

PANORAMA SOBRE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO ESPORTE NO BRASIL

Pedro Athayde¹
Miguel Carvalho²
Wagner Matias³
Fernando Carneiro⁴
Samir Santos⁵

RESUMO

Este artigo corresponde a estudo introdutório - de caráter mais geral - sobre o conjunto das leis que normatizam o esporte brasileiro. A pesquisa teve como objetivo analisar o conteúdo da legislação esportiva produzida em âmbito federal, identificando os avanços e recuos referentes à consolidação do direito ao esporte desde sua constitucionalização no Brasil até 2014. O estudo caracteriza-se como uma pesquisa social qualitativa, tendo como suporte metodológico algumas etapas do procedimento de análise de conteúdo. A análise dos instrumentos infraconstitucionais reforçou a hipótese inicial de pesquisa, em que apontávamos para um provável predomínio dos interesses liberalizantes, sobretudo aqueles relacionados ao processo de mercantilização esportiva. Ao mesmo tempo, localizamos outras características não previstas nos pressupostos originais, a saber: *i*) a influência do futebol – detentor de grande capital simbólico e econômico – no interior das leis esportivas; e *ii*) a presença do direito ao esporte em normas não consideradas como esportivas.

Palavras-chave: Legislação Esportiva; Constitucionalização; Direito ao Esporte; Mercantilização do Esporte

- 1 Doutor em Política Social. Professor da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília (UnB). Brasília/Distrito Federal, Brasil. E-mail: pedroavalone@gmail.com
- 2 Graduando em Educação Física. Universidade de Brasília (UnB). Brasília/Distrito Federal, Brasil. E-mail: miguelee11@gmail.com
- 3 Doutorando em Educação Física. Professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Universidade de Brasília (UnB). Brasília/Distrito Federal, Brasil. E-mail: wagner.matias@outlook.com
- 4 Doutorando em Educação Física. Professor do Instituto Federal de Goiás (IFG). Uruaçu/Goiás, Brasil. E-mail: fernandohenriquesc@gmail.com
- 5 Mestre em Educação Física. Professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal. Universidade de Brasília (UnB). Brasília/Distrito Federal, Brasil. E-mail: samucaedfi@gmail.com

INTRODUÇÃO⁶

Podemos afirmar - baseado em autores como Linhales (1996), Manhães (2002) e Castellani Filho (2008) - que uma convivência - de forma orgânica - entre Estado e esporte no Brasil tem início durante o Estado Novo (1937-45), nomeadamente no primeiro governo de Getúlio Vargas. Circunstâncias episódicas - diretamente ligadas ao esporte (semi)profissional - fizeram com que o Governo Federal direcionasse suas atenções para a organização esportiva e decidisse agir sobre o setor. Diante dessa decisão, em 1941, foi construída a primeira norma jurídica para o esporte nacional, consubstanciada no Decreto-lei nº. 3.199, cujo objetivo principal era estabelecer as bases de organização dos desportos em todo o país. Inicia-se uma relação na qual o Estado toma para si o controle e a direção do esporte, reproduzindo uma intervenção autoritária, tecnocrática e hierárquica, características que refletiam o *modus operandi* daquele governo.

O ocaso do Estado Novo possibilitou que o país vivenciasse uma breve experiência democrática, sobretudo a partir da constituição de 1946. Trata-se de um período denominado de “democracia populista”, que propiciou a incorporação das classes populares que emergiam do desenvolvimento urbano e industrial. No entanto, no tocante à relação entre Estado e esporte não foram produzidas transformações estruturais ou relevantes. Segundo Veronez (2005, p.199), “[...] em que pese o processo de democratização instaurado na sociedade brasileira, o padrão de relação entre o Estado e o setor esportivo não sofreria mudanças significativas”.

O início da autocracia burgo-militar fortaleceu a ingerência da instituição militar na organização e administração do esporte nacional, consolidando traços marcantes e históricos do convívio entre Estado e esporte no Brasil. Resumidamente, concretizou-se um cenário no qual, de um lado, tivemos uma ação estatal de natureza interventora e antidemocrática e, de outro lado (mas sem qualquer oposição), um setor esportivo que - devido a seu caráter conservador - se mostrou sensível a uma gestão despótica desde que mantidos seus privilégios (ATHAYDE, 2014).

Conforma-se um período no qual é engendrado o projeto de massificação do esporte a partir de um modelo de feição piramidal que, de acordo com Castellani Filho (2008), tinha como objetivo a extração de grandes atletas para o esporte de alto rendimento - localizados no ápice da pirâmide, ao passo que a expansão da prática esportiva para a população brasileira por meio do ambiente escolar e de programas de massa⁷ para a classe trabalhadora garantiriam uma ampla base para esse processo seletivo.

A abertura político-democrática, na segunda metade da década de 1980, estreou o recente e frágil processo histórico de restabelecimento da democracia brasileira. Uma conquista resultante da somatória entre a intensa mobilização social que caracterizava o cenário nacional e o esgotamento dos expedientes coercitivos do regime autocrático burguês-militar. Não obstante sua brevidade, é importante reconhecer que representa o mais extenso período de vigência do Estado democrático de direito na história do país.

6 A referida pesquisa contou com apoio do Edital ProlC/DPP/UnB – PIBIC (CNPq) 2014/2015.

7 Destacam-se, neste caso, a campanha “Mexa-se” e o Programa Esporte para Todos (EPT).

Nessa nova conjuntura social, setores ligados ao esporte se mobilizaram em prol do descolamento/autonomização da organização esportiva da estrutura estatal, proposta maquiada pela tergiversação de uma suposta democratização e modernização esportiva. Todavia, o que se observou foi a pavimentação de um caminho direcionado à consolidação de um projeto de liberalização do setor esportivo.

