

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E DANÇA**

ROBERTO LUCIO CORREIA

**Uma análise da formulação e dos processos de
implementação do Plano Brasil Medalhas 2016**

PORTO ALEGRE

2016

Roberto Lucio Correia

**Uma análise da formulação e dos processos de
implementação do Plano Brasil Medalhas 2016**

*Dissertação de Mestrado apresentada
ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências do Movimento Humano da
Escola de Educação Física,
Fisioterapia e Dança, da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, como
requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Ciência do
Movimento Humano.*

Orientador: Prof. Dr. Alberto Reinaldo
Reppold Filho

PORTO ALEGRE

2016

Roberto Lucio Correia

**Uma análise da formulação e dos processos de
implementação do Plano Brasil Medalhas 2016**

Conceito final:

Aprovado em de de 2016

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Demetrio de Souza Petersen
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Henrique Azevêdo
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Flavio Antonio de Souza Castro
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Orientador - Prof. Dr. Alberto Reinaldo Reppold Filho
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

DEDICATÓRIA

Dedico esta pesquisa a todos aqueles que sonham e labutam em favor de um País melhor, com melhores condições de vida e formado por cidadãos melhores e que acreditam que esse sonho pode ser alcançado por meio da utilização de uma ferramenta chamada esporte.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a você que está lendo de forma crítica esta dissertação e que será capaz de discordar e contribuir com o crescimento do esporte brasileiro.

Agradeço a você que contribuiu de alguma forma com a disponibilização de dados ou respondendo às questões da pesquisa.

Agradeço a você que não mede esforços para nos representar nas arenas esportivas, a você atleta, todo o meu respeito e dedicação para lhe proporcionar melhores condições.

Agradeço a você que se dedica à frente dos livros, em sala de aula ou na biblioteca, buscando respostas para perguntas insolúveis, até que o seu suor pingue na solução e acenda a luz do caminho de alunos como eu e tantos outros que dependem da sua orientação.

Agradeço a você que sempre me estendeu a mão nos momentos de dúvida, a você que se intitula amigo.

Agradeço a você que está sempre ao meu lado, que de forma delicada me chama de pai ou esposo e traz um café quente na hora que pensava em desistir e que me faz um carinho, no momento que pensava que não iria conseguir.

Agradeço aqueles que nunca tiveram o prazer de receber um diploma, mas sonharam e realizaram essa conquista por meio de seus filhos.

RESUMO

Esta pesquisa tratou da política pública de esporte de rendimento no Brasil, com especificidade no Plano Brasil Medalhas 2016. A eleição do Brasil para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016 ocasionou uma série de alterações na legislação esportiva, nas formas de financiamento, e na governança do esporte. Com isto, o Governo Federal lançou, em 2012, o Plano Brasil Medalhas 2016, a fim de finalizar os Jogos Olímpicos 2016 entre os dez primeiros; e os Jogos Paralímpicos 2016 entre os cinco primeiros, no quadro de medalhas. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar de que maneira a formulação e os processos utilizados na implementação afetam a execução do Plano Brasil Medalhas 2016. Trata de uma pesquisa descritiva, quantiquantitativa. Na coleta dos dados realizou-se a análise de fontes primárias. Para as entrevistas semiestruturadas utilizou-se a seleção por amostragem não probabilística intencional para dois grupos, um daqueles que atuaram na formulação e outro que participaram da implementação. As confederações foram divididas por quotas, em três categorias, de acordo com o número de atletas beneficiados. O questionário foi utilizado para coletar dados de 246 atletas para uma amostra estratificada proporcional. Na análise de conteúdo foi utilizada a proposta de Bardin. Os dados coletados foram processados e confrontados à luz das referências bibliográficas. Foram analisados 18 atos normativos, 99 respostas do questionário, oriundas de 64 atletas Olímpicos e 35 Paralímpicos, 09 entrevistas, 47 atas de reuniões, 18 relatórios de atletas Olímpicos e um relatório de atletas Paralímpicos. Os dados indicaram que a formulação e os processos utilizados na implementação afetaram de forma positiva e negativa, a execução do Plano Brasil Medalhas 2016. Positivamente, ao levar o apoio direto ao atleta; ao reunir diversos atores sob a coordenação do Ministério do Esporte, em torno de um mesmo objetivo para o esporte nacional. Negativamente, ao gerar atraso no início da execução; descontinuidade no pagamento da Bolsa Pódio; deficiência no apoio ao atleta.

An Analysis of the Formulation and Implementation Process of Brazilian Medals Plan 2016

ABSTRACT

This research deals with the public policy of elite sport in Brazil, with specificity in the Brazilian Medals Plan 2016. With Brazil's election to host the 2016 Olympic and Paralympic Games, there is a window of political opportunity that resulted in significant changes in legislation, in the forms of financing, in the governance of the sport and directed to the elite athletes resources as a priority. The Federal Government launched, in 2012, the Brazilian Medals Plan 2016 in order to finalize the 2016 Olympic Games in the top ten; and the 2016 Paralympic Games among the top five in the medal table. The general objective of this research is to analyze how the formulation and the processes used in the implementation affect the execution of the Brazilian Medals Plan 2016. The present study was characterized as a descriptive research, with an approach qualitative. On analysis of documents was used primary sources. For the interview, the choice of respondents was carried out by non-probability intentional sampling for the two groups, one of persons who worked on the formulation and the other for people who participated in the implementation. The confederations were selected by quotas, divided into three categories, according to the number of athletes. The questionnaire was used to collect data from 246 athletes. It was used the method of stratified sampling. The Content was analyzed according Bardin's proposal. The collected data were processed in confrontation of the references. 18 normative acts have been analyzed, 99 answers of the questionnaire, 64 from Olympic athletes and 35 Paralympics, nine interviews from representatives of ME, committees and confederations, 47 minutes of meetings, reports of 18 Olympic athletes and Paralympics athletes report. It was found that the design and the processes used in the implementation affect, positive and negatively, the execution of the Brazilian Medals Plan 2016 Positively, when delivery resources directly to athletes and the Ministry of Sports joins different actors under its coordination. Negatively, because it can cause delay in the start of the implementation; discontinuity in the payment of the athlete; disability in supporting the athlete.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Apoio proporcionado pelo Plano Brasil Medalhas 2016	21
Figura 2: Direito Desportivo - Livros por tema - 2008 a 2014	36
Figura 3 - Orçamento da SNEAR – 2003 a 2013	57
Figura 4 - Modalidades esportivas Olímpicas, apoiadas pelo PBM2016	58
Figura 5 - Modalidades esportivas Paraolímpicas, apoiadas pelo PBM2016	58
Figura 6 - Número de atos normativos do esporte brasileiro, analisados	68
Figura 7 - Medalhas olímpicas e paraolímpicas e a evolução da legislação esportiva brasileira.....	69
Figura 8 - Análise de similitude - PBM2016	82
Figura 9 - Classificação Hierárquica Descendente - PBM2016.....	84
Figura 10 - Sistematização dos dados das entrevistas relacionadas aos envolvidos na implementação do PBM2016.....	85
Figura 11 - Nuvem de palavras - PBM2016	87
Figura 12 - Análise de similitude - PBM2016	88
Figura 18 - Análise de similitude - PBM2016	89
Figura 14 - Classificação Hierárquica Descendente - PBM2016.....	91
Figura 15 - Nuvem de palavras - PBM2016	92
Figura 16 - Forma de conhecimento do PBM2016.....	93
Figura 17 - Participação do atleta na elaboração do PBM2016.....	94
Figura 18 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Documentação exigida.....	95
Figura 19 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Tempo de duração do processo.....	95
Figura 20 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Valor da Bolsa Pódio	96
Figura 21 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Disponibilidade de informação	96
Figura 22 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Clareza das informações.....	97
Figura 23 - Apoio do PBM2016, esperado pelo atleta	97
Figura 24 - Apoio do PBM2016, recebido pelo atleta	98
Figura 25 - Número de profissionais acrescidos na equipe multidisciplinar.....	98
Figura 26 - Apoio do PBM2016 para participação em competições internacionais .	99
Figura 27 - Situação dos centros de treinamento.....	99
Figura 28 - Apoio de equipamento esportivo.....	100
Figura 29 - Impressão do atleta em relação ao PBM2016	100

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CEF – Caixa Econômica Federal

CHD – Classificação Hierárquica Descendente

COB – Comitê Olímpico Brasileiro

CPB – Comitê Paralímpico Brasileiro

CSF – Critical Success Factors

ENAD – Entidade Nacional de Administração do Desporto

IES – Instituição de Ensino Superior

ME – Ministério do Esporte

PBM2016 – Plano Brasil Medalhas 2016

PNED – Política Nacional de Educação Física e Desportos

SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SPLISS – Sports Policy Leading to International Sports Success

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

III CNE – III Conferência Nacional do Esporte

LIE – Lei de Incentivo ao Esporte

CISM – Conselho Internacional do Esporte Militar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Contextualização	18
1.2	Plano Brasil Medalhas 2016	20
1.3	Objetivo geral	23
1.3.1	Objetivos específicos	23
1.4	Delimitação	23
1.5	Relevância do estudo	23
2	REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1	Política pública	24
2.1.1	Formulação	30
2.1.2	Implementação	31
2.2	A legislação e o esporte de alto rendimento no Brasil	35
2.3	A política de esporte de rendimento no Brasil	51
2.4	Plano Brasil Medalhas 2016	57
3	MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	59
3.1	Análise de documentos	60
3.2	Entrevistas semiestruturadas	60
3.3	Questionário	62
3.4	Análise dos dados	63
4	APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	66
4.1	Legislação de suporte ao PBM2016	66
4.2	O PBM2016 e o arcabouço burocrático	76
4.3	Da formulação à implementação do PBM2016	80
4.4	Fatores facilitadores	86
4.5	Fatores limitantes - barreiras	87
4.6	Déficit na implementação	90
4.7	O PBM2016 na visão dos atletas	93

5	DISCUSSÃO	101
6	CONCLUSÃO	107
7	LIMITAÇÕES DO ESTUDO	108
8	RECOMENDAÇÕES.....	108
9	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
	ANEXO I	115
	ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	115
	ANEXO II	118
	QUESTIONÁRIO PARA ATLETAS	118
	ANEXO III	122

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata da política pública de esporte de rendimento no Brasil. A partir do Art. 217 da Constituição Federal de 1988, inicia-se uma nova relação do Estado com a atividade esportiva, levando a uma série de transformações, no cenário nacional.

Na última década, verificou-se um crescimento do número de grandes eventos esportivos realizados no Brasil, iniciou-se a partir de 2007, com a reedição dos Jogos Pan e Parapanamericanos, seguidos dos Jogos Mundiais Militares (2011), da Copa das Confederações (2013), da Copa do Mundo de Futebol (2014), e com os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Este período recente está sendo considerada a década de ouro do esporte de rendimento no Brasil, para o qual se estima uma evolução em diversos segmentos, tais como a gestão, o financiamento, as relações contratuais e trabalhistas, os direitos de imagem, do consumidor, além de outros. Tudo isto, contribuindo para transformar o Brasil numa potência Olímpica, impulsionados por cifras consideráveis de recursos públicos e privados.

Ocorreram significativas alterações na legislação esportiva brasileira, as formas de financiamento se reinventaram, a governança da atividade no País alcançou novos patamares.

Imbuído da missão de fomentar o esporte em todo o território nacional, o Ministério do Esporte, desde sua criação, em 2003, propôs diversas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento das três manifestações esportivas previstas na Lei 9.615, de 1998: o esporte educacional, o participativo e o de rendimento.

Entretanto, para fins desta pesquisa, todo o estudo será direcionado para a manifestação de rendimento e de maneira mais profunda, para a atividade de alto rendimento¹, o qual se alimenta da busca de novas medalhas e do reconhecimento do país, no mundo do esporte.

¹ A legislação do esporte brasileiro não faz distinção entre os termos “rendimento” e “alto rendimento”. No entanto, usualmente, denomina-se esporte de alto rendimento aquele praticado por atletas de elite, participantes

Este fato evidencia-se pela existência dos grandes eventos esportivos, capazes de proporcionar visibilidade aos países que se destacam e, portanto, foram transformados, ao longo dos anos, em vitrine para ideologias e desenvolvimento econômico e social.

1.1 Contextualização

O Brasil ingressou no século XXI com uma nova forma de encarar o esporte de alto rendimento e lançou projetos grandiosos, na tentativa de atrair grandes eventos esportivos, que se iniciou com a eleição do Brasil para sediar os Jogos Mundiais Militares de 2011, durante a Assembleia Geral do Conselho Internacional do Esporte Militar – CISM, que ocorreu em Burkina Faso, no ano de 2007. Já se vislumbrava a possibilidade de preparação para assumir compromissos maiores na organização de megaeventos.

Foi então que culminou com a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos² em 2016, eleição esta que ocorreu em Copenhague, no ano de 2009.

Pode-se considerar esta data, como um novo marco na história do esporte de alto nível brasileiro, o Governo Federal tomou uma série de medidas com o objetivo de alavancar o esporte de competição no País.

Segundo Kingdon (1995), uma janela de oportunidade política possibilita novas soluções e direciona a atenção para problemas especiais, criam-se chances para mudar e expandir a política por meio de novos planos, programas e projetos. Assim se deu com o esporte de alto rendimento, no Brasil, com a série de grandes eventos esportivos.

A trajetória dos fatos iniciou-se com a realização da III Conferência Nacional do Esporte – III CNE, realizada em junho de 2010, na qual o tema adotado foi o “Plano decenal de esporte e lazer – 10 pontos para projetar o Brasil entre os 10 mais” e cujo objetivo principal era compilar, em um plano decenal, as políticas públicas de esporte e lazer.

de competições mundiais e Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Cabe destacar que, o Ministério do Esporte denomina um de seus departamentos de Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

² Para fins deste trabalho o termo “paralímpico” será utilizado, somente, para designar os nomes próprios dos Jogos Paralímpicos e do Comitê Paralímpico Brasileiro. Em qualquer outra situação, por exemplo, para distinguir o atleta, o termo utilizado será “paraolímpico”.

Dos diversos grupos temáticos formados durante a III CNE, resultaram resoluções relacionadas ao esporte de alto rendimento, como: ampliação do Programa Bolsa-Atleta; criação de novas fontes de financiamento esportivo; redistribuição dos recursos oriundos de loterias esportivas e prognósticos; prorrogação da Lei de Incentivo ao Esporte – LIE até 2025; proposição de um projeto de emenda constitucional para vincular 2% do orçamento da União para o esporte e lazer; criação de um fundo nacional do esporte; promoção de eventos esportivos; desenvolvimento de programa de transporte, saúde e treinamento com assessoria multidisciplinar especializada para o atleta de alto rendimento; implantação de sistema de esporte universitário visando à formação do atleta de alto rendimento; ampliação das funções da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte; criação e implantação do Plano de Alto Rendimento; e promoção do esporte de rendimento para projetar o Brasil como potência esportiva mundial (BRASIL, 2010).

Dentre as resoluções apresentadas, algumas já se concretizaram, o Ministério do Esporte editou a Portaria nº 151 a qual exigia dos atletas contemplados com a categoria Olímpica e Paraolímpica da Bolsa Atleta, a manutenção de participação em competições internacionais durante o recebimento do benefício. Posteriormente, foi editada a Medida Provisória nº 502, a qual destinou recursos aos atletas de alto rendimento, de forma prioritária, no total de 85% do orçamento proposto para o Programa.

No entanto, o grande marco do esporte de alto rendimento foi a publicação da Lei 12.395, no ano de 2011, cujo ato normativo trouxe em seu bojo uma série de alterações sugeridas na III CNE, como: a redistribuição dos recursos financeiros destinados ao esporte, entre os entes federativos e as entidades membro do Sistema Nacional do Esporte; a consolidação do Sistema Nacional do Desporto; o estabelecimento da importância da elaboração de um Plano Nacional do Desporto; a ampliação do Programa Bolsa Atleta e a criação do Programa Atleta Pódio.

No que se refere à expansão do Programa Bolsa Atleta, a Lei 12.395 criou uma nova categoria de Bolsa, denominada Categoria Pódio, destinada aos atletas classificados entre os vinte melhores do ranking da federação internacional, indicados pela confederação em conjunto com os Comitês Olímpico e Paralímpico e

o Ministério do Esporte. A partir daí, o atleta aprovado passa a ter o direito de receber um valor mensal de, até, quinze mil reais, durante doze meses.

Neste mesmo ato normativo, instituiu-se o Programa Atleta Pódio, o qual regulamentou e possibilitou o apoio integral ao atleta de alto rendimento, condicionando o recebimento da Bolsa Pódio ao ingresso no Programa, conforme descrito no § 1º, do Art 5º, da Lei 12.395/11.

§ 1º O Programa Atleta Pódio garantirá aos atletas beneficiados apoio supletivo visando ao seu máximo desempenho esportivo para representação oficial do Brasil em competições esportivas internacionais e será destinado aos atletas de alto rendimento nas modalidades dos programas olímpico e paraolímpico.

O apoio descrito no parágrafo acima tem como finalidade melhorar o desempenho dos atletas brasileiros em competições internacionais, por intermédio da viabilização de equipe multidisciplinar, treinamento e participação em competições internacionais, além do fornecimento de equipamentos esportivos de alta performance, tudo de forma cumulativa.

Já em seu Art. 7º, a Lei 12.395 estabelece critérios de elegibilidade para o atleta pleitear o ingresso no Programa para ser beneficiado no ciclo olímpico³, assim definidos: a) estar em plena atividade esportiva; b) estar vinculado a uma entidade nacional de administração do desporto; c) declarar qualquer tipo de patrocínio ou salário; d) estar ranqueado entre os vinte melhores do mundo; e e) encaminhar um plano esportivo.

A partir desse marco e já na posição de país-sede, iniciaram-se as discussões que envolveram o Ministério do Esporte, o Comitê Olímpico Brasileiro, o Comitê Paralímpico Brasileiro, as Confederações esportivas e representantes de técnicos, atletas e ex-atletas, a fim de buscar novas soluções, com o objetivo de alcançar melhores colocações no quadro de medalhas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016.

1.2 Plano Brasil Medalhas 2016

Consciente da necessidade da intervenção do Estado para atingir resultados esportivos expressivos e bem representar o Brasil, em seu próprio território, o

³§ 1º, do Art 8º, da Lei 12.395 "Para efeito desta Lei, ciclo olímpico e paraolímpico é o período de 4 (quatro) anos compreendido entre a realização de 2 (dois) Jogos Olímpicos ou 2 (dois) Jogos Paraolímpicos, de verão ou de inverno, ou o que restar até a realização dos próximos Jogos Olímpicos ou Jogos Paralímpicos."

Governo Federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, do Ministério do Esporte lançou, em 2012, o “**Plano Brasil Medalhas 2016 – PBM2016**”, que consiste no investimento público a fim de atingir as metas estabelecidas para as delegações brasileiras: finalizar os Jogos Olímpicos 2016 entre os dez primeiros países; e os Jogos Paralímpicos 2016 entre os cinco primeiros países, no quadro de medalhas.

O Plano transformou o Programa Atleta Pódio, estabelecido pela Lei 12.395, em uma política pública de ação específica e mais efetiva para os Jogos do Rio de Janeiro e contemplou o apoio ao atleta em todas as dimensões que interferem o seu desempenho esportivo, desde o financiamento de custos pessoais relacionados à sua atividade fim, até o custeio de seu técnico, de uma equipe multidisciplinar, na aquisição de equipamentos esportivos, na viabilização de seções de treinamento no Brasil e no exterior, bem como na participação desse atleta em competições internacionais de alto nível, procedimentos científicos e centros de treinamento, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1 - Apoio proporcionado pelo Plano Brasil Medalhas 2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, baseado no site do Ministério do Esporte

Para cumprir os objetivos estabelecidos pelo Plano, estabeleceu-se como previsão orçamentária, para o quadriênio 2013 – 2016, um investimento total no esporte de alto rendimento, na ordem de 2,5 bilhões de reais, dos quais 1 bilhão de reais destinados, especificamente, para as ações do Plano Brasil Medalhas 2016, divididos em: 390 milhões para os centros de treinamento e 610 milhões para o apoio ao atleta.

O Plano Brasil Medalhas 2016 caracterizou-se pela complexidade de ações intervenientes na preparação do atleta, no alto investimento público e nos prazos e metas a serem respeitados até a abertura dos Jogos 2016. Com isto, o componente administrativo processual assumiu relevância capital no sucesso do Plano.

Tendo em vista que algumas dessas ações iniciaram-se nesse período de forma inédita, dentre elas o lançamento do Plano Brasil Medalhas 2016, tornou-se necessário o aprofundamento no estudo das etapas da política pública, até culminar com o referido Plano.

Essa assertiva se sustenta nas palavras de Kingdon (1995) e Saraiva (2007), quando trata da janela de oportunidade, os quais destacam a importância de duas fases que são a produção da agenda e a produção de política, ambas ainda na etapa de formulação e a importância da implementação, a qual consiste no planejamento, na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma determinada política.

Houlihan e Green (2008) concluem que, a partir dos estudos de nove países bem-sucedidos nos Jogos de Beijing 2008, exceto os Estados Unidos, todos possuíam um modelo homogêneo de desenvolvimento do esporte de rendimento, porém com variações domésticas na forma de implementação. Portanto, é essa especificidade da implementação da política pública do esporte no Brasil e no ajuste do foco para o Plano Brasil Medalhas que se baseiam os objetivos deste estudo. Cabe ressaltar que até o momento, as pesquisas concentraram-se no hardware e não no software, no corpo e não na alma, no fomento e não no contexto em que as políticas foram implantadas.

Segundo Almond *et al.* (1972), é cada vez mais evidente que o estudo da política deva ser uma análise vigorosa e progressiva de sistema-e-processos. Em consequência, dada a importância do componente administrativo para atingir os objetivos do Plano, cabe fixar o foco naquilo que proporciona um objeto de pesquisa. Daí, surge a pergunta de **como a formulação e os processos utilizados na implementação afetam a execução do Plano Brasil Medalhas 2016?**

1.3 Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar de que maneira **a formulação e os processos utilizados na implementação afetam a execução do Plano Brasil Medalhas 2016.**

1.3.1 Objetivos específicos

1. Identificar os parâmetros estabelecidos na formulação, para a implementação do PBM2016;
2. Identificar e descrever os processos utilizados na implementação do PBM2016;
3. Descrever e analisar os fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação do PBM2016.

1.4 Delimitação

A principal delimitação do estudo ocorreu a partir das fronteiras do próprio Plano Brasil Medalhas 2016. Territorialmente, os dados foram coletados, apenas, em documentos nacionais e os questionários e entrevistas foram limitados aos atletas e gestores brasileiros. Temporalmente, o levantamento de documentos teve como marco inicial o ano de 2009, a partir da eleição do Brasil para sediar os Jogos, até este ano de 2016.

1.5 Relevância do estudo

A partir deste estudo, os componentes do Sistema Brasileiro do Desporto poderão reformular a sua gestão, pública e privada, para melhor atender os atletas brasileiros e servirá de embasamento para a tomada de decisão desses gestores, com a finalidade maior de desenvolver o esporte de rendimento no Brasil, como subsídio para futuras políticas públicas.

Para Almeida e Rebelatto (2006), o campo da implementação é de grande relevância no sentido de avaliar a efetividade dos processos políticos. Barzelay *et al.* (2003), apontam que a bibliografia sobre gestão pública na América Latina é desestruturada, superficial, repleta de juízos e as mudanças ocorridas na gestão pública não são normalmente experiências bem documentadas.

Saetren (2005), ao comparar estudos do estado da arte de políticas públicas, verificou que as pesquisas se concentram em cinco subáreas: educação, saúde, meio ambiente, social e economia, o que torna esta pesquisa relevante, para a área do esporte.

De Bosscher (2006) afirma que no nível meso (e.g. política pública de esporte) torna-se difícil determinar evoluções por meio de instrumentos estatísticos. Aliado a isso, existe uma lacuna na literatura sobre a forma com que nações conseguem se manter no topo da corrida por medalha e como a eficácia e eficiência dos investimentos no esporte de rendimento podem ser avaliados, o que reforça a importância do projeto, ora apresentado.

Em adição, verificou-se a importância do tema por seu ineditismo, devido à escassez de publicações acadêmicas, por tratar-se de um fenômeno recente no meio político esportivo, o qual permitirá análises científicas destas ações. Para De Faria (2005), qualquer exame da produção brasileira recente evidencia a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação de políticas públicas. O mesmo autor, completa dizendo que esse fator deve, também, ser tributado à escassa utilização da avaliação como instrumento de gestão, pelo setor público do país, nos três níveis de governo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com o título do projeto, ora apresentado, **“Uma análise da formulação e dos processos de implementação do Plano Brasil Medalhas 2016”** e seus objetivos, fez-se necessário responder questões de ordem científica, a fim de caracterizar o ambiente em que se inserem as ações da política analisada, no cenário brasileiro. Para tal, até atingir o cerne do problema apresentado, conceitos foram elucidados e definidos para fins desta pesquisa.

2.1 Política pública

Neste estudo, o ambiente formado pelo esporte de rendimento serviu de base para levantar os conceitos da política pública do esporte. Para Smolianov (2008), desde a Guerra Fria, Estados passaram a investir em políticas para o desenvolvimento de sistemas esportivos, tendo em vista que atletas passaram a ser considerados como um capital social e o esporte como formador da imagem do país.

Para que o Estado possa concretizar políticas públicas, faz-se necessária a existência de entidades capazes de dar vida a esse Estado, que são o governo, os governantes e a sociedade. Bobbio (2000) define governo como o grupo de pessoas/partidos políticos que exercem o poder e por governantes como o conjunto de pessoas que administram o Estado, do outro lado, tem-se a sociedade, que se caracteriza pelo conjunto de pessoas que estão submetidas às diretrizes governamentais.

Para Bobbio (2000), será por um conjunto de atividades destinadas à execução das tarefas de interesse público que se processará a administração pública, que executará o exercício do governo, a fim de cumprir os objetivos públicos definidos por leis e por atos de Governo, seja através de normas jurídicas; seja por intermédio de trabalhos, serviços ou de procedimentos técnico-materiais.

Tudo isto irá se transformar na política, pois se trata da decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro de seu campo legítimo e conforme procedimentos legalmente estabelecidos e que se expressa de várias formas: leis, sentenças, atos administrativos e etc. (VILLANUEVA, 1992).

Em paralelo, o termo “público” pode ser entendido como aquilo que é de todos para todos, referindo-se à coisa pública (*res publica*) e ao interesse público (KEINERT, 2000). Para o autor, os diferentes conceitos de público envolvem questões de poder, política, legitimidade e de valores.

Teixeira (2002) *apud* Lowi (1964) classifica a política pública quanto à natureza – que pode ser estrutural, a qual interfere em ações de longo prazo ou conjuntural, a qual se destina a solucionar um problema temporário. Quanto à abrangência dos possíveis benefícios – podem ser universais, para todos os cidadãos; segmentais destinados a um segmento da população; ou fragmentadas, destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários – podem ser distributivas, as quais visam distribuir benefícios individuais; redistributivas, as quais visam redistribuir recursos entre os grupos sociais; ou regulatória – que visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.

Seguindo essa classificação de Teixeira, extrapolando os conceitos, identifica-se o Plano Brasil Medalhas 2016 como uma política conjuntural, tendo em vista que foi provocada pela iminência dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro; quanto à abrangência pode-se dizer que é fragmentada, pois beneficia uma pequena parte do grupo de atletas de elite do Brasil; e distributiva tendo em vista que destina recursos diretos aos atletas.

Os autores Thoenig (1985) e Kliksberg (1998) apontam quais os elementos necessários para uma política pública ter sucesso: 1) um conjunto de medidas concretas; 2) decisões ou formas de alocação de recursos; 3) esteja inserida em um quadro geral de ação; 4) tenha um público-alvo; 5) apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores; e 6) capacidade de gestão das instituições que recebem os benefícios de determinada política.

