

CONSELHO ESTADUAL DE ESPORTES E LAZER: UM ESTUDO DOCUMENTAL EM RELAÇÃO A SUA COMPOSIÇÃO E ATRIBUIÇÕES NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PAOLO MARCO FULVIO

Centro Universitário Vila Velha – UVV, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil
padimadifu@yahoo.com.br

MARCOS TADEU NÉSPOLI RODRIGUES

Centro Universitário Vila Velha – UVV, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil
marcosnespoli@oi.com.br

DIRCE MARIA CORRÊA DA SILVA

Centro Universitário Vila Velha – UVV, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil
dirce@uvv.br

KALLINE PEREIRA AROEIRA

Centro Universitário Vila Velha – UVV, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil
kalline@uvv.br

MARCELO VICENTINI

Centro Universitário Vila Velha – UVV, Vila Velha, Espírito Santo, Brasil
mvicentini@uvv.br

INTRODUÇÃO

Este estudo investiga questões referentes à organização dos Conselhos Gestores, traçando preocupação em relação a sua possibilidade de atuação junto as Políticas Públicas de Esportes, bem como de mecanismo na participação popular e de avanço da democracia participativa na gestão pública em âmbito estadual. O foco central deste trabalho é analisar as características de composição, caráter e atribuições do Conselho Estadual de Esportes e Lazer do estado do Espírito Santo (CEEL).

Os Conselhos Gestores são órgãos colegiados que surgiram no Brasil em meados da década de 1980, com o intuito de democratizar as decisões político-sociais relacionadas às instâncias federais, estaduais e municipais. Esses canais de participação propõem o estabelecimento de novas práticas de gestão pública ao permitir a articulação dos diversos órgãos públicos e privados que atuam em determinada atividade, gerando um espaço de negociação dos interesses de diversos segmentos da sociedade, contribuindo para uma maior transparência no processo decisório das diferentes políticas públicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE, 2003).

O surgimento dos Conselhos Gestores criou a expectativa da reversão do quadro de exclusão e injustiça social, características da administração pública brasileira. Porém, estudos como o de Carneiro (2002), Daniel (2001), Gohn (2000), Tatagiba (2002), entre outros, verificaram a fragilidade dessas instâncias participativas e sua tímida contribuição para a instauração de um novo modelo de gestão pública.

Nas últimas duas décadas, a investigação sobre os conselhos gestores focaliza principalmente os Conselhos Municipais das áreas de saúde, educação, assistência social e direitos da criança e do adolescente. Já no âmbito das políticas públicas de esportes, a investigação sobre os conselhos gestores é um tema bastante recente, bem como sua implantação na gestão pública de municípios e estados do país. A produção científica sobre os Conselhos de Esporte ainda é escassa, reduzindo-se a algumas iniciativas de pesquisa, como os estudos de Bastos (2008) e Vicentini (2008) que se referem a experiências em âmbito municipal, e o trabalho de Lorenzo (2008), em âmbito federal. Diante desse contexto, surge a necessidade de se investigar os Conselhos de Esporte nas diferentes esferas governamentais, com o intuito de analisar informações sobre sua organização e atuação junto à gestão pública de esportes.

Nessa direção, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa do tipo documental que focaliza como fonte a legislação estadual e o regimento do Conselho de Esportes e Lazer

do Espírito Santo.

O texto está organizado em três seções, sendo que a primeira aborda reflexões sobre os conselhos gestores de políticas esportivas, a segunda apresenta uma análise documental sobre o Conselho Estadual de Esportes e Lazer no contexto do Estado do Espírito Santo e a última, situa as considerações sínteses deste estudo.

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS ESPORTIVAS: ALGUNS APONTAMENTOS

Com a descentralização administrativa e a autonomia atribuída aos municípios e aos estados do Brasil, pela Constituição de 1988, essas esferas governamentais começaram a implementar suas leis orgânicas e a ampliar os princípios de participação e controle social na gestão pública, tornando-se o território fundamental para a democratização da relação de poder estabelecida entre o Estado e a sociedade civil (TATAGIBA, 2005). Dentre essas iniciativas surgem os Conselhos Municipais e Estaduais em diferentes pastas, inclusive a de políticas públicas de esportes.

Atualmente, além do Conselho Nacional de Esporte, outras iniciativas, em âmbitos municipais e estaduais, têm sido implantadas no sentido de propiciarem a democratização e a descentralização da gestão pública das políticas esportivas.

No que se refere aos Conselhos Municipais de Esporte, sua implantação ainda é muito recente e constam-se restritas ações realizadas. O levantamento feito pelo IBGE (2006), denominado *Perfil dos Municípios Brasileiros – Esporte 2003*, verificou nas prefeituras dados sobre os recursos humanos utilizados na gestão municipal do esporte; as articulações institucionais dentro dos municípios, visando ao desenvolvimento de políticas e de atividades relacionadas ao esporte; os aspectos atinentes à legislação esportiva municipal; os convênios e parcerias e as ações, projetos e programas desenvolvidos com a participação da prefeitura; os eventos, e suas modalidades esportivas, realizados nos municípios; as instalações e os equipamentos esportivos existentes e em construção, de propriedade e/ou gestão da prefeitura. Além dessas informações, o IBGE coletou dados sobre a presença desses mecanismos de participação na gestão pública esportiva em âmbito municipal tendo como base o ano de 2003.

Este levantamento também coletou informações sobre a composição, caráter, atribuições e periodicidade das reuniões dos conselhos de esporte, definindo-o como:

[...] um órgão colegiado cujo caráter pode ser consultivo, deliberativo, de assessoramento, etc., formado por representantes de entidades governamentais ou da sociedade civil, com atribuições específicas relacionadas ao esporte, possuindo regimento ou estatuto e devendo operar regularmente (IBGE, 2006, p. 133).

Os dados apresentados pelo IBGE (2006), indicam que no ano de 2003 somente 658 (11,8%) municípios dos 5.557 estudados apresentavam o Conselho Municipal de Esporte. Verifica-se que outros conselhos abordam a política de esportes em âmbito municipal. Dentre eles, destacam-se os conselhos de Assistência Social, de Educação e dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ainda assim, um percentual de 45,4% dos municípios estudados não apresentou qualquer conselho que abordasse as políticas esportivas. A Região Sul foi a única a superar a média nacional, apresentando a existência de Conselho Municipal de Esporte em 34,5% de seus municípios. Esta taxa pode ser explicada pelo expressivo número de conselhos existentes nos municípios do Rio Grande do Sul. As outras regiões apresentaram os seguintes percentuais municipais de existência do Conselho de Esporte: Norte (4,9%); Nordeste (3,2%); Sudeste (7,4%); e Centro-Oeste (10%).

A investigação realizada por Mezzadri et al. (2006), centrada em 15 municípios do Estado do Paraná, verificou a presença do Conselho Municipal de Esporte apenas em uma cidade Londrina. Os dados encontrados corroboram com a afirmação de que a institucionalização de

Conselhos Gestores para as políticas esportivas no Brasil é um fenômeno recente e em desenvolvimento no País.

Outro estudo realizado por Bastos (2008), no município de Santana de Parnaíba, Estado de São Paulo, verificou a presença de um conselho municipal— Conselho Municipal de Esporte, Lazer e Atividade Física, criado em 27 de agosto de 2003— que abordava, além das políticas esportivas, outras áreas afins.

Em Vitória, Capital do Estado do Espírito Santo, Vicentini (2008) verifica a presença do Conselho Municipal de Esporte, previsto pela Lei Municipal nº 4213 desde 1º de junho de 1995, sendo nomeado, porém, somente pelo Decreto nº 12.353 de 3 de agosto de 2005.

Quanto ao caráter atribuído ao Conselho Municipal de Esportes, o IBGE (2006), constata que o referido conselho assume uma diversidade de competências e atribuições que é variável nos diversos municípios brasileiros. Destacam-se, o caráter deliberativo que apresentou maior prevalência nos 658 conselhos encontrados, totalizando 339 (51,5%) conselhos; o caráter consultivo, apresentando-se em 313 (47,5%) conselhos e o caráter fiscalizador, em 264 (40,1%) conselhos.

Em frente a esse quadro constata-se que os conselhos estudados possuem diferentes possibilidades de atuação na deliberação, formulação, consultoria e controle social das políticas públicas municipais de esportes.

CONSELHO ESTADUAL DE ESPORTES E LAZER: O CASO DO ESPÍRITO SANTO

Com o objetivo de discutir sobre a composição, caráter e atribuições do Conselho Estadual de Esportes e Lazer do Espírito Santo, analisa-se nesta seção o regimento interno do CEEL e a legislação estadual relacionada à criação dessa instância.

No Espírito Santo, o Conselho Estadual de Esportes e Lazer é um órgão colegiado, de caráter consultivo e normativo, integrante do Sistema Estadual de Desenvolvimento do Esporte e Lazer, instituído pela Lei Complementar nº 322, de 19 de maio de 2005. Tem por objetivo buscar o desenvolvimento de programas que promovam a universalização planejada da atividade física do esporte e do lazer para toda a população, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto estadual. É constituído por onze membros representativos dos setores e entidades previstas em lei, com tempo de mandato de dois anos, permitindo recondução e suplência, indicada pelos mesmos (ESPÍRITO SANTO, 2007).

A Tabela 1 esclarece a composição desse Conselho, segundo as seguintes características: segmento, entidades representativas e número de representantes:

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO SEGUNDO AS CARACTERÍSTICAS: SEGMENTO, ENTIDADES REPRESENTATIVAS E NÚMERO DE REPRESENTANTES (LEI COMPLEMENTAR Nº 322 DE 2005)

Segmento	Entidade	Representante
		Titular
Governamental	SEESP (secretário)	1
	SEESP (indicação)	1
	SEESP (indicação)	1
	SEESP (indicação)	1
	FEDERAÇÕES ESPORTIVAS	2
Não Governamental	CREF	1
	IMPrensa Esportiva	1
	CBCE	1
	NECESSIDADES ESPECIAIS	1
	IES – EF	1
	AFEA	1

Fonte: Espírito Santo (2005).

Por força da Lei Complementar nº 322 de 2005, o presidente do CEEL é o secretário de Esportes do Estado. Este pode atribuir três cadeiras do conselho a “pessoas de notória e reconhecida capacidade e experiência em assuntos desportivos” (ESPÍRITO SANTO, 2005, p. 2). Esses três membros podem ser provenientes da sociedade civil, porém, pelo fato de serem indicados pelo secretário, são considerados neste estudo como representantes do segmento governamental, com o intuito de ressaltar as posições assumidas pelo presidente em questão. Sendo assim, tem-se aproximadamente 33 % dos conselheiros provenientes do aparelho estadual. Cabe à parte não governamental os 67% restantes.

Em primeira análise, a paridade entre Estado e Sociedade ficaria prejudicada, devido à maioria de representantes serem não governamentais, fato interessante, pois, aparentemente, sugere maior predomínio destes nas ações e decisões internas do conselho. Porém, o CEEL é um órgão de caráter consultivo e normativo, não possuindo competência deliberativa em relação à gestão das políticas esportivas estaduais. Em suma, mesmo sendo minoria, o Estado pode possuir o controle sobre o processo de deliberação e implementação dessas políticas, cabendo ao referido Conselho ser consultado sobre suas decisões.

Sobre isso, Tatagiba (2002) afirma que, mesmo em equilíbrio numérico de representantes por segmento, não há garantia de equilíbrio no processo decisório, devido a fatores como: capacitação, conhecimento da burocracia e dos trâmites administrativos, diferença de recursos materiais entre os segmentos, entre outros.

Outro ponto a ser relatado diz respeito aos reais motivos da participação dos conselheiros no referido órgão.

A busca pelo equilíbrio na representação dos interesses governamentais e não-governamentais nos conselhos não se exauri nas garantias procedimentais da paridade numérica; antes, deve ser constituída no cotidiano das práticas e das articulações no interior dos conselhos [...] os interesses que levam as entidades a disputar assento nos conselhos são os mais variados, assim como a própria noção do que seja participar na formulação das políticas. Para muitos representantes da sociedade civil, estar nos conselhos é uma forma de conseguir mais recursos para sua entidade e não uma forma de construir coletivamente o que seria o interesse público em cada área específica (TATAGIBA, 2002, p. 58).

Sendo assim, afirma-se que a obrigatoriedade legal da paridade, como princípio de equilíbrio entre Estado e Sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real. Portanto, a paridade parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento da legitimidade da representação do outro lado, mas também à capacidade de estabelecer com eles acordos que favoreçam ambas as partes (TATAGIBA, 2002).

Nesse caso, em relação ao Conselho Municipal de Esportes de Vitória – ES, identifica-se um desequilíbrio numérico em relação aos representantes do referido conselho a favor da representação governamental. O conselho de Vitória apresenta a competência deliberativa, porém sua capacidade em deliberar as ações e as políticas esportivas sofre influência do segmento governamental, devido a esse percentual.

A constituição paritária dos conselhos não é apenas uma questão numérica, mesmo em conselhos que apresentem 50% de conselheiros representantes da sociedade civil e 50% de conselheiros do poder público municipal. A igualdade da participação é ilusória, não excluindo a possibilidade de manipulação por parte do poder público, através do poder dos representantes governamentais (GOHN, 2000).

Fica evidente que os confrontos relacionados com a composição dos Conselhos não auxiliam o órgão na prevalência de processos mais igualitários. Vale lembrar que, desde sua criação, o objetivo instituído destes, era ser um espaço de decisões político-sociais democráticas.

Nesse sentido em relação à composição do CEEL percebe-se que, não são considerados nesse contexto, setores relevantes da sociedade como: usuários da política esportiva, gestores municipais, desporto militar, associações de atletas amadores e profissionais, ou seja, as pessoas para quem devem ser direcionadas as políticas do conselho. Essa incompletude pode ter uma consequência política e/ou na falta de qualificação de membros dessas entidades.

Por último, ressalta-se que em relação às competências do Conselho, referem-se a um olhar de caráter consultivo, conforme o regimento interno, constata-se que a instância pesquisada, não possui um caráter deliberativo, o que exauri sua capacidade de proposição e formulação de políticas esportivas, limitando-se apenas ao trabalho de consultoria às decisões tomadas pelo poder público estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em questão buscou analisar a composição, natureza e atribuições do Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Espírito Santo no âmbito da gestão estadual de esporte. A pesquisa analisou o regimento interno da instituição, documento promulgado no dia 19 de maio do ano de 2005, pela referida Lei Complementar nº 322, 2005.

A dinâmica de funcionamento dos espaços institucionalizados e denominados “Conselhos Gestores” é o resultado histórico de uma época de transição política prevalecte no Brasil após o regime militar instaurado nas décadas de 1970 e 1980. A Constituição de 1988 causou a abertura política necessária para que a participação popular fosse considerada intrínseca durante as decisões nos diversos níveis de poder. Para tanto, a criação de órgãos colegiados surgiram como tentativa de contribuição na fiscalização social de aplicação das verbas públicas.

As pesquisas da área apontam para a composição e o caráter assumido, na maioria dos Conselhos, como um dos principais responsáveis pelos distúrbios presentes nos espaços em questão. A relação entre o percentual de conselheiros da ala governamental e da sociedade civil muitas vezes não permite uma igualdade de votos, prejudicando a balança final nas decisões tomadas. Se o Conselho Gestor possui o caráter consultivo, a sociedade pode ser a maioria, mas não possui o poder de veto, caso possua o caráter deliberativo, a representação da administração pública detém maior influência no processo decisório. É o caso encontrado no Conselho Estadual de Esporte e Lazer do Espírito Santo e no Conselho Municipal de Esporte e Lazer da cidade de Vitória, respectivamente.

As representações participantes do referido órgão tomam destaque, pois se percebe a ausência de importantes áreas ligadas ao Esporte. Não se pode aceitar a exclusão de categorias para as quais as principais decisões tomadas devem contribuir. Em destaque no caso CEEL, não é previsto no regimento interno do mesmo a presença de atletas. Mesmo que as federações tenham representatividade, isso não credita valores aos próprios usuários das leis discutidas.

Finalmente, ressalta-se neste estudo, a necessidade de se ampliar o coro de trabalhos que enfatizam as políticas públicas na área dos Esportes, em especial focalizando questões específicas relacionadas aos Conselhos de Esporte, incluindo pesquisas sobre a representação dos atores desses contextos, análise dos discursos dos sujeitos envolvidos nessas instâncias e as possibilidades postas nesses espaços para a formulação e análise políticas públicas para o Esporte.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Flávia da Cunha. **Gestão democrática e política municipal de esporte: o caso da Santana de Parnaíba**. 2008. 168 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. RAP: Rio de Janeiro, 2002.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar, nº 322 de 19 de maio de 2005.

ESPÍRITO SANTO. Decreto, nº 1861-R de 05 de junho de 2007.

DANIEL, C. **Autonomia municipal e as relações com os estados e a união**. In: HOFMEISTER, W; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 22, v. 2, p. 203-213.

GOHN, M. da G. **O Papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. In: RIBEIRO, A. C. T. et al. (Org.). *Repensando a experiência urbana da América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 175-201.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: esporte 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas / Departamento de População e Indicadores Sociais, 2006.

LORENZO, M. C. D. **Análise das práticas de participação em conselhos participativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte**. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MEZZADRI, Fernando Marinho et al. **Políticas públicas de esporte e lazer nas cidades do estado do Paraná**. In: MEZZADRI, Fernando Marinho; CAVICHIOILLI, Fernando Renato; SOUZA, Doralice Lange de. (Org.). **Esporte e Lazer: subsídios para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas**. Jundiaí: Fontoura, 2006, p. 43-60.

TATAGIBA, L. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 53-54.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

VICENTINI, M. **Conselho municipal de esportes de Vitória**: limites e possibilidades da participação popular na gestão pública. 2008. 147 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Administração e Comunicação) – Programa de Mestrado em Educação, Administração e Comunicação, Universidade São Marcos, São Paulo, 2008.

PAOLO MARCO FÚLVIO

Endereço: Avenida Antônio Gil Veloso, nº 3.230, apto 203, Bairro Praia de Itapuã, Vila Velha – ES, CEP.: 29101-011.