Contra o poder do Estado, autoritariamente exercido, a comunidade esportiva demandava autonomia de ação e organização, sem, contudo, debruçar-se sobre estratégias que substanciassem a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, das instituições que deveriam garantir tanto o processo quanto os resultados da esperada democratização (LINHALES, 1996, p. 170).

Sem embargo dos embates entre setores progressistas e conservadores que inviabilizaram maiores avanços durante Assembleia Nacional Constituinte, o conteúdo do texto constitucional - promulgado sob a alcunha de “Constituição Cidadã” – ilustra, com algumas limitações, a preocupação da sociedade com o resgate e ampliação dos direitos de cidadania. Entretanto, decorridos quase de vinte e oito anos de sua promulgação, nos deparamos com um contexto social no qual os direitos sociais (moradia, educação, saúde, cultura, lazer etc.) são acometidos por uma visão minimalista de Estado, sufocando o investimento social e impossibilitando o exercício pleno desses direitos.

O esporte aparece no *caput* do artigo nº 217 da CF de 1988 como um direito de cada cidadão e um dever do Estado, inferindo-se desse disposto a noção de responsabilização estatal pela oferta desse direito. Contudo, os próprios incisos do artigo 217 demonstram um conteúdo híbrido na tentativa de acomodar os interesses públicos e privados ligados ao esporte no interior do texto normativo. Ademais, os dispositivos legais pós-constitucionais caracterizam-se por uma modernização conservadora, marcada pelo confronto entre os interesses liberalizantes — que buscavam autonomia de mercado para o esporte — e os interesses conservadores, que entendiam essa liberalização como uma ameaça ao poder constituído oligarquicamente (LINHALES, 1996).

Mudanças mais recentes na direção das políticas esportivas alimentaram a expectativa de uma democratização do Esporte guiada pela compreensão desse fenômeno como parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, por conseguinte, passível – por direito – de ser por ela apreendido (CASTELLANI FILHO, 2008). No entanto, a esperança traduzida em possibilidade histórica não se consubstanciou em realidade concreta, frustrando a expectativa de muitos e empurrando para frente a materialização do que ainda permanece no universo da abstração jurídica (ATHAYDE, 2014).

Considerando essa trajetória histórica da legislação esportiva, instiga-nos compreender quais são os objetivos aparentes, os interesses e grupos de pressão que influenciam na configuração do arcabouço legal dedicado ao esporte brasileiro? Nesse sentido, esta pesquisa teve como objetivo analisar o conteúdo da legislação esportiva produzida em âmbito federal, identificando os avanços e recuos no tocante à consolidação do direito ao esporte desde sua constitucionalização no Brasil (CF de 1988) até 2014 (ano de realização da Copa FIFA no país).

O problema e objetivo acima estão amparados na seguinte hipótese inicial de pesquisa: a preocupação com a democratização do direito ao esporte, parcamente assegurada no texto constitucional, foi ressignificada e redirecionada em prol dos interesses liberalizantes e de uma visão minimalista de Estado. Essa transformação foi operada a partir dos instrumentos infraconstitucionais, que se dedicaram a consolidar o processo de mercantilização do esporte, adequando-o às exigências e regras do mercado, bem como fortalecendo a autonomia das entidades de administração e prática esportiva ainda que solidamente amparadas pelo Estado, especialmente no que concerne ao seu financiamento.

MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa social qualitativa, dedicando-se ao desvelamento dos processos inerentes a um determinado aspecto da realidade social (MINAYO, 2007). Neste caso, a dimensão da realidade analisada diz respeito ao processo de consolidação do direito ao Esporte no Brasil, mais especificamente, os avanços e recuos na esfera da legislação esportiva passados mais de 25 anos de positivação⁸ deste direito em texto normativo (constitucional).

Para analisar os aspectos destacados acima, concebemos um delineamento metodológico referenciado nas etapas de um processo de trabalho científico em pesquisa qualitativa, descrito por Minayo (2013), a saber: a) fase exploratória; b) trabalho de campo; c) análise e tratamento do material empírico e documental. A fase exploratória correspondeu à realização da revisão bibliográfica. Apesar de não realizarmos um trabalho de campo propriamente dito, essa etapa equipara-se à pesquisa documental na qual ocorreu o levantamento da legislação esportiva. Os documentos coletados na fase anterior foram organizados e filtrados e, por fim, passaram pelas etapas do procedimento de análise de conteúdo, tendo como parâmetro as construções de Bardin (1977) e Franco (2008).

A luz da teoria social marxiana, adotamos como pressuposto teórico-metodológico a necessidade de desvelamento da essência dos fenômenos, comumente obliterada pela expressão aparente. A consecução desta tarefa demanda um método dialético capaz de saturar o objeto analítico de determinações, o que, por conseguinte, exige um sujeito investigativo suficientemente enriquecido para realizar essas mediações. Nesse sentido, a revisão bibliográfica teve como objetivos: a) construção de quadro teórico-conceitual e b) qualificação dos pesquisadores. A consecução desses fatores tornou possível um olhar mais apurado sobre o objeto de pesquisa, uma melhor delimitação do escopo e um aperfeiçoamento das suposições introdutórias. Durante essa etapa, realizamos a leitura de obras de referência sobre o tema das políticas públicas e sociais, tanto no contexto geral, quanto especificamente ligadas ao esporte.

8 A positivação é o mecanismo pelo qual as normas positivas são criadas a partir de uma decisão, individual ou coletiva.

Segundo Lüdke e André (1986), a pesquisa documental constitui um valioso instrumento metodológico, seja complementando as informações obtidas por outros procedimentos pré-analíticos, seja revelando novas questões investigativas sobre o problema levantado. Os documentos constituem fonte qualitativa de pesquisa da qual podem ser extraídas informações necessárias à confirmação das hipóteses iniciais do pesquisador, bem como para a própria análise do objeto.

A pesquisa documental compreendeu o levantamento da legislação esportiva produzida em âmbito federal após a promulgação da CF de 1988, encerrando nossa busca em 2014, ano em que o país sediou a Copa do Mundo FIFA. Devido a sua natureza, é possível afirmar que nosso *corpus* de análise foi composto, exclusivamente, por fontes primárias (ou seja, documentos sem prévio tratamento analítico). A procura e localização do ordenamento legal esportivo realizou-se por meio de busca no Portal da Legislação da Governo Federal⁹, *site* que possibilita a execução de pesquisa simples e avançada, filtrando os documentos por: (i) tipo de ato; (ii) situação; (iii) ano; (iv) data; (v) número; (vi) chefe de governo; (vii) origem etc. A busca inicial no *site* adotou o formato simples a partir dos descritores “esporte” e “desporto” - uma vez que a legislação esportiva brasileira por tradição luso-fônica adota ambos os termos – e retornou o total de 1070 documentos.

O tratamento do conjunto da legislação coletado respeitou os procedimentos apresentados por Minayo (2013), quais sejam: a) ordenação dos dados; b) classificação dos dados; c) análise propriamente dita. Para ordenar e classificar os dados, utilizamos seis etapas de filtragem – sendo algumas delas pertencentes à análise de conteúdo proposta por Franco (2008), a saber: (i) tipo de ato, adotamos apenas Decreto-Lei (DEL), Lei Complementar (LCP) e Lei Ordinária (LEI); (ii) ano de publicação, mantivemos os documentos legais publicados após a CF/1988 até Dezembro de 2014; (iii) situação, contemplamos tão-somente a legislação sem revogação expressa; (iv) leitura flutuante¹⁰, tomando como referência as ementas das leis, para excluir aquelas que não diziam respeito direta ou indiretamente à questão do direito ao esporte; (v) redundância ou convergência, verificamos a duplicidade dos documentos, ou seja, quais eram citados tanto no descritor “esporte”, quanto no “desporto”; (vi) leitura de conteúdo, na qual um exame mais cuidadoso do texto completo das leis, possibilitou a supressão daquelas cujo conteúdo não se referiam - na essência - a mecanismos necessários à garantia do direito ao esporte.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A aplicação dos três filtros (tipo de ato, ano de publicação e situação) fez com que nosso *corpus* inicial de análise passasse de 1070 documentos para apenas 187 normas jurídicas, sendo todas do tipo Lei Ordinária (LEI), divididas em 101 para o descritor “esporte” e 86 para “desporto” – conforme Gráfico 1.

9 Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> >. Acesso em: 05 nov. 2015.

10 Segundo Franco (2008, p. 52), a leitura flutuante é uma das etapas de pré-análise e tem como objetivo estabelecer um contato inicial “com os documentos a serem analisados e conhecer os texto e as mensagens neles contidas”.

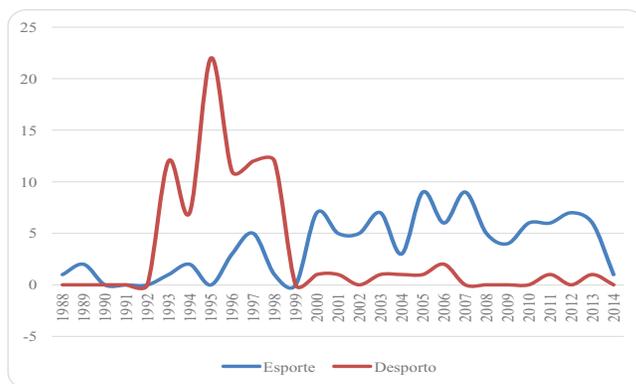


Gráfico 1 – Distribuição temporal das Leis Ordinárias com os descritores “esporte” e “desporto” – 1988 a 2014
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria).

Os dados primitivos apresentados pelo gráfico acima demonstram – sobretudo no descritor “esporte” - uma tendência de crescimento, a partir de 1999/2000, da produção de legislação esportiva, acompanhada por quedas acentuadas nos anos de 2004, 2009 e 2014. Ao mesmo tempo, é possível perceber uma preferência do legislador pelo uso do vocábulo “esporte” nos documentos expedidos mais recentemente, abandonando uma tradição luso-fônica presente no texto jurídico até o ano de 1999.

Após a aplicação do quarto filtro, que contemplou a leitura flutuante da ementa das legislações, restaram 42 documentos no descritor “esporte” e 22 em “desporto”, totalizando 64 normativos – vide gráficos 2 e 3.

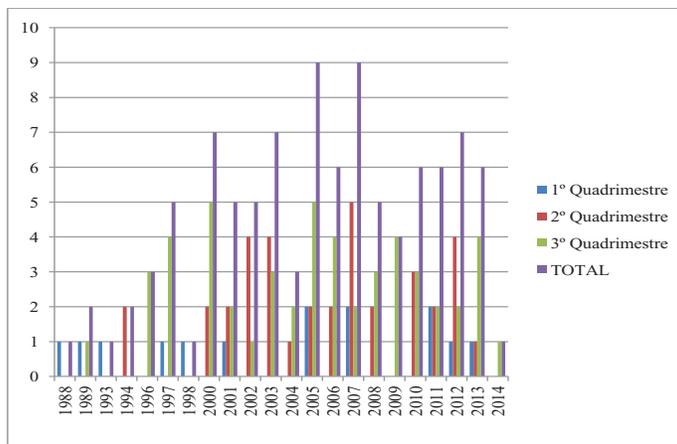


Gráfico 2 – Distribuição quadrimestral (1988 a 2014) das Leis Ordinárias com o descritor “esporte”, após leitura flutuante
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria).

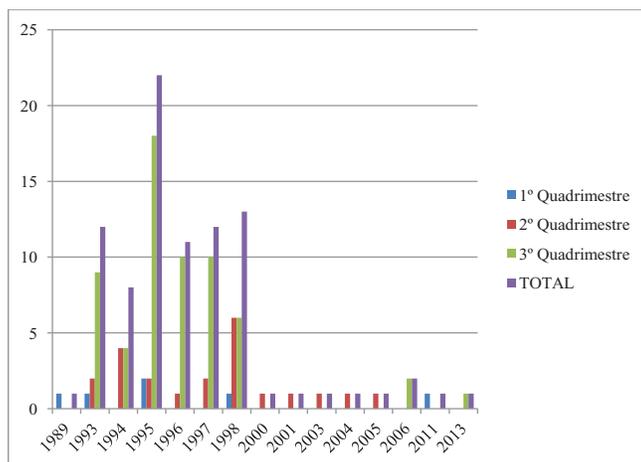


Gráfico 3 – Distribuição quadrimestral (1988 a 2014) das Leis Ordinárias com o descritor “desporto”, após leitura flutuante.
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria).

Os Gráficos 2 e 3 comprovam uma concentração das publicações da legislação esportiva - em âmbito federal - no segundo e terceiro quadrimestres anuais, salvo as exceções dos anos de 1998 e 2011. Não obstante a necessidade de investigação mais apurada, esse comportamento é mais um reflexo do labiríntico trâmite legislativo brasileiro, por vezes, acompanhado por discussões e acordos que refletem uma cultura corporativa e expressam a hegemonia da pequena política¹¹ no país. Ademais, é provável que exista aqui uma relação com as indefinições políticas e orçamentárias que caracterizam o início de calendário da gestão pública, fazendo com que *policy makers* e tomadores de decisão prorroguem suas decisões e prioridades para um cenário mais estável e seguro, o que, por sua vez, tem implicações também no âmbito legislativo.

Ao aplicarmos o filtro de redundância ou convergência, verificamos a existência de 10 documentos duplicados, restringindo nosso *corpus* de análise para 54 documentos, sendo 32 relacionados ao descritor “esporte”, 12 a “desporto” e 10 a ambos os termos. No sexto e último filtro encarregamo-nos de realizar uma leitura do conteúdo das leis, exercício que possibilitou identificar os avanços e limites existentes na legislação esportiva brasileira, os quais passamos a apresentar na sequência deste artigo. Cabe destacar que - a partir dessa filtragem final – foi possível categorizar o conjunto da legislação, separando-a da seguinte forma: a) **Grupo 1** – 6 documentos que tratam ou referem-se diretamente ao direito ao esporte; b) **Grupo 2** - 5 leis que abordam tangencialmente o assunto; e c) **Grupo 3** – 43 instrumentos legais que não legislam sobre o tema do direito ao esporte – vide Gráfico 4.

11 Para Coutinho (2010, p. 32), a pequena política ocorre “quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa, portanto, a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração existente”.

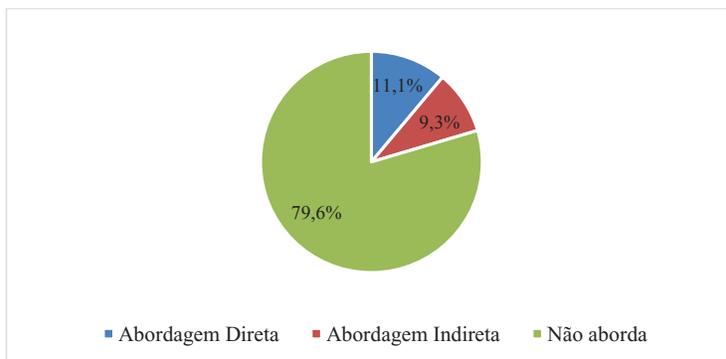


Gráfico 4 – Direito ao esporte na legislação esportiva (1988-2014).
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria).

Conforme demonstra o gráfico acima, a maior parte da legislação analisada (43 documentos) não se dedica a regulamentar a questão do direito ao esporte, assunto incorporado à esfera jurídica brasileira pela Constituição Federal de 1988. Todavia, é mister destacar que dezoito normas jurídicas do Grupo 3 apresentam termos, conceitos ou proposições vinculadas a interesses do mercado/indústria esportiva e/ou do futebol (Gráfico 5).