No entanto, para Majone (1995), a continuidade de políticas é notoriamente difícil de conseguir numa democracia, que é uma forma de governo *pro tempore*. O limite de tempo imposto pela necessidade de eleições com intervalos regulares é um constrangimento forte que se impõe ao uso arbitrário, por parte dos vencedores das disputas eleitorais, dos poderes com que investem os eleitores. Isto revela uma grave consequência sempre que o problema enfrentado pela sociedade exigir soluções de longo prazo.

Cabe ressaltar que os princípios, conceitos e critérios do PBM2016 estão garantidos em lei federal (Lei nº 12.395, de 2011). Percebe-se que estas características, supracitadas, justificam a regulamentação excessiva do esporte no Brasil, sendo a única possibilidade de cobrir ações de médio e longo prazo, que extrapolem os limites temporais de governos, democraticamente, eleitos.

O ciclo da política pública é regularmente alimentado pelo *feedback* sobre o impacto de políticas já existentes. O que não é diferente no esporte, para o qual as mudanças ocorreram ao longo dos tempos, influenciadas pelo desenvolvimento das tecnologias voltadas para o esporte, pelo crescimento do comércio ao redor da atividade esportiva e, principalmente, pelas transformações socioculturais mundiais (HOULIHAN, 2008).

De forma genérica, o ciclo da política pública divide-se em: formulação, implementação e execução. No entanto, autores como Frey (2000), Souza (2006), Carvalho *et al.* (2010) e Saraiva (2007) defendem que o ciclo da política pública é um processo dinâmico e de aprendizado, formado por vários estágios: 1) percepção e definição de problemas; 2) agenda – inclusão de determinado pleito na lista de prioridades do poder público; 3) elaboração – identificação de um problema atual, a determinação de possíveis alternativas, a avaliação de custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades; 4) formulação – seleção da alternativa mais conveniente, definição de objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro; 5) implementação – consistida pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política; 6) execução – conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política; 7) acompanhamento – processo sistemático de supervisão da execução da política; 8) avaliação – mensuração e análise, posterior, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas.

No que diz respeito ao ambiente em que se processa a política, Houlihan (2008) define arena como o local que permite a interação dos atores envolvidos na política, onde a manutenção ou as mudanças ocorrem. Pode ser local ou virtual, em alguns regimes a arena pode ser fixa, com uma secretaria específica, que permita encontros, reuniões bilaterais ou multilateral, ou virtual que permite uma troca informal, por intermédio de jornais ou outra mídia.

Para autores como Sandström e Carlsson (2008); Hermans (2009); Schneider (2005) e Senger (2010) as políticas públicas se concretizam a partir de arranjos institucionais, o que ocorre por meio de redes. As redes de políticas públicas são, predominantemente, descentralizadas e horizontais. O Estado não aparece mais como uma autoridade única, mas, sim, como uma rede de organizações, ou seja, as políticas públicas não são formuladas e implementadas apenas por um único ator público (o Estado), mas que também atores privados ou sociais participam nesse processo.

Houlihan (2008), ao adaptar a classificação de Benson, identificou quatro grupos de interesse, os quais são relevantes no estudo de políticas de esporte de rendimento, denominados de grupos de demanda, formado: a) pelos consumidores

finais dos resultados das políticas, atletas de elite; b) pelo grupo de provedores, responsáveis pela entrega do desenvolvimento do esporte de rendimento, técnicos e cientistas do esporte; c) pelo grupo de apoiadores diretos, formado pelas organizações apoiadoras, tais como patrocinadores; e d) pelo grupo de apoiadores indiretos, formado pelos clubes e universidades. Para o autor, será a interação entre os componentes desses grupos que irá alimentar o processo de política, com dinâmica significativa.

Neste caso torna-se possível identificar as Entidades de Administração Nacional do Desporto – ENADs, representadas pelos seus Comitês Olímpico e Paralímpico, apoiados pelas respectivas confederações esportivas como importantes formadores da rede de atores do esporte de rendimento, juntamente com seus patrocinadores e Forças Armadas⁴, capitaneados pelo Ministério do Esporte, o qual representa o governo federal nesse processo de formulação do Plano Brasil Medalhas 2016.

O Consórcio SPLISS (Sports Policy Leading to International Sport Success, 2006) examinou de que forma recursos políticos (inputs) e processos políticos (throughputs) se relacionam com os resultados da política (output), levando em consideração o sucesso em competições internacionais. O estudo realizou uma comparação descritiva internacional, por intermédio da transformação de informações qualitativas em dados quantitativos. A partir daí, criou-se um sistema de pontuação, denominado Critical Success Factors – CSF, com o objetivo de analisar políticas públicas de esporte de rendimento, de forma mais objetiva.

Os pesquisadores do consórcio SPLISS criaram um modelo com nove pilares, que se transformou na estrutura básica de análise de fatores da política de esporte que influenciam na busca do sucesso esportivo internacional (DE BOSSCHER *et al.* 2006).

Houlihan (2008), ao comparar quatro abordagens diferentes sobre os fatores que influenciam no sucesso do esporte de rendimento, verificou uma sobreposição de estudos e ainda, que estes fatores podem ser divididos em clusters: contextual,

⁴ As Forças Armadas iniciaram a incorporação de atletas de elite no ano de 2008. Esses atletas ingressam como soldados e sargentos de forma temporária e, após breve período de instrução militar, passaram a se dedicar, exclusivamente ao treinamento esportivo. Esta ação passou a compor o sistema de apoio ao atleta brasileiro.

processual e específico. Ainda, os fatores contextuais estão relacionados às questões macro, como cultura, suporte financeiros; os fatores processuais reúnem os processos, como o claro entendimento das atribuições das diferentes agências; e os fatores específicos estão relacionados à atividade fim, tais como infraestrutura e competições internacionais.

Na França, até 1940, não existia uma relação do Estado com o esporte, apenas apoio à participação em competições internacionais e a construção de infraestrutura. A decisão de intervir no esporte francês se deu a partir da Segunda Guerra Mundial, quando o Estado assumiu a responsabilidade de organizar o esporte no país (AMAR, 1987).

Porém, apenas na década de 1960 que o Estado iniciou a estruturação do sistema esportivo na França, e daí, o esporte passou a ser um assunto de Estado e de forma similar a outros países o esporte passou a ser utilizado como ferramenta de divulgação da imagem da nação francesa, com ênfase nos campos de regulamentação das federações esportivas; na adoção de uma política para construção de infraestrutura esportiva; o desenvolvimento do financiamento das federações esportivas e a criação de um corpo de técnicos pagos pelo Estado e administrados pelas federações.

A partir de 1985, o Estado francês, com seu próprio efetivo de servidores, iniciou a formação dos Centros Permanentes de Formação e Treinamento. Em 1989, já eram 97 centros para 29 esportes. O resultado atual é um modelo de sistema centralizado de esporte de rendimento que segue objetivos ideológicos e de Estado (CHIFFLET, 1995).

Esta afirmação se reforça quando se levantam os conceitos apresentados por Chifflet (1995), nos quais o autor discorre que o sistema deve ser analisado sob três aspectos interconectados: o próprio sistema, o ambiente e as estratégias. O autor reforça a necessidade de estudos das estruturas e objetivos dos sistemas, das relações entre organizações que compõem o sistema e dos indivíduos, pois além de seguir as leis e regras do sistema, eles possuem seus interesses particulares.

Segundo Hill (2009), a fase inicial do estudo consiste na delimitação dos atores, a diferenciação entre os formuladores e os implementadores e posterior delimitação e mensuração de poder e legitimidade entre eles, o que será tratado, de

forma detalhada, quando da descrição do PBM2016.

Dentre as etapas demonstradas anteriormente, e em concomitância com os objetivos do presente estudo, cabe aprofundar-se os conceitos de formulação e implementação.

2.1.1 Formulação

Entende-se por formulação de políticas públicas o estágio em que os governos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). No entanto, Capella (2004) afirma que a formulação de uma política não é um processo simples, ordenado, facilmente diagnosticado, com propostas prontas para serem implementadas.

Além disso, no processo de formulação algumas alternativas são priorizadas em detrimento de outras. Daí surge o conceito de agenda. Segundo Capella (2004), para que um assunto entre na agenda de discussões de um governo necessita de três requisitos: a) contexto político favorável; b) definição de problemas; c) ação governamental, para que não retorne ao ostracismo, foi o que aconteceu com o esporte de rendimento, impulsionado pela realização dos Jogos em território nacional.

Dentro dessa complexidade, Schneider (2005), aponta que a formulação de políticas públicas é o resultado da ação de atores distintos, onde a esfera estatal seria entendida como um sistema de múltiplos atores. Nesse momento de construção da agenda, a formulação da política está nas mãos da alta burocracia do governo e consultas são feitas a especialistas.

Os diversos atores formam as redes de políticas públicas, termo que está sendo adotado em vários estudos, para pontuar importantes relações entre distintas esferas institucionais (BULL *et al.*, 2008). Para Senger (2010), as redes caracterizam-se por possuírem muitos participantes, interação flutuante e acesso a vários membros, ausência de consenso e presença do conflito, baseada, preferencialmente, na consulta.

Em síntese, a formulação resulta da decisão política de intervir em uma questão demandada pela sociedade ou posta pelos governantes. Compreende a exploração de alternativas de escolhas, negociações entre os Poderes Públicos e tomada final de decisão, que após aprovada e promulgada por ato de Governo, tem sua implementação iniciada. Neste momento, passarão a ter papel fundamental os funcionários da organização administrativa do Estado, neste caso, os técnicos do Ministério do Esporte (FREY, 2000).

2.1.2 Implementação

Dentro do ciclo da política pública, conforme visto anteriormente, ocorre o processo de implementação caracterizado como fundamental por pesquisadores do tema, pois é nesta fase que se faz o planejamento das ações relativas à execução, etapa seguinte. Para Thoenig (1985), a implementação caracteriza-se como a preparação para a execução, em outras palavras a elaboração de planos, programas e projetos.

Schofield e Sausman (2004), ao citarem Pressman e Wildavsk, afirmam que a implementação significa a tradução da política em ações administrativas, ou seja, é nesta fase que se faz a distinção entre as duas etapas, é o nexos entre a teoria e a prática. Segundo Arretche (2001), para compreender os esforços da implementação de política pública, é essencial que se apresentem duas dimensões que são os objetivos e a estratégia pela qual se pretende atingir os objetivos.

A fase de implementação refere-se ao momento em que os objetivos são traduzidos em ações. É o momento crucial, pois quando não se atinge o objetivo definido, muitas vezes isso é considerado como falha de gestão, o que tem sido negligenciado na literatura (MINOGUE, 1983; ALMEIDA e REBELATTO, 2006; SABATIER e MAZMANIAN, 1980).

Segundo Theodoulou e Cahn (1995), esse campo de estudo não era significativo até a década de 1960, quando começaram a surgir pesquisas para identificar as possíveis soluções para alguns problemas sociais. A obra intitulada "*Systems Analysis of Political Life*", de David Easton (1965), que oferecia uma estrutura intelectual para compreender os processos políticos oriundos da articulação da demanda, por meio da formulação e da implementação da política com efeitos na sociedade.

Para Piovesan (2009), os governos legislam melhor do que executam e para Mazmanian e Sabatier (1981), a diferença entre uma implementação malsucedida e a não-implementação deve ser objeto de análise.

De acordo com Hill e Hupe (2007), as pesquisas com foco na implementação como etapa do ciclo político têm, em geral, como variável dependente a lacuna de implementação e como variável independente os fatores que a influenciam.

Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006) afirmaram que a implementação é possível quando se pode identificar: a) a especificação de detalhes do programa (quem e como o programa será executado, como a legislação inerente ao programa deve ser interpretada); b) a alocação de recursos (como o orçamento foi distribuído, que unidade da administração pública ficará responsável por executar o orçamento); c) as decisões (como transformar decisões em ações concretas); d) as circunstâncias externas ao agente não impõem obstáculos paralisantes; e) se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa e efeito válida; f) se há perfeita comunicação e coordenação; g) e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.

Da mesma forma, Lipsky (1980) alerta para os cuidados necessários para que não exista uma grande distância entre os formuladores e os implementadores, ou seja, a distância entre os objetivos e o desenho das políticas, pois o executor pode modificar a política.

Pressman e Wildavsky (1984) analisam que o dilema da implementação é envolver vários atores em vários níveis de decisão. O que corrobora com a afirmação de Kliksberg (1998), que a maximização de resultados só se obtém no campo social quando existe uma integração operacional das diversas áreas.

Frey (2000) dividiu a análise da implementação em quatro dimensões: organizacional, processual, comportamental e política. A análise organizacional visa o ambiente da organização: planejamento, rotinas, desempenho e mecanismos internos de decisão. A análise processual destaca processos de trabalho e aspectos técnicos ou gerenciais: planejamento, programação e controle. A comportamental foca conflitos e fatores de resistência à mudança. A quarta dimensão de análise é a

política. O termo político se refere, sobretudo, a padrões de poder e influência entre e interinstituições.

No entanto, outros autores estabeleceram direções verticais bem definidas, baseadas no relacionamento dos atores e implementadores denominadas top-down e bottom-up, as quais passarão a ser identificadas a seguir.

Segundo Hill e Hupe (2007), na visão da abordagem top-down a implementação acontece como consequência das determinações estabelecidas em documentos oficiais que delimitam os objetivos da política e os meios para alcançá-los. Desta forma, autores importantes que defendem a abordagem top-down, como Pressman e Wildavsky (1984) consideram que as políticas devem ser implementadas exatamente como foram formuladas. Daí Howlett e Ramesh (1995) definem uma direção específica para a pesquisa em implementação, a qual deve focar no paralelismo das atividades da estrutura de implementação, constituída por atos normativos e com os objetivos estabelecidos.

Portanto, Parada (2005) e Barrett (2004) afirmam que as pesquisas nesta abordagem se concentram na diferença entre os objetivos propostos e os resultados alcançados, analisados a partir da observação dos resultantes de pequenos desajustes de cooperação, o que representa o déficit de implementação, definido como a diferença entre o proposto e o esperado.

Ao contrário, o estudo da implementação a partir de uma abordagem bottom-up foca na observação das decisões no topo da hierarquia organizacional e do papel dos implementadores, os que estão mais próximos do público-alvo e que fazem uso da discricionariedade a partir de espaços na legislação ou a partir de diferentes interpretações do que foi determinado (CAMÕES, 2013). Ou seja, na abordagem bottom-up são analisadas as mudanças geradas pelos agentes implementadores no resultado da política (HOWLLETT e RAMESH, 1995; HILL, 2009; HUPE, 2007).

Esta importância se explica pela afirmação de Subirats (1989), quando diz que a burocracia possui uma série de recursos que interferem no processo de implementação, pois ela detém o controle sobre a informação, é quem melhor conhece o que realmente está acontecendo na aplicação dos programas públicos; possui uma ampla rede de contatos formais e informais com o público-alvo da

política e mesmo com a cúpula decisória; é a menos suscetível às mudanças políticas; e permanece por mais tempo em seus cargos fazendo com que conheça melhor o panorama que se forma, podendo, dessa forma, absorver ou neutralizar determinadas decisões políticas.

Obviamente, cada modelo sofre uma série de críticas e demonstrações de falhas. Para Matland (1995), o modelo top-down adota instrumentos legais como ponto focal, ignorando decisões anteriores ao processo de formulação de determinada política. Para os defensores da abordagem top-down, a implementação é apenas um processo administrativo e ignoram as questões políticas envolvidas (CAMÕES, 2013). Segundo Subirats (1989), a abordagem top-down enxerga colaboradores de escalões mais baixos como aqueles que, dentro da cadeia hierárquica, possuem a menor participação nas decisões.

Entretanto, estudos têm demonstrado que a chamada *street level bureaucracy*⁵ mantêm um alto grau de discricionariedade no exercício de suas funções e que a capacidade de controle da estrutura hierárquica é relativamente reduzida. A abordagem top-down falha na descrição da complexidade de interações envolvidas no processo. (CAMÕES, 2013).

Em contrapartida, a abordagem bottom-up foca em descrições e explicações, mas é criticada por não oferecer soluções práticas. Afirma Barrett (2004), que o debate entre as duas abordagens trouxe uma série de questionamentos importantes sobre o propósito da análise da implementação e seus significados.

A partir desse conflito, surge na literatura uma chamada terceira via, ou uma abordagem que congrega conceitos de ambas as abordagens, mais contemporânea, na qual as pesquisas concentram-se na temática de implementação a partir de uma visão mais contingencial e de papel dos atores no processo. Segundo O'Toole (2000), existem evidências empíricas para validar tanto os argumentos da abordagem top-down quanto da bottom-up. Matland (1995) afirma que os estudos de implementação devem considerar a significância da ambiguidade e o nível de conflito presente na implementação das políticas.

5 *Street level bureaucracy* - terminologia utilizada por Michael (1980) ao se referir aos quadros da burocracia do Estado que ocupam a linha de frente: os agentes públicos mais próximos dos públicos-alvo das políticas públicas.

Ao analisar o esporte de rendimento em seis países bem-sucedidos nos Jogos Olímpicos de Beijing, Smolianov identificou dois tipos de sistemas: o primeiro numa perspectiva de gestão de baixo para cima, bottom-up, liderado por organizações nacionais governamentais, clubes e centros de treinamento, onde as entidades de administração do esporte funcionam livremente, mas de forma caótica. Nesse modelo, o sucesso no esporte depende de uma percepção do país no esporte, na economia, nas habilidades técnicas, no papel do esporte na educação, no orçamento e na competência das administrações de governo (SMOLIANOV, 2008).

Ao contrário, o segundo sistema encontrado pelo autor funciona de cima para baixo, top-down, centralizado e focado na preparação de atletas Olímpicos, gerenciado a partir de objetivos políticos e na obtenção de medalhas, onde os interesses de outras organizações governamentais, clubes e confederações são ignorados. Neste caso, esportes com maiores chances de medalha recebem maior suporte em detrimento de outros esportes com poucas ou nenhuma chances.

Para Bobbio (2000), a política se relaciona com o Direito de duas formas: a ação política se exerce por intermédio do Direito e o direito impõe limites e disciplina à ação política. Por isso, a importância de um capítulo específico para tratar da evolução da legislação do esporte de alto rendimento no País, conforme seção a seguir.

2.2 A legislação e o esporte de alto rendimento no Brasil

O aumento do interesse na temática do esporte, em período de grandes eventos, gera ganho de complexidade da indústria e, conseqüentemente, da regulação jurídica. A progressiva diferenciação desse ramo do Direito legitima o Direito Desportivo⁶, que se constitui de normas escritas que regulam a organização e a prática do desporto, como fenômeno da vida social (MEDAUAR *et al.*, 2014).

6 Conjunto de normas e regras que regem o desporto e cuja inobservância pode acarretar penalizações, constituindo-se de normas escritas ou consuetudinárias que regulam a organização e a prática do desporto e, em geral, de quantas disciplinas e questionamentos jurídicos situam a existência do desporto como fenômeno da vida social. (MEDAUAR *et al.* 2014, p. 4)

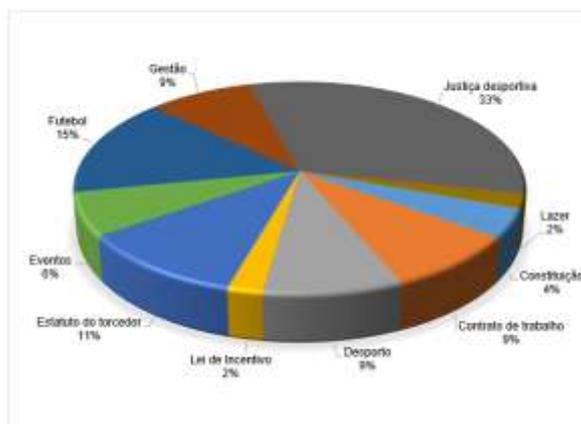
Outros autores já realizaram estudos da legislação esportiva do Brasil, como: Perry; Costa; Tubino; Melo Filho; Miranda; e Medauar, sempre de forma abrangente, tomando como base o esporte, em sua totalidade, ou de forma específica com ênfase, principalmente, nas relações contratuais relacionadas ao futebol.

Em estudo realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Esporte – iGesporte, no levantamento das publicações de livros na área do Direito Desportivo, no período de 2008 a 2014, verificou-se que os temas das publicações se concentram no assunto futebol e os subtemas: justiça desportiva, estatuto do torcedor e contrato de trabalho, conforme demonstrado na Figura 2.

No entanto, a análise da legislação proposta nesta seção do trabalho, será desenvolvida com o olhar específico para o esporte de alto rendimento e para as políticas que alavancaram sua evolução a partir da década de 1930, período que ocorreu a institucionalização do esporte no Brasil.

Cabe destacar Melo Filho (1995), que afirma ser necessário transcender o simples legislar para as ações concretas de implementação para que se possa visualizar uma progressão para o esporte de rendimento.

Figura 2: Direito Desportivo - Livros por tema - 2008 a 2014



Fonte – Instituto de Desenvolvimento do Esporte

Para a realização desta análise da legislação esportiva brasileira utilizou-se a ferramenta de busca de dados, elaborada pelo iGesporte, quando da realização do Diagnóstico do Esporte no Brasil – DIESPORTE, na variável legislação. A consulta foi realizada em 2.942 atos normativos. Foram utilizadas as seguintes palavras-

chave: *Gymnastica*⁷, esgrima, natação, ginástica, educação física, rendimento e esporte/desporto, fomento, plano, política, financiamento, rendimento e competição.

Cabe ressaltar que esta seção do trabalho objetivou, apenas, traçar um paralelo da evolução da legislação e das medalhas olímpicas e paraolímpicas ao longo do tempo, sem a pretensão de criar a relação de causa e efeito, pois não se tratou do objeto deste estudo.

Manoel Tubino (2002), em sua obra intitulada “500 anos de Legislação Esportiva Brasileira”, reforça a inexistência de atos normativos que institucionalizassem o esporte no Brasil, tendo em vista que a atividade era praticada de forma utilitária, por índios e colonizadores. Nesta obra, o autor iniciou sua análise a partir do Decreto nº 2.116, de 1º de março de 1858.

O campo esportivo no Brasil começava a se estruturar em meados do século XIX. O esporte foi muito utilizado nesta época como uma estratégia de controle. Para a elite, o esporte era uma forma de *status*, distinção e negócios. As competições se tornaram uma diversão bem procurada pelas camadas populares, porém com acessos restritos aos clubes (TUBINO, 2006).

Surge em 1937, o Ministério da Educação e Saúde, por meio da Lei nº 378, de 13 de janeiro. O referido ato criou o Departamento Nacional de Educação composto de oito divisões e dentre elas a *Divisão de Educação Physica*, responsável pela administração das atividades relativas à educação extraescolar e a educação física.

A partir do Decreto-Lei nº 527, de 1º de julho de 1938, surge a primeira forma de apoio financeiro do Estado ao esporte, pois regula a cooperação financeira da União com as entidades privadas, por intermédio do Ministério da Educação e Saúde e dentre as entidades apoiadas, estavam as instituições cujo objetivo era a educação física e a recreação.

No bojo da organização administrativa do governo, o Decreto-Lei nº 526, de 1º de julho de 1938, instituiu o Conselho Nacional de Cultura, órgão de coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo

⁷ *Gymnastica* – vocábulo utilizado à época (século XIX, início do século XX) que foi substituído por “Higiene” no Decreto nº 21.241, de 4 de abril de 1932, para então assumir a nomenclatura de “Educação Física” (ginástica) a partir do Decreto-Lei nº 526, de 1º de julho de 1938.

Ministério da Educação e Saúde, dentre elas a educação física (ginástica e esportes) e a recreação individual ou coletiva.

A partir desse momento, uma série de fatos impulsionou o processo de institucionalização do esporte no país. A começar pelo Decreto-Lei nº 1.056, de 19 de janeiro de 1939, o qual instituiu a Comissão Nacional de Desportos – CND, para a qual se imputou a tarefa de apresentar ao Governo Federal, no prazo de sessenta dias, o plano geral de sua regulamentação, considerado o primeiro ato normativo dedicado, exclusivamente, ao esporte (TUBINO, 2006).

No mesmo ano, criou-se na Universidade do Brasil, a Escola Nacional de Educação Física e Desportos, por meio do Decreto-Lei nº 1.212, de 17 de abril, com a finalidade de formar pessoal técnico; e imprimir ao ensino da educação física e dos desportos, em todo o país, unidade teórica e prática, a partir dos seguintes cursos: superior, normal de educação física; de técnica desportiva; de treinamento e massagem; e de medicina da educação física e dos desportos.

Dentre as disciplinas constantes do currículo dos cursos, figuravam a educação física geral, bem como os desportos aquáticos; os desportos terrestres individuais; os desportos terrestres coletivos; e os desportos de ataque e defesa. O ato normativo previa a formação de técnico esportivo, diferente da atualidade.

Na sequência, publicou-se o Decreto-Lei nº 2.072, de 8 de março de 1940, torna a educação cívica, moral e física obrigatória para a infância e a juventude de todo o país.

No seu texto, o decreto previa que a educação física deveria ser ministrada de acordo com cada sexo, por meio da ginástica e dos desportos, com o objetivo de fortalecer a saúde das crianças e dos jovens, tornando-os resistentes a qualquer espécie de invasão mórbida e aptos para os esforços continuados, mas também dar-lhes ao corpo solidez, agilidade e harmonia.

Parágrafo único. Buscará ainda a educação física dar às crianças e aos jovens os hábitos e as práticas higiênicas que tenham por finalidade a prevenção de toda a sorte de doenças, a conservação do bem-estar e o prolongamento da vida. Será, neste particular, objeto de especial atenção o esclarecimento do papel que, na manutenção da saúde, desempenha a alimentação, e bem assim dos preceitos que sobre ela devam ser continuamente observados.

Além disso, os decretos nº 5.723, de 28 de maio e o nº 6.412, de 30 de outubro de 1940 reconheceram os cursos superiores de Educação Física do Estado de São Paulo e Vitória, respectivamente. Este último funcionava desde 1931, segundo Da Costa (1971). Assim como os decretos nº 7.219, de 27 de maio e o decreto nº 7.365, de 10 de Junho de 1941, criaram a Escola Superior de Educação Física, com sede em Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul e reconheceu o Curso Especial de Educação Física do Estado do Piauí.

Cabe, neste momento, contextualizar o período histórico, no qual o esporte nacional estava inserido. O mundo estava mergulhado na Segunda Guerra Mundial, o Brasil sofria forte interferência do Estado na moralização e eugeniação do corpo por meio da atividade física e na busca de um tipo físico brasileiro, com influência ideológica sobre o esporte (TUBINO, 1996; MELO FILHO, 1995).

Na administração do esporte ocorreram diversas cisões, com mais de uma entidade evocando a gestão de uma mesma modalidade. O que culminou com a participação nos Jogos Olímpicos de 1936 de duas delegações brasileiras (MANHÃES 2002).

Como resultado do esforço do CND, à época, presidido por Lyra Filho, foi publicada aquela que é considerada a primeira lei brasileira do esporte (Tubino, 1996 e 2006; Bueno, 2008; Medauar, 2014 e Melo Filho, 1995), a qual institucionalizou a atividade, no País: o Decreto 3.199, de 14 de abril de 1941, o qual estabeleceu as bases de organização dos desportos.

Segundo Melo Filho (1995), o Decreto tinha como função muito mais permitir um maior controle do Estado Novo⁸, do que a própria regulamentação do esporte brasileiro. Nota-se o caráter intervencionista do Estado, em cada capítulo do texto do Decreto 3.199, desde seu art. 1º que cria o CND que lhe deu a atribuição de orientar, fiscalizar e incentivar a prática desportiva, no entanto, dos 61 artigos, apenas na Letra “b” do art. 3º aparece a palavra “incentivar”, o restante do texto destinou-se a referendar o caráter disciplinador e controlador do governo da época.

8 O Estado Novo é o nome que se deu ao período em que Getúlio Vargas governou o Brasil de 1937 a 1945. Este período ficou marcado, no campo político, por um governo ditatorial (Site suapesquisa.com, consulta dia 23 de outubro de 2015).

Apesar da situação política existente, verifica-se que o legislador focou seus esforços na tentativa de regulamentar o esporte de competição, mesmo que na sua forma amadora e com a ênfase no futebol, fato que permearia toda a legislação esportiva brasileira, como será tratado, posteriormente.

