodológicos, nos basamos en el modelo analítico aplicado por Esping-Andersen para discutir los regímenes de bien estar social. Adaptándolo a nuestro objeto empírico, comparamos los sectores mencionados en relación com lo tipo del beneficio, criterios de elegibilidad y selectividad, estructura organizacional y principio administrativo. Concluimos que, a pesar de uma proximidade discursiva, el deporte presenta um distanciamento en relación a los derechos sociales considerados cuando se trata de la reglamentación sobre lo que, para quién y de qué modo el Estado brasileño debe actuar para garantizar su efectividad.

Palabras clave: Deporte. Derechos Sociales. Políticas Públicas.

¹ Este trabalho foi realizado com o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (CAPES).

Sport, social rights and public policies in Brazil: institutional design in a compared perspective

Abstract

This paper presents the results of a research that focused on the institutional design of public policies on sports, education, health, welfare and social care, in order to unveil if legal guidelines corroborate the approximation of sports practices to the social rights framework. In methodological terms, we were inspired by the analytical model applied by Esping-Andersen to discuss the different welfare regimes. Adapting it to our own empirical object, we compared the mentioned policy sectors in regard to the kind of benefit, eligibility and selectivity criteria, organizational structure and administrative principle. We conclude that, despite the discourse, sport policies framework differs from the social rights under analysis regarding to the definition of what, for whom and how the Brazilian State must act to ensure its effectiveness.

Key words: Sport. Social Rights. Public Policies.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas para o setor esportivo são frequentemente abordadas a partir de uma premissa analítica segundo a qual o esporte se configura como um direito social. O fundamento principal que a sustenta se encontra no dispositivo constitucional que instituiu o direito às práticas esportivas. Inserida no texto da Constituição Federal de 1988, bem como em documentos legais que se sucederam à sua promulgação, essa noção se disseminou, em grande medida, tanto pelo discurso político quanto acadêmico, convergindo para um processo de rotinização do referido pressuposto como uma categoria de pensamento a informar significativamente essa subárea temática de pesquisa.

Mesmo que, de um ponto de vista simbólico, desempenhe papel relevante, a mera inclusão na carta magna como “direito de cada um” e “dever do Estado” (Brasil, 1988) não nos parece decisiva para que se possa atestar, empiricamente, a consolidação do esporte como um direito social em nosso país. Isso porque o simples reconhecimento legal não é garantia de redução da dependência da performance do indivíduo no processo de acumulação econômica para que este possa acessar bens e serviços que se lhes correspondam (Esping-Andersen, 1991). Em havendo a consagração no ordenamento jurídico, o grau em que tal redução ocorre não é dado *a priori*. Inversamente, trata-se de objeto empírico, sujeito à constelação de fatores políticos, socioeconômicos e culturais que marcam a formação social singular em que o dito direito se desenvolveu.

Essas considerações incentivaram a execução de um estudo, de que dimanou a tese de doutoramento da primeira autora deste trabalho, edificado com a perspectiva de identificar se, em que medida, a ação do Estado brasileiro nos autoriza, para além de uma proximidade discursiva, a corroborar a assertiva segundo a qual as práticas esportivas se constituem como um direito propriamente social. Com vistas a alcançar este intento, procuramos, dentre outros movimentos

analíticos, desvelar, a partir de uma análise comparativa de seus respectivos desenhos institucionais, se as diretrizes legais que conformam a operacionalização das políticas públicas nos permitem parear o esporte a alguns dos direitos arrolados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, selecionados conforme critérios explicitados na próxima seção.

O presente artigo tem por objetivo expor alguns dos resultados que alcançamos na mencionada pesquisa. Para tanto, estruturamos o texto, para além desta introdução, em quatro partes. De início, aduzimos algumas notas metodológicas que orientaram a consecução do trabalho. Feita esta apresentação, comunicamos as informações obtidas a partir das fontes documentais consultadas. Em seguida, discutimos as especificidades do desenho institucional que subsidia a ação estatal relativa às práticas esportivas, confrontando-o com aqueles estabelecidos para os outros direitos que compuseram a abordagem comparativa em tela. À guisa de encerramento, procedemos às nossas considerações finais.