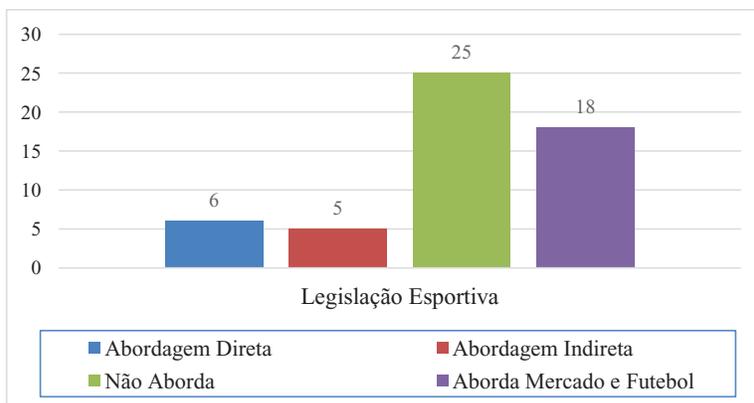


Gráfico 5 – Temas da legislação esportiva (1988-2014).
Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria).

A inclusão dos seis documentos na categoria de “abordagem direta” considerou a natureza mais geral da Lei - ou seja, seu escopo principal -, bem como a presença de termos relacionados à perspectiva de garantia de direitos. Quanto à natureza ou objetivo, verificamos que três normas dizem respeito ao estabelecimento e à alteração de normas gerais sobre o esporte (Leis 9.615/1998; 10.264/2001; 10.672/2003); uma refere-se à

estrutura organizacional do Governo Federal, incluindo a criação do Ministério do Esporte (Lei 10.683/2003); por fim, temos duas legislações que não podem ser adjetivadas de esportivas, pois encarregam-se de estabelecer o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) e o Estatuto da Juventude (Lei 12.852/2013).

No primeiro grupo, composto pelas leis que instituem as normas gerais para o esporte, destaca-se a presença da Lei Pelé (9.615/1998), principal norma jurídica esportiva vigente. Inicialmente, constatamos que o ano de publicação dessa Lei (1998) coincide com o marco temporal que registra o crescimento no número de instrumentos legais relacionados ao tema do esporte (Gráfico 1). Depreende-se dessa constatação que a Lei Pelé funcionou como um elemento fomentador (gatilho) para a legislação esportiva, estimulando a produção de normas jurídicas, seja para sua reformulação e atualização, seja para detalhar assuntos genericamente abordados por essa lei.

No entanto, outro aspecto de destaque é que o conteúdo da Lei Pelé, bem como das leis que a sucederam e modificaram, é fortemente influenciado pelas questões referentes à profissionalização e mercantilização do esporte, sofismados pelo discurso de uma necessária modernização da estrutura esportiva. Em síntese, trata-se de adaptar a organização e a estrutura do esporte brasileiro às demandas do mercado e de uma sociedade guiada pela busca incessante de lucro – objeto que se realiza mediante uma construção ideocultural que alimenta e impulsiona o desejo pelo consumo descomedido. No âmbito esportivo, tais interesses são majoritariamente representados por uma pujante indústria esportiva de bens e serviços, aliada à esfera do entretenimento e dos meios de comunicação de massa.

Para Athayde (2014), a modernização do esporte brasileiro – a exemplo de outros projetos de mudança do país - foi inconclusa e conservadora, uma vez que necessitou acomodar privilégios anteriormente concedidos, conformando alianças entre setores modernos e arcaicos.

[..] a modernização proposta pela nova elite esportiva – que ocupou a burocracia estatal – para ser levada a seu desfecho obrigou essa mesma elite a fazer pactos com os grupos que ela pretendia ver extintos com a implementação do projeto de modernização. Por conseguinte, a modernização almejada foi conservadora e não rompeu com as estruturas antigas, “feudais”, “cartelizadas”, além de ter mantido intocados os principais interesses particularistas daquela fração do setor esportivo nacional (p.176).

Ademais, registra-se a forte influência exercida pelo futebol no conteúdo da Lei Pelé – manifesta na própria alcunha atribuída a essa Lei. Outra demonstração clara da influência do futebol localiza-se na proposta originária, o PL n.º 1.159/1995, apresentado pelo deputado Arlindo Chinaglia do PT/SP. Não obstante a finalidade da proposta fosse “instituir normas gerais sobre o desporto”, sua justificativa foi “a extinção do Instituto do Passe na Legislação Desportiva Nacional”¹². Destarte, observamos que o futebol assume

12 A Lei do Passe, que vigorava desde 1976 (Lei nº 6.354), mantinha os atletas vinculados aos clubes, mesmo após o término dos contratos. A justificativa apresentada era que o passe existia para garantir os investimentos dos clubes em relação a seus jogadores. Todavia, essa exorbitância jurídica engendrava um cenário no qual o atleta tomava-se uma mercadoria ou propriedade do clube.

o *status* de modalidade esportiva parâmetro ou norteadora para definição das questões atinentes à regulação profissional dos atletas e à organização da justiça desportiva. Nesse sentido, é possível afirmar que a legislação reproduz e reforça a monocultura esportiva, observada - em larga medida - na grade de programação dos meios de comunicação e em ambientes escolares do país.

Ainda neste primeiro grupo de legislações com abordagem direta do tema “direito ao esporte”, ressalta-se o fato de localizarmos em leis externas à esfera esportiva uma perspectiva mais clara sobre a importância de garantia de direitos ao conjunto dos cidadãos. Vale mencionar que tais documentos utilizam de forma expressa o termo “direito ao esporte”. No âmbito da legislação esportiva, identificamos o uso de outros termos, tais como: direito individual; democratização; direito social; descentralização; dever do Estado; exercício da cidadania; e patrimônio cultural do brasileiro. É preciso reconhecer que a presença dessas expressões sinaliza para uma preocupação com a garantia do esporte como direito de cidadania e, portanto, não se trata de uma constatação irrelevante.

Os resultados apresentados até o momento poderiam colocar em xeque nossa hipótese inicial, confirmando a existência de uma intencionalidade - na esfera legislativa infraconstitucional - em garantir o acesso ao esporte como direito, conforme promulgado na CF de 1988. Todavia, uma análise mais sensível demonstra que os termos destacados no parágrafo acima são, por vezes, mecanismos utilizados como mero exercício de retórica. Nessa função, acabam compondo uma das estratégias discursivas de camuflagem dos reais interesses do campo conservador do setor esportivo.

Em relação ao “campo conservador”, é intrínseca à compreensão que essas entidades esportivas possuem sobre o fenômeno esportivo a negação de seu status de direito. Excetuando-se a utilização como estratégia retórica para captar recursos públicos, passa ao largo dessas organizações o debate sobre o esporte como direito de cidadania ou *satisfator* de necessidades básicas. Em sintonia com o grande capital e com a evolução do processo de mercantilização da vida humana, o campo conservador opera na lógica econômico-corporativa, dentro de uma visão empresarial, amenizada por eufemismos como: espírito olímpico, *fair-play*, responsabilidade social etc. (ATHAYDE, 2014, p. 23-24).

Para ratificar nosso pressuposto, cabe destacar a desproporção no conjunto geral da legislação entre aquelas que tratam direta e indiretamente do direito ao esporte (11) em comparação com as que legislam sobre o futebol e as demandas mercadológicas do esporte (18). Além disso, mesmo no interior dos documentos que trazem no seu texto termos ligados ao direito ao esporte, evidencia-se o predomínio de artigos relacionados aos temas do mercado/indústria esportiva e ao futebol.

O segundo grupo - formado pelas cinco leis da categoria “abordagem indireta” - na sua maioria se refere à criação e promoção de programas e projetos de caráter social e esportivo. Guiadas por esse objetivo, apresentam conceitos que podem, *a priori*, representar uma perspectiva de direito, quais sejam: esporte educacional; inclusão social; risco e vulnerabilidade social. Em relação a essas expressões, cabe destacar que - a despeito da

tentativa do Decreto 7.984/2013 de esmiuçar o conceito de esporte educacional - resiste no interior do debate acadêmico da Educação Física discussões acerca da imprecisão desse conceito, produzindo impacto negativo sobre as políticas públicas, sobretudo no que diz respeito à distribuição e destinação dos recursos públicos (REIS et al., 2015).

As demais palavras, aparentemente, evidenciam uma conotação e/ou preocupação social. De acordo com Mascarenhas (2008), a inclusão social e a cidadania são metamorfoseadas, incorporando novas qualidades, atributos e sentidos que forjam a coesão e o consenso em torno do conjunto de políticas sociais em curso no país¹³.

Segundo Athayde (2014), a defesa em torno do combate às situações de risco e vulnerabilidade social é uma visão importada do modelo de “gestão social do risco”, construído pelos organismos internacionais¹⁴. O Banco Mundial (BIRD) operou uma reconfiguração nas políticas de proteção social, norteando-as por uma matriz, de raiz liberal, voltada à “administração ou gestão do risco social” e focada nos segmentos populacionais em “situação de vulnerabilidade”. Iamamoto (2010) afirma que essa inflexão encontra suporte acadêmico em teóricos de amplo reconhecimento na sociologia europeia, especialmente Ulrich Beck e Anthony Giddens. A preocupação que se apresenta é a de que a assunção dessa lógica comprometa a perspectiva de universalismo de direitos e promova uma privatização das políticas sociais, caminhando na contramão da democratização e da elevação do padrão de atendimento dos serviços sociais básicos, incluindo as políticas esportivas.

Devido à presença significativa de outros temas e termos referentes a prática esportiva no país, optamos por incluir um terceiro grupo de legislação em nossas problematizações. Trata-se do conjunto de normas jurídicas dedicado à regulamentação do esporte frente às exigências do mercado e da organização do futebol nacional.

Nesse grupo, incluímos 21 documentos, direta e indiretamente vinculados ao processo de mercantilização do esporte. Esse conjunto documental pode ser dividido em quatro blocos, a saber: a) profissionalização do esporte e sua regulamentação; b) fontes de financiamento direto e indireto para o esporte de rendimento; c) regras de exceção em razão da realização dos megaeventos esportivos; d) normas para a proteção ao torcedor, à organização e ao financiamento do futebol.

O primeiro bloco é composto por leis que buscam estabelecer regramento para o exercício profissional do esporte, fixando regras para o estabelecimento de contrato formal de trabalho. Ao mesmo tempo, regulamenta o funcionamento das entidades de administração e prática esportiva, garantindo a essas autonomia de gestão e funcionamento, bem como a condição de entes com fins lucrativos para exploração comercial e econômica da atividade esportiva.

13 Conforme dados do Diagnóstico Nacional do Esporte- Caderno I- (BRASIL, 2015), o futebol é o esporte mais praticado no Brasil. Cerca de 42% da população brasileira que faz algum exercício físico ou esporte joga futebol.

14 Para Fagnani (2012), o modelo de proteção social proposto atualmente pelos organismos internacionais coloca em prática a iniciativa do Piso de Proteção Social (PPS). De acordo com o autor, trata-se de uma proposta para a seguridade social influenciada pelo modelo de “gestão social do risco” e baseada em uma perspectiva liberalizante que prega a transferência de renda aos mais pobres como mecanismo de garantir no mercado o acesso aos serviços básicos. Dentro dessa lógica, programas de transferência de renda, ações como microcrédito e outras voltadas para a mística do empreendedorismo passam a ser recomendadas na “redução dos riscos” dos mais pobres.