O período de vigência do Decreto-Lei 3.199, vai de 1941 até 1975, período este, marcado pela mão forte do Estado sobre o controle do esporte brasileiro, com atuações do CND na liberação de alvarás para entidades esportivas, na aprovação de estatutos e na normatização do futebol (TUBINO, 2002 e MELO FILHO 1995).

Observa-se que no Decreto-Lei nº 3.199/41 não fazia menção ao COB e não havia especificação sobre o financiamento do esporte. O art. 8º explicitava que o apoio financeiro da União somente seria concedido às entidades que observassem as disposições da lei e de seu regulamento ou as normas expedidas por órgãos ou entidades competentes do Sistema Desportivo Nacional.

Entretanto, alguns fatos relevantes para o esporte de rendimento ocorreram nesse período. O Decreto-Lei no 3.617, de 15 de setembro de 1941, estabeleceu as bases de organização do desporto universitário. O ato normativo obrigava as IES a construir praças esportivas, bem como instituiu os Jogos Universitários Brasileiros – JUBs.

O Decreto-Lei nº 4.029, de 19 de janeiro de 1942, criou bolsas de estudo, na Escola Nacional de Educação Física e Desportos e deu oportunidade para alunos de outros estados frequentarem a Escola, com o apoio financeiro do Ministério da Educação e Saúde, o que demonstra a vontade política de disseminar os conhecimentos da área pelo território nacional.

A Lei orgânica do ensino secundário foi publicada por meio do Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, a qual dedicou capítulo exclusivo para a educação física e a descreveu como uma disciplina partícipe na educação do indivíduo.

No mesmo ano, separou-se a disciplina de “Desportos Aquáticos”, na Escola Nacional de Educação Física da matéria “Desportos” e ainda, previu orçamento para contratação de professor específico da cadeira, por meio do Decreto-Lei nº 4.429, de 2 de julho de 1942.

O Decreto 3.199 teve sua vigência interrompida em 1975, pois foi revogado pela Lei nº 6.251. Este período foi marcado por crescimento importante no setor da Educação Física e Desporto (TUBINO, 2002). Após o golpe militar de 1964 a Educação Física no Brasil passou por outra tendência, a Competitivista⁹, que perdurou até os anos 70. A nota dos alunos na aula de Educação Física era baseada na perfeição do gesto esportivo e no resultado dos testes físicos. A Educação Física deu ênfase ao esporte de rendimento, mas o número de medalhas nos Jogos Olímpicos continuou pequeno nesse período (60, 64, 68, 72 e 76) (BERNARDES, 2002).

A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969, tratou da matéria esportiva no art. 8º, inciso XVII, alínea q. Contudo, esse dispositivo apenas se limitou a atribuir competência à União para legislar e estabelecer normas gerais sobre o desporto.

Lamartine Pereira Da Costa concluiu, em 1971, o “Diagnóstico de educação física/desporto no Brasil”, obra esta que traz nas páginas dedicadas à conclusão (Da Costa, 1971, p. 353 a 359) considerações sobre o esporte de competição no Brasil da época: a) existência de número reduzido de atletas por federação; b) baixa diversificação desportiva; c) concentração em torno dos desportos coletivos; d) má distribuição regional na prática esportiva; e) baixo número de praticantes de esporte do sexo feminino; f) federações e confederações com foco na representação em competições em detrimento da participação em massa; g) dificuldade na renovação das equipes, causada pelo baixo número de adolescentes federados; h) falta de adequação da medicina desportiva às escolas de educação física; i) os governos estaduais e municipais encaravam a administração da educação física e desporto a partir da necessidade de construção e manutenção de estádios; j) gestão improvisada de federações e confederações; k) aspecto limitador do Decreto-Lei 3.199/41 à expansão da educação física e desporto l) dicotomia da educação física e do desporto; e por fim m) inexistência de uma política nacional para a educação física e desporto adequada às necessidades nacionais.

⁹A Educação Física Competitivista possui o objetivo de desenvolvimento do gesto técnico. As séries primárias eram direcionadas a grandes jogos, com ênfase na competição, que atuassem sobre todo esquema corporal, visando desenvolver as habilidades básicas para a futura prática de algum desporto (GHIRALDELLI, 1994).

Para Tubino (2002), a partir do diagnóstico de 1971, ficou claro que o Brasil necessitava de uma lei esportiva modernizada, capaz de permitir um avanço nas ações do CND, então pertencente ao Ministério da Educação e Cultura.

De certo que ocorreram alguns avanços a partir da Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975, regulamentada pelo Decreto nº 80.228, de 1977, que instituiu normas gerais sobre desportos. Foi este ato normativo que atribuiu ao Ministério da Educação e Cultura a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação Física e Desportos - PNED, observadas as diretrizes da Política Nacional de Educação Física e Desportos, pois até então a política pública do esporte no país havia sido estabelecida por decreto (BUENO, 2008).

No entanto, neste mesmo Art. 6º, o Parágrafo único estabeleceu que o PNED deveria atribuir prioridade a programas de estímulo à educação física e desporto estudantil, à prática desportiva de massa e ao desporto de alto nível. Nota-se a partir deste parágrafo único que havia uma confusão de conceitos para o legislador no momento de estabelecer a prioridade para o PNED, pois elencou todas as manifestações da educação física como prioridade.

Bueno (2008) reforça o caráter prioritário do esporte de rendimento existente na Lei 6.251, pois o Art. 2º definiu o desporto como atividade predominantemente física, com finalidade competitiva, exercida segundo regras estabelecidas. Ora, trata-se da atividade física praticada de forma sistemática e institucionalizada por regras de competição.

A Lei nº 6.251 refere-se ao Comitê Olímpico Brasileiro – COB, em seus arts. 23 a 25, que funcionaria de acordo com estatutos e regras do Comitê Olímpico Internacional - COI, com independência para organizar e dirigir, com a colaboração das confederações esportivas nacionais dirigentes do esporte amador, a participação do Brasil nos Jogos Olímpicos e Pan-Americanos.

Outro impulso da referida Lei 6.251 para o esporte de rendimento foi a concessão de isenção de imposto de importação e de imposto sobre produtos Industrializados, aos equipamentos destinados à prática de esporte, importados por entidades de administração do desporto, conforme art. 46.

O número de medalhas olímpicas começou a ter um aumento a partir da década de 1980. Época em que a Educação Física brasileira começou a se desenvolver cientificamente, com a chegada dos primeiros professores do exterior com o título de Mestre ou Doutor (BARBANTI et. al., 2004).

Com a chegada da Nova República¹⁰, a palavra de ordem do esporte era a renovação. Em 1985, o Ministério da Educação – MEC instituiu a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, a fim de desatar os nós autoritários do CND (TUBINO, 2002).

Durante esse período, o País passa por diversas transformações sociais e políticas e isso influenciaria diretamente as decisões relacionadas ao esporte. Sobierajski (1999), em estudo realizado sobre as deliberações do Conselho Nacional de Desportos, distingue duas fases dessa relação do Estado com o esporte nacional. No período entre 1941 e 1985 identificou-se a marca da ditadura, da atuação policialesca, do papel disciplinador e centralizador do Estado. A partir do fim do regime militar, entre 1985 e 1990, as resoluções do CND marcam uma filosofia de intervenção do Estado no desporto com o objetivo precípua de democratizá-lo. Percebe-se que mesmo com as mudanças de regime governamental, o Estado não perde seu caráter intervencionista no esporte (TUBINO, 2002).

Somente em 1988, o esporte brasileiro alcançou patamar constitucional. O art. 217 da Constituição Federal estabeleceu que o esporte é um direito de cada um (direito individual), cabendo ao Estado o fomento¹¹ da prática esportiva, seja ela fundada em práticas formais ou não.

A constitucionalização do esporte define o primeiro papel importante do Estado, qual seja o de legislar sobre o esporte. A partir desse parâmetro surge todo o arcabouço legislativo atual que regulamenta o esporte brasileiro, nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal.

¹⁰ Nova República - A Nova República é um período da História do Brasil que tem início com o final da Ditadura Militar (1985) até os dias de hoje. Ou seja, este período começa com a saída do general Figueiredo da presidência do Brasil e a entrada de um civil no cargo, José Sarney. Esta fase da História do Brasil também é conhecida como Sexta República (site História do Brasil.net, consultado no dia 24 de outubro de 2015).

¹¹ Fomento - Segundo Melo Filho (1995), a palavra fomento, dentro da terminologia jurídico-administrativa, corresponde à ação de estimular, promover ou proteger uma coisa, ou, de modo mais genérico, a atividade de fomento é a que se encaminha para melhorar o nível espiritual ou material da nação.

Em 1989, foi editada a Lei nº 7.752, que concedeu benefícios fiscais ao esporte amador, tendo seus efeitos sido suspensos em seguida pela Lei nº 8.034, de abril de 1990. Nos Jogos Olímpicos de 1992, ocorreu decréscimo na quantidade de medalhas para apenas três. Marques Junior (2011), ao consultar Tubino (1996), verifica que em 1989 a lei de incentivo fiscal para o esporte foi extinta, podendo ser essa uma das causas do desempenho do Brasil, em Barcelona.

Em dezembro de 1996, foi editada a Lei nº 9.394 de Diretrizes e Bases - LDB para a educação nacional. O art. 26, § 3º, dessa lei, integrou à proposta pedagógica do ensino fundamental e médio a Educação Física, como componente curricular obrigatório da educação básica.

Segundo Alves e Pieranti (2007), a atividade esportiva relaciona-se com diversas áreas da sociedade, como saúde, comércio, economia, relações internacionais e a partir desses entendimentos o esporte passou a figurar na agenda de políticas públicas, seja como redutor de índices negativos, seja como possível fomentador de ações sociais e, de forma mais contundente, na busca de resultados esportivos internacionais, o que demanda uma política específica por parte do Estado.

Nenhum fenômeno, com a amplitude do esporte, poderia permanecer com tamanha penetração nas massas sem que fosse regulado por normas e regras de caráter internacional e nacional, implicando em adaptações do ordenamento interno, em que o Estado atua (VIANNA, 2006).

No Brasil de hoje, essa normatização se dá por meio da Lei nº 9.615/98 que criou o Sistema Nacional do Desporto (SND), cujo parágrafo único do art. 13 preconiza a sua formação por todas as pessoas físicas e jurídicas de direito privado, encarregadas da coordenação, administração, normatização e apoio a essa atividade, bem como as entidades de prática filiadas ou não às entidades dirigentes, assim composto: Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), entidades nacionais de administração do desporto, entidades regionais de administração do desporto, ligas regionais e nacionais, entidades de práticas desportivas filiadas ou não às já referidas e a Confederação Brasileira de Clubes.

Paralelamente a esse regime, encontra-se previsto no art. 4º o Sistema Brasileiro do Desporto (SBD), que tem por objetivo “garantir a prática desportiva

regular e melhorar-lhe o padrão de qualidade” (art. 4º, § 1º), e atualmente compreende: O Ministério do Esporte; O Conselho Nacional do Esporte (CNE); O 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 desportiva.

Vê-se, portanto, que a organização desportiva brasileira é bipartida: de um lado, o grupo formado, exclusivamente, por organizações privadas e, do outro, um regime capitaneado por entidades públicas, guardando cada qual competências próprias e exclusivas. Isso significa que a organização das competições desportivas fica a cargo exclusivo dos particulares, enquanto as atividades de fomento do desporto contam com a liderança do Poder Público, como forma de permitir a disseminação de sua prática em todo o território nacional.

O art. 6º da Lei Pelé estabeleceu as fontes de recursos do Ministério do Esporte. São elas: I – receitas oriundas de concursos de prognósticos previstos em lei; II – adicional de 4,5% incidente sobre cada bilhete; III – doações, legados e patrocínios; IV – prêmios de concursos de prognósticos não reclamados da Loteria Esportiva Federal e V – outras fontes.

Conforme art. 7º, os recursos do Ministério do Esporte terão a seguinte destinação: I – desporto educacional; II – desporto de rendimento, nos casos de participação de entidades nacionais de administração do desporto em competições internacionais, bem como as competições brasileiras dos desportos de criação nacional; III – desporto de criação nacional; IV – capacitação de recursos humanos: a) cientistas desportivos; b) professores de educação física; e c) técnicos de desporto; V – apoio a projeto de pesquisa, documentação e informação; VI – construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas; VII – apoio supletivo ao sistema de assistência ao atleta profissional com a finalidade de promover sua adaptação ao mercado de trabalho quando deixar a atividade; VIII – apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência.

Da arrecadação obtida em cada teste da Loteria Esportiva Federal, 15% da renda líquida será destinada ao Ministério do Esporte, segundo o art. 8º. O art. 9º prevê a destinação de seis rendas líquidas totais da Loteria Esportiva para o COB, de quatro em quatro anos. Uma por ano, mais uma em anos de Jogos Pan-

Americanos e outra em anos de Jogos Olímpicos. O mesmo benefício foi estendido ao Comitê Paralímpico Brasileiro.

Este mesmo ato normativo definiu, no inciso III, o desporto de rendimento como o praticado segundo normas gerais dessa lei e regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do país e estas com as de outras nações.

Identifica-se claramente, a partir da análise da legislação supracitada, o segundo papel do Estado de financiador do esporte no Brasil e com predominância do esporte de rendimento, mesmo contrariando preceitos constitucionais que definem a prioridade para o esporte educacional.

Conforme demonstrado anteriormente, no Brasil, os financiadores das atividades esportivas são principalmente as pessoas jurídicas públicas e privadas, por meio de políticas e ações que destinam recursos federais, estaduais e municipais ao desenvolvimento do esporte de rendimento.

Segundo Bueno (2008), no Governo Lula, pela primeira vez na história republicana, foi destinada pasta ministerial própria ao esporte, por meio da Medida Provisória n.º 103 de 01/01/2003. Segundo o autor, o fato demonstrou a importância que o novo governo estava dedicando ao esporte.

Tubino (2002) esclarece a existência do chamado esporte de alto rendimento, que objetiva resultados, vitórias, recordes, títulos esportivos, projeções na mídia e prêmios financeiros, baseados nos princípios da superação e desenvolvimento esportivo. Nesse ambiente, é evidente que a possibilidade de se criar fatores favoráveis à evolução do desempenho e resultado esportivo está relacionada ao apoio e ao suporte por meio de recursos financeiros (DE BOSSCHER *et al.*, 2008), que garantam a sustentabilidade de equipes, atletas e sistema esportivo de um país.

Neste contexto, o governo brasileiro mantém, desde 2005, o Programa Bolsa-Atleta, que destina o recurso público diretamente ao atleta, em forma de bolsa mensal. O público-alvo do programa são atletas de alto rendimento que conquistam medalhas em competições nacionais e internacionais. O Programa objetiva garantir

as condições mínimas para que os atletas se dediquem, com exclusividade, à rotina esportiva (SILVA *et al.*, 2015).

O Programa Bolsa-Atleta foi criado pela Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituída a Bolsa-Atleta, destinada aos atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, bem como naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e ao Comitê Paraolímpico Internacional. (BRASIL, 2004)

A Medida Provisória nº 502, de 20 de setembro de 2010, convertida na Lei nº 12.395/2011, com foco nos Jogos Olímpicos de 2016, modificou a Bolsa-Atleta. Essa lei garantiu aos atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas o mínimo de 85% dos recursos destinados ao programa. A modificação substancial na forma de distribuição dos recursos fica clara ao se observar a nova redação do art. 1º, caput e §§ 3º e 4º, da Lei nº 10.891/2003, dada pela Lei 12.395/2011.

Art. 1º Fica instituída a Bolsa-Atleta, destinada prioritariamente aos atletas praticantes do esporte de alto rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas, sem prejuízo da análise e deliberação acerca das demais modalidades, a serem feitas de acordo com o art. 5º desta Lei.

(...)

§ 3º A Bolsa-Atleta será concedida prioritariamente aos atletas de alto rendimento das modalidades olímpicas e paraolímpicas filiadas, respectivamente, ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB ou ao Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB e, subsidiariamente, aos atletas das modalidades que não fazem parte do programa olímpico ou paraolímpico.

§ 4º A concessão do benefício para os atletas participantes de modalidades individuais e coletivas que não fizerem parte do programa olímpico ou paraolímpico fica limitada a 15% (quinze por cento) dos recursos orçamentários disponíveis para a Bolsa-Atleta. (BRASIL. Lei nº 12.395, 2011)

O Programa Bolsa-Atleta passou a ser composto por seis categorias de atletas. As categorias Atleta de Base e Atleta Pódio foram criadas para preencher os extremos nos níveis de atletas contemplados pelo programa federal.

Segundo Silva *et al.* (2015), entre 2005 e 2013, o Programa Bolsa-Atleta investiu mais de R\$ 430 milhões na concessão de 30.764 bolsas para atletas das categorias De Base, Estudantil, Nacional, Internacional e Olímpico/Paraolímpico, sendo as categorias Nacional e Internacional responsáveis por 70% dos

investimentos do Programa. Segundo o autor, a quantidade de atletas contemplados e, conseqüentemente, de investimento por ano aumentou 700%.

Passados 15 anos da edição da Lei nº 9.615/98, foi publicado o Decreto nº 7.984/2013, que regulamentou diversos pontos da lei geral do esporte, disciplinando temas como o repasse de recursos públicos ao COB, CPB e a CBC.

Quanto às manifestações desportivas, o desporto educacional foi subdividido em esporte educacional ou esporte formação e esporte escolar, de acordo com o art. 3º.

Art. 3º (...)

I – desporto educacional ou esporte-educação, praticado na educação básica e superior e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a competitividade excessiva de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer.

(...)

§ 1º O desporto educacional pode constituir-se em:

I – esporte educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e

II – esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde.

(BRASIL. Decreto nº 7.984, 2013)

A partir do Decreto nº 7.984/2013, o desporto universitário passa a integrar o esporte escolar. Esse decreto estabelece as formas de desenvolvimento do esporte escolar e as organizações que podem realizar essa manifestação:

Art. 3º (...)

§ 2º O esporte escolar pode ser praticado em competições, eventos, programas de formação, treinamento, complementação educacional, integração cívica e cidadã, realizados por:

I - Confederação Brasileira de Desporto Escolar - CBDE, Confederação Brasileira de Desporto Universitário - CBDU, ou entidades vinculadas, e instituições públicas ou privadas que desenvolvem programas educacionais; e

II - instituições de educação de qualquer nível. (BRASIL. Decreto nº 7.984, 2013)

Segundo o Decreto nº 7.984/2013, 50% dos recursos repassados ao COB e destinados ao desporto escolar devem ser utilizados em competições organizadas pela Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE). O mesmo critério se

aplica ao desporto universitário e à Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU).

De acordo com o decreto, os comitês – COB e CPB – além da CBC, podem receber recursos das loterias para serem aplicados em projetos que envolvam fomento e manutenção do desporto, formação de atletas e participação em eventos esportivos.

A regulamentação estabelece, ainda, que os atletas em formação, com idade entre 14 e 20 anos, poderão receber a Bolsa Aprendizagem. Os clubes deverão oferecer treinamento nas categorias de base, alojamento, assistência educacional e de saúde.

Para os profissionais, a atividade passa a ser caracterizada por remuneração pactuada em contrato especial de trabalho desportivo assinado com os clubes. Infere-se, desse dispositivo que não apenas os atletas de futebol, mas os demais com contrato de trabalho serão considerados profissionais.

Segundo o art. 15, cabe ao ME, de acordo com a regulamentação, elaborar o Plano Nacional do Desporto (PND), a cada dez anos, ouvido o CNE. O conselho, que será composto por 22 membros a serem indicados pelo ministro do Esporte, terá a atribuição de desenvolver programas que promovam a massificação da atividade física para toda a população e a melhoria do padrão de organização, gestão e transparência do desporto.

A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, denominada Estatuto da Pessoa com Deficiência, a qual se destina a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

A lei supracitada, no Art. 42 determina que a pessoa com deficiência tenha direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

Da mesma forma, a Lei nº 13.146 alterou o Art. 56 da Lei 9.615 e aumentou a porcentagem dos recursos destinados ao COB e CPB, oriundos dos testes de loteria de 2% para 2,7%. Além disso, o item VI, do Art. 56, alterou a proporção dos percentuais, diminuindo o valor do COB para 62,96% e aumentando para 37,04%, o valor destinado CPB.

Foi nos Jogos Olímpicos de Helsinque, Finlândia, 1952, que apareceu a contagem pelo número de medalhas de ouro, o COI não reconhece essa regra. Segundo Tubino (2004), a mídia liderada pelos Estados Unidos para mostrar superioridade do seu regime político sobre o bloco socialista, liderado pela União Soviética, passou a quantificar as medalhas e atribuir colocações dos países nos Jogos Olímpicos.

De Bosscher (2008), ao citar Green & Houlihan (2008), verificou que a conquista de medalhas Olímpicas se tornou importante para uma série de países, ambos o Estado e a mídia consideram medalhas como uma forma de sucesso internacional. Além disso, os autores afirmam que o sucesso no esporte de rendimento traz outros valores para outros objetivos não-esportivos.

Para Barba-Romero e Pomerol (1997), a divulgação clássica dos resultados olímpicos se dá por meio de um quadro de medalhas, no qual os países são ordenados segundo a obtenção de medalhas de ouro, prata e bronze. Esta forma de ordenação apresenta como principal desvantagem neste caso, a demasiada valorização da medalha de ouro.

Marques Junior (2011) comparou, estatisticamente, o número de medalhas olímpicas obtidas pelo Brasil nos períodos de 1920 a 1976, quando o País obteve 18 medalhas, perfazendo uma média de $2 \pm 0,86$ medalhas, em nove edições olímpicas. Enquanto que, de 1980 a 2008 o Brasil obteve 73 medalhas, dando uma média de $9,13 \pm 4,67$ medalhas, em oito eventos olímpicos. No total de participações, em 17 Jogos Olímpicos, o Brasil obteve uma média de $1,82 \pm 2,18$ ouros, $2,27 \pm 2,14$ pratas e $4,18 \pm 3,12$ bronzes.

Segundo Marques (2013), com a criação da lei Agnelo/Piva, nº 10.264/2001, o CPB pôde contar com uma fonte de renda estável e ajudou no planejamento estrutural do Comitê, com isso, a posição geral do país foi 37º lugar no quadro de medalhas, em 1996, para a sétima posição, em 2012. Marques ainda ressalta que entre os anos de 1996 e 2000 os recursos destinados ao CPB eram, exclusivamente, oriundos do Ministério do Esporte. A partir de 2004 percebe-se um aprimoramento da legislação esportiva nacional, com a introdução da lei 10.264/2001, das leis de incentivo ao esporte e a introdução da lei 11.438/06, além da introdução do Sistema de Convênios do Governo Federal (SINCOV).

2.3 A política de esporte de rendimento no Brasil

No capítulo anterior verificou-se de que forma o esporte de rendimento comportou-se com a evolução da legislação, ao longo do tempo, no contexto nacional. Faz-se necessário discorrer sobre a maneira como isso se materializa, estudando a política do segmento, ao longo dos anos.

Bueno (2008), ao citar Carzola Prieto (1979) justifica a participação do Estado no esporte por motivos de saúde pública e pela necessidade de regular o esporte praticado de forma profissional, dado o efeito que as competições nacionais e internacionais trazem sobre o prestígio e orgulho nacional, dentro e fora do país.

A partir daí, entende-se De Bosscher *et al.*, (2008), quando a autora afirma que no esporte de alto rendimento, são criados sistemas e desenvolvidos programas de desenvolvimento de jovens talentos e atletas de elite porque existe uma crença entre os “*policy makers*”¹² que o sucesso internacional no esporte pode ser desenvolvido e, portanto, pode ser influenciado pela intervenção humana e consequentemente, por intermédio de uma gestão pública de esporte.

No Brasil, segundo Tubino (1996) as primeiras discussões sobre política pública de esporte iniciaram-se com a criação da Comissão de Esporte e Turismo, em 1984. A partir desse marco, ocorre o que o autor considera a “revisão ideológica do esporte brasileiro”.

No entanto, anteriormente, verifica-se que foi publicada, em 1976, a Política Nacional de Educação Física e Desportos, que trazia como objetivos básicos: o aprimoramento da aptidão física da população; a elevação do nível dos desportos em todas as áreas; a implantação e intensificação da prática dos desportos de massa; a elevação do nível técnico-desportivo das representações nacionais; e a difusão dos desportos como forma de utilização do tempo de lazer (BRASIL, 1976).

O mesmo documento (BRASIL, 1976, p.53) estabelece o desporto de alto nível como efeito causado pela educação física praticada na escola, o que sugere um modelo piramidal, com o esporte de competição no topo da pirâmide (BUENO, 2008).

¹² *Policy maker* – também chamado de decision-maker, ou aquele que faz a política, quem decide sobre os rumos da política (BOBBIO, 1909).

Conforme estabelecido em (BRASIL, 1976, p.54), a política se desdobraria no Plano Nacional de Educação Física e Desportos – PNED, para o período de 1976 a 1979. O PNED previa que, ao desporto competitivo, seria dada especial atenção, a fim de aperfeiçoar a participação do Brasil em competições internacionais, a partir do poder de mobilização do esporte de rendimento.

Para a área do desporto de alto nível, o PNED previa a integração deste com o desporto estudantil, classista e militar; o apoio integral ao atleta para treinamento, alimentação e assistência médica; a valorização do atleta perante a opinião pública; a elevação do nível de técnicos e dirigentes; a criação de novas confederações olímpicas; o apoio ao intercâmbio com outros países; a contratação de técnicos estrangeiros; o aperfeiçoamento da gestão nas federações e confederações; a realização de competições nacionais e regionais; o apoio à produção de material esportivo; e a assistência financeira para manutenção das entidades de administração do desporto.

Verifica-se a relação de assistencialismo, ou seja, o apoio direto às federações e confederações, por parte do Governo, o que fica evidenciado em trecho do PNED, o qual abre acesso direto ao órgão central para as confederações apresentarem seus planos, enquanto que o desporto estudantil deveria recorrer ao órgão central por meio de planos estaduais integrados (BRASIL, 1976, p.64).

No ano de 1980, foi editado o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto, para o período de 1980 a 1985. No texto inicial de apresentação, o documento demonstra a preocupação com a redução das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais. Isto se torna claro quando se verificam as linhas prioritárias nacionais estabelecidas no documento: a) educação no meio rural, buscando atingir um dos focos mais acentuados de pobreza no País; b) educação nas periferias urbanas; c) valorização do desenvolvimento cultural; e d) valorização dos recursos humanos ligados à educação (BRASIL, 1982).

O mesmo Plano definiu como linha complementar de ação a intensificação das atividades físicas de lazer e de aperfeiçoamento corporal. Com ênfase para o desenvolvimento da educação física escolar, nas primeiras séries. Além do desenvolvimento dos esportes olímpicos, das competições nacionais, com estímulo

para competições populares integradas a outros programas sociais. Tudo isto, com intuito de utilizar o esporte como instrumento de desenvolvimento humano e social.

Cabe ressaltar que, o Plano estabeleceu prioridades regionais e somente mencionou o desporto como ação nas regiões Nordeste e Sul. Na primeira, como ferramenta de desenvolvimento social e na segunda, como fator de expansão da atividade desportiva no ensino de 1º grau.

As Diretrizes trazem como finalidade o desenvolvimento da educação física, do esporte para todos e do desporto de forma coordenada. Numa análise da situação do setor identificou-se à época um número inexpressivo de atletas nas esferas nacional, estadual e municipal, em relação ao número de praticantes e em relação à população. Outro fator identificado foi o baixo nível de desempenho das organizações do setor, causados pela falta de profissionais de administração à frente dessas organizações. Quanto às instalações, verificou-se a inexistência de equipamentos para treinamento dos atletas de elite, além da insuficiência de profissionais capacitados.

Daí, estabeleceram-se os objetivos, dos cinco itens elencados, apenas um trazia em seu bojo o desenvolvimento do nível técnico das representações nacionais, o que demonstra o foco do documento nas ações sociais do esporte.