NOTAS METODOLÓGICAS

O recurso da comparação nos facilita a oportunidade de firmar uma compreensão tanto sobre os traços característicos de um universo particular, foco da pesquisa, que também se apresentam em outros contextos, quanto aqueles que lhes são próprios e, portanto, indicativos de sua singularidade histórica. (Cohn, 2010). Optamos, pois, por um exame comparativo com o desígnio de localizar as especificidades de que o esporte se reveste quando inserido em um horizonte de significação que o concebe como um direito social, confrontando-o com outros que desfrutam desta condição, e que foram escolhidos por atender a dois requisitos: a) que fossem expressamente listados no artigo 6º da Constituição Federal; b) que estivessem historicamente consolidados como objeto de intervenção estatal em nossa sociedade. Da aplicação dos dois critérios resultou a elaboração de um quadro de análise composto, além das práticas esportivas, pelos direitos à educação, saúde, previdência e assistência social.

Definidos os elementos para a colação, passamos à etapa seguinte da construção teórico-metodológica, qual seja, a de determinar os atributos que seriam cotejados. Para proceder a esta determinação, apoiamo-nos em Esping-Andersen (1991). De acordo com este autor, o desenvolvimento do *Welfare State* não pode ser compreendido apenas pelo advento dos direitos sociais, sendo necessário ter em conta o papel que Estado, mercado e família desempenham para garantir a provisão de bens e serviços a eles correlatos. Assim propôs por entender que “não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que

programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado” (Esping-Andersen, 1991:103). Diante desta perspectiva, examinou quatro variáveis – a articulação entre a atuação estatal, do mercado e da família; a elegibilidade dos benefícios; o alcance das políticas públicas de caráter social; especificidades dos arranjos políticos de cada país – para confrontar os modelos de proteção social de muitos países, e concluiu pela existência de regimes de *Welfare State* distintos.

Amparando-nos nas premissas dessa abordagem e em seus respectivos desdobramentos operacionais, e adaptando-os aos propósitos de nossa investigação, é que delimitamos a necessidade de comparar o “desenho institucional” que conforma a ação do Estado que visa a garantir a efetivação dos direitos sociais, em cada um dos setores das políticas públicas aqui examinados. Submetendo-o, pois, à inspeção, buscamos encontrar respostas que, em maior ou menor grau, satisfaçam a três perguntas norteadoras: o que faz o Estado para cumprir o seu “dever” para com o direito considerado? A quem esta ação se dirige? Como, ou a partir de que mecanismos organizacionais, a legislação prevê que haja um encontro entre os itens que respondem às duas indagações anteriores? Para esboçar uma resolução a estes questionamentos, julgamos necessário colacionar os desenhos institucionais dos direitos em análise a partir de cinco variáveis: a) natureza do benefício; b) critério de elegibilidade; c) critério de seletividade; d) estrutura organizacional; e) princípio administrativo.

Por natureza do benefício reconhecemos aquilo em que consiste a ação estatal para assegurar o exercício do direito social em questão, se sob a forma de prestação de serviços ou de provisão de renda. O critério de elegibilidade compreende o alcance da atividade-fim da política setorial, se universal, extensível a todos os indivíduos, ou se seletivo, direcionado a segmentos populacionais específicos. Identificada a existência de uma concepção orientada para a seleção, e não para universalização, concentramo-nos na discussão do critério de seletividade, se meritocrático, vinculado ao merecimento individual, ou se residual, destinado a quem não conseguiria, por seu desempenho no mercado, ter acesso aos bens, serviços ou renda propiciados como alternativa pelo Estado. A estrutura organizacional engloba a verificação, se prevista ou imprevista, de uma rede de atendimento e a constituição de uma “porta de entrada” por meio da qual o beneficiário consegue aceder às prestações estatais relativas ao direito analisado. Finalmente, por princípio administrativo entendemos o modo como se articula a gestão dos serviços públicos em cada setor, se pela diretriz da centralização ou da descentralização.

O levantamento dos dados referentes a cada uma das variáveis foi realizado através da consulta às normas gerais que regulamentam cada um dos setores contemplados nessa abordagem comparativa: a) lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que fixa “as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes” (Brasil, 1990); b) lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que “dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social”

(Brasil, 1991); c) lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que determina a “organização da assistência social” (Brasil, 1993); d) lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que institui as “diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1996); e) lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que define as “normas gerais sobre o desporto” (Brasil, 1998). Para coletar as informações, trabalhamos com uma versão eletrônica dessas leis que, embora não substitua o texto do Diário Oficial da União, contempla as alterações que cada uma sofreu nos processos legislativos que se sucederam às respectivas sanções.