Para Schmitt (2004 *apud* VERONEZ, 2005, p. 284), “o princípio constitucional que garantiu a autonomia das entidades esportivas não pode ser interpretado como independência e, muito menos como soberania”. Tal distorção interpretativa já era alvo de preocupação de um dos protagonistas da proposta de constitucionalização do esporte, devido ao receio de fortificação dos “feudos esportivos do país”, favorecendo “o fortalecimento das estruturas arcaicas e os interesses dos senhores feudais do esporte brasileiro” (TUBINO, 1996, p. 83). No entanto, de acordo com Castellani Filho (2008), o que se verificou na prática foi o predomínio da ideia de que a base organizativa da estrutura esportiva precisava ser gerenciada por entidades de personalidade jurídica de direito privado que – para preservar sua autonomia - deveriam inibir a presença do Estado.

O segundo bloco traz uma ampla gama de assuntos, tais como: renúncia e isenção fiscal; regras de patrocínio e uso de imagem dos esportistas e associações esportivas; auxílio financeiro para atletas (Bolsa-Atleta, 10.891/2004); criação de fontes de financiamento para o esporte olímpico e paraolímpico (Lei Agnelo-Piva, 10.264/2001). Não obstante a variedade de assuntos tratados, é possível identificar um núcleo comum nesse conjunto de documentos, essa unidade refere-se ao esforço do Governo Federal - incluindo a prerrogativa legislativa - de ampliar e diversificar as fontes de atendimento ao chamado esporte de alto rendimento. Para autores da Educação Física (CASTELLANI FILHO, 2008; CASTELAN, 2011; MATIAS et al., 2015), esse direcionamento consagra desatendimento a preceito constitucional. A análise das fontes extraordinárias e indiretas destinadas ao esporte ratifica essa hipótese.

Trabalho de Teixeira et al. (2015) demonstra, a partir de diferentes fontes de financiamento, o relevante quantitativo de recursos públicos destinados ao fomento do esporte de alto rendimento, especialmente a parcela vinculada aos grandes eventos esportivos. Essa relação é expressa, sobretudo, no favorecimento a determinadas entidades de administração esportiva com maior potencial de resultados positivos (ganho de medalhas) nesses eventos. Especificamente no que tange ao esporte olímpico e paraolímpico, Teixeira et al. (2015) evidenciam que, entre 2009 a 2012, foram repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) - via Lei Agnelo-Piva¹⁵ - mais de 677 milhões de reais, sendo que menos de 40% desse montante foi destinado às Confederações esportivas. Essa disparidade sinaliza que um percentual mínimo do montante captado pela Lei nº.10.264/2001 chega às mãos dos atletas.

Já o terceiro bloco é composto por leis de exceção mais recentes, cujo objetivo visa a adequação do arcabouço legal brasileiro às exigências estabelecidas pelas entidades internacionais de administração do esporte e aos compromissos firmados para que o país sediasse os megaeventos esportivos (Leis 12.396/2011; 12.663/2012; 12.780/2013; 12.933/2013). Tais legislações versam sobre exceções impostas às regras aduaneiras e tributárias do país, que, *grosso modo*, beneficiaram – e beneficiarão – as entidades esportivas internacionais (Federação Internacional de Futebol- FIFA e Comitê Olímpico Internacional- COI), bem como seus parceiros comerciais. Além disso, esse arcabouço

15 Esse instrumento jurídico estabelece que 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país sejam repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB).

legal favorece a consolidação de um planejamento estratégico moderno aliado a ideia de um urbanismo *ad hoc* - propostas criticadas por Vainer (2011) e Garcia et al. (2011) – uma vez que tendem consubstanciar uma reestruturação urbana sob a primazia do mercado e da especulação imobiliária.

Por fim, o último bloco abrange a parcela da legislação atinente ao futebol, que se propõe a estabelecer padrões mínimos de qualidade para que o torcedor possa frequentar os estádios brasileiros. Nesse sentido, destaca-se a criação do Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/2003), que diferentemente do Estatuto do Idoso e da Juventude não se encarrega de abordar o direito ao esporte. Ao contrário disso - amparado pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) - constrói um texto que consolida a imagem do torcedor-cliente, mais um dos reflexos da mercantilização do fenômeno esportivo. Em certa medida, trata-se de uma construção simbólica associada à visão do cidadão como consumidor, noção que, segundo Carvalho (2012), afasta o sujeito de preocupações com a política e com os problemas coletivos.

Concomitantemente, é produzida a Lei nº. 11.345/2006 (Timemania) para criação de fonte para refinanciamento da dívida dos clubes e garantir sua sustentabilidade financeira. O insucesso desse instrumento e a gestão ruínosa dos clubes de futebol no Brasil ficam manifestas, uma vez que, recentemente (06/08/2015), foi aprovado novo mecanismo para saneamento fiscal dos clubes, nos referimos ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT (Lei nº 13.155/2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da legislação esportiva desenvolvida neste trabalho confirma que, a despeito das expectativas por mudanças engendradas em 2003, o avanço na esfera legal acerca do direito ao esporte foi reduzido ou inexistente. A preocupação com a temática não se constituiu em foco de atenção por parte de nossos legisladores (Executivo e Legislativo). Dessa forma, observamos que o preceito constitucional de garantia do esporte como direito de cidadania foi atropelado por interesses mais imediatos.

A importância política - e sobretudo econômica - do esporte moderno se impuseram como demandas de solução mais urgente aos governos do último quarto de século. Por conseguinte, a legislação encarregou-se de modernizar a estrutura esportiva brasileira, atendendo aos interesses liberalizantes, sem com isso romper antigos privilégios, cenário que poderia ser caracterizado como um processo de modernização conservadora.