Após esse período veio a Constituição Federal de 1988 e foi nela que se definiu o papel do Estado em relação ao esporte. No artigo 217, estabeleceu-se que ao Estado cabe fomentar as práticas esportivas no desporto educacional e, em alguns casos, no alto rendimento. Segundo Houlihan (2008), a partir da segunda metade da década de 1990, houve um acréscimo nos assuntos políticos de esporte, influenciados por uma rede supranacional.

Posteriormente, em 2001, o Professor Manoel Tubino escreveu a Política Nacional de Esporte, na qual o autor atesta um aumento quantitativo da prática esportiva no Brasil, causado pelo aumento da população; desenvolvimento socioeconômico; maior visibilidade do esporte na mídia específica; busca de qualidade de vida; e mais consciência e conhecimento do valor do esporte.

A Política trazia como premissas o reconhecimento do esporte como manifestação cultural; a necessidade da definição de papéis da União e de outros

segmentos na condução do esporte; a necessidade de um diagnóstico do esporte brasileiro; e a importância de transformar o esporte uma questão de Estado.

No nível operacional, o documento trazia as definições dos grupos temáticos relacionados ao esporte de base, desenvolvimento do esporte, esporte de rendimento e esporte para pessoas portadoras de deficiência.

Para o esporte de rendimento a política buscava a aproximação com a Comissão de Atletas; delinear as tarefas ou responsabilidades dos órgãos administradores do esporte de rendimento; destacou a importância de estabelecer prioridades para as entidades de administração do esporte; da participação das universidades e do COB na formação de recursos humanos; reafirmou o interesse do Governo brasileiro de sediar megaeventos esportivos; a preocupação com a qualidade, a partir de uma certificação de centros de iniciação ao esporte; e a prioridade de financiamento de um diagnóstico.

A partir de 2003, com a criação do Ministério do Esporte, iniciou-se o ciclo das Conferências Nacionais do Esporte, instituída pelo Decreto Presidencial de 21 de janeiro de 2004, a qual se propôs a transformar-se em arena de formulação e deliberação das Políticas Públicas de Esporte e Lazer para o país (página eletrônica do ME, consultado no dia 15 de outubro de 2015).

Cabe frisar que, para Houlihan (2008), o aspecto mais importante na governamentalização é o desenvolvimento do aparato do Estado para a gestão das entregas aos usuários finais dos serviços que antes eram responsabilidade de organizações civis da sociedade, como ambiente, cultura e esporte. Para o autor, na maioria das economias de ponta o envolvimento do Estado aumentou, com governos trabalhando juntos com organizações voluntárias, a partir da evolução de agências reguladoras ou até mesmo de ministérios.

A I CNE, realizada em junho de 2004, teve como tema: “*Esporte, lazer e desenvolvimento humano*”. Os eixos temáticos organizadores do debate para elaboração das propostas de ação foram: esporte de alto rendimento; esporte educacional; futebol; esporte, lazer e qualidade de vida; direito ao esporte e ao lazer; esporte, economia e negócios; esporte, administração e legislação; esporte e conhecimento.

Contudo, conforme Castellani Filho (2011) o debate que teve maior destaque e peso político por parte do Governo no processo dessa conferência, foi o da construção da Política Nacional do Esporte (PNE) e da Lei de Incentivo ao Esporte, o que resultou na elaboração da Lei nº 11.438/2007 e na criação da Política Nacional do Esporte, orientada pelas deliberações aprovadas e materializadas no Documento Final sistematizado pelo Ministério do Esporte, o qual ressaltou a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer (SNEL), com o intuito de organizar as políticas voltadas para este setor em âmbito nacional, estadual e municipal, cuja demanda foi desenvolvida na II Conferência.

O tema da II CNE, realizada em maio de 2006, “*Construindo o Sistema Nacional de Esporte e Lazer*”, teve os seguintes eixos temáticos: estrutura: organização, agentes e competências; recursos humanos e formação; gestão e controle social; e financiamento.

A tônica empregada no discurso oficial do Ministério do Esporte, nas duas primeiras Conferências Nacionais do Esporte, pautou-se pela democratização do acesso e da participação, enfatizando o esporte e o lazer como direitos sociais (site do ME, consulta dia 15 de outubro de 2015).

A III CNE, realizada em junho de 2010, teve como tema “*Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais*”, cujo objetivo principal era definir “*os rumos futuros das políticas públicas de esporte e lazer a serem consubstanciados em um Plano Decenal.*” (BRASIL, 2009a, p.5).

Apesar de as orientações do Ministério do Esporte sinalizarem para discussões mais abrangentes, as das linhas estratégicas, a III Conferência foi direcionada para a discussão a respeito dos Megaeventos Esportivos a serem realizados no país, priorizando e privilegiando assim o esporte de alto rendimento e espetáculo.

Diante disso, apesar de o Plano Decenal de Esporte e Lazer ter a sua fundamentação nos princípios balizadores da Política Nacional do Esporte, quais sejam, a universalização do acesso, a gestão democrática pautada na descentralização, na participação e no controle democrático, dentre outros, e suas linhas estratégicas englobarem discussões e propostas de ações abrangentes, tem-

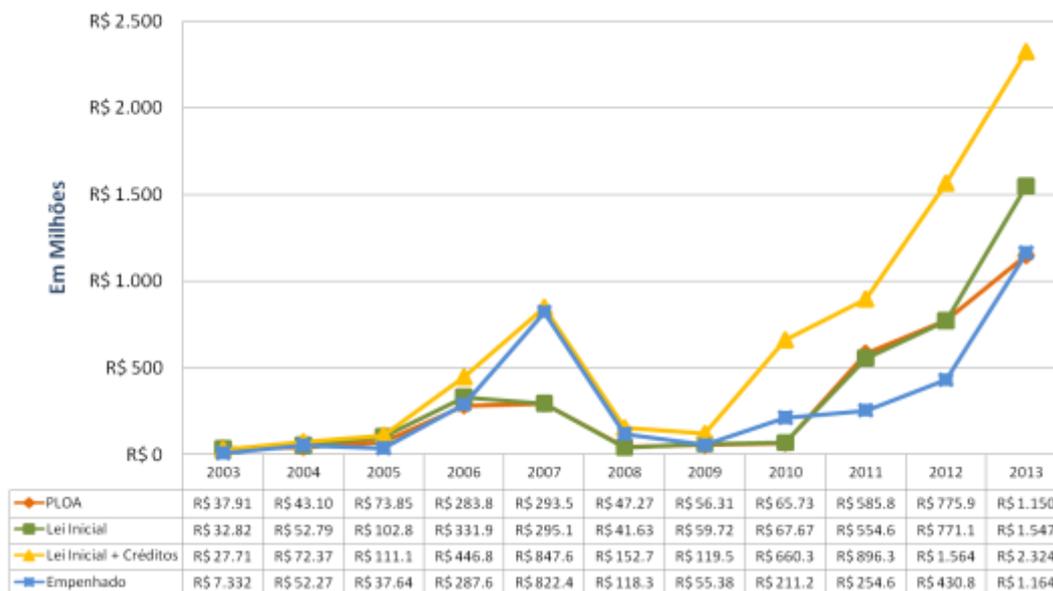
se o pressuposto de que o seu princípio organizador é a realização dos megaeventos esportivos.

Desta III CNE surgiram as propostas para o alto rendimento, conforme descrito na Linha 6, das resoluções: Esporte de Alto Rendimento. Estabeleceu-se como meta o décimo lugar nos Jogos Olímpicos e o quinto lugar nos Jogos Paralímpicos; e ainda uma série de investimentos no esporte de base e naquelas modalidades esportivas que já haviam demonstrado resultados internacionais nas décadas anteriores.

Além da criação de um plano de alto rendimento, coordenado por profissionais da gestão e da ciência do esporte; a criação de uma agência pública para a administração do esporte de competição; implantação de uma política de controle de dopagem; a promoção de um sistema de desporto universitário; potencialização do esporte radical; criação de programa para atendimento integral ao atleta de alto rendimento; a promoção de eventos esportivos; o desenvolvimento do esporte de rendimento na escola; e a criação de um fluxo de formação do atleta desde a base até o alto nível (site do ME, consulta dia 15 de outubro de 2015).

Segundo o Ministério do Esporte, a partir da III CNE, iniciou-se uma série de medidas para alcançar os objetivos propostos naquela Conferência: ampliou-se o repasse dos recursos das loterias à Confederação de Clubes – CBC, para investimento na formação de atletas; criou-se a Autoridade Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD; promulgou-se a Lei nº 12.395 de 2011, que constituiu a Rede Nacional de Treinamento; criou o Programa Cidade Esportiva; aprimorou o Programa Bolsa-Atleta; criou o Programa e a Bolsa Atleta Pódio e estabeleceu o Contrato de Desempenho para entidades que receberem recursos federais; em 2012 anunciou-se o Plano Brasil Medalhas 2016; além de lançamento do programa de criação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE (site do ME, consulta dia 15 de outubro de 2015).

A partir da conquista da sede olímpica, houve um acréscimo do orçamento da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR, do Ministério do Esporte, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3 - Orçamento da SNEAR – 2003 a 2013

Fonte: Ministério do Esporte

Todas essas medidas apresentadas anteriormente visaram alcançar os objetivos estabelecidos na IIICNE, o que culminou com o lançamento do PBM2016, que passarei a discorrer na próxima seção.

2.4 Plano Brasil Medalhas 2016

Para o Ministério do Planejamento, o Plano visa à organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático, enquanto o orçamento responde pela organização no nível operacional. O Plano tem a função de expressar as suas opções e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos.

Motivado pela oportunidade científica e política, contextual e de suporte legal, com a escolha do Brasil para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016 e as alterações legais favoráveis ao esporte de rendimento, o Governo brasileiro lançou, em setembro de 2012, o Plano Brasil Medalhas 2016, com o objetivo de alcançar o décimo lugar nos Jogos Olímpicos e quinto lugar nos Jogos Paralímpicos.

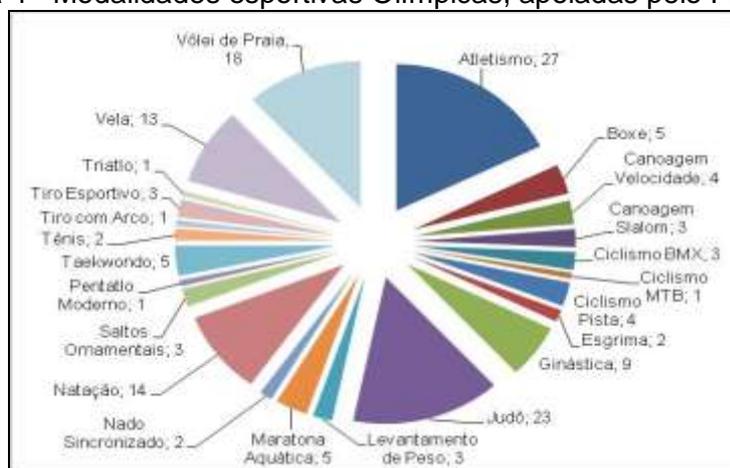
O PBM2016 surgiu com uma previsão orçamentária, para o quadriênio 2013 – 2016, de um investimento total no esporte de rendimento, na ordem de 2,5 bilhões de reais, distribuídos da seguinte forma: 1,5 bilhão para o esporte de rendimento e 1 bilhão, previsto, de forma específica, para o Plano Brasil Medalhas 2016, dentro das

ações orçamentárias de apoio ao atleta e de aperfeiçoamento da infraestrutura esportiva, por meio da construção e adequação de Centros de Treinamento, da seguinte forma: 690 milhões para apoio ao atleta e 310 milhões para os centros de treinamento (BRASIL, 2012).

O orçamento previsto para suprir o PBM2016 originou-se de duas fontes básicas: do Orçamento Geral da União; e do patrocínio das empresas estatais: Caixa Econômica Federal - Caixa; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Correios; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e Petróleo Brasileira S/A - Petrobrás.

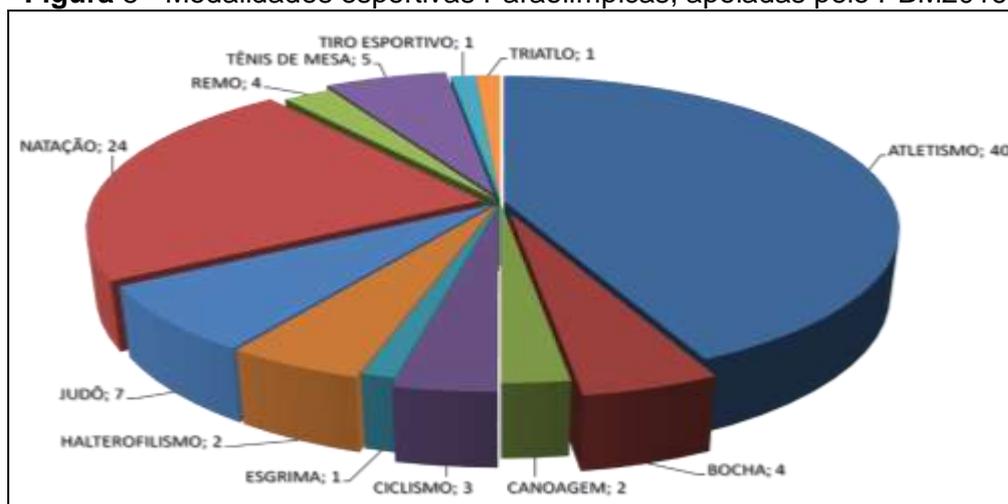
Atualmente, o PBM2016 apoia 23 modalidades esportivas olímpicas e 12 paraolímpicas, conforme descritos nas Figuras 4 e 5, respectivamente.

Figura 4 - Modalidades esportivas Olímpicas, apoiadas pelo PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, baseado no site do ME

Figura 5 - Modalidades esportivas Paraolímpicas, apoiadas pelo PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, baseado no site do ME

Baseado nos preceitos apresentados anteriormente, definiu-se o método utilizado para alcançar os objetivos propostos no referido projeto. O *focus* da pesquisa em política pública moveu-se do simples input-output para o estudo de processos os quais são responsáveis por transformar ideias em realidade (CHELLADURAI, 2001).

Portanto, a partir da próxima seção será apresentada a metodologia para o estudo da formulação e implementação do Plano Brasil Medalhas 2016.

3 Métodos e procedimentos

O presente estudo possuiu como tema a política pública de esporte de rendimento e caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, com uma abordagem quantiqualitativa, tendo em vista que este pesquisador utilizou de métodos estatísticos descritivos não probabilísticos, a fim de quantificar os resultados das coletas referentes à amostra e analisar de forma qualitativa, pois será baseado na interpretação dos fenômenos ocorridos durante a formulação e o processo de implementação do Plano Brasil Medalhas 2016.

Devido à complexidade do Plano, a técnica utilizada para a pesquisa foi a de análise e síntese. O PBM2016 foi decomposto em partes referentes à formulação e ao processo de implementação e, após, foi reconstituído e confrontado, a fim de elaborar a síntese dos resultados obtidos (CERVO e BERVIAN, 1983). O método de pesquisa percorreu fases distintas e específicas, divididas em duas etapas: a) coleta dos dados; e b) análise dos dados.

Foram utilizados três instrumentos para a coleta de dados: I. Análise de documentos; II. Entrevistas semiestruturadas; e III. Questionários.

Atualmente, o Plano Brasil Medalhas 2016 apoia 23 diferentes modalidades esportivas olímpicas, pertencentes a 17 confederações. Para fins deste estudo, as confederações foram divididas em três grupos: I) de 1 a 10 atletas beneficiados; II) de 11 a 20 atletas e III) 21 ou mais, conforme Tabela 1.

Tabela X - Intervalo de distribuição dos atletas pódio, por confederação

	Grupo I	Grupo II	Grupo III
Intervalo	1 a 10	11 a 20	Mais de 21
Número de atletas	47	31	74
Total de Confederações	12	2	3

Fonte: O autor, com base no site do ME, consulta dia 28/09/2015

Para o desporto paraolímpico foi considerado o Comitê Paralímpico Brasileiro como ponto focal da coleta de dados, tendo em vista que esse Comitê administra as 13 modalidades, diretamente, com o Ministério do Esporte. O Plano, atualmente, apoia 95 atletas, os quais foram considerados em um grupo único.

3.1 Análise de documentos

A análise de documentos se valeu de fontes primárias, que se iniciou com o estudo da legislação que regulamenta o Plano Brasil Medalhas 2016, onde foram verificadas as leis federais, as portarias do Ministério do Esporte e os editais de seleção dos atletas. A legislação pertinente ao PBM2016, já se encontrava disponível no site oficial do Ministério do Esporte, no link do Plano Brasil Medalhas – Legislação.

No segundo momento, foram levantados os documentos oficiais oriundos do Ministério do Esporte, tais como: as atas de reuniões dos Grupos de Trabalho; os planos esportivos preenchidos pelos atletas; os relatórios emanados pelas confederações esportivas. Toda a documentação supracitada encontrava-se no Ministério do Esporte e foi previamente autorizado o manuseio dos documentos.

3.2 Entrevistas semiestruturadas

May (2004) afirma que as entrevistas geram compreensões ricas das biografias, experiências, opiniões, valores, aspirações, atitudes e sentimentos das pessoas. Sendo assim, a coleta por meio de entrevista foi útil na descrição de como e por que as situações evoluíram no desenvolvimento do PBM2016, por meio de ideias, valores, opiniões e impressões relevantes dos protagonistas (AMADO, 2000).

A escolha dos entrevistados foi realizada por amostragem não probabilística e dividida em dois grupos, totalizando nove entrevistas. Para o primeiro grupo, foi utilizada a amostragem intencional e foi formado por aquele que atuou na formulação do Plano Brasil Medalhas 2016. Dentro desse grupo foi entrevistado o

Diretor do Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos, no total de uma entrevista.

O segundo grupo também foi selecionado por amostragem intencional, de acordo com as três categorias estabelecidas na Figura 8. Existem doze confederações na Categoria I; duas na Categoria II; e três na Categoria III, além do grupo formado pelo CPB. Por possuírem características semelhantes, foi entrevistado um representante de cada grupo estratificado, ou seja, um servidor do Ministério do Esporte e um representante de confederação, para cada grupo, além de um representante do COB e um do CPB, num total de oito entrevistados, pois este pesquisador acredita ser representativa a amostra, de acordo com orientações de Gressler (2003, p.145).

Os representantes do segundo grupo figuram como atores fundamentais no processo de implementação, pois a intervenção deles pode preservar ou modificar objetivos estabelecidos durante a formulação, a partir da discricionariedade desse agente nas decisões, durante a interface entre o Estado e os beneficiários da política.

A entrevista semiestruturada teve um caráter aberto, conforme descreve May (2004), ou seja, o entrevistado respondeu as perguntas dentro de sua concepção, mas sem deixá-lo falar livremente. O entrevistador manteve o foco nos objetivos da pesquisa (GIL, 1999). Todas as entrevistas foram realizadas por este autor, para que se mantivesse a mesma linha de condução.

A entrevista foi iniciada com uma conversa informal até o entrevistador contextualizar o entrevistado, para que entendessem do que se tratava e qual o objetivo da pesquisa (RICHARDSON, 1999).

O roteiro da entrevista consistiu de nove perguntas abertas que serviram de norteador para o entrevistador. Para esta pesquisa, foram necessários dois roteiros de entrevista semiestruturada, direcionados aos formuladores e outro para os partícipes da implementação do PBM2016.

Os roteiros foram construídos de forma a responder os objetivos propostos e, com isso, apontar as características da formulação do PBM2016, com a identificação da arena decisória, dos atores, dos instrumentos utilizados e das barreiras e facilitadores do processo até verificar se existiu algum déficit na implementação;

além disso, elencar os fatores que mais influenciam – facilitam ou dificultam – o processo de implementação, bem como os protagonistas nas diversas fases, seguindo a linha de raciocínio de Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006). Os roteiros completos das entrevistas podem ser encontrados no Anexo I.

As entrevistas foram gravadas, a partir da permissão do entrevistado, dada no início da conversa. No entanto, toda a conversa foi observada atentamente, pelo entrevistador para que pudesse colher as impressões pessoais, gestos e interjeições do entrevistado que pudessem ter qualquer significado relacionado ao objetivo da pesquisa, conforme orienta Yin (2015).

No caso das gravações das entrevistas, o conteúdo foi transcrito e apresenta os seguintes dados: Identificação do sujeito entrevistado, o qual será mantido no anonimato, a data da entrevista, o nome do entrevistador, o tipo de entrevista: que poderá ser online via *Skype*, com hora de início e de término, ou presencial.

3.3 Questionário

O instrumento questionário foi utilizado para coletar dados oriundos, unicamente, dos atletas. O grupo foi formado por 246 atletas, sendo 151 atletas Olímpicos e 95 atletas Paralímpicos, selecionados para compor o Plano Brasil Medalhas 2016, a partir do Edital ME nº 3, de 17 de julho de 2013, do Edital ME nº 3, de 28 de agosto de 2014 e do Edital ME nº 1, de 12 de fevereiro de 2015. Este grupo é capital na análise da entrega do Plano Brasil Medalhas 2016, pois se constitui dos beneficiários finais.

O questionário foi elaborado com quinze questões fechadas e uma questão aberta, a fim de caracterizar se o atleta recebeu os benefícios do PBM2016. Bem como, se os objetivos estabelecidos para o Plano foram atingidos, com a análise do processo na visão do atleta e o que realmente chegou à ponta-da-linha.

As quinze questões diretas, identificaram a modalidade praticada e captaram o processo de julgamento do entrevistado, enquanto atleta do PBM2016, utilizando-se da escala de Likert¹³; na questão aberta, o respondente discorreu livremente sobre o assunto. O questionário encontra-se no Anexo II.

¹³ Na escala de Likert, para cada afirmação há uma escala de cinco pontos, correspondendo nos extremos a "concordo totalmente" e "discordo totalmente" (NOGUEIRA, 2002).

O formulário foi inserido na ferramenta de envios de questionários online GoogleDocs, em formato de web link, via rede mundial de computadores, ao endereço eletrônico cadastrado pelos atletas. O questionário foi validado por três professores doutores, por meio da leitura do questionário, respostas via internet e sugestões de alteração, com a finalidade de constatar o tempo de resposta e entendimento sobre as questões.

Quanto à amostragem, foi utilizado o método de amostragem estratificada proporcional, para os grupos de atletas Olímpicos e Paralímpicos. Buscando a representatividade da amostra em relação à população, utilizou-se a fórmula de proporcionalidade, de acordo com a Tabela 2. Os grupos G1, G2, G3 representaram os atletas Olímpicos e o G4 representou os atletas Paralímpicos. A amostra configurou-se do mínimo de 67 questionários distribuídos, proporcionalmente, em 8 atletas do G1; 3 atletas do G2; 21 atletas do G3; e 35 atletas do G4.

Tabela 2 - Distribuição proporcional dos atletas

Estratos	G1	G2	G3	G4
Total de atletas por estrato	47	31	74	95
Proporcionalidade dentro da população (256 atletas)	18,36%	12,10%	28,9%	37,10%
Amostra proporcional por estrato	8 atletas	3 atletas	21 atletas	35 atletas

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no site do ME, consulta dia 28/09/2015

3.4 Análise dos dados

Na segunda etapa de análise dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), pois se trata de um método que pode ser aplicado tanto na pesquisa quantitativa como na investigação qualitativa, sendo que na primeira, o que serve de informação é a frequência com que surgem certas características do conteúdo, enquanto na segunda é a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo (BARDIN, 1977). O *Corpus*¹⁴ da pesquisa constituiu-se dos documentos coletados e organizados, das entrevistas transcritas e das respostas dos questionários.

Inicialmente, os dados foram tabulados a partir da frequência de vocábulos e expressões relevantes e relacionados aos objetivos do estudo. A partir daí criou-se uma matriz de análise que relacionou cada questão de estudo da presente pesquisa

14 Para Bardin (1977), o Corpus da pesquisa constitui-se de todos os dados – documentos, entrevistas transcritas, respostas dos questionários – disponíveis, já organizados pelo pesquisador.

com os termos e expressões encontradas, a fim de entender o léxico do discurso do segmento de atores envolvidos no PBM2016, para que se conduzissem as discussões e conclusões do trabalho apresentado.

Para a reunião de termos foi utilizado o modelo misto de definição de categorias, um *a priori*¹⁵, a partir de conceitos já explorados no referencial teórico e que apontam para uma pré-análise, tais como: ator, facilitador, barreira e déficit. Outras categorias surgiram no decorrer das diversas leituras do *Corpus* da pesquisa e por isso foram definidas *a posteriori*¹⁶.

Posteriormente, as categorias encontradas foram analisadas a partir de dados quantitativos de frequência de termos utilizando-se o software IRAMUTEQ, cujo intuito foi realizar análises estatísticas sobre corpus textuais (JUSTO e CAMARGO, 2013).

O IRAMUTEQ possibilita cinco tipos de análises: estatísticas textuais clássicas; pesquisa de especificidades de grupos; classificação hierárquica descendente; análises de similitude e nuvem de palavras. Ressalta-se que o uso do software não é um método de análise de dados, mas uma ferramenta para processá-los, portanto, não conclui essa análise, já que a interpretação é essencial e é de responsabilidade do pesquisador (KAMI, 2016).

O procedimento inicial foi o de limpar o corpus textual de símbolos que poderiam impossibilitar o uso do programa. Além de realizar algumas modificações para viabilizar a análise estatística. Palavras compostas foram unidas por underlines: comitê_olímpico_brasileiro, confederação_brasileira. Palavras de uso recorrente, mas que não possuem significado de importância na pesquisa também foram retiradas (a gente, né, então).

Foram analisadas, por meio do IRAMUTEQ, as entrevistas realizadas pelo autor. As falas do entrevistador foram excluídas para não gerar erros durante as análises do software. Além disso, as entrevistas foram inseridas em um único documento e analisadas como um corpus textual único.

15 Categoria *a priori*: definida na fase anterior a toda e qualquer verificação experimental (BARDIN 1977).

16 Categoria *a posteriori*: definida durante o curso de análise do Corpus da pesquisa (BARDIN 1977).

A primeira ferramenta utilizada foi a Classificação Hierárquica Descendente, também conhecida como Método Reinert. Através dessa ferramenta, o software se baseia nos segmentos do corpus textual para apresentar um esquema hierárquico descendente. Assim, analisa o texto de forma a identificar classes de palavras/vocabulário que estejam relacionadas no texto, sendo possível inferir quais ideias o corpus textual busca transmitir. (OLIVEIRA, 2016).

Outro recurso é a criação de nuvens de palavras a partir das classes. Além das classes, o software gera gráficos com os quais é possível identificar como as classes estão ou não relacionadas. O recurso CHD também fornece um documento o qual possibilita a visualização de segmentos de texto característicos de cada classe, agrupados por cores.

O próximo recurso, proporcionado no IRAMUTEQ, chama-se análise de similitude. A análise de similitude retrata a ligação entre as palavras do corpus textual. Assim, é possível inferir a estrutura de construção do texto e temas de importância (OLIVEIRA, 2016). As palavras são agrupadas por nichos que possuem uma relação e distribuídas em forma de árvore. Quanto mais grosso o tronco que liga as palavras, mais profunda é a relação entre elas.

O recurso seguinte se trata da nuvem de palavras. Ela mostra um conjunto de palavras estruturadas em forma de nuvem. As palavras apresentam tamanhos diferenciados, quanto maior a palavra, maior é sua importância no corpus textual - a partir de um indicador de frequência. (OLIVEIRA, 2016).

Daí, partiu-se para a análise qualitativa, em confronto com os documentos, o questionário, a literatura e os objetivos específicos da pesquisa, ou seja, de acordo com as perguntas que se queria responder.

Segundo Bardin (1977), durante a interpretação dos dados, é preciso voltar atentamente ao referencial teórico, pertinentes à investigação, pois eles dão o embasamento e as perspectivas significativas para o estudo e o *déficit* de implementação foi explorado de acordo com os obstáculos que esses objetivos impuseram (HILL, 2009). Ao final da análise, os dados foram triangulados com as assertivas dos autores, os resultados das coletas e as análises deste autor.