NORMAS GERAIS E DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ainda que os processos de formação educacional possam se desenvolver em espaços que não a escola, a lei de diretrizes e bases (LDB) “disciplina a educação escolar que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias” (Brasil, 1996). Quando tratamos da natureza do benefício, temos, pois, que as políticas públicas para o setor têm por atividade-fim a prestação de um serviço, que se traduz na oferta de ensino. Os beneficiários da ação estatal se definem por critérios de elegibilidade distintos, a depender do nível considerado. A educação básica se organiza por um princípio universal, acessível a qualquer pessoa, inclusive àquela que, por qualquer razão, não tenha passado pelas etapas de escolarização na “idade certa”. Contudo, o ensino superior opera sob um modelo de seletividade meritocrática, uma vez que as normas gerais, seguindo as diretrizes constitucionais, determinam que se efetive o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística segundo a capacidade de cada um” (Brasil, 1996).

Este mesmo documento, em consonância, novamente, com a letra da Constituição Federal, pressupõe a coexistência entre o mercado e o Estado na prestação de serviços educacionais. Os estabelecimentos escolares se constituem como “porta de entrada” do sistema, o que significa que, para aceder ao ensino público, benefício provido pela atuação estatal como alternativa ao seu equivalente ofertado pelo setor privado, o indivíduo – seja o próprio usuário ou, no caso de menores de idade, seus responsáveis legais – deve recorrer a uma dessas unidades que compõem a estrutura organizacional arquitetada para o oferecimento do serviço. Administrativamente, o princípio da descentralização direciona a construção de um regime em que cabe a cada ente federativo organizar o seu próprio sistema, em colaboração com os demais, mas devendo observar um conjunto de atribuições e encargos, detalhados, sobretudo, entre os artigos 9º e 11 da LDB.

O dever estatal de afiançar a saúde abrange a elaboração e implementação de políticas públicas de caráter econômico e social “que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a

sua promoção, proteção e recuperação” (Brasil, 1990). Da leitura deste trecho, extraído das normas gerais, depreendemos que, no tocante às políticas de saúde, os benefícios provisionados pelo Estado podem igualmente ser enquadrados sob a categoria de prestação de serviço. Esta é orientada por um critério de elegibilidade universal, ou seja, extensível a qualquer indivíduo em nossa sociedade e, sendo assim, na fixação dos contornos institucionais para este setor não há a previsão legal de um parâmetro de seletividade a delimitar o acesso àqueles benefícios.

O artigo 198 da Constituição Federal de 1988 pressupõe que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada”, constituindo um único sistema, a ser regido, dentre outros, pelo princípio da descentralização (Brasil, 1988). As normas gerais reiteram essas diretrizes, dispondo sobre a constituição do Sistema Único de Saúde (SUS). Da mesma forma, reafirmam o caráter descentralizado da gestão, determinando competências e atribuições, respectivamente, para União, Distrito Federal, estados e municípios. A estrutura organizacional obedece a uma lógica de complexidade crescente, o que significa que os serviços que se revistam de um caráter mais especializado são alcançados pelo usuário como um desdobramento do atendimento recebido a partir de uma das quatro “portas de entrada” do SUS – a) atenção primária; b) atenção de urgência e emergência; c) atenção psicossocial; d) especiais de acesso aberto – estabelecidas pelo decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, que regulamentou² a lei 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Antes de abordarmos as diretrizes jurídico-institucionais para a previdência, é mister introduzir uma breve observação. Indicamos, anteriormente, que o termo “benefício” é empregado, neste trabalho, para se referir a algo que é provisionado pelo Estado e que pode ser acessado pelo indivíduo como alternativa à sua aquisição no mercado, e que categorizamos como serviço ou renda (Marshall, 1967). Na legislação que rege o setor previdenciário, contudo, o vocábulo se reveste de um sentido mais estrito, sendo aplicado para designar, especificamente, uma forma de renda. Sendo assim, a identificação da primeira variável considerada na composição de seu desenho institucional nos é dada