Alçado ao posto de esporte com grande apelo popular - e conseqüentemente maior capital político e econômico - o futebol acabou por hegemonizar o conteúdo das leis do esporte, se sobrepondo às especificidades e demandas de outras modalidades esportivas menos populares. Finalmente, a chegada dos grandes eventos esportivos ao país recrudesceram interesses ligados ao processo de mercantilização do esporte e exigiram a construção de regras excepcionais para a potencialização de lucros a determinados setores da economia, seja de dentro do esporte, seja de fora desse campo.

Ademais, chama-nos atenção a preocupação com o direito ao esporte consignada em normas jurídicas externas a esse setor. Essa constatação não estava presente em nossas hipóteses iniciais, fato que nos impõe a necessidade de sequência e aprofundamento dos estudos relacionados ao arcabouço legal esportivo brasileiro. Essa necessidade é reforçada por outras lacunas presentes neste estudo, tais como: *i*) a necessidade de acompanhar o trâmite legislativo dos projetos de lei esportivas, verificando se as mudanças ocorridas durante essa trajetória acabam por descaracterizar seus objetivos originais; *ii*) comparar a legislação esportiva a outras áreas sociais, o que possibilitaria aferir o nível de avanço ou atraso do setor; *iii*) aprofundar os estudos acerca da relação entre o esporte e a Educação Física no interior do arcabouço jurídico-legal brasileiro, incluindo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, 9.394/1996).

REFERÊNCIAS

- ATHAYDE, P. F. A. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais**. (Tese de Doutorado – Programa de Pós-graduação em Política Social). Departamento de Serviço Social, Instituto de Ciências Humanas – UnB. Brasília, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.
- BRASIL. Ministério do Esporte. **Diagnóstico Nacional do Esporte-caderno 1**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/diagnostico>>. Acesso em: 16/10/2015.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física. 2011.
- CASTELLANI FILHO, L. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008.
- FAGNANI, E. **Piso de Proteção Social: o debate internacional e a experiência brasileira**. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 203, abr. 2012.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 3. Ed. Brasília: Liber, 2008.
- IAMAMOTO, M. O novo ecletismo na política social brasileira: entre o “risco social” e a luta por direitos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 12., 2010. Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, 2010.
- LINHALES, M. A. **A Trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. Belo Horizonte, 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1996.
- LÜDKE, M. e ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

- MANHÃES, E. D. **Política de Esportes no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- MASCARENHAS, F. O Estado brasileiro e os Direitos Sociais: o Lazer. In: GARCIA, C. C. et. al. (Orgs.). **Estado, Política e Emancipação Humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Apharrabio, 2008.
- MATIAS, et al. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Revista Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar., 2015.
- MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.
- _____. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- REIS, et al. O esporte educacional como tema da produção de conhecimento no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 18, n. 3, jul./set. 2015.
- TEIXEIRA, M. R. et al. O Esporte Olímpico no Brasil: recursos financeiros para os Jogos Londres 2012. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 19, 2015. **Anais do XIX Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte**. Vitória: CBCE, 2015.
- TUBINO, M. J. G. **O esporte no Brasil**. São Paulo: Ibrasa, 1996.
- VEROZEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. Campinas, 2005. 370f. Tese (Doutorado em Educação Física) Faculdade de Educação Física, UNICAMP, 2005.

PANORAMA OF THE RIGHT TO CONSTITUTIONALISATION SPORT IN BRAZIL**ABSTRACT**

This article corresponds to introductory study - more general - on the set of laws that regulate the Brazilian sport. The research aimed to analyze the contents of the sports legislation enacted at the federal level, identifying the advances and setbacks related to the consolidation of the right to sport since its constitutionalization in Brazil until 2014. The study is characterized as a qualitative social research, supported some methodological steps of the content analysis procedure. The analysis of infra instruments reinforced the initial research hypothesis, in which we pointed to a likely dominance of liberalizing interests, especially those related to the sports commercialization process. At the same time, we located other unforeseen features the original assumptions, namely: i) the influence of football - holder of great symbolic and economic capital - within the sports laws; and ii) the presence of the right to sport rules not considered sporting.

Keywords: Sports Law; Constitutionalising; Right to Sport; Commercialization of Sport

PANORAMA SOBRE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO AL DEPORTE EN EL BRASIL**RESUMEN**

Este artículo corresponde al estudio introductorio – de carácter más general – sobre el conjunto de leyes que norman al deporte brasileño. La investigación tiene como objetivo analizar el contenido de la legislación deportiva producida en el ámbito federal, identificando los avances y retrocesos referentes a la consolidación del derecho al deporte desde su incorporación constitucional en el Brasil hasta 2014. El estudio se caracteriza como una investigación social cualitativa, teniendo como soporte metodológico algunas etapas del procedimiento de análisis de contenido. El análisis de los instrumentos infraconstitucionales reforzó la hipótesis inicial de la investigación, en la cual apuntábamos sobre un probable predominio de intereses hacia la liberalización, sobre todo aquellos relacionados a los procesos de mercantilización deportiva. A el mismo tiempo localizamos otras características no previstas en los presupuestos originales a saber: i) la influencia del fútbol –poseedor de gran capital simbólico y económico – en el interior de las leyes deportivas; y ii) la presencia del derecho al deporte en normas no consideradas como deportivas.

Palabras Clave: Legislación Deportiva; Constitucionalización; Derecho al Deporte; Mercantilización del Deporte