Apesar do exposto acima, ainda se encontrou algumas limitações. Como os instrumentos de coleta de dados utilizados foram a entrevista semiestruturada e o questionário, algumas informações a respeito dos benefícios do fomento ao atleta e seus respectivos apoiadores podem não ter sido revelados na totalidade.

No que tange especificamente aos atletas, existe a dificuldade de tempo causada pela intensa rotina de treinamento e viagens para competições. Além disto, alguns podem não ter se mostrado interessados em participar do estudo, ou por algum outro motivo, se mostrarem constrangidos em responder as perguntas. Algumas questões podem não ter sido respondidas pela totalidade da amostra. Contudo, essas limitações não inviabilizaram o desenvolvimento da pesquisa e os seus resultados.

A pesquisa em tela foi realizada no âmbito do curso de mestrado em “Ciências do Movimento Humano”, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período de 2014 a 2016, financiado com recursos de bolsa e do próprio estudante.

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Nesta seção do trabalho, este autor buscou apresentar, de forma sistematizada, o arcabouço de dados coletados na legislação, nos documentos, nas entrevistas e oriundos do questionário respondido pelos atletas, a fim de cumprir o estabelecido nos procedimentos metodológicos desta pesquisa.

4.1 Legislação de suporte ao PBM2016

Pôde-se identificar como marco legal que estabeleceu o fim da formulação e o início da implementação do PBM2016, a assinatura do Termo de Cooperação, no dia 13 de setembro de 2012, com vigência até dezembro de 2016, pelo Ministério do Esporte e as empresas Banco do Nordeste do Brasil S/A; Caixa Econômica Federal - Caixa; Centrais Elétricas Brasileiras S/A – Eletrobrás; Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - Correios; Banco do Brasil S/A; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; e Petróleo Brasileira S/A - Petrobrás.

O documento trazia no corpo do texto o objetivo de unir esforços para atender as metas do Plano Brasil Medalhas 2016, e ainda estabeleceu uma série de compromissos a serem cumpridos em conjunto como: definição de aplicação de recursos; avaliação da indicação de atletas; disponibilização de recursos; definição da formalização do processo de apoio; e indicação do nome do representante de cada órgão.

Em adição, o Plano sustenta-se numa série de atos normativos, anteriores e posteriores ao seu lançamento, os quais se encontram compilados na Tabela 3.

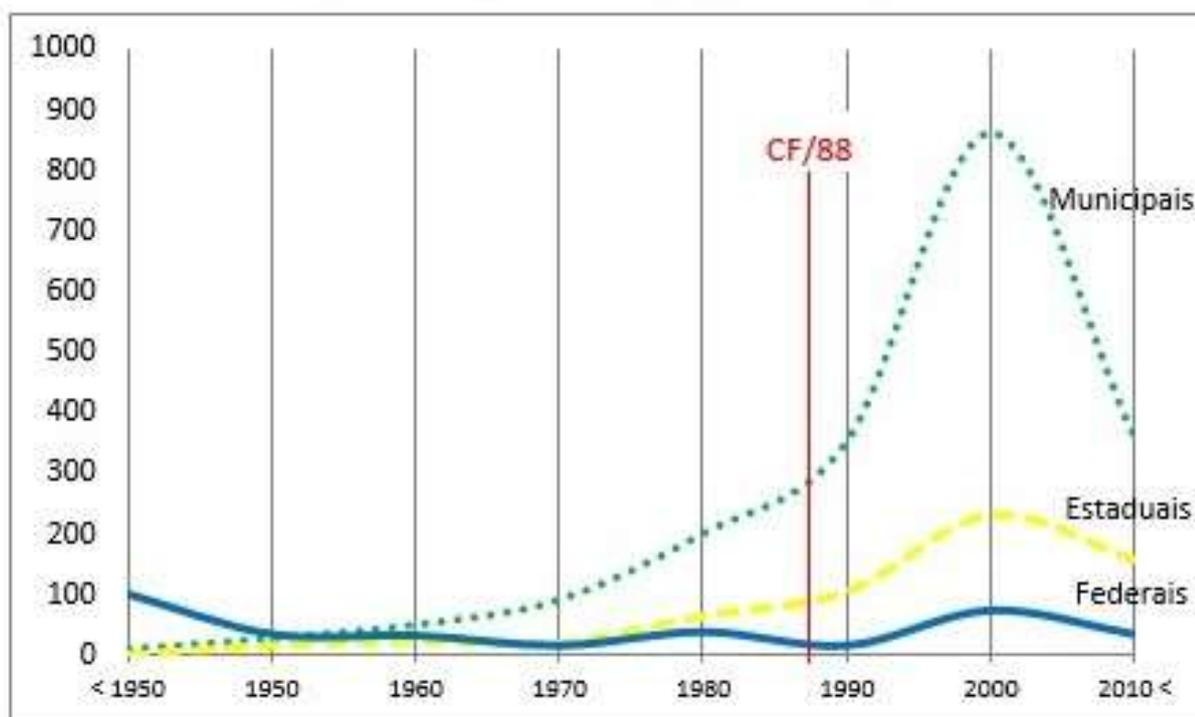
Tabela 3 - Documentos que regulam o Plano Brasil Medalhas 2016

Leis	Lei nº 9.615/1998	Lei Pelé – institui normas gerais sobre o desporto brasileiro
	Lei nº 12.395/2011	Altera a Lei Pelé. Acrescenta a categoria Pódio, da Bolsa-Atleta e cria o Programa Atleta Pódio
	Lei nº 10.891/2004	Institui a Bolsa-Atleta
	Lei nº 13.051/2014	Determina a suspensão da Bolsa-Atleta para o atleta punido por doping
Decreto	Dec. nº 7.984/2013	Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998
PPA	Plano Plurianual	Plano Plurianual 2012 - 2015
Portarias Ministeriais	Portaria ME nº 83/2013	Institui o Plano Brasil Medalhas 2016
	Portaria ME nº 67/2013	Estabelece procedimentos para seleção de atletas, no âmbito do Programa Atleta Pódio
	Portaria ME nº 103/2013	Constitui os Grupos de Trabalho para seleção dos atletas
	Portaria ME nº 190/2014	Altera a Portaria nº 67, de 4 de abril de 2013
	Portaria ME nº 224/2014	Dispõe sobre o procedimento para verificação, pelos órgãos do Ministério do Esporte, acerca do cumprimento das exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.
Edital de chamada pública	Edital nº 03/2013	Seleção de atletas a serem beneficiados pelo Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016.
	Edital nº 05/2013	Seleção de propostas para viabilizar o apoio aos atletas selecionados para integrar o Programa Atleta Pódio, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016
	Edital nº 03/2014	Seleção de atletas a serem beneficiado pelo Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016.
	Edital nº 04/2014	Seleção de propostas para viabilizar o apoio aos atletas selecionados para integrar o Programa Atleta Pódio, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016
	Edital nº 01/2015	Seleção de atletas a serem beneficiados pelo Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei nº 12.395, de 16 de março de 2011, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016.
	Edital nº 03/2015	Seleção de propostas para viabilizar o apoio aos atletas selecionados para integrar o Programa Atleta Pódio, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no site do ME

Em estudo realizado para o Diagnóstico do Esporte no Brasil, na variável legislação, o Instituto de Desenvolvimento do Esporte – iGesporte analisou 2.920 atos normativos e, em uma distribuição dos atos publicados ao longo do tempo, verifica-se que houve um abrupto aumento na regulamentação do esporte brasileiro após a Constituição Federal de 1988, de acordo com a Figura 6.

Figura 6 - Número de atos normativos do esporte brasileiro, analisados

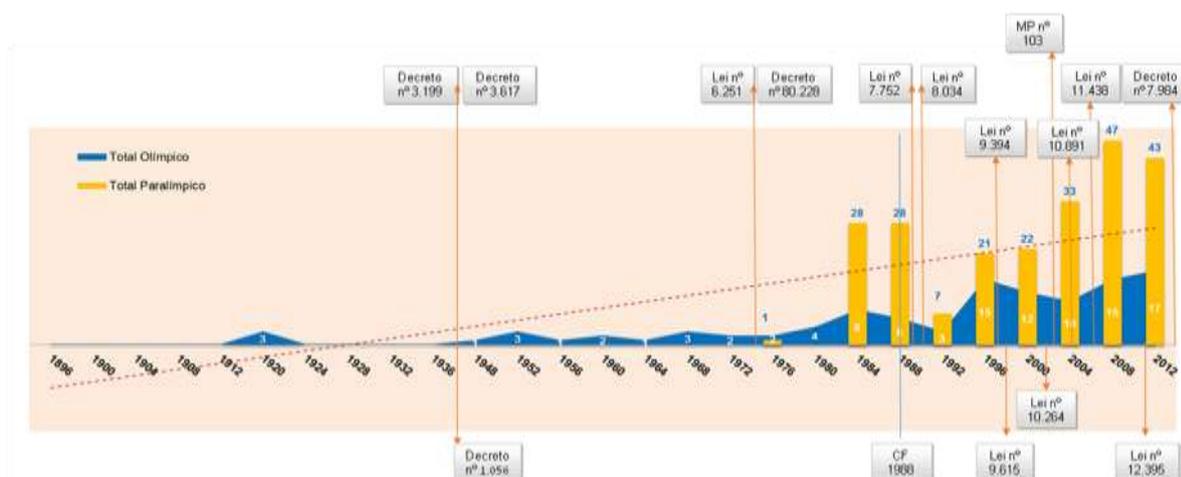


Fonte: iGesporte 2014

A Figura 7 demonstra o avanço das medalhas Olímpicas e Paralímpicas, obtidas pelo Brasil e o posicionamento dos atos normativos ao longo do tempo. Na cor azul, encontram-se as medalhas Olímpicas. Nas barras amarelas, observam-se as medalhas Paralímpicas. A diagonal ascendente, pontilhada, na cor vermelha indica a linha de tendência do número de medalhas. Nas caixas de texto, os atos normativos importantes da legislação esportiva e seu devido posicionamento na linha do tempo (eixo horizontal).

Figura 7 - Medalhas olímpicas e paraolímpicas e a evolução da legislação esportiva brasileira

Medalhas Olímpicas e Paraolímpicas e a evolução da legislação esportiva brasileira



Fonte - elaborado pelo autor, a partir dos dados coletados

O número de medalhas Olímpicas oscila de forma quase senoidal, durante todo o período, o que demonstra inconstância, apesar de apresentar uma linha de tendência positiva. Contudo, verifica-se o aumento do número de medalhas, conforme aponta Marques Junior (2011).

No caso do esporte Paraolímpico, confirma-se o que afirma Marques (2013), quando apresenta o ano de 1996 como divisor de águas para a modalidade, tendo em vista que o número de medalhas assume uma curva ascendente, sem oscilação, ou seja, com crescimento constante.

Smolianov e Zakus (2008) ao analisarem o sistema de gestão do esporte de rendimento em treze países de sucesso, identificaram uma estrutura centralizada, simples e com estruturas integradas entre o esporte de massa e de rendimento, científica, educacional, filosófica, parceria com organizações de apoio, financiamento das necessidades de todos os esportes, competições estruturadas em todas as categorias, processo de treinamento sistemático, identificação e monitoramento de talentos esportivos, e ainda, com o deslocamento para “hubs”, com níveis de excelência.

Em uma expansão da análise, pode-se relacionar a Figura 6, a qual demonstra o número de atos publicados regulamentando o esporte brasileiro ao longo do tempo com a Figura 7 que apresenta as medalhas Olímpicas e Paralímpicas brasileiras. O

gráfico parece dar vida ao tema e percebe-se claramente que o esporte de alto rendimento, surge ou ressurge a partir da Constituição Federal de 1988.

Pode-se afirmar que o período pós-constituição trouxe a organização administrativa e institucional para o esporte de rendimento; regulamentou-se a fruição de recursos para as entidades nacionais de administração do esporte, permitindo que essas exercessem a autonomia garantida na CF; por meio do Programa Bolsa-Atleta, o atleta passou a receber recursos diretos sem a interferência de outros, o que lhe permite assegurar um ano de treinamento.

A Lei nº 9.615/98, além de outros fatores, criou o Sistema Nacional do Desporto (SND), o qual aglutina as organizações de direção do desporto, composto pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), entidades nacionais de administração do desporto (confederações), entidades regionais de administração do desporto, ligas regionais e nacionais, entidades de práticas desportivas filiadas ou não às já referidas e a Confederação Brasileira de Clubes.

Em seguida, publicou-se a Lei nº 10.891/2004, que instituiu a Bolsa-Atleta e iniciou o processo de distribuição de bolsas para atletas de rendimento. No entanto, duas faixas não eram contempladas, em seu início, as categorias de base e de alto rendimento.

Somente em 2011, com a edição da Lei nº 12.395/11 que se modificou o Programa Bolsa-Atleta e criou-se a categoria Atleta Pódio, destinada a atletas de modalidades individuais, que fazem parte do programa Olímpico ou Paralímpico e que permitiu o recebimento da Bolsa Pódio, no valor de até quinze mil reais, em conjunto com outras formas de apoio.

Este mesmo ato legal criou o Programa¹⁷ Atleta Pódio, que objetiva melhorar o resultado esportivo de atletas brasileiros em competições internacionais, por meio das seguintes ações: viabilização de equipe técnica multidisciplinar para

¹⁷ Programa - instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos e orienta a ação governamental. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas. O objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas. A Iniciativa declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, bem como do acordo entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas (BRASIL XXXX).

planejamento, treinamento e acompanhamento dos atletas selecionados; viabilização da participação em competições internacionais; realização de treinamentos e intercâmbios internacionais; fornecimento de equipamentos e materiais esportivos de alta performance.

A Lei nº 12.395/11, ainda, estabeleceu os critérios mínimos para ingresso do atleta no Programa: estar em plena atividade esportiva; estar vinculado a uma entidade de prática esportiva ou a alguma ENAD; apresentar declaração acerca do recebimento, ou não, de qualquer tipo de patrocínio de pessoas jurídicas, públicas ou privadas, apontando o(s) valor(es) efetivamente recebido(s) e qual(is) o(s) período(s) de vigência do(s) contrato(s) (entendendo-se por patrocínio todo e qualquer valor pecuniário eventual ou regular diverso do salário, assim como qualquer tipo de apoio em troca de veiculação de qualquer marca de produto ou serviço); estar ranqueado junto à entidade internacional relativa à sua modalidade, entre os vinte primeiros colocados do mundo em sua prova específica; ter sido indicado pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto em conjunto com o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) ou Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) e o Ministério do Esporte; e apresentar o Plano Esportivo (BRASIL, 2011).

Neste trecho, percebe-se uma contradição, pois a Lei 9.615 desenha o SND, pelo COB, CPB, ENADs (entende-se por ENADs, as confederações), entidades regionais de administração do desporto, ligas regionais e nacionais, entidades de práticas desportivas filiadas ou não, às já referidas e a Confederação Brasileira de Clubes.

No entanto, a Lei 12.395 restringe a indicação dos atletas para o PBM2016, somente as ENADs e exclui, sem motivo aparente, as entidades regionais de administração do desporto, ligas regionais e nacionais, entidades de práticas desportivas filiadas ou não, às já referidas e a CBC.

O Plano Plurianual 2012 – 2015 garantiu o orçamento necessário para a implementação do PBM2016, para o qual se destinou 1 bilhão, distribuídos da seguinte forma: 690 milhões para apoio ao atleta e 310 milhões para os centros de treinamento (BRASIL, 2012), a ser executado pelo Ministério do Esporte.

Quanto ao orçamento, Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006) afirmaram que a implementação só é possível quando se pode identificar, dentre outros, a alocação de recursos, como o orçamento foi distribuído e que unidade da administração pública ficará responsável por executar o orçamento. Ao que se percebe, todos os requisitos foram atendidos.

O PBM2016 tinha o suporte legal, estava garantido no orçamento, foi lançado em solenidade no Palácio do Planalto, em setembro de 2012, porém ainda não estava regulamentado. O processo de regulamentação do Plano iniciou-se em 2013, com a publicação da Portaria ME nº 83/2013, publicada no Diário Oficial da União, no dia 25 de abril de 2013, a qual regulamentou o Plano Brasil Medalhas 2016, a partir de conceitos e premissas estabelecidas no Programa Atleta Pódio, instituído pela Lei 12.395 de 2011.

Logo após, editou-se a Portaria ME nº 67/2013, que estabeleceu procedimentos para seleção de atletas, no âmbito do Programa Atleta Pódio. Neste documento, acrescentou-se a necessidade de o atleta demonstrar a capacidade de disputar medalha, nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016. A referida Portaria foi alterada pela Portaria ME nº 190/2014, que expandiu o critério de ranqueamento na vigésima posição no ranking, nos critérios mundiais e olímpicos, com validade para as duas avaliações.

Em seguida, no dia 17 de maio de 2013, publicou-se a Portaria ME nº 103/2013, que constituiu os Grupos de Trabalho para seleção dos atletas, com o objetivo de apresentar sugestões visando a estabelecer critérios norteadores para avaliação do Plano Esportivo, bem como aprovar, reprovar ou solicitar sua complementação.

No total, constituíram-se 18 Grupos de Trabalho: 17 para os esportes Olímpicos e mais um para tratar de modalidades Paraolímpicas. Os servidores do ME, são representados pelos profissionais que atuam no Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos – DEPES, da SNEAR, num total de 12 servidores, dos quais alguns acumulam mais de uma modalidade.

O COB é representado por profissionais da Diretoria Executiva de Esportes, que atuam na Direção Técnica das Confederações Filiadas e Vinculadas, os quais,

aos moldes do ME, dividem as modalidades esportivas por esportes que se relacionam como lutas, esportes aquáticos, individuais e coletivos, perfazendo um total de 04 profissionais.

Outro membro do Grupo de Trabalho são os representantes das empresas estatais patrocinadoras do PBM2016. Portanto, não haverá essa figura em todos os grupos, apenas para as modalidades patrocinadas. Participam do processo, representantes da Gerência de Marketing das estatais, na figura do Gerente e do pessoal especializado, sendo um profissional para cada modalidade esportiva. O PBM2016 recebe apoio de patrocínio de 04 empresas estatais – Banco do Brasil, BNDES, CAIXA e PETROBRAS.

Das confederações Olímpicas, participam do processo os diretores técnicos, responsáveis pelo planejamento e acompanhamento do desenvolvimento esportivo dos atletas. No caso do esporte Paralímpico, o CPB administra todas as etapas, desde a indicação até a aprovação e renovação da permanência do atleta no PBM2016, por intermédio da Diretoria Técnica.

Os atores que participam do processo descrito acima se encontram resumidos na Tabela 4.

Tabela 4 - Participantes da formulação e do processo de implementação do PBM2016

Entidade	Ministério do Esporte	Comitê Olímpico Brasileiro	Comitê Paralímpico Brasileiro	Empresas Estatais	Confederações
	Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento	Diretor Executivo de Esportes	Diretoria Executiva	Gerência de Marketing	Diretores Técnicos
Cargos	Diretor ¹⁸ e servidores do Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos	Supervisores e servidores da Direção Técnica das Confederações Filiadas e Vinculadas	Diretoria Técnica	Pessoal da área técnico-esportiva do Departamento de Marketing	Responsáveis pelo PBM2016

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no organograma das entidades

As confederações esportivas, apesar de não fazerem parte do Grupo de Trabalho, figuram como peça importante no processo, pois, de acordo com a Lei

18 Durante o processo de formulação e implementação do PBM2016 assumiram o cargo de Diretor do Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos dois profissionais. Os nomes serão preservados.

12.395/2011, no item IV do Art. 7º, o atleta só poderá ser apoiado após ser indicado pela entidade nacional de administração do desporto, em conjunto com o ME e os Comitês Olímpico e Paralímpico.

Ao final das publicações supracitadas, verifica-se o conceito apontado por Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006), quando afirmam que a implementação é possível quando se pode identificar: a especificação de detalhes do programa (quem e como o programa será executado, como a legislação inerente ao programa deve ser interpretada); as decisões (como transformar decisões em ações concretas); se há perfeita comunicação e coordenação. Princípios estes, estabelecidos nas portarias publicadas.

Em setembro de 2014, em meio ao processo de inclusão e manutenção de atletas no Plano, o ME publicou a Portaria ME nº 224/2014, que regulou a verificação, pelos órgãos do ME, do cumprimento das exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, de forma prévia à aprovação de projetos que envolvam a transferência de recursos decorrente por renúncia fiscal ou ao repasse de recursos que integrem o orçamento do ME, e que tenham como proponente: o COB; o CPB; e as ENADs.

Estas organizações deveriam comprovar ser viáveis e autônomas financeiramente; estarem em situação de regularidade com suas obrigações fiscais e trabalhistas na data da assinatura do acordo; e prever, em seu estatuto social: instrumentos de controle e transparência na gestão.

O documento, que inicia o processo de inclusão no PBM2016, é o edital de convocação de seleção de atletas. O Ministério do Esporte lançou, em 2013, o edital nº 03; em 2014 o edital nº 04; e em 2015 o edital nº 03, todos para a seleção pública de atletas a serem beneficiados pelo Programa Atleta Pódio, no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016.

Para ingresso do atleta no Plano, faz-se necessário o envio, pelo atleta, do planejamento do treinamento para os doze meses subsequentes, por meio de documento denominado “Plano Esportivo”, a fim de ser avaliado pelo Grupo de Trabalho, anteriormente descrito, de acordo com o inciso V do art. 7º da Lei nº 12.395/11.

O Plano Esportivo contém os seguintes itens: identificação do atleta; identificação da confederação; meta olímpica/paraolímpica para 2016; metas intermediárias em campeonatos internacionais; previsão de treinamento para doze meses; necessidade de equipamento e procedimentos científicos e estimativa de custos para as ações propostas.

Tudo avaliado e aprovado pelo Grupo de Trabalho, mencionado, anteriormente, segundo os seguintes critérios: vinculação à confederação; posição no ranking da federação internacional; relevância da meta Olímpica/Paraolímpica para 2016; progressão de resultados nos campeonatos nacionais, sul-americanos, pan-americanos e mundiais; progressão no ranking internacional; e coerência no orçamento das ações (BRASIL, 2013).

A permanência do atleta no “Plano Brasil Medalhas 2016” é reavaliada, anualmente, e estará condicionada aos seguintes requisitos: fiel cumprimento do plano esportivo previamente aprovado pelo Ministério do Esporte e permanência no ranqueamento da respectiva entidade internacional, de acordo com o previsto no inciso IV, do art. 7º, da Lei nº 12.395, de 2011 (BRASIL, 2013).

A reavaliação de que trata o item será realizada por meio de Relatório de Avaliação Anual, elaborado pelo Grupo de Trabalho, que deverá aferir, entre outros, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidas no Plano Esportivo, previamente aprovado pelo Ministério do Esporte (BRASIL, 2013).

O PBM2016 contempla o apoio integral ao atleta, ou seja, em todas as dimensões que interferem o seu desempenho esportivo. Para tanto, o Plano classifica este apoio, da seguinte forma: Bolsa-Atleta - Categoria Atleta Pódio; Equipe Multidisciplinar; Equipamento e material esportivo; Apoio a treinamento no Brasil e no exterior e participação em competições; e Avaliações científicas (BRASIL, 2012).

Os atletas contemplados pelo PBM2016 são beneficiados pela Bolsa-Atleta, na Categoria Atleta Pódio, de acordo com o inciso VI, do parágrafo 2º, do artigo 1º, da Lei 12.395, de 2011, no valor total mensal, de até R\$ 15.000 (quinze mil reais), estabelecidos pelo Grupo de Trabalho.

O apoio à equipe multidisciplinar tem o objetivo de proporcionar ao atleta a preparação integral de valências cognitivas, afetivas e psicomotoras e permite às confederações a contratação de profissionais, com salários que podem variar, até o valor total de R\$ 5.000 (cinco mil reais), mensais.

O Plano possibilita às confederações, a compra de equipamento e material esportivo específico e de alta qualidade, destinados ao treinamento e performance dos atletas Olímpicos e Paraolímpicos, no valor total, anual, de R\$ 20.000 (vinte mil reais), por atleta beneficiado. Além disso, prevê o apoio ao treinamento no Brasil e no exterior e a participação em competições, além de avaliações físicas laboratoriais e funcionais dos atletas, periodicamente, inclusive com testes esporádicos de dopagem.

O Plano estimou a construção e a reforma de Centros de Treinamento para abrigar atletas de 21 modalidades Olímpicas e Paraolímpica, a aquisição de equipamentos esportivos necessários para mobiliar os Centros, bem como o financiamento e custeio das atividades operativas e de manutenção das instalações com o montante orçamentário de 310 milhões de reais (BRASIL, 2012).

A fruição dos recursos do Orçamento Geral da União para as confederações esportivas, contempladas no Plano, se deu por meio do Sistema Nacional de Convênios – SICONV, de acordo com a legislação vigente reguladora de convênios e por meio da protocolização, por parte das confederações, de projetos na Lei de Incentivo ao Esporte, a fim de garantir o apoio de empresas, por intermédio dos benefícios da isenção fiscal, previstos na Lei 11.438, de 2006.

O Ministério do Esporte possibilitou a abertura de convênios por meio dos editais de chamada pública para a seleção de propostas para apoiar os atletas aprovados no PBM2016. Para tal, o ME lançou três editais, o nº 05, em 2013, o edital nº 04, em 2014 e o edital nº 03, em 2015.

4.2 O PBM2016 e o arcabouço burocrático

Após a coleta, levantou-se os documentos que sustentam a parte burocrática do PBM2016, conforme elencados na Tabela 5.

Tabela 5 - Fonte primária de documentos referentes ao Plano Brasil Medalhas 2016

Entidade	Ministério do Esporte	Atletas	Confederações	Estatais
Documentos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atas de reuniões ✓ Demonstrativo financeiro 	Planos Esportivos	Relatórios anuais	Demonstrativo financeiro

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nos editais do PBM2016

Dos documentos mencionados acima, levantaram-se 46 atas de reuniões de esportes Olímpicos e seis atas de reuniões de esportes Paralímpicos. As atas relatam as decisões dos Grupos de Trabalho nas reuniões de avaliação de inclusão ou manutenção dos atletas, no PBM2016.

As atas das reuniões são documentos objetivos, baseados em critérios pré-estabelecidos na legislação que rege o PBM2016 e, nos casos de reavaliação, composta por mecanismos de controles do rendimento dos atletas e da execução do apoio previsto no Plano Esportivo aprovado, anteriormente.

Dentre os assuntos levantados nas reuniões, verificam-se problemas de avaliação do ranking do atleta, por diversos motivos, tais como: inexistência de campeonatos mundiais na prova Olímpica ou Paralímpica específica, em determinado ano; federação internacional não computa ranking, somente o resultado do campeonato mundial. Estes fatores colidem com o engessamento imposto pela Lei 12.395, naquilo que diz respeito aos critérios de ingresso no Plano, dentro da vigésima posição no ranking mundial.

Outro fator imobilizador, demonstrado nas atas, refere-se às equipes de revezamento, como por exemplo, nos esportes atletismo e natação, quando um determinado atleta não está ranqueado entre os vinte primeiros do mundo, mas compõe a equipe de revezamento da modalidade e a legislação não permite a aprovação desse atleta.

Ainda nos anais apresentados pelas atas analisadas, verificou-se que em alguns casos, as confederações encontraram dificuldade em firmar convênio com o ME, visando o apoio ao atleta pódio, por motivos de ajustes à legislação, conforme tratado anteriormente, e por vezes até por falta de pessoal qualificado no processo de utilização do Sistema de Convênio (SICONV).

Após aprovação pelo Grupo de Trabalho, o atleta terá o direito de permanecer no Plano, durante doze meses. Momento em que passará por novo processo de

avaliação. O documento que relata o desempenho do atleta e o recebimento dos benefícios é o Relatório de Avaliação Anual, emitido pela confederação e analisado pelo mesmo Grupo de Trabalho.

Durante esta pesquisa, foram levantados 18 relatórios de atletas Olímpicos e um relatório de atletas Paralímpicos. Cabe ressaltar que cada relatório trata do histórico de mais de um atleta.

A primeira parte do documento descreve o desempenho esportivo de cada atleta naquele período de doze meses, analisa resultados esportivos, casos de lesão, desenvolvimento do ranking no período e participação ou não em competições internacionais.