² O “regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei [...] ou prover situações não disciplinadas em lei [...]. O regulamento não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo. Nem toda lei depende de regulamento para ser executada, mas toda e qualquer lei pode ser regulamentada se o Executivo julgar conveniente fazê-lo. Sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei, dentro dos limites por ela traçados, ou completa-la, fixando critérios técnicos e procedimentos necessários para sua aplicação. Na omissão da lei, o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei” (Meirelles, 2011: 132-133). Assim sendo, tomamos os regulamentos das normas gerais como uma extensão das mesmas, e por isso os incluímos dentre as fontes de consulta deste trabalho. Até aqui, dois decretos expedidos pelo Executivo federal regulamentam a lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: a) decreto nº 1.651, de 25 de setembro de 1991; b) decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. O segundo regulamenta a organização do SUS, razão pela qual a ele recorremos para discutir a estrutura organizacional das políticas públicas de saúde.

por essa própria delimitação³. A lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, institui as seguintes espécies de benefícios: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; c) aposentadoria por tempo de serviço; d) aposentadoria especial; e) auxílio-doença; f) salário-família; g) salário-maternidade; h) auxílio-acidente; i) pensão por morte; j) auxílio-detenção. Diferente da educação básica e da saúde, a previdência apresenta um critério de elegibilidade seletivo-meritocrático, na medida em que, para acessar seus benefícios, o indivíduo precisa preencher os requisitos previstos no artigo 11 da citada lei, que remetem à sua performance como agente econômico no mercado.

Dentre os princípios a orientar a previdência social está o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade” (Brasil, 1991). Não obstante, quando consultamos os decretos que regulamentaram a lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o que observamos é que todos eles atribuem a gestão do Regime Geral da Previdência Social à pasta ministerial responsável pelo setor. Ademais, identificamos que apenas um órgão federal é responsável por processar a elegibilidade do segurado (a) e a consequente implantação do benefício previdenciário, qual seja, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Portanto, diferente da educação básica e da saúde, setores em que o indivíduo deve recorrer a uma unidade de atendimento que integra uma rede descentralizada de prestação de serviços que, regra geral, situa em nível municipal a porta de ingresso para o exercício do respectivo direito, no caso da previdência temos uma relação direta entre o beneficiário e a União, mediada pela estrutura organizacional do INSS. Assim, entendemos que se trata de um setor das políticas públicas que opera de forma centralizada.

Conforme o artigo 1º da lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a assistência social se constitui como uma política “não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993). Nos termos encontrados no documento, a ação socioassistencial do Estado se desdobra tanto sob a categoria da prestação de serviços quanto da provisão de renda⁴. Poderíamos aqui considerar que, inversamente à previdência, a inexigibilidade de contribuição, mencionada no excerto acima, confere a este setor das políticas públicas um caráter universal. No entanto, quando nos

³ Entre os artigos 88 e 93, a lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, determina alguns serviços cuja prestação é de responsabilidade do Regime Geral da Previdência Social. Entretanto, considerando que se trata de elementos subsidiários às provisões estabelecidas na forma da lei, nos parece lícito manter o entendimento de que a natureza do benefício previdenciário se enquadra sob a categoria renda.

⁴ No âmbito da assistência social, a provisão de renda contempla tanto o pagamento do benefício da prestação continuada (BPC) – que tem sua base de sustentação no inciso V do artigo 203 da Constituição Federal de 1988, que assegura “um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (Brasil, 1988) – mas também de outras espécies, de caráter descontínuo, a exemplo do que ocorre em situações de calamidade pública. Cabe ressaltar que o programa de transferência de renda intitulado *Bolsa Família* possui, conforme observa Franzese (2010), um desenho institucional diferenciado, apartado do modelo concebido pela lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e pelas alterações que esta sofreu na produção legislativa subsequente à sua sanção. Por esta razão, não incluiremos informações referentes ao mencionado programa neste trabalho.

debruçamos sobre as prestações estatais instituídas pelas normas gerais, o que verificamos é que apresentam um critério de elegibilidade seletivo, de corte residual. Não nos parece ser possível outra conclusão quando observamos os requisitos que o artigo 20 da lei em questão relaciona para que o indivíduo possa fazer jus ao recebimento do benefício de prestação continuada. Na mesma direção, o teor dos parágrafos 1º e 2º do artigo 23, que determinam que a oferta de serviços socioassistenciais visa a amparar, respectivamente, crianças e adolescentes que se encontram em “situação de risco pessoal e social” e “pessoas que vivem em situação de rua” (Brasil, 1993).

A estrutura organizacional por meio da qual o Estado atende aos beneficiários se articula através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que congrega uma rede composta por estabelecimentos mantidos pelo poder público ou por entidades e organizações de assistência social não governamentais credenciadas. A prestação pelos “entes públicos” se efetua por meio das seguintes unidades de atendimento: a) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), vinculado à gestão municipal, ao qual cabe prover “proteção básica”, definida como aquela que “visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”; b) Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), de abrangência e vinculação municipal, estadual ou regional, por meio do qual se oferta a “proteção social especial”, orientada para enfrentar situações em que ocorra “violação de direitos” (Brasil, 1993). O princípio administrativo sobre o qual se erige o SUAS é o da descentralização, sendo que encontramos, nas normas gerais, uma distribuição de competências e atribuições a cada um dos entes federativos.

Mesmo asseverando que o esporte tem como base, dentre outros princípios, o “direito social”, que se caracteriza pelo dever estatal de fomentar as práticas esportivas, a lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, não especifica ou discrimina o que cabe ao Estado prover para fazer cumprir o referido dever. Deste modo, resta indefinida a natureza do benefício a ser provisionado como contrapartida ao reconhecido direito, bem como os critérios de elegibilidade/seletividade das políticas públicas setoriais. Igualmente imprecisa, no plano das normas gerais, é a delimitação de uma estrutura organizacional a que o eventual beneficiário poderia recorrer para ter acesso à prestação estatal no setor. A despeito da imprecisão até aqui registrada, é possível constatar maior clareza quanto à fixação de um princípio administrativo. Trata-se da descentralização, consubstanciada na instituição do Sistema Brasileiro do Desporto, que comprehende, nos termos do artigo 4º, o Ministério do Esporte (ME), o Conselho Nacional de Esporte (CNE), além do “sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade esportiva” (Brasil, 1998).

COMPARANDO DIREITOS: EM BUSCA DAS ESPECIFICIDADES DAS PRÁTICAS ESPORTIVAS

Os quatro elementos escolhidos para ladear o esporte na presente análise não constituem um bloco monolítico, seja sob uma perspectiva regulatória ou executiva. Ao contrário, se diferenciam em muitos aspectos, como, por exemplo, na trajetória histórica de sua institucionalização, na configuração dos grupos de interesse que disputam os rumos decisórios das políticas públicas setoriais, nas crenças e valores que conformam suas respectivas “comunidades epistêmicas”, dentre outros. Todavia, há dois aspectos que os unificam, quais sejam, a inclusão dentre os direitos sociais arrolados no artigo 6º da Constituição Federal e a disposição de uma ossatura jurídica que, mesmo não tendo um formato necessariamente semelhante, converge para uma mesma direção, que é a da provisão pública de bens/serviços/renda que se lhes correspondem e que se apresentam como uma alternativa aos congêneres ofertados pelo mercado. E é justamente esta similitude que nos interessa mais diretamente aqui, e em face da qual nos propomos a confrontar o direito às práticas esportivas.

Imperativo também ponderar que os dispositivos legais que amoldam o desenho institucional das políticas públicas setoriais não podem ser tomados de maneira estática. Ao contrário, é preciso considerar a natureza dinâmica, primeiro, de sua própria existência no ordenamento jurídico e, depois, de sua aplicação prática. Para ilustrar esse dinamismo, tomemos como exemplo o critério de elegibilidade para as políticas públicas de saúde. É lícito asseverar que, dentre os analisados, este é o setor cujo caráter universal é o mais patente, no âmbito das normas gerais. Porém, se em termos de reconhecimento pela legislação a universalidade não admite controvérsias, o mesmo não se pode afirmar quando nos voltamos para a realidade social. Isso porque a efetiva universalização dos serviços de saúde se depara com um conjunto de obstáculos, que englobam desde o déficit de recursos humanos, técnicos e tecnológicos até a desigualdade de acesso ao saneamento básico ou aos componentes nutricionais para a manutenção de uma dieta alimentar que atenda aos parâmetros considerados “saudáveis”.