Na segunda parte do relatório, a confederação trata da execução dos outros benefícios, durante os doze meses, como equipe multidisciplinar; participação em competições; equipamento esportivo; centro de treinamento; procedimentos científicos, tudo com indicação de realização ou não, e a fonte pagadora daquela determinada despesa. Na última parte, a confederação aponta pontos positivos e negativos do PBM2016 e sugere melhorias.

Tabela 6 - Relatórios de avaliação anual PBM2016

	Equipe multidisciplinar	Procedimentos científicos	Participação em treinamento	Centro de treinamento
Quanto ao desempenho do atleta				
Houve melhora	9	8	14	-
Não houve melhora	-	-	-	-
Quanto à execução				
Executou	9	11	15	-
Não executou	9	7	3	-
Quanto às condições				
Atende	-	-	-	7
Não atende	-	-	-	11

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nos relatórios analisados

A partir da análise quantitativa apresentada na Tabela 6, verifica-se que o sentimento demonstrado pelas confederações no relatório é de que houve melhora na performance do atleta, quando se leva em consideração o provimento dos benefícios disponíveis no Plano.

Partindo para uma outra análise, verifica-se que quanto à execução, o Plano não cumpre o que se propôs em sua totalidade, por exemplo apenas 50% (9) das confederações analisadas afirmaram ter cumprido a contratação da equipe

multidisciplinar. No que se refere ao procedimento científico, apenas 11, das 18 confederações analisadas, conseguiram realizar procedimentos científicos nos atletas. No entanto, quando se trata de participação em treinamento, 15 das 18 confederações conseguiu cumprir o que o atleta planejou no Plano Esportivo aprovado.

Além disso, o relatório permite analisar as condições dos Centros de Treinamento após o lançamento do PBM2016 e verifica-se que apenas 40% das confederações possuem centros ideais para o treinamento do atleta de alto rendimento.

Os relatórios permitiram, também, uma análise das causas apresentadas pelas confederações de possíveis lacunas na execução do Plano, nos itens supracitados. Para equipe multidisciplinar algumas confederações alegaram que o número de profissionais previstos era superior ao número de profissionais que o orçamento poderia cobrir, além da falta de repasse de verba de patrocinadores para a confederação patrocinada.

Outro fator apontado nos relatórios é a incapacidade da confederação de firmar convênio com o ME por motivos administrativos diversos, tais como: falta de pessoal especializado na plataforma SICONV e da ausência de documentação para comprovar ser viáveis e autônomas financeiramente; estarem em situação de regularidade com suas obrigações fiscais e trabalhistas na data da assinatura do acordo; e prever, em seu estatuto social: instrumentos de controle e transparência na gestão, conforme descrito anteriormente.

Por outro lado, o que justifica o melhor desempenho dos atletas, segundo as confederações, é a maior segurança proporcionada ao atleta por meio da bolsa pódio; além da possibilidade de apoiar um maior número de atletas e com equipamentos para treinamento de alto nível.

A última parte do relatório permitiu às confederações sugerir melhorias, ou até mesmo apontar entraves que podem ser melhorados no Plano, tais como: sistema único de avaliação de ranking para todos os esportes; informatizar o controle do Plano; possibilitar o ingresso do atleta pelo melhor resultado em competições significativas, como, por exemplo, os mundiais; relação direta do atleta com o ME, causada pelo preenchimento e assinatura do Plano Esportivo pelo próprio atleta,

porém executado com o auxílio da confederação, o que acarreta discordância entre o planejado e o executado; e por último, a lentidão na aprovação dos Planos Esportivos e posterior pagamento do atleta, causada pela burocracia excessiva no trâmite do processo de aprovação e reavaliação.

Após estudar os documentos de sustentação do PBM2016, este autor partiu para a realização das entrevistas, das quais surgiram os seguintes dados, apresentados a seguir.

4.3 Da formulação à implementação do PBM2016

No total, foram realizadas nove entrevistas com representantes do Ministério do Esporte, dos Comitês Olímpico e Paralímpico e das Confederações esportivas. Todos os entrevistados possuem perfil semelhante em sua origem no esporte, graduados em Educação Física, com passagem pela carreira de atleta, participação em mais de uma edição de Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, e atuam como dirigentes e gestores públicos e privados.

As entrevistas seguiram o mesmo princípio que norteou toda a pesquisa, qual seja o de levantar de que maneira os processos utilizados afetam a execução do Plano Brasil Medalhas 2016. Tudo isto, a partir da identificação dos parâmetros estabelecidos na formulação; da descrição dos processos utilizados na implementação; e da análise dos fatores que facilitam ou dificultam todo este processo.

Conforme descrito nos procedimentos metodológicos, foi realizada categorização dos textos por temas, *a priori*, a fim de identificar os atores que participaram do processo; as ações que facilitaram e as barreiras encontradas durante o desenvolvimento do Plano e, por fim, o déficit que porventura possa ter sido gerado.

Para tal, utilizou-se o software IRAMUTEQ que, inicialmente, realizou a categorização dos textos e, posteriormente, analisou os vocábulos por meio de análise de similitude, classificação hierárquica descendente e nuvem de palavras, todos já descritos na metodologia.

A primeira entrevista se deu com um representante que participou da formulação do Plano. Essa entrevista tornou-se importante para identificar os

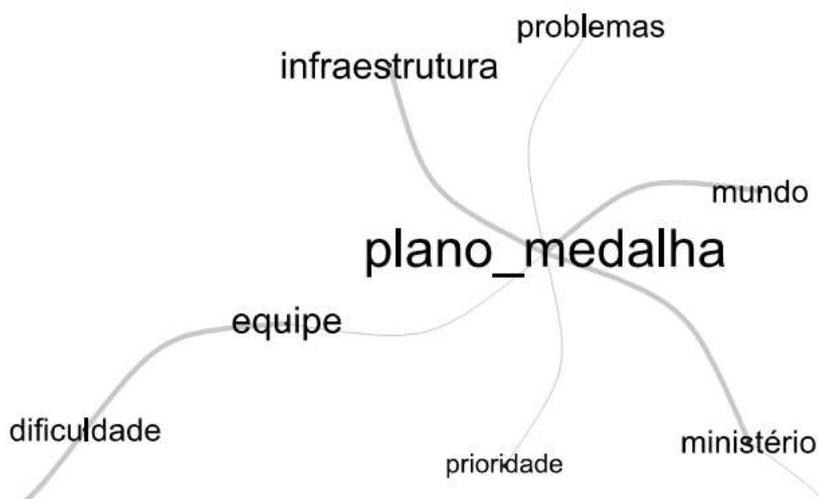
protagonistas, bem como os entraves e facilidades encontrados no momento da formulação da política e no estabelecimento dos objetivos do PBM2016. Dentro do processo de coleta de dados referentes à formulação do Plano, o Entrevistado 5 contribuiu sobremaneira, por ter participado de todas as etapas.

Dentro desse processo, o Entrevistado 5 identificou os atores que participaram das etapas de formulação, os quais se restringiram ao ME, COB e CPB. [...] *A partir de 2012, então, começou uma discussão, que antes não tinha nem um nome. Se reuniu, Ministério do Esporte, Comitê Olímpico e Comitê Paraolímpico, para casos específicos, para começar a fazer um estudo.*

A partir de sua entrevista, confirmou-se a janela de oportunidade gerada pela eleição do Rio de Janeiro para sediar os Jogos. [...] *mas a partir da vitória da candidatura do Brasil para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, no Rio, em 2009 isso, a Secretaria teve que dar uma mudança de rumo, porque a questão da escassez de recurso, tinha que ter uma prioridade. [...] criando-se programas orçamentários que dessem conta tanto da preparação estrutural para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, como da preparação de atletas.*

Segundo o entrevistado, no primeiro momento existia uma lacuna de estruturas físicas de treinamento e competição, o que demandava maior atenção, o que se evidencia na Figura 13 que demonstra a similitude dos vocábulos. [...] *O Brasil, na realidade, quando chegou nesse ponto, o Rio de Janeiro [...] tinha o que ficou do Pan, em Deodoro praticamente, Maria Lenk, mas tinha que modernizar, tinha que reestruturar, tinha que construir muita coisa, tinha que pensar nas estruturas de treinamento. Então, o foco, [...] acabou virando um pouco mais para construção, para obra, para buscar esse tipo de estruturação que era parte do compromisso de candidatura.*

Figura 8 - Análise de similitude - PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no software IRAMUTEQ

No entanto, com o passar do tempo e ao longo da preparação para os Jogos, percebeu-se quão importante seria concentrar esforços na preparação dos atletas brasileiros, conforme demonstrado pelo Entrevistado 5 [...] *Acho que a Presidente perguntou se tinha algo a mais que era importante fazer. Porque o que era importante? [...] Mas tinha um ponto que era fundamental que ninguém tinha tratado até agora, que era foco na preparação do nosso time que ia jogar aqui dentro.*

A partir daí, o Entrevistado 5 levanta a primeira grande barreira encontrada no processo de formulação do Plano, pois não existiam dados, ou ao menos eles se encontravam sistematizados, de forma a amparar decisões relativas à gestão da preparação dos atletas. [...] *O primeiro grande problema foi a falta de dados, de informações. Apesar do Comitê Olímpico, Comitê Paraolímpico estarem trabalhando junto com o Ministério nessa formulação, você tinha poucos dados para falar: vamos dar prioridade a essa modalidade, a esse atleta, essa modalidade tem mais chance do que aquela.*

Outro fator relevante trazido pelo Entrevistado 5 foi o fato de que as ações desenvolvidas pelo Governo e que embasaram o PBM2016, posteriormente, não foram criadas com a intenção específica para atender ao Plano e sim, para aperfeiçoar a governança do esporte no Brasil, de forma mais abrangente. [...] *Então, a ideia da 12.395, de 2011, já era numa ideia de você pensar para frente ainda. Então, você criava uma bolsa para ponta e uma bolsa para base que não tinha. [...] nesse sentido, [...] você fazia uma coisa estruturante [...] Foi criada*

também a Rede Nacional de Treinamento [...], foi criada a Cidade Esportiva, [...]. Se você pegar e for juntando esses programas que foram criados nesta lei, eram programas [...] que dariam condição para o atleta, estrutura para o atleta, desde o local até à estrutura nacional, através da rede e fazer com que a cidade esportiva fosse os centros locais da rede. Então, era uma coisa muito interligada, não estava pensando em 2016.

Durante o percurso traçado para a formulação do Plano o Entrevistado 5 verificou decisões tardias que influenciaram na execução das tarefas inerentes à consecução dos objetivos e que poderiam comprometê-los [...] *um dos problemas do plano acho que ele foi feito muito em cima da hora. Talvez se ele tivesse tido mais um tempo de formulação, de estudo, ele pudesse ser mais aplicável, ter mais clareza no acompanhamento, detalhes.*

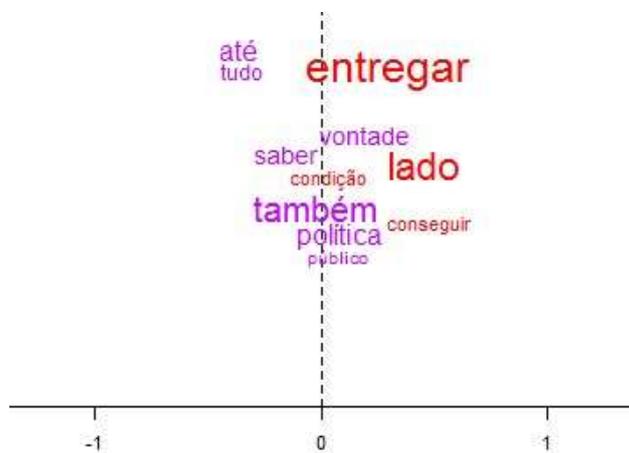
Alguns pontos facilitaram o processo de formulação, conforme apontado pelo Entrevistado 5 [...] *É claro para se chegar num ponto, todo mundo convergiu para a mesma coisa, não foi só o Ministério ou só os Comitês. O objetivo foi claro para todo mundo. É possível nós chegarmos ao décimo, é possível nós chegarmos ao quinto. Então isso foi consenso puro.* A concorrência dos atores e a convergência para um objetivo comum alavancou outras ações de forma ágil, o que demonstra a importância da coordenação de um órgão de Governo para alcançar metas específicas para uma política pública. [...] *Eu acho que mostra que uma ação conjunta, que uma ação que você envolve todos os interessados, ela pode ter otimização de tudo, de dinheiro, de tempo, de resultado. [...] Plano Medalha fez isso, trouxe o atleta para falar, trouxe a confederação, trouxe o treinador, trouxe o comitê, trouxe o ministério, todo mundo junto, patrocinador.*

Para o Entrevistado 5, esse *modus operandi* pode ser considerado um legado na forma de atuar em conjunto com outros órgãos interessados e que tenham um mesmo objetivo, ou seja buscar decisões e execuções interagências [...] *Então, sinceramente, acho que isso pode ser um modelo que possa ser desenvolvido mais à frente, para ações com mais tempo, mostra que tem que ter foco, mostrou que tem que ter meta, que tem que ter objetivo claro, que isso pode ser medido.*

Ainda, o Entrevistado 5 destaca a facilidade de solução dos fatos e decisões causados pelo engajamento do Governo, que segundo ele, evocou para si a responsabilidade de bem representar o País, também por meio de seus atletas,

conforme descrito na Figura 14. [...] *Vontade política tem que vir lá de cima. Então, a gente, [...], a Casa Civil, da Presidência da República acompanhou tudo o tempo todo. Então isso era uma política mesmo, como eu falei no início, de Governo.*

Figura 9 - Classificação Hierárquica Descendente - PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no software IRAMUTEQ

Além disso, esta fala apresentada pelo Entrevistado auxilia a caracterizar o PBM2016 como uma ação de cima para baixo, ou como tratado no capítulo de revisão bibliográfica, uma política Top-down.

Após identificados os atores pelo Entrevistado 5, iniciaram-se as entrevistas com aqueles atuantes na implementação do Plano e diante do conteúdo gerado pelas entrevistas, gravadas e transcritas, este autor buscou a sistematização dos dados de forma a facilitar o entendimento da impressão passada pelos agentes atuantes no processo ora estudado.

Com isto, gerou-se a matriz de análise, constante da Figura 10, na qual os dados foram sistematizados de forma a buscar a qual órgão ele está vinculado, quais os fatores facilitadores e quais as barreiras confrontadas no processo e qual foi o déficit de implementação percebido pelo entrevistado.

Figura 10 - Sistematização dos dados das entrevistas relacionadas aos envolvidos na implementação do PBM2016

Entrevistado	Fatores facilitadores	Barreiras	Déficit na implementação
1	Recurso direto para o atleta	Interpretação da posição no ranking mundial	Descontinuidade no pagamento da Bolsa Pódio
2	Caráter técnico da avaliação do atleta	Clareza nos critérios de avaliação do atleta	Deficiência no apoio ao atleta, pela não formalização de convênio da confederação com o ME;
3	Apoio integral ao atleta	Desconexão das decisões entre ME, Confederações, Comitê e atletas	Ferramenta de acompanhamento dos resultados do PBM2016
4	Proporcionar ao atleta dedicação integral ao treinamento	Pouco envolvimento de algumas confederações	Deficiência no apoio ao atleta, pela não formalização de convênio da confederação com o ME
5	Engajamento do Governo Federal e seus órgãos na busca dos objetivos do PBM2016	Déficit de pessoal para executar o PBM2016	Atraso no início da execução do PBM2016
6	Centralização da gestão do PBM2016 no CPB	Confederações Paraolímpicas ficaram a margem do processo	Descontinuidade no pagamento da Bolsa Pódio
7 e 8	Recurso direto ao atleta por meio da Bolsa Pódio	Dificuldade no preenchimento do Plano Esportivo pelos atletas	Deficiência no apoio ao atleta, pela não formalização de convênio da confederação com o ME
9	Disponibilidade de recurso financeiro	Clareza nos critérios de avaliação de projetos de apoio aos atletas	Atraso no início da execução do PBM2016

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas entrevistas analisadas

4.4 Fatores facilitadores

No que diz respeito aos fatores facilitadores, de uma forma geral, todos identificam o direcionamento do recurso financeiro direto ao atleta, por meio da Bolsa Pódio, como o mais relevante e com isso, poder proporcionar ao atleta dedicação exclusiva ao treinamento, conforme descrito pelo Entrevistado 1 [...] *mas precisávamos sim dar uma melhor condição para os nossos atletas, para que eles pudessem ter uma tranquilidade em casa, pudessem pensar no futuro deles e treinar diretamente. E isso a bolsa Pódio conseguiu.*

Segundo o Entrevistado 2, um elemento facilitador no processo de implementação do Plano foi a preparação e o caráter, eminentemente, técnico da avaliação do atleta, sem nenhuma interferência de cunho político ou de qualquer outra natureza [...] *uma coisa que me chamou atenção foi o caráter eminentemente técnico da avaliação que era feita em relação a cada atleta da minha modalidade.*

Conforme descrito pelo Entrevistado 6, o CPB adotou a decisão de centralizar toda a relação com o ME, relacionada ao processo de execução do Plano, o que facilitou a gestão do Plano, naquele ambiente [...] *para o CPB, agente assumiu a tarefa de todas as confederações, então o ministério tem uma relação única, num sentido único, somente com o CPB. Para as modalidades que são confederadas do CPB ou não. Então eu acredito que isso para o controle do esporte Paralímpico para o nosso próprio controle, da nossa própria gestão de quais são os atletas que são beneficiados, de resultados e tudo mais, isso é muito bom pra gente.*

Outro fator apontado pelo Entrevistado 9, como positivo, foi a disponibilidade de recurso financeiro aportado pelo Governo Federal, motivado pelos grandes eventos esportivos dos últimos tempos, sediados pelo Brasil, visualmente apresentado na Figura 16, com a concorrência das palavras recurso, ministério e apoio [...] *o dinheiro que é o mais difícil, teve apoio legal do planejamento, no sentido de priorizar pagamento de bolsa, de convênios relacionados a preparação Olímpica até final de 2015, começo de 2016. [...] Então eu vejo que o plano veio a somar junto com as outras fontes de recurso. E acho que ele teve o papel preponderante.*

Na fala do Entrevistado 5, que ressalta as atribuições do ME, identifica-se um fator limitador no déficit de pessoal para executar o PBM2016 [...] *Então eu acho que a primeira grande dificuldade foi a questão da estrutura física. Porque querendo ou não, todos os entes eram parceiros nesse plano, mas quem era o gestor do plano era o Ministério. Então o Ministério que tinha que dar a bolsa, que tinha que dar infraestrutura, equipamento, viagem, conveniar. A dificuldade, primeiro, era interna na medida em que você não tem uma equipe preparada e própria pra cuidar só disso.*

O que, inicialmente, era um fator facilitador demonstrado pelo Entrevistado 6, ao mesmo tempo transformou-se em uma barreira, porque a entidade optou por centralizar a gestão do PBM2016 e com isso, as Confederações ficaram à margem do processo de execução do Plano, o que sobrecarregou o órgão. Este fato fica evidenciado na Figura 18, pela recorrência das palavras: atleta, projeto, processo, ministério, CPB e confederação. [...] *No entanto, acaba que sobrecarrega o [...] com uma série de procedimentos e o que eu acredito é que a própria confederação fica um pouco alheia ao processo sem entender como funciona, pelo [...] ter centralizado esse procedimento.*

Figura 13 - Análise de similitude - PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no software IRAMUTEQ

De uma forma muito específica e prática, os Entrevistados 7 e 8 concordaram que uma das grandes barreiras encontradas na execução do Plano foi a dificuldade no preenchimento do Plano Esportivo pelos atletas, que possuem uma rotina intensa de treinamento e competições, com muitas viagens entremeadas no período [...] *A questão dos atletas, por exemplo, a maioria não tem a capacidade e conhecimento, não conseguem preencher o plano adequadamente. Isso é uma dificuldade, sendo que as confederações tendem a fazer pelos atletas esses planos, né, preencher porque muitos não têm capacidade para isso. Questão de cumprir prazo eles têm dificuldade, talvez por essa dificuldade no preenchimento.*

Por sua vez, o Entrevistado 9 demonstrou dificuldade no entendimento e interpretação dos critérios de avaliação de projetos de apoio aos atletas [...] *Eu senti na época uma ausência de fluxo, de orientações do programa, digamos mais claras de como seria a aplicação do plano mesmo. Como seria a análise, os projetos das confederações.*

Após levantar fatores facilitadores e barreiras enfrentadas durante o processo de desenvolvimento do PBM2016, cabe identificar as lacunas encontradas pelos beneficiários intermediários e finais, conforme descrito a seguir.

4.6 Déficit na implementação

Todos os entrevistados apontaram algum déficit na execução do Plano, causado por diversos motivos e que podem ou não ter influenciado na preparação do atleta, o que não faz parte de objeto deste estudo.

Um deles está relacionado ao atraso na renovação do pagamento da bolsa ao atleta, o que gerou descontinuidade na fruição dos recursos financeiros; conforme descrito pelo Entrevistado 1, a partir da CHD, com a recorrência das palavras mês e interrupção, demonstrada na Figura 19, [...] *Eu acho que a questão do espaço entre bolsas que é uma coisa, é um pouco do atraso nos pagamentos, [...], não pode haver interrupção, [...] Pega todos os documentos e começa o outro pagamento já na sequência.*

Figura 14 - Classificação Hierárquica Descendente - PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no software IRAMUTEQ

No processo de execução das ações de apoio ao atleta, após aprovação do Grupo de Trabalho, os recursos eram repassados para as Confederações que tinham a incumbência de executar as ações. No entanto, foi identificada uma deficiência nesse apoio, tendo em vista a impossibilidade de algumas entidades não poderem ou por ter dificuldades na formalização de convênio com o ME; por questões de impedimento legal ou por excesso de burocracia, conforme apresentado pelo Entrevistado 1 [...] *Então, depois de 1995, aparecem os bingos que tiveram um momento bom, que foi até 2000, 2001 e depois o momento ruim, que é a dívida que gerou e que nós ainda estamos pagando, e vamos pagar durante bastante tempo. Esse é um problema, esse foi e é um problema real ainda. Nós tivemos, durante muitos anos, sem poder fazer convênios, perdemos patrocínio por causa disso.*

O mesmo atestado pelo Entrevistado 2 [...] *É, infelizmente pra [...] o Plano Brasil Medalha ficou restrito à bolsa pódio porque como a entidade não tinha até fevereiro de 2016 os três anos necessários e obrigatórios pela legislação pra firmar convênio, a gente não pôde se beneficiar dos outros itens do programa que são fundamentais: uma equipe multidisciplinar, apoio em competições, compra de equipamentos.* Percebe-se, a partir do gráfico de nuvens de palavras, apresentado na Figura 15, que o léxico do discurso gira em torno das palavras: atleta, dificuldade, convênio e ministério.

Figura 15 - Nuvem de palavras - PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no software IRAMUTEQ

Um mesmo problema surge nas duas etapas da política, formulação e implementação, qual seja o da inexistência de ferramenta para acompanhamento dos resultados do PBM2016; conforme avaliado pelo Entrevistado 4 [...] *nós tínhamos que ter um banco de dados mais apurado pra gente acompanhar o dia a dia do negócio. Sabe, acho que nós precisamos de uma ferramenta de acompanhamento do atleta, do treinador, por exemplo.*

O PBM2016 teve seu início, efetivamente no final de 2013, já decorrido mais de um ano do ciclo Olímpico correspondente, este foi um déficit identificado por mais de um entrevistado, conforme apresentado a seguir no discurso do Entrevistado 3 [...] *É importante você colocar isso, porque um dos problemas do Plano, acho que ele foi feito muito em cima da hora. Talvez se ele tivesse tido mais um tempo de formulação, de estudo, ele pudesse ser mais aplicável, ter mais clareza no acompanhamento, detalhes.*

Vista a visão daquele que formulou e implantou o PBM2016, nos resta, a seguir, perguntar ao beneficiário final, qual a impressão sobre o assunto, o que chegou ao seu alcance e de que forma tudo se processou, na visão do atleta, fim de todas as ações anteriormente analisadas.

4.7 O PBM2016 na visão dos atletas

A coleta de dados por meio do questionário destinou-se, exclusivamente, aos atletas e foram obtidas 99 respostas, oriundas de 64 atletas Olímpicos e 35 Paralímpicos, quantidade acima das proporções estabelecidas na metodologia do trabalho, conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 - Distribuição proporcional dos atletas e quantidade final de respondentes

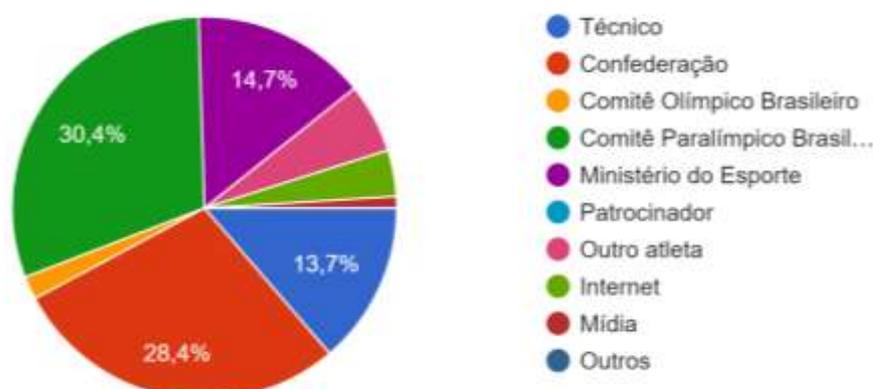
Estratos	G1	G2	G3	G4
Total de atletas por estrato	47	31	74	95
Proporcionalidade dentro da população (256 atletas)	18,36%	12,10%	28,9%	37,10%
Amostra proporcional por estrato	8 atletas	3 atletas	21 atletas	35 atletas
Números de respondentes (94 atletas)	31 atletas	9 atletas	24 atletas	35 atletas

Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base no site do ME, consulta dia 28/09/2015

Na primeira pergunta buscou-se identificar o esporte praticado pelo respondente, a fim de distribuir as respostas pelos grupos propostos na metodologia e garantir a proporcionalidade. Dos vinte e cinco esportes pesquisados, atletas de 24 esportes responderam o questionário, o que garantiu o método proposto.

Na segunda pergunta, buscou-se mapear a relação do atleta com os entes com os quais ele se relaciona e identificar o canal de comunicação que levou o atleta a conhecer o PBM2016, conforme demonstrado na Figura 16.

Figura 16 - Forma de conhecimento do PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

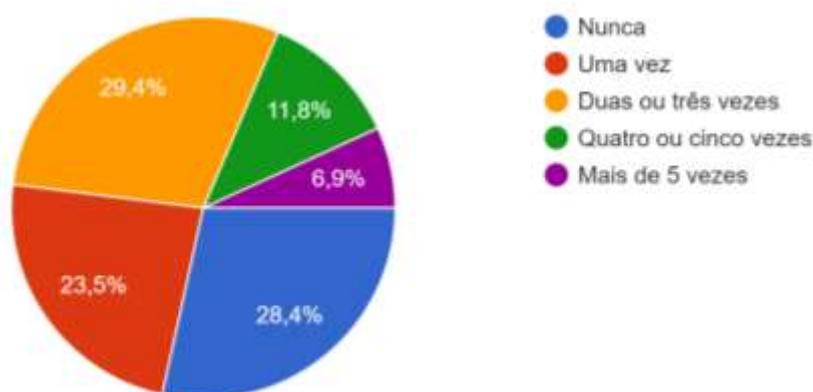
De acordo com a distribuição das respostas, percebe-se que as ENADs possuem um papel importante na comunicação com o atleta. No lado do esporte

Olímpico, as confederações lideram esse processo e mostram-se mais próximas no relacionamento. Para o esporte Paraolímpico, o Comitê demonstra ter evocado a responsabilidade dessa comunicação. Em terceiro lugar surge o ME, com suas formas de divulgação e sensibilização do atleta. Bem próximo, aparece outra figura importante que é o treinador, o qual trabalha diariamente com o atleta e exerce papel importante nessa comunicação.

Outros fatores destacam-se de forma discreta, pois figuram com baixa porcentagem na comunicação, porém ainda consideráveis, como os próprios atletas e a Internet. Em contrapartida, o COB posiciona-se de forma distante nessa comunicação.

Esta pergunta, apresentada na Figura 17, parece não ter sido compreendida em sua totalidade pelos atletas, tendo em vista a distribuição igualitária das respostas.

Figura 17 - Participação do atleta na elaboração do PBM2016

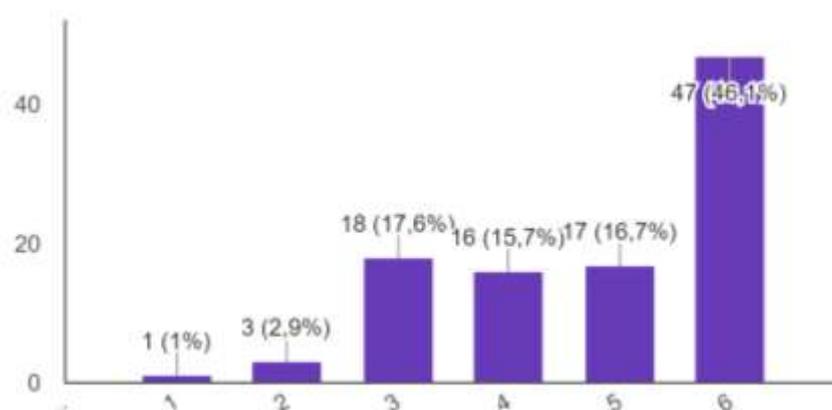


Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Fator que está em desacordo com a afirmação do Entrevistado 5, o qual afirmou, durante entrevista, que o processo de formulação do PBM2016 ficou restrito ao ME e Comitês. Após a análise da resposta, presume-se que o atleta, ao se referir ao processo de elaboração do PBM2016, pode ter tido o entendimento de que se tratava da confecção do Plano Esportivo.

A pergunta desmembrada nas Figuras 18 a 21, em diversos fatores, avaliam o quanto cada item influenciou o processo de ingresso do atleta no PBM2016, em uma escala Likert, onde o primeiro é o menos importante e o sexto significa que aquele fator foi relevante para o ingresso do atleta.

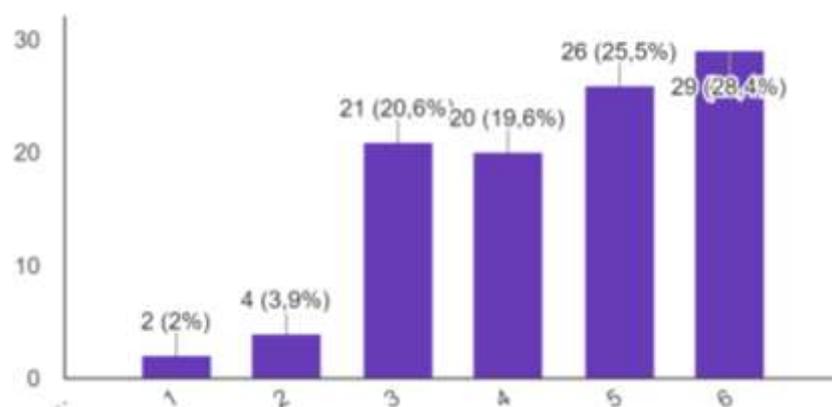
Figura 18 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Documentação exigida



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Na Figura 18, apresenta-se o fator “Documentação pessoal exigida”. O gráfico demonstra concentração no nível seis, o que significa que 47 por cento dos atletas consideram a documentação um fator relevante durante o seu ingresso no Plano, fator este que relaciona-se com a chamada burocracia.

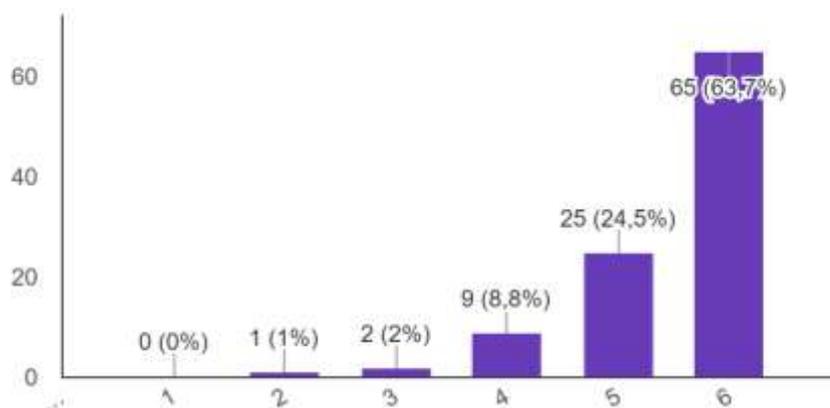
Figura 19 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Tempo de duração do processo



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A Figura 19 demonstra que as respostas acima do nível três, distribuíram-se de forma igualitária, o que representa que o tempo de duração da aprovação é fator preponderante para todos os atletas.

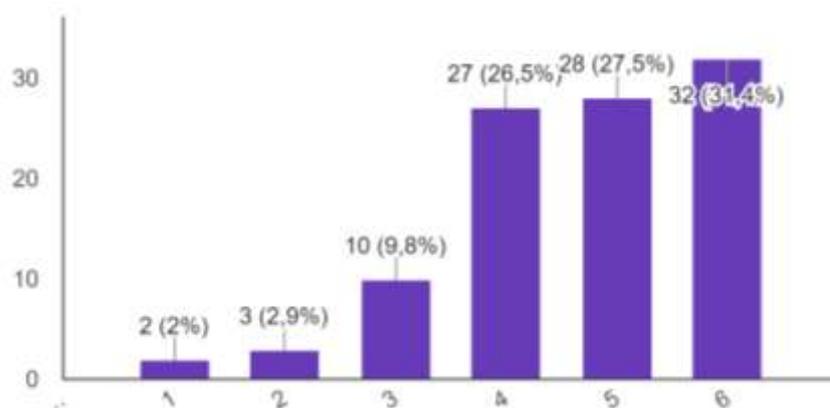
Figura 20 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Valor da Bolsa Pódio



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Na Figura 20, avalia-se o valor da bolsa pódio. As respostas concentram-se em 65 por cento, no valor máximo, o que leva este autor a inferir que este é o fator mais importante, na percepção do atleta.

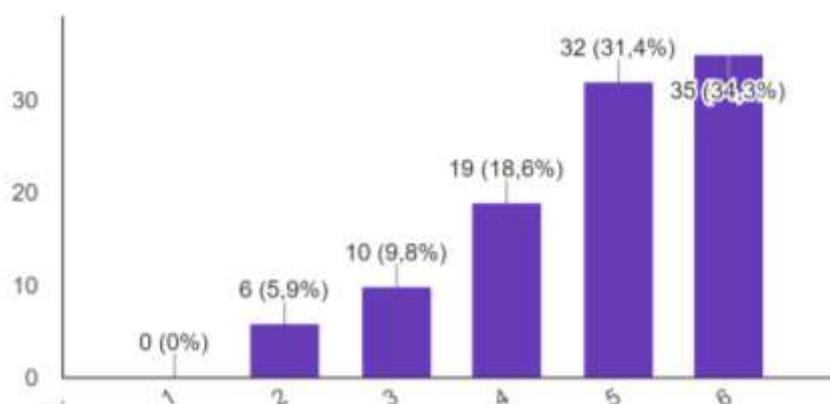
Figura 21 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Disponibilidade de informação



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A disponibilidade da informação, apresentada na Figura 21, reúne, de maneira equivalente, as respostas nos níveis 4, 5 e 6, e demonstra a importância da informação no processo de cadastro do atleta.

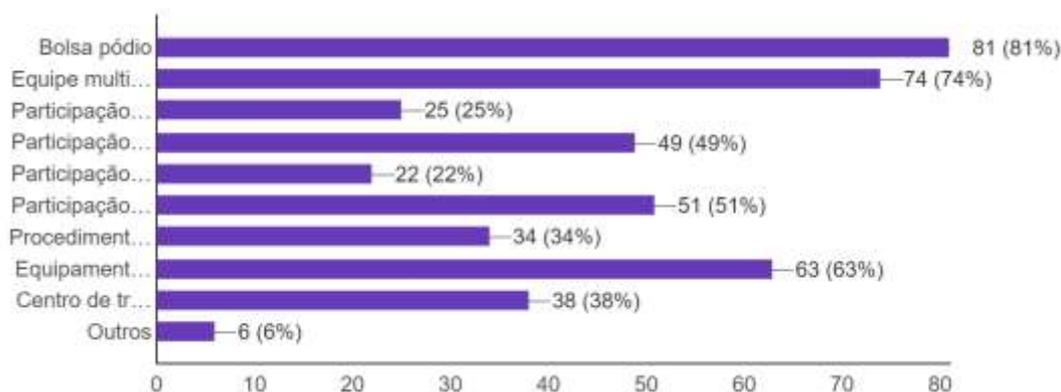
Figura 22 - Avaliação do processo de ingresso no PBM2016 - Clareza das informações



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Na Figura 22, este autor questiona sobre a importância da clareza das informações e verifica-se no gráfico que o maior percentual – 65% - concentra-se nos níveis cinco e seis. Este indicativo remete-se ao fato de que mais importante que a existência da informação é a clareza e a forma objetiva que se apresenta a referida mensagem.

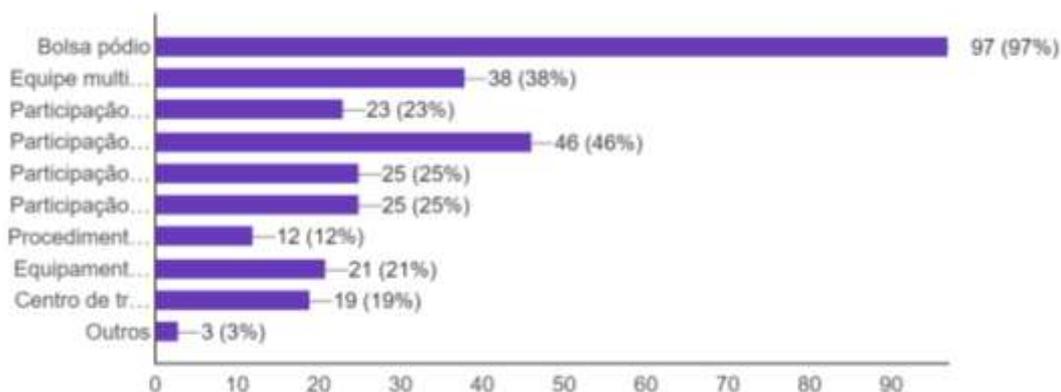
Figura 23 - Apoio do PBM2016, esperado pelo atleta



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A pergunta da Figura 23 trata da expectativa do atleta em relação ao apoio oferecido pelo PBM2016. Verifica-se que a maior expectativa do atleta é em relação ao recebimento da bolsa pódio. O segundo item mais esperado é a montagem de uma equipe multidisciplinar, seguido de equipamento esportivo e participação em competições internacionais.

Figura 24 - Apoio do PBM2016, recebido pelo atleta

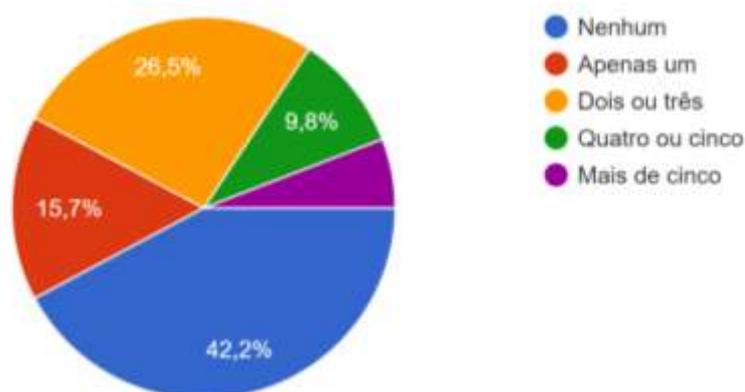


Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A Figura 24 traz a pergunta que investiga o que o atleta de fato recebeu como apoio do PBM2016. A fração de 97% recebeu a bolsa pódio, 46% recebeu apoio para participar de competições internacionais. Apenas 38% conseguiu apoio para montar uma equipe multidisciplinar e somente 21% recebeu equipamento esportivo.

Ao confrontar as respostas das Figuras 24 e 25, verifica-se que as expectativas dos atletas foram superadas no que diz respeito ao recebimento da bolsa pódio. No entanto, 74% dos atletas esperavam montar uma equipe multidisciplinar e apenas 38% lograram êxito nesse quesito. Do total, 49% esperava participar em competições internacionais e 46% dos atletas conseguiram.

Figura 25 - Número de profissionais acrescentados na equipe multidisciplinar

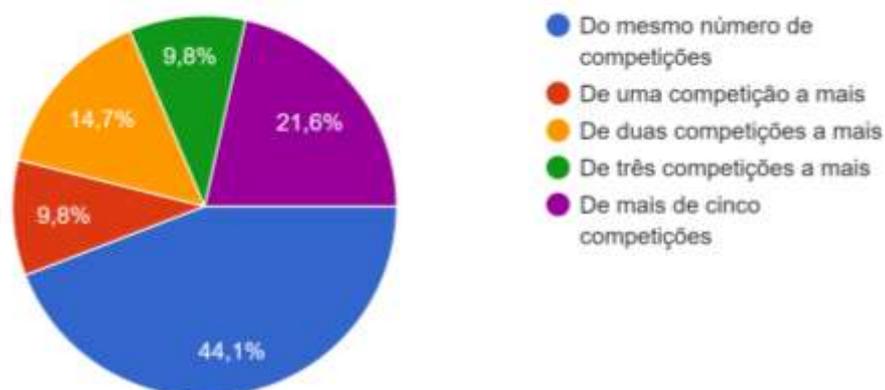


Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Na Figura 25, comprova-se o resultado das respostas anteriores, no que diz respeito à equipe multidisciplinar. Do total, 42,2% não recebeu nenhum profissional adicional em sua equipe. De acordo com as Figuras anteriores, infere-se que o

Plano não obteve êxito na contratação de profissionais para compor as equipes multidisciplinares dos atletas.

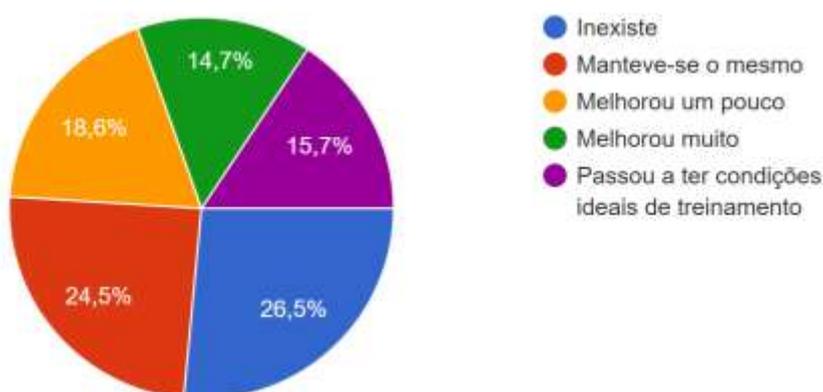
Figura 26 - Apoio do PBM2016 para participação em competições internacionais



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A distribuição das respostas, apresentadas na Figura 26, demonstra que a maior porcentagem de atletas (44,1%) não recebeu nenhum benefício adicional para participação em competições internacionais. No entanto, o somatório das respostas restantes (53,9%) demonstra que os atletas receberam algum apoio para competir internacionalmente. Dentre estes, a maior porcentagem (21,6%) obteve apoio para participar de mais de cinco competições internacionais, após seu ingresso no PBM2016.

Figura 27 - Situação dos centros de treinamento

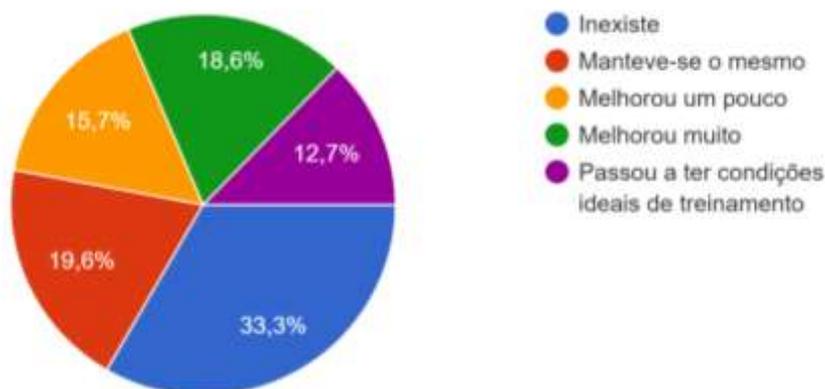


Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

A partir da observação do gráfico da Figura 27, verifica-se que a maior parcela dos atletas (26,5%) não possui um centro de treinamento específico para sua modalidade. O outro estrato significativo é o de 24,5%, que se manteve o mesmo.

No somatório dos que tiveram alguma melhora ou passou a ter condições ideais, situa-se uma parcela de 49%, dos quais 15,7% passaram a ter condições ideais de treinamento.

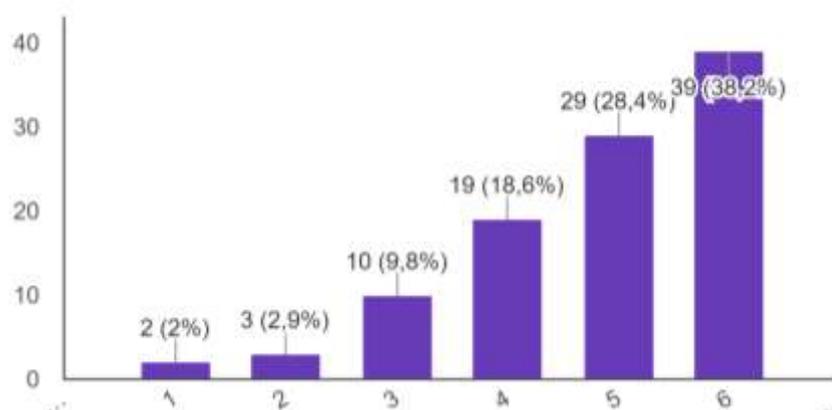
Figura 28 - Apoio de equipamento esportivo



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

Na Figura 28, evidencia-se o apoio de equipamento esportivo, 33,3% dos atletas não receberam nenhum tipo de equipamento esportivo e apenas 12,7% receberam equipamentos ideais para treinamento. Ao somar o número daqueles que não receberam equipamento esportivo com os que se mantiveram com a mesma quantidade encontra-se a cifra 54%.

Figura 29 - Impressão do atleta em relação ao PBM2016



Fonte: elaborado pelo próprio autor, com base nas respostas do questionário

No que diz respeito à impressão do atleta em relação ao PBM2016, verifica-se, na Figura 29, que o Plano satisfaz a expectativa dos atletas, tendo em vista que a maior porcentagem das respostas dos atletas se concentrou no nível mais alto (38,2%). Menos de 15% dos atletas considera pouco satisfatório o Plano.

Cabe ressaltar que os resultados encontrados, após aplicação do questionário, refletem a realidade apenas referente aos respondentes, ligados ao estudo.

5 Discussão

Nesta seção do trabalho passo a dialogar com os autores citados nas referências bibliográficas, a partir dos dados levantados durante a pesquisa, por meio dos documentos estudados, dos textos das entrevistas e das respostas dos questionários.

Faz-se necessário reunir, numa triangulação, todos os fragmentos da pesquisa, a fim de responder o objetivo proposto para analisar de que maneira a formulação e os processos utilizados na implementação afetam a execução do Plano Brasil Medalhas 2016.

Tudo isto se processa por meio do atendimento aos objetivos específicos, por intermédio da identificação dos parâmetros estabelecidos na formulação; da descrição dos processos utilizados na implementação; e na análise dos fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação do PBM2016, o que passarei a tratar a seguir.

De acordo com o exposto no referencial teórico, depreende-se que o papel do Estado no Brasil, em relação ao esporte de rendimento, durante o período analisado, no primeiro momento foi de: legislador, depois passou a ser financiador e, por fim representativo do país em competições internacionais.

Capella (2004) afirma que a agenda política ocorre de acordo com prioridades e foi o que aconteceu com o PBM2016, motivado pela escolha do Brasil para sediar os Jogos do Rio2016, o que criou um contexto político favorável.

As definições do problema e as ações iniciaram-se na realização da III CNE, que estabeleceu metas para o País de alcançar o décimo lugar nos Jogos Olímpicos e quinto nos Jogos Paralímpicos e, além disso, deu início a uma série de providências para alavancar o esporte de alto rendimento, de maneira geral.

Este fato foi constatado a partir da leitura das resoluções da III CNE, da Lei do bolsa-atleta e da Lei 12.395/11, as quais aumentaram as condições de financiamento do esporte e criaram uma série de programas estruturais para o esporte de elite, como Programa Atleta Pódio, Rede de Treinamento, Cidade Esportiva, conforme descrito pelo Entrevistado 5, em seu discurso.

Cabe aprofundar nos dois últimos pontos supracitados, por se tratarem do objeto a ser observado, nesta pesquisa. A Lei 12.395, aprovada em novembro de 2011, expandiu a Bolsa-Atleta e criou o Programa Atleta Pódio, com o intuito de oferecer melhores condições de treinamento para o atleta, bem como a todos os profissionais que atuam nessa preparação.

Apesar de todas as medidas tomadas e descritas anteriormente, segundo o Entrevistado 5, somente após iniciados os preparativos para a organização é que se levantou a ideia de investir, de forma concentrada, nos atletas que iriam representar o País, nos Jogos 2016.

Vários atores concorreram para contribuir com a formulação do PBM2016, conforme recomendado por Schneider (2005) e constatado no discurso do Entrevistado 5, quando afirma que participaram desse processo o ME, o COB e o CPB, formando um sistema de múltiplos atores. Entretanto, conforme afirmação do Entrevistado 8, os especialistas foram consultados, apesar das decisões estarem a cargo da alta burocracia do governo. Segundo Subirats (1989), a abordagem top-down enxerga colaboradores de escalões mais baixos como aqueles que, dentro da cadeia hierárquica, possuem a menor participação nas decisões

Neste período de formulação do Plano, a partir do que já existia no arcabouço jurídico do esporte, estabeleceram-se os parâmetros caracterizados pelas metas a serem atingidas pelo Brasil nos Jogos, pela legislação que iria amparar as ações de Governo e pela rede que iria fazer a gestão do Plano, formada pelo COB, CPB, Confederações, empresas estatais patrocinadoras e coordenadas pelo ME.

O que vai ao encontro do estabelecido no art. 4º, da Lei 9.615/98, o que afirma que o Sistema Brasileiro do Desporto deve ser organizado de forma autônoma e em regime de colaboração, integrado por vínculos de natureza técnica, específicos de cada modalidade desportiva.

Foi então que em setembro de 2012, ocorreu a assinatura do documento de compromisso entre o Governo e as estatais, marco que caracteriza o fim dessa fase de formulação do PBM2016.

O processo de regulamentação do Plano iniciou-se em 2013, com a publicação da Portaria ME nº 83/2013, no Diário Oficial da União, no dia 25 de abril de 2013. Em seguida, no dia 17 de maio de 2013, publicou-se a Portaria ME nº 103/2013, que constituiu os Grupos de Trabalho para seleção dos atletas, com o objetivo de apresentar sugestões visando a estabelecer critérios norteadores para avaliação do Plano Esportivo.

Cabe ressaltar que é nesta fase que se faz o planejamento das ações relativas à execução, etapa seguinte. O que foi levantado pelo Entrevistado 5 como uma ação tardia para a consecução dos objetivos referentes a 2016, motivados muito mais pela abertura de uma janela de oportunidade política, do que por uma gestão estratégica do esporte brasileiro.

Segundo Hill e Hupe (2007), na visão da abordagem top-down a implementação acontece como consequência das determinações estabelecidas em documentos oficiais que delimitam os objetivos da política e os meios para alcançá-los. Em adição, os Entrevistados 5 e 8 mencionaram estudos realizados para identificar os esportes e ou atletas que poderiam ser apoiados pelo Plano. Esta fala, acrescida da afirmação de Smolianov, 2008, o qual identifica a centralização e o foco na preparação de atletas Olímpicos e Paralímpicos, gerenciado a partir de objetivos políticos e na obtenção de medalhas caracteriza o sistema utilizado para a implementação do PBM2016 como top-down.

Levando-se em consideração Thoenig (1985), o qual afirma que a implementação caracteriza-se pela preparação para a execução, verifica-se que o início das ações, ou a execução do Plano, inicia-se com o lançamento do edital de seleção de atletas, em julho de 2013, ou seja, isto restringe o período de implementação de setembro de 2012 a julho de 2013.

Tendo em vista que a implementação consiste do planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e

tecnológicos necessários para executar uma política, cabe averiguar o que foi levantado no estudo.

Quanto aos recursos financeiros, apesar da alocação de 1 bilhão, distribuídos da seguinte forma: 690 milhões para apoio ao atleta e 310 milhões para os centros de treinamento, verificou-se que muitos benefícios não se concretizaram.

Fato este comprovado pelos atletas, os quais demonstraram que 97% recebeu a bolsa pódio, 46% recebeu apoio para participar de competições internacionais. Apenas 38% conseguiu apoio para montar uma equipe multidisciplinar e somente 21% recebeu equipamento esportivo.

Partindo para uma outra análise, verifica-se que quanto à execução, apenas 50% (9) das confederações analisadas afirmaram ter cumprido a contratação da equipe multidisciplinar. Apenas 11, das 18 confederações analisadas, conseguiram realizar procedimentos científicos nos atletas e apenas 40% das confederações possuem centros ideais para o treinamento do atleta de alto rendimento.

Ao analisar os números acima, infere-se que a estrutura da bolsa-atleta no ME estava pronta para executar os recursos destinados à bolsa pódio e as confederações não conseguiram prover esse apoio, o que se comprova por meio dos anais apresentados pelas atas analisadas das reuniões dos Grupos de Trabalho e nas entrevistas, nas quais as confederações afirmam que não estavam prontas para firmar convênio com o ME, por motivos legais, conforme discurso do Entrevistado 2.

Outro fator importante na implementação é a preparação de meios materiais e tecnológicos. Isto não ocorreu, pois baseado na transcrição do discurso do Entrevistado 5 o qual demonstra a dificuldade no período de planejamento para reunir dados sobre atletas e modalidades esportivas e também, o Entrevistado 3 o qual aponta a ausência de ferramentas tecnológicas de acompanhamento dos resultados esportivos e da gestão do Plano.

Com isto, identificam-se vários fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação do PBM2016, como por exemplo, a falta de clareza dos critérios de avaliação, Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006) afirmaram que a implementação é possível quando se pode identificar a especificação de detalhes do programa.

Conforme levantado pelo Entrevistado 2 e comprovado pelo fato da Portaria ME nº 67/2013, que estabeleceu procedimentos para seleção de atletas, ter sido alterada pela Portaria ME nº 190/2014, que expandiu o critério de ranqueamento na vigésima posição no ranking em campeonatos mundiais e ou olímpicos, infere-se que houve falta de clareza nessa interpretação.

De certo que se esbarra naquilo que é imposto pela Lei 12.395/11, no que diz respeito aos critérios de ingresso no Plano, dentro da vigésima posição no ranking mundial, pois o texto do ato normativo desce a detalhamentos que imobilizam o gestor na regulamentação do Plano.

Outro fator que dificultou o processo de implementação foi a publicação da Portaria ME nº 224/2014, que regulou a verificação, pelos órgãos do ME, do cumprimento das exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, de forma prévia à aprovação de projetos que envolvessem a transferência de recursos decorrente por renúncia fiscal ou ao repasse de recursos que integrassem o orçamento do ME, e que tivessem como proponente: o COB; o CPB; e as ENADs. Isto ocorreu como se tivessem mudado a regra do jogo no meio do campeonato.

Outro fator limitante foi descrito por Hogwood e Gunn (1993) e Fischer e Miller (2006), os quais dizem que a implementação é possível quando se pode identificar, além de outros fatores, a definição de qual unidade da administração pública ficará responsável por executar o orçamento.

Isto ficou claro para todos que o ME seria o órgão coordenador do Plano. No entanto, na fala do Entrevistado 5, ressaltaram-se as atribuições do ME e identifica um fator limitador no déficit de pessoal, pois afirmou não ter recursos humanos suficientes para a execução do PBM2016.

Apesar das lacunas encontradas, o sentimento demonstrado pelas confederações nos relatórios e pelos atletas, tendo em vista que menos de 15% considera o Plano pouco satisfatório, é de que o Plano deu certo.

Ao analisar Thoenig (1985) e Kliksberg (1998) quando apontam os elementos necessários para uma política pública ter sucesso, verifica-se que são necessários pequenos ajustes para correção de rumo, principalmente, na capacidade de gestão das instituições que recebem os benefícios.

Seguindo essa classificação de Teixeira, extrapolando os conceitos, identifica-se o Plano Brasil Medalhas 2016 como uma política conjuntural, tendo em vista que foi provocada pela iminência dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro; quanto à abrangência pode-se dizer que é fragmentada, pois beneficia uma pequena parte do grupo de atletas de elite do Brasil; e distributiva tendo em vista que destina recursos diretos aos atletas.

Para Mazmanian e Sabatier (1981), a diferença entre uma implementação malsucedida e a não-implementação deve ser objeto de análise e pelo que parece, após o levantamento e análise dos dados é que pelo curto espaço de tempo entre a decisão de apoiar os atletas representantes nos Jogos e o início da execução, não houve tempo hábil para o amadurecimento de uma implementação adequada.

Nas entrevistas, os gestores demonstraram a incerteza na continuidade do Plano Brasil Medalhas após os Jogos de 2016. Ao dialogar com De Bosscher et al., (2008), contata-se que programas de desenvolvimento de atletas de elite e que o sucesso internacional no esporte pode ser desenvolvido e, portanto, pode ser influenciado pela intervenção humana e conseqüentemente, por intermédio de uma gestão pública de esporte, ou seja, só depende de uma gestão estratégica para avançar no esporte de elite no Brasil.

Durante o estudo, as confederações tiveram a oportunidade de apontar entraves que podem ser melhorados no Plano, tais como: sistema único de avaliação de ranking; controle do Plano; ingresso do atleta pelo melhor resultado em competições significativas, como, por exemplo, os mundiais; relação direta do atleta com o ME; e por último, a lentidão na aprovação dos Planos Esportivos e posterior pagamento do atleta, causada pela burocracia excessiva no trâmite do processo de aprovação e reavaliação.

Ao verificar a lista de providências propostas pelas confederações, confrontar com o disposto nas resoluções das Conferências Nacionais do Esporte, com aquilo tratado na Política Nacional de Educação Física e Desportos de 1976 e ainda, analisar as recomendações sugeridas pro Lamartine Da Costa, no Diagnóstico de 1971, pode-se constatar que os problemas se repetem no esporte de alto rendimento brasileiro. Cabe ressaltar a fala de Piovesan (2009), quando afirma que os governos legislam melhor do que executam.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa concluiu que o Plano Brasil Medalhas 2016 caracterizou-se por uma política conjuntural, fragmentada e distributiva, aplicada no sentido Top-down, coordenada pelo Ministério do Esporte e executada por uma rede formada pelos Comitês Olímpico e Paralímpico, as confederações e as empresas patrocinadoras.

Durante a implementação, o Governo alocou recursos do orçamento da União, designou a coordenação do Plano ao ME e identificou os atores coresponsáveis pela gestão do Plano, além de preparar a legislação necessária para sustentar as ações referentes ao PBM2016.

O estudo identificou fatores facilitadores listados como: o engajamento do Governo Federal, que priorizou as ações de apoio ao Plano; o aporte de recurso financeiro direto ao atleta; o caráter técnico da avaliação para ingresso no PBM2016; o apoio multidisciplinar ao atleta; a possibilidade de dedicação integral aos treinamentos; e a disponibilidade de recurso financeiro.

Ao mesmo tempo, foi possível, por meio desta pesquisa, identificar barreiras ao processo de implementação do Plano, como: falta de clareza na interpretação dos critérios para ingresso dos atletas e nos projetos de apoio; desconexão das decisões entre ME, Confederações, Comitês e atletas; pouco envolvimento de algumas confederações; déficit de pessoal para executar o PBM2016 no ME; inexistência de ferramenta de acompanhamento dos resultados do PBM2016.e a dificuldade no preenchimento do Plano Esportivo pelos atletas.

Com isso, conclui-se que a formulação e os processos utilizados na implementação afetam, de forma positiva e negativa, a execução do Plano Brasil Medalhas 2016. Positivamente, ao levar o apoio direto ao atleta; ao reunir diversos atores sob a coordenação do ME, em torno de um mesmo objetivo para o esporte nacional. Negativamente, ao gerar atraso no início da execução; descontinuidade no pagamento da Bolsa Pódio; deficiência no apoio ao atleta, causada pela não formalização de convênio da confederação com o ME.

7 Limitações do estudo

Este estudo apresentou também algumas limitações que merecem ser listadas. A maior delas foi a carência de estudos voltados para a formulação e implementação de políticas públicas de esporte. Com isso, faz com que se exija transportar conceitos de outras áreas da política. Outra limitação foi o fato das entrevistas ocorrerem durante o período dos Jogos Olímpicos e o público alvo estar diretamente envolvido e não possibilitou ampliar o número de entrevistados.

8 Recomendações

Independente do exposto, recomendações podem ser consideradas a partir dos resultados deste estudo:

- ✓ Adotar uma gestão estratégica para o esporte de rendimento no Brasil;
- ✓ Dar continuidade ao Plano Brasil Medalhas a fim de proporcionar segurança para o treinamento dos atletas;
- ✓ Criar banco de dados e ferramentas de gestão da informação sobre o esporte brasileiro;
- ✓ Capacitar os gestores das confederações e dotá-las de mecanismos capazes de prover condições de gerir recursos oriundos da iniciativa privada e pública;
- ✓ Aumentar o efetivo do Ministério do Esporte, a fim de que possa gerenciar este projeto de forma prioritária;
- ✓ Incentivar estudos nessa área de formulação e implementação de políticas públicas de esporte;
- ✓ Retirar da legislação critérios de seleção dos atletas para que se possa ter mais flexibilidade na regulamentação voltada para as diversas modalidades esportivas, com características diferentes.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy AN. **O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas**. EESC/USP, sd, 2006.
- ALMOND, Gabriel; BINDHAM, G. Powell Jr. **Comparative Politics: Systems, Processes, and Policy**, 1972.
- ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. **O Estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil**. RAE eletrônica, v. 6, n. 1, 2007.
- AMADO, João. **A técnica de análise de conteúdo**. Revista Referência, v. 5, p. 53-63, 2000.
- AMAR, Marianne. **Nés pour courir: sport, pouvoirs et rébellions (1944-1958)**. Presses universitaires de Grenoble, 1987.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.
- BARBANTI, V., Tricoli V, Ugrinowitsch C. **Relevância do conhecimento físico na prática do treinamento físico**. Rev Paul Educ Fís 18(n. esp.). 2004, p. 101-9.
- BARBA-ROMERO, S.; POMEROL, J. CH.. **Decisiones multicriterio. Fundamentos**. 1997
- BARDIN, Laurence. **L'analyse de contenu**. Paris: Presses universitaires de France, 1977.
- BARRETT, Susan M. **Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies**. Public administration, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BARZELAY, M.; GAETANI, F.; VELARDE, J. C. C.; CEJUDO, G. **Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region : A Conceptual Framework And Methodological Guide**. International Public Management Review, n.4, v.1, p. 20-42, 2003.
- BERNARDES, M. **Iniciação científica na organização do ensino superior: uma atividade coletiva na formação profissional**. Rev Corpoconsc. 2002, p. 11-34.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Campus, 2000.
- BRASIL. Comissão Nacional de Sistematização. **Linha 6 – Esporte de Alto Rendimento**. III Conferência Nacional do Esporte. 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **DOU, Brasília, n.191-A, 5 out**. 1998.
- BRASIL. Edital nº 3 de 17 de julho de 2013. Seleção pública de atletas a serem beneficiados pelo Programa Atleta Pódio no âmbito do Plano Brasil Medalhas 2016. **DOU nº 137 de 18 de julho de 2013**.
- BRASIL. Lei n. 9.615, 24 mar. 1998. **DOU, Brasília, 25 mar**. 1998.
- BRASIL. Lei nº 12.395 - Altera as Leis nºs 9.615 de março de 1998, que institui normas sobre desporto, e 10.891 de julho de 2004, que institui a Bolsa-Atleta_ cria

os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva. **DOU nº 137, de 16 de março de 2011.**

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento.** 2008. Tese de Doutorado.

BULL, Glen et al. Connecting informal and formal learning experiences in the age of participatory media. **Contemporary Issues in Technology and Teacher Education**, v. 8, n. 2, p. 100-107, 2008.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. **Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.** 2013. Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública.** 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO da Universidade Federal de São Carlos–UFSCar.

CARVALHO, MARIA DE LOURDES DE; BARBOSA, TELMA REGINA DA COSTA GUIMARÃES; SOARES, JEFERSON BOECHAT. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica.** 2010.

CASTELLANI FILHO, Lino. **Formação em Educação Física no âmbito da educação superior brasileira: aproximações ao cenário sulamericano. Políticas de educação superior na América Latina: mais impasses do que possibilidades,** 2011.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica.** 3º edição. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CHELLADURAI, P. **Managing organizations for sport & physical education: a systems perspective.** Scottsdale: Holcomb Hathaway, 2001.

CHIFFLET, Pierre. **The sport supply in France: from Centralization to Segmentation.** *Sociology of Sport Journal*, v. 12, p. 180-180, 1995.

DA COSTA, Lamartine Pereira. **Diagnóstico de educação física/desportos no Brasil.** Ministerio a Educação e Cultura, 1971.

DE BOSSCHER, Veerle et al. **A conceptual framework for analysing sports policy factors leading to international sporting success.** *European sport management quarterly*, v. 6, n. 2, p. 185-215, 2006.

DE BOSSCHER, Veerle; BINGHAM, Jerry; SHIBLI, Simon. **The global sporting arms race: An international comparative study on sports policy factors leading to international sporting success.** Meyer & Meyer Verlag, 2008.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A política da avaliação de políticas públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, 2005.

DIGEL, Helmut. **Sport Sociology: A comparison of competitive sport systems.** *New studies in athletics*, v. 17, n. 1, p. 37-50, 2002.

EASTON, David. *A Systems Analysis of Political Life* (New York, 1965). cf. **Easton's earlier statement regarding the usefulness of a systems approach for comparative study, The Political System** (New York, 1953), p. 319-20, 1965.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. (Ed.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. crc Press, 2006.

FREY, Klaus. Decentralization and local power in Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p. 83-96, 2000.

GHIRALDELLI, J. P.. **Educação física progressista**. São Paulo: Loyola, 2001. p. 1-63.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GREEN, Mick; OAKLEY, Ben. **Elite sport development systems and playing to win: uniformity and diversity in international approaches**. Leisure studies, v. 20, n. 4, p. 247-267, 2001.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa**. Edições Loyola, 2003.

HERMANS, Leon M.; THISSEN, Wil AH. **Actor analysis methods and their use for public policy analysts**. European Journal of Operational Research, v. 196, n. 2, p. 808-818, 2009.

HILL, Heather C. Evaluating value-added models: A validity argument approach. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 28, n. 4, p. 700-709, 2009.

HOGWOOD, Brian; GUNN, Lewis. **Why “perfect implementation” is unattainable. The policy process**. A reader, v. 2, p. 217-25, 1993.

HOULIHAN, B.; GREEN, M. **Comparative Elite Sports Developments. Systems, Structures and Public Policy**. Amsterdam: Elsevier, 2008.

HOULIHAN, Barrie. **An analysis of the mechanisms of the internationalisation of elite sport development systems**. University of Swansea. Paper presented at the Political Studies Association Conference. April, 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. Toronto: Oxford University Press, 1995.

HUPE, Peter; HILL, Michael. **Street-Level bureaucracy and public accountability**. Public administration, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

JUSTO, Ana M.; CAMARGO, Brígido V. 2013. **Tutorial para uso do software de análise textual Iramuteq**. Laboratório de Psicologia Social da Comunicação e Cognição - LACCOS. UFSC. Disponível em: <<http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>>. Acesso em: 01 set. 2016.

KAMI, Maria Terumi Maruyama et al. Trabalho no consultório na rua: uso do software IRAMUTEQ no apoio à pesquisa qualitativa. **Esc. Anna Nery Rev. Enferm**, v. 20, n. 3, p. e20160069, 2016.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. Annablume, 2000.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ed., New York: Longman, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social. Superando dogmas e convencionalismos**, São Paulo: Cortez, 1998.

LOWI, Theodore J. **American business, public policy, case-studies, and political theory**. World politics, v. 16, n. 04, p. 677-715, 1964.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. **Implementation as an Evolution**. In: THEODOLOU; CAHN. *Public Policy: essential readings*. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1995.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. Graal, 2002.

MARQUES JUNIOR, Nelson Kautzner. **Medalhas do Brasil nos Jogos Olímpicos, 1920 a 2008**. 2011.

MARQUES, Rui David; Fleury, Fernando A. **A Estratégia de Gestão do Comitê Paralímpico Brasileiro: Impacto nos Resultados das Missões Brasileiras nos Jogos Paralímpicos de 1996 a 2012**. 2013.

MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. **Designing Qualitative Research**. 4 ed. Thousands Oaks: Sage Publication. 2006.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of public administration research and theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDAUAR, Odete (org.). **Constituição Federal, Coletânea de Legislação de Direito Ambiental**. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MELO FILHO, A. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

Melo, V. **História da educação física e do esporte no Brasil**. São Paulo: Ibrasa. 2006, p. 72-78.

MICHAEL, LIPSKY. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services**. New York, Russel Sage Foundation, 1980.

MINOGUE, Martin. **Theory and practice in public policy and administration**. Policy & Politics, v. 11, n. 1, p. 63-85, 1983.

Nogueira, Roberto. **Elaboração e análise de questionários: uma revisão da literatura básica e a aplicação dos conceitos a um caso real** / Roberto Nogueira. – Rio de Janeiro : UFRJ/COPPEAD, 2002.

OLIVEIRA, Luis Felipe R. de. [ca 2014]. **Tutorial (Básico) de Utilização do Iramuteq**. Disponível em: <https://l3p.fic.ufg.br/up/771/o/Tutorial_-_Revis%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

O'TOOLE, Laurence J. **Research on policy implementation: Assessment and prospects**. Journal of public administration research and theory, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

PARADA, Eugenio Lahera. **Implementación de las políticas y asesoria presidencial**. IX Reunión de la Rede Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes. Cidade do México, 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direito internacional dos direitos humanos e lei de anistia: o caso brasileiro**. Revista anistia política e justiça de transição, n. 2, p. 176-189, 2009.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**. Univ of California Press, 1984.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SABATIER, Paul; KLOSTERMAN, P. J. **A comparative analysis of policy implementation under different statutory regimes. Effective policy implementation**, ed. Daniel Mazmanian and Paul Sabatier, p. 127-46, 1981.

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. **The implementation of public policy: A framework of analysis**. Policy studies journal, v. 8, n. 4, p. 538-560, 1980.

SAETREN, Harald. **Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant**. Policy Studies Journal, v. 33, n. 4, p. 559-582, 2005.

SANDSTRÖM, Annica; CARLSSON, Lars. **The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance**. Policy Studies Journal, v. 36, n. 4, p. 497-524, 2008.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. Políticas Públicas – Coletâneas – Volume 1, (2007, p. 21 a 42).

SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen M. **Deserving and entitled: Social constructions and public policy**. SUNY Press, 2005.

SCHOFIELD, Jill; SAUSMAN, Charlotte. **Symposium on implementing public policy: learning from theory and practice**. Public Administration, v. 82, n. 2, p. 235-248, 2004.

SENGER, Jean. **Atores e redes: análise da formulação de política pública para a silvicultura na metade sul do Rio Grande do Sul**. 2010.

SILVA, Dirceu Santos; BORGES, Carlos Nazareno Ferreira; AMARAL, Silvia Cristina Franco. **Gestão das políticas públicas do Ministério do Esporte do Brasil**. Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, v. 29, n. 1, p. 65-79, 2015.

SMOLIANOV, Peter; ZAKUS, Dwight. **Exploration of an emerging global model for systematic high performance in Olympic sports**. 2008.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. **Análise de Políticas y Eficácia de la Administración**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Publica, 1989.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew Alan (Ed.). **Public policy: the essential readings**. Pearson College Division, 1995.

THOENIG, Jean-Claude. **L'analyse des politiques publiques**. Traité de science politique, v. 4, p. 1-60, 1985.

TUBINO, M., Garrido F, Tubino F. **Brasil: potência esportiva Pan-americana**. Belo Horizonte: Casa da Educação Física. 2004, p. 15-18.

TUBINO, M.. **O esporte no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibrasa. 1996. p. 86-87, 91-92

TUBINO, Manoel. **500 anos de legislação esportiva brasileira: do Brasil colônia ao início do século XXI**. Shape, 2002.

VIANNA, Ricardo dos Santos. **Do direito desportivo e a modernização das relações jurídico-desportivas**. 2006. 219 f. Dissertação (Mestrado em Direito Empresarial) - Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, 2006.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (Ed.). **El estudio de las políticas públicas**. Miguel Ángel Porrúa, 1992.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso-: Planejamento e Métodos**. Bookman editora, 2015.

ANEXO I

Roteiro de entrevista semiestruturada

Para esta pesquisa serão necessários dois roteiros de entrevista semiestruturada, direcionados aos: (I) formuladores e (II) dirigentes de confederações; comitês e gestores do Ministério do Esporte. Os roteiros foram construídos de forma a responder os objetivos propostos e, com isso, apontar as características da formulação do PBM2016, com a identificação da arena decisória, dos atores, dos instrumentos utilizados e das barreiras e facilitadores do processo até verificar se existiu algum déficit na implementação; além disso, elencar os fatores que mais influenciaram o processo de formulação e implementação, bem como os protagonistas nas diversas fases.

Roteiro de entrevista semiestruturada 1 - Formuladores:

Identificação do entrevistado:

Local da entrevista:

Data:

Horário:

1 – Como você descreveria o processo de formulação do Plano Brasil Medalhas 2016 (PBM2016)?

- ✓ Porque esse tema entrou na agenda política?
- ✓ Quando esse tema entrou na agenda política?
- ✓ Qual foi sua participação nesse processo?
- ✓ Quais entraves foram identificados nessa fase?
- ✓ Descreva como ocorreu a formulação do PBM2016, com ênfase nos conflitos e interesses surgidos durante essa etapa.
- ✓ Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?

2 – Quem foram os protagonistas, pessoas e entidades que participaram do processo de formulação do PBM2016?

- ✓ Quais eram os objetivos e expectativas iniciais com relação ao Programa?
- ✓ Quais as dificuldades encontradas?
- ✓ Quais pontos positivos e negativos do projeto de Lei?
- ✓ Quais foram as principais divergências e/ou convergências?
- ✓ Como foram solucionadas?
- ✓ Quais foram as principais influências? Por exemplo, autoridades do esporte, partidos políticos, o próprio governo?
- ✓ Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?

- ✓ Outro aspecto envolvido no processo de implementação da política é a relação entre o Ministério do Esporte e os diferentes atores. De que maneira essa relação pode intervir no processo?
3. Quais eram as suas expectativas quanto aos resultados do PBM2016, no momento de sua formulação? E atualmente?
 4. A política foi lançada em 2012. Qual a sua percepção em relação à sua implementação nesses três anos?
 - ✓ Naquilo que diz respeito a dificuldades e barreiras nesta etapa?
 - ✓ Qual foi sua participação nesse processo?
 - ✓ Quais os fatores que interferiram no processo de implementação do PBM2016?
 5. Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram a implementação do PBM2016? Por exemplo, autoridades do esporte, modelo de controle no serviço público, discricionariedade dos servidores.
 6. Você gostaria de falar sobre algum ponto que considere relevante e que não foi abordado na entrevista?

Roteiro de entrevista semiestruturada 2 – Gestores

Identificação do entrevistado:

Local da entrevista:

Data:

Horário:

1. Você participou, de alguma forma, da formulação/planejamento do PBM2016?
 - ✓ Qual foi sua participação nesse processo?
 - ✓ Quais entraves foram identificados nessa fase?
 - ✓ Descreva como ocorreu a formulação do PBM2016, com ênfase nos conflitos e interesses surgidos durante essa etapa.
 - ✓ Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?
 - ✓ Quais eram as suas expectativas em relação aos objetivos do PBM2016?
2. Como você descreveria o processo de implementação do PBM2016?
 - ✓ Que ações, sob sua responsabilidade, foram realizadas em relação ao PBM2016?
 - ✓ O PBM2016 conseguiu atender às necessidades dos atletas?
 - ✓ Quais entraves foram identificados nessa fase?
 - ✓ Quais os principais ajustes necessários nessa fase?
 - ✓ Como o ME atuou para realizar tais ajustes?
3. A política foi lançada em 2012. Qual a sua percepção em relação à sua implementação/execução nesses três anos?
 - ✓ Quais os fatores que facilitam ou dificultam o processo de implementação/execução?
 - ✓ Dentre esses aspectos, o que pode ser considerado mais relevante?
 - ✓ Você considera que questões da estrutura burocrática da administração influenciaram a implementação/execução do PBM2016? Por exemplo, autoridades do esporte, modelo de controle no serviço público, discricionariedade dos servidores.
 - ✓ Outro aspecto envolvido no processo de implementação/execução da política é a relação entre o Ministério do Esporte e os diferentes atores. De que maneira essa relação pode intervir no processo?
4. Você gostaria de falar sobre algum ponto que considere relevante e que não foi abordado na entrevista?

ANEXO II

Questionário para atletas

Para esta pesquisa, ainda, será necessário um questionário direcionado aos atletas. O questionário foi elaborado com quinze questões fechadas e uma questão aberta, de forma a responder os objetivos propostos e, dessa forma, caracterizar a arena decisória, atores, instrumentos utilizados e o déficit de implementação; além disso, elencar os fatores que mais influenciaram o processo de implementação, a partir da visão do beneficiário final do PBM2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS – Questionário - Plano Brasil Medalhas 2016 - PBM2016

Você está convidado(a) a responder este questionário, na condição de atleta apoiado pelo Plano Brasil Medalhas 2016, que faz parte da coleta de dados da pesquisa “Política pública de esporte de rendimento: o Plano Brasil Medalhas 2016”, sob responsabilidade do(a) pesquisador(a) Prof. Roberto Lucio Correia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Caso você concorde em participar da pesquisa, leia com atenção os seguintes pontos: a) você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza; b) você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso; c) sua identidade será mantida em sigilo; d) caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

Perguntas

1. Indique a sua modalidade esportiva

Atletismo

Bocha

Boxe

Canoagem

Ciclismo

Esgrima

Ginástica Artística

Halterofilismo

Judô

Levantamento de Peso

Lutas Associadas

Maratona Aquática
 Nado Sincronizado
 Natação
 Pentatlo Moderno
 Remo
 Taekwondo
 Tênis
 Tênis de Mesa
 Tiro Esportivo
 Triatlo
 Vela
 Vôlei de Praia

2. De que forma tomou conhecimento do Plano Brasil Medalhas 2016?

Técnico
 Confederação
 Comitê Olímpico Brasileiro
 Comitê Paralímpico Brasileiro
 Ministério do Esporte
 Patrocinador
 Outro atleta
 Internet
 Mídia
 Outro

3. Você foi consultado durante o processo de elaboração do Plano Brasil Medalhas 2016?

Nunca
 Uma vez
 Duas ou três vezes
 Quatro ou cinco vezes
 Mais de cinco vezes

Dentre os fatores abaixo, avalie o processo de ingresso no Plano Brasil Medalhas 2016, para as questões de 4 a 8. A escala de importância está numerada de 1 a 6. Onde o grau 1 é o MENOS IMPORTANTE e o grau 6 é o MAIS IMPORTANTE.

4. Documentação pessoal exigida	1	2	3	4	5	6			
5. Tempo de duração do processo de aprovação				1	2	3	4	5	6
6. Valor da Bolsa Pódio	1	2	3	4	5	6			
7. Disponibilidade da informação			1	2	3	4	5	6	
8. Clareza das informações sobre o processo				1	2	3	4	5	6

9. Indique quais as formas de apoio que você ESPERAVA RECEBER ao ingressar no Plano Brasil Medalhas 2016: Você pode marcar mais de uma resposta.

Bolsa pódio
 Equipe multidisciplinar
 Participação em competições nacionais
 Participação em competições internacionais
 Participação em treinamentos nacionais

Participação em treinamentos internacionais
Procedimentos científicos
Equipamento esportivo
Centro de treinamento específico do seu esporte
Outro

10. Indique quais as formas de apoio que você REALMENTE RECEBEU, na condição de atleta pódio, ao ingressar no Plano Brasil Medalhas 2016: Você pode marcar mais de uma resposta.

Bolsa pódio
Equipe multidisciplinar
Participação em competições nacionais
Participação em competições internacionais
Participação em treinamentos nacionais
Participação em treinamentos internacionais
Procedimentos científicos
Equipamento esportivo
Centro de treinamento específico do seu esporte
Outro

11. Quantos profissionais foram acrescentados à sua EQUIPE MULTIDISCIPLINAR, após o seu ingresso no PBM2016?

Nenhum
Apenas um
Dois ou três
Quatro ou cinco
Mais de cinco

12. Com relação à sua participação em COMPETIÇÕES INTERNACIONAIS, o apoio recebido do PBM2016 lhe proporcionou participar:

Do mesmo número de competições
De uma competição a mais
De duas competições a mais
De três competições a mais
De mais cinco competições

13. Levando-se em consideração o CENTRO DE TREINAMENTO proporcionado pelo PBM2016, à sua disposição:

Inexiste
Manteve-se o mesmo
Melhorou um pouco
Melhorou muito
Passou a ter condições ideais de treinamento

14. Levando-se em consideração o apoio de aquisição de EQUIPAMENTO ESPORTIVO, proporcionado pelo PBM2016:

Inexiste
Manteve-se o mesmo
Melhorou um pouco
Melhorou muito

Passou a ter condições ideais de treinamento

15. De maneira geral, qual sua impressão em relação ao PBM2016?

Pouco satisfatória 1 2 3 4 5 6 Muito satisfatória

16. Utilize o espaço abaixo para sugestões sobre o PBM2016.

ANEXO III

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), do Projeto de Pesquisa sob o título **Uma análise da formulação e dos processos de implementação do Plano Brasil Medalhas 2016**”. Meu nome é Roberto Lucio Correia, sou o pesquisador responsável. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma. Em caso de dúvida **sobre a pesquisa**, você poderá entrar em contato com o(s) pesquisador responsável Roberto Lucio Correia e o orientador da pesquisa Alberto Reinaldo Reppold Filho nos telefones: (61) 981781984, e-mail robertocorreia@igesporte.com. Em caso de dúvidas **sobre a ética aplicada a pesquisa**, você poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul no endereço: _____. O objetivo da pesquisa é o de identificar as etapas de formulação e implementação do Plano Brasil Medalhas 2016 e verificar de que forma os processos utilizados afetaram a sua execução; A sua contribuição será fundamental para o aperfeiçoamento do processo de apoio ao atleta pódio; Cabe esclarecer que não haverá nenhum tipo de pagamento ou gratificação financeira pela sua participação. O sigilo das informações está assegurado, bem como a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa; Você terá a garantia expressa de liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado.

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO DA PESQUISA

Eu, _____, RG (CPF/ nº de prontuário/ nº de matrícula s/n) _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo _____, como sujeito. Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo pesquisador Roberto Lucio Correia sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade

Local e data _____, ____ de _____ de 20 ____.

Assinatura do pesquisado

Eu, Roberto Lucio Correia obtive de forma voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido do sujeito da pesquisa ou representante legal para a participação da pesquisa.

Assinatura do pesquisador responsável