Feitas essas ressalvas, cumpre observar que, ao proceder à comparação entre o esporte e os demais direitos abordados, o que averiguamos de mais significativo foi a indeterminação, no caso do primeiro, sobre o papel a ser exercido pelo ente estatal. As fontes consultadas nos autorizam a identificar na oferta de ensino, na prevenção, promoção e recuperação da saúde, na provisão de renda e na prestação de serviços socioassistenciais, as contrapartidas aos direitos à educação, saúde, previdência e assistência social, respectivamente. Da leitura da lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, bem como de seus regulamentos, não é possível depreender quais ações cabe ao poder público para garantir o direito às práticas esportivas. Em virtude dessa lacuna, subsistem obscurecidas as respostas às indagações

sobre o que o Estado faz para “fomentar as práticas esportivas” e sobre qual (ou quais) seria(m) os requisitos sociais e demográficos a definir os beneficiários da atuação estatal. O resultado, uma singularidade do setor esportivo, comparativamente aos outros aqui analisados, é que permanece indeterminado, no âmbito das normas gerais, o entendimento sobre a natureza do benefício, os critérios de elegibilidade e seletividade que orientam a ação estatal em matéria de esporte no país.

A referida indeterminação também se verifica no que tange à estrutura organizacional a viabilizar a fruição pelo indivíduo da provisão estatal de bens e serviços esportivos. É possível localizar na instituição escolar, na Unidade Básica de Saúde, na agência do INSS, no CRAS e/ou CREAS as “portas de entrada” para uma rede de atendimento a que o potencial beneficiário deve recorrer para acessar, respectivamente, os bens, serviços e rendas propiciados pelas políticas públicas de educação, saúde, previdência e assistência social. No caso do esporte, essa identificação não ocorre, o que nos parece ser uma consequência lógica de não haver uma delimitação precisa a respeito do que o Estado deve fazer para garantir o exercício do direito às práticas esportivas. Como vimos, ainda que não institua diretrizes para a constituição de uma rede de atendimento, as normas gerais assumem o princípio da descentralização administrativa, que orienta a concepção do Sistema Brasileiro de Desporto. Este, como vimos, congrega o ME, o CNE e os sistemas nacional, distrital, estaduais e municipais, previstos para atuar em regime de colaboração, nos termos do artigo 4º da lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.

O pressuposto legal da coexistência de sistemas esportivos vinculados aos distintos níveis de governo, assim como da ação colaborativa entre cada um deles, nos autorizaria, de início, a estabelecer um paralelo com o modelo adotado pela LDB. Entretanto, afigura-se uma significativa diferenciação entre o arranjo sistêmico concebido para o esporte e aquele projetado para o setor educacional. Na formatação jurídico-institucional da educação, todos os sistemas convergem para um mesmo fim, qual seja, o de prover aos indivíduos o acesso ao ensino em instituições educacionais formais. Para tanto, as normas gerais discriminam competências e atribuições, exclusivas e/ou concorrentes para cada ente federativo. A propósito, isso é algo que também se verifica em relação à saúde e à assistência social, que operam igualmente sob o princípio da descentralização. No caso das práticas esportivas não há semelhante distribuição de tarefas, o que gera uma situação ambígua, uma vez que confere amplas prerrogativas para uma gestão governamental relativamente à implantação de ações direcionadas ao setor, inclusive a de nada fazer a respeito.

Averiguamos, portanto, que as práticas esportivas, quando comparadas à educação, saúde, previdência e assistência social, apresentam uma maior fragilidade quando se trata da criação de mecanismos, por meio da ação estatal, que propiciem efetivamente ao indivíduo uma forma de aquisição de bens e serviços que seja alternativa à obtenção de seus equivalentes no mercado. Isso não

quer dizer que a intervenção estatal em matéria de esporte não contemple essa possibilidade. Em termos operacionais, o que a predominante indeterminação das variáveis contempladas em nossa abordagem significa, é que somente poderemos localizar se as iniciativas estatais cumprem o papel de “desmercadorizar” as práticas esportivas se nos debruçarmos sobre programas e projetos formulados e implementados por governos específicos. Dito de outra maneira, o que o Estado faz, a quem e como, são perguntas cujas respostas sofrerão profunda influência da conjuntura política, sem o contraponto das normas gerais, como tende a ocorrer nos setores em que o desenho institucional que conforma a atuação estatal que se constitui como contrapartida aos direitos sociais é mais consolidado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese não ter sido arrolado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, o esporte foi incluído na carta magna em proximidade com os direitos sociais. Essa aproximação foi – e continua sendo – reiterada nos debates político e acadêmico sobre as políticas públicas para o setor esportivo. Fundamentando-nos em um pressuposto segundo o qual os direitos sociais não podem ser compreendidos apenas em termos de seu reconhecimento legal, mas também, e sobretudo, a partir de arranjos que proporcionem uma diminuição da dependência da performance do indivíduo no processo de acumulação econômica como requisito para aceder a bens e serviços correspondentes a tais direitos, o presente trabalho teve por propósito averiguar a existência de evidências empíricas que consintam a asserção das práticas esportivas como um direito propriamente “social”. Para isso, optamos por uma abordagem que cotejou a arquitetura jurídico-institucional que dirige a ação estatal para o esporte com aquelas que subsidiam a atuação do Estado nos setores da educação, saúde, previdência e assistência social, nas bases estabelecidas pelas respectivas normas gerais.

Ao termo de nosso estudo, o que pudemos constatar é que três são os principais aspectos que distinguem o desenho institucional do esporte daqueles traçados para os demais direitos em análise. Primeiramente, o silêncio da lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, em relação ao que cabe ao Estado fazer para cumprir o seu “dever” para com as práticas esportivas, bem como no tocante a quem a ação estatal se dirige. Em outras palavras, observamos uma indeterminação, no documento, a respeito da natureza do benefício e sobre os critérios de elegibilidade a orientar a formulação e implementação de políticas públicas para o setor. Em segundo lugar, o caráter vago de que se revestem as disposições sobre sua estrutura organizacional. As normas gerais que regem a educação, a saúde, a previdência e a assistência social nos fornecem informações suficientes para localizarmos uma rede de atendimento aos potenciais beneficiários da ação estatal e a configuração de uma “porta de entrada” por meio da qual o indivíduo acessa os bens e serviços cuja oferta visa a garantir os direitos em questão. Completando esse

quadro de vagueza normativa, temos a indefinição sobre as competências e atribuições de cada ente federativo na gestão descentralizada do esporte no país, o que igualmente contrasta com os setores que se fundamentam no princípio da descentralização administrativa.

Embora a análise topográfica do texto constitucional nos remeta a uma aproximação das práticas esportivas com os direitos sociais, o exame das normas gerais que dirigem o setor não nos autoriza a asseverar que o esporte tenha atingido semelhante *status*. Ainda que consideremos que a ordem jurídica não é fixa, é mister reconhecer que a imprecisão legal quanto ao papel a ser desempenhado pelo Estado retrai a elaboração orgânica de uma alternativa que permita aos indivíduos substituir a aquisição de bens e serviços esportivos no mercado por um equivalente ofertado por agência estatal. Isso não impede que iniciativas governamentais específicas operem, empiricamente, no sentido de diminuir o condicionamento do acesso às práticas esportivas à performance do indivíduo no processo de acumulação econômica. Contudo, tais iniciativas tendem a se revestir de uma maior transitoriedade e de uma maior dependência da conjuntura política mais imediata, quando comparadas àquelas relativas à educação, saúde, previdência e assistência social. Possuindo, como direitos sociais, uma ossatura jurídica mais sólida, estes últimos encontram, ainda que não sem adversidades e conflitos, condições de maior eficácia em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em <<http://goo.gl/zaRrL>>. Acesso em: 06 fev. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Brasília, DF, 1990. Disponível em <<http://goo.gl/WCrF6>>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília, DF, 1990. Disponível em <<http://goo.gl/IR3cg>>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Brasília, DF, 1990. Disponível em <<http://goo.gl/K55CGX>>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF, 1996. Disponível em <<http://goo.gl/hvB4b>>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Brasília, DF, 1996. Disponível em <<http://goo.gl/jaJ2Lm>>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BRASIL. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011**. Brasília, DF, 2011. Disponível em <<http://goo.gl/AbKb6>>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- COHN, G. (2010). Introdução. In: **Weber: sociologia**. 7ed. Org. Gabriel Cohn. Coordenação Florestan Fernandes. São Paulo: Ática.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, n.24, p.85-116.
- FRANZESE, C. (2010). **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

MARSHALL, T.H. (1967). Cidadania e classe social. In: **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar.

MEIRELLES, H.L. (2011). **Direito administrativo brasileiro**. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores.