

## CORRELAÇÕES, DEPENDÊNCIAS E AUTONOMIAS: ELEMENTOS COMPARATIVOS ENTRE A LEI PELÉ E A POLÍTICA DE ESPORTES DO PARANÁ

### CORRELATIONS, DEPENDENCIES AND AUTONOMIES: COMPARATIVE ELEMENTS BETWEEN THE PELÉ LAW AND THE PARANÁ SPORTS POLICY

Dilson José de Quadros Martins<sup>1</sup>, Kelwin Santos da Cruz<sup>1</sup> e Wanderley Marchi Júnior<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, Brasil.

#### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Estado o dever de fomentar as práticas esportivas. A normatização do texto constitucional culminou com a Lei Pelé, que concedeu autonomia aos entes federativos na organização dos seus sistemas esportivos. Em 2018, o Estado do Paraná apresentou um conjunto de diretrizes ao esporte estadual na Política de Esportes do Paraná. Esse estudo exploratório e documental tem o objetivo de analisar como o governo paranaense vem exercendo a sua autonomia relativamente à Lei Pelé e o que pode ser evidenciado sobre sistemas e subsistemas esportivos na sua política. O ponto central está nos conteúdos da “Lei Pelé” e da “Política de Esportes do Paraná”. O Modelo Advocatório de Coalizão (*Advocacy Coalition Framework*) subsidiou a análise e discussão. A investigação permitiu identificar elementos que evidenciam o sistema esportivo do Paraná, mas revelou falta de referências sobre subsistemas esportivos e pouca aderência à Lei Pelé.

**Palavras-chave:** Política pública. Esportes. Governo.

#### ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 assigned to the State the duty of promoting formal and non-formal sports practices. The regulation of the constitutional text culminated with the Pelé Law, which granted autonomy to federal entities in the organization of their sports systems. The State of Paraná presented a set of guidelines for state sports in the Sports Policy of Paraná, in 2018. The objective of this study was to identify evidence on local sports systems and subsystems as well as the possible intersections with the federal law. It is an exploratory research, having as reference the Pelé Law and the Paraná Sports Policy. For analysis we used the Coalition Advocacy Model and the concepts of vertical and horizontal coordination in public policies. The study allowed us to identify elements that evidence the sports system of Paraná, but revealed lack of references on the existence and functioning of sports subsystems and little alignment or adherence to the Pelé Law.

**Keywords:** Public policy. Sports. Government.

#### Introdução

A aprovação da Lei Geral do Esporte<sup>1</sup> em 14 de julho faria de 2023 um ano emblemático para o esporte brasileiro. Porém descompassos evidenciados pela quantidade de vetos do poder executivo e pela manutenção de dispositivos que revogariam leis anteriores frustraram as expectativas de parcela da comunidade esportiva.

Em nota conjunta publicada em 31 de agosto de 2023<sup>2</sup>, o Comitê Olímpico do Brasil (COB), a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP), e o Comitê Brasileiro do Desporto Universitário (CBDU) se manifestaram sobre o que descrevem como “equivocos na normatização e regulação do esporte no Brasil promovidos pelo Ministério do Esporte”<sup>2</sup>, e afirmam ainda que a sua regulamentação “representa um enorme retrocesso para o esporte brasileiro”<sup>2</sup>. Decorre disso que em 06 de setembro de 2023 uma reforma ministerial rompe o ciclo 2023-2026 de implementação da política pública esportiva brasileira no seu nono mês,

quando é formalizada a substituição da então Ministra Ana Moser pelo deputado federal André Fufuca.

A Lei Geral do Esporte dispõe sobre os níveis de prática esportiva – formação, excelência e esporte para toda a vida, e sobre o Sistema Nacional do Esporte (SINESP), que integra as diferentes esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), além dos subsistemas esportivos instituídos “de acordo com cada nível de prática esportiva”<sup>1</sup>, limitando a ação do Estado ao sistema não estatal transacional denominado *Lex Sportiva*<sup>1</sup>. Nessa toada, em 14 de abril de 2023 o Governo do Paraná aprovou a Lei nº 21.405, que institui o Sistema Esportivo Estadual (SEE/PR)<sup>3</sup>, as conferências estaduais e o Fundo Estadual do Esporte do Paraná (FEE/PR), reconhecendo os mesmos níveis de prática da Lei Geral do Esporte, alinhando o funcionamento do sistema esportivo no estado do Paraná à normativa federal.

Porém, durante vinte e cinco anos (de 1998 a 2023) o desporto brasileiro submeteu-se às normativas dispostas na Lei Pelé<sup>4</sup>, e nesse mesmo período o Estado do Paraná ainda não havia regulamentado o funcionamento do sistema esportivo estadual. Ademais, ao explorarmos a normativa esportiva federal e o funcionamento do esporte paranaense não encontramos estudos voltados à Política de Esportes do Paraná e a sua correlação com a Lei Pelé, ou à tentativa de interpretação sobre o sistema ou subsistemas esportivos locais.

Assim, identificando convergências entre as normativas federal e estadual recentes, procurando compreender sobre o seu funcionamento, temos a seguinte problemática: o que pode ser evidenciado sobre sistema e subsistemas esportivos na Política de Esportes do Paraná e quais são as possíveis relações com a Lei Pelé e com a Lei Geral do Esporte?

Alguns estudos procuraram mapear e analisar as relações entre as políticas de esportes do governo federal e do estado do Paraná ou de alguns municípios do estado por meio de diferentes perspectivas e períodos<sup>5-8</sup>, mas não encontramos estudos que se voltem à Política de Esportes do Paraná e a sua correlação com a Lei Pelé, ou à tentativa de interpretação de sistema ou subsistemas esportivos locais com base em variáveis que delimitam a natureza, finalidade e lógica na implementação dessas políticas esportivas.

## Métodos

Esse estudo tem natureza qualitativa, exploratória e documental<sup>9 10</sup>, tendo sido considerados os documentos “Lei Pelé” e “Política de Esportes do Paraná”. A abordagem teve como ponto focal os conteúdos desses documentos que discorrem sobre sistemas e subsistemas esportivos, ou que permitem a visualização e interpretação da sua lógica de coordenação e funcionamento pela perspectiva das manifestações esportivas reconhecidas na Lei Pelé e dos estágios e linhas descritas na matriz de desenvolvimento esportivo da Política de Esportes do Paraná.

### *Procedimentos*

Os dados coletados foram analisados com base no Modelo da Coalizão de Defesa (MCD)<sup>11</sup>. Foram considerados também conceitos fundamentais que balizam e perpassam esses processos decisórios, dando destaque à coordenação vertical e horizontal em políticas públicas como processos políticos e administrativos importantes nos momentos da formulação e implementação. Buscou-se, assim, evidências de sistemas e subsistemas esportivos, interações, correlações, dependências, autonomias e padrões entre a Política de Esportes do Paraná e a Lei Pelé.

## Resultados

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Estado o dever de fomentar práticas esportivas formais, reguladas por normas nacionais e internacionais da prática, nas mais diversas modalidades, e não formais, caracterizadas pela liberdade e ludicidade dos seus praticantes<sup>12</sup>. As práticas esportivas devem ser garantidas, segundo a Carta Magna, como direito de cada cidadão, extrapolando os limites do alto rendimento<sup>13</sup> e descrevendo, entre os seus princípios, a diferenciação do tratamento a ser dado para o desporto profissional e não profissional. Não obstante o esporte tenha sido contemplado no texto constitucional, é importante que seja considerado o contexto político, econômico e social da época e o seu significado nos diferentes setores da sociedade brasileira para aumentar, ressignificar e redesenhar as configurações e os pontos de intersecção entre o campo político e esportivo de forma geral, inclusive no campo futebolístico em particular, num período (segunda metade da década de 1980) “considerado emblemático para o Brasil, sobretudo por fechar um longo ciclo de redemocratização do país”<sup>14; 124</sup>.

A partir da Constituição de 1988, os governos passaram a adotar as medidas necessárias para cumprir os seus mandamentos e princípios norteadores e colocar as políticas previstas em prática, sob a coordenação do Governo Federal. Isso aconteceu por meio de “dois complexos sistemas de políticas públicas”<sup>15;45</sup>: um sistema constitucionalizado e um sistema normatizado. O sistema constitucionalizado está estabelecido na Constituição, e tem como ferramenta principal as emendas constitucionais. Esse sistema define competências distintas entre os entes federativos (união, estados e distrito federal, e municípios) e vincula recursos para a execução das políticas públicas pertencentes a essa modelagem, sendo essa a razão pela qual essas políticas têm destinação e aplicação obrigatória de recursos orçamentários regulamentados e vinculados por determinação constitucional. Destacamos aqui os dois principais modelos de política pública constitucionalizado no país: a saúde e a educação. O sistema normatizado, por sua vez, consiste na variedade de políticas públicas capazes de dar conta das competências que concorrem entre os entes federativos. No caso dos sistemas normatizados, não há recursos vinculados para o seu funcionamento, o que significa dizer que anualmente esses recursos passam por processo de negociação até que se transformem em orçamento público. Esse é o caso do esporte, por exemplo. É nesse contexto que surge a Lei Zico<sup>16</sup>, que foi substituída alguns anos mais tarde pela Lei Pelé<sup>4</sup>.

Cabe ressaltar que no Brasil a coordenação das políticas públicas está centrada no âmbito do governo federal, em dois sentidos e direções: vertical e horizontal. A coordenação vertical se refere às relações em um ou mais níveis de governo, ou relações intergovernamentais, e evidencia o papel dos burocratas e das regras estabelecidas na formulação das políticas<sup>15</sup>. No caso brasileiro, a Constituição Federal determina que a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]”<sup>12</sup>.

A coordenação horizontal por sua vez é a articulação coordenada entre instâncias que estão horizontalmente no mesmo nível de governo. Essa coordenação ocorre<sup>15</sup>, a priori, entre organizações que usufruem de um mesmo status de poder e de autoridade, sendo que a competência sobre a decisão e o mérito dos programas é de responsabilidade do chefe de governo ou da autoridade por ele delegada. A análise da coordenação horizontal, por sua vez, permite visualizar as políticas intersetoriais, ou aquelas que contemplam mais de um setor em um mesmo nível de governo (federal, estadual, distrital ou municipal). A coordenação horizontal se situa na racionalidade, na cooperação, no monitoramento ou, até mesmo, na sua inexistência<sup>15</sup>.

O que podemos perceber após a promulgação da Constituição de 1988<sup>12</sup>, é que a coordenação horizontal e vertical foram engenhosamente concebidas em sua estrutura, deliberando sobre políticas públicas como matéria instruída pelo próprio texto constitucional, ou por legislação complementar, concebendo instâncias e processos decisórios e de coordenação das políticas públicas no Brasil, seja a partir de propostas do próprio poder executivo ou por decisões legislativas. As propostas constitucionais brasileiras não só descentralizam administrativamente as políticas sociais de forma articulada com estados e municípios, mas prevêm a transferência de recursos e formas de execução dessas políticas (coordenação vertical), o que aumenta a participação dos cidadãos e dos setores da sociedade, e, por sua vez, impacta nos processos decisórios e de coordenação dessas políticas. No entanto, isso tudo faz<sup>15</sup> com que a coordenação vertical tenha um custo muito alto, o que nos leva a pensar sobre o elevado grau de complexidade na articulação de todas essas variáveis para que os serviços cheguem aos cidadãos, e que os objetivos estabelecidos se transformem em resultados concretos para a sociedade e para a vida das pessoas. Isso resulta, como podemos perceber, em uma complexidade na implementação de políticas e de sistemas políticos, e no caso do esporte, de sistemas políticos esportivos.

Ainda tem-se que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real<sup>15:20</sup>. Dessa forma podemos perceber a importância e a relevância dos partidos políticos e das coalizões, que se formam no decorrer do processo eleitoral, para a formulação das políticas públicas que poderão vir a ser implementadas, caso seja confirmada a vitória de determinada coalizão. A implementação, por sua vez, pode ser considerada como a “política pública em ação”<sup>15</sup>. Souza afirma ainda que há consenso na literatura sobre a distância existente entre a formulação de uma política e a sua execução, ou seja, as políticas públicas não são implementadas da forma como foram planejadas.

A esse respeito, no campo do esporte a literatura demonstra a ineficácia da Lei Pelé quanto às deliberações que tangenciam a existência de sistemas esportivos<sup>13, 14, 17</sup>, pois, tendo como premissa indivíduos e instituições autônomas que atuam em regime de colaboração, mais do que conceitos, esses dispositivos deveriam se destinar a representar na prática os caminhos para a entrada e participação dos indivíduos nesses sistemas, e a oportunidade de acesso aos serviços esportivos pelos cidadãos.

Para compreendermos melhor esses sistemas esportivos como sistemas políticos especializados entre os possíveis modelos de análise na implementação de políticas, destacamos o Modelo da Coalizão de Defesa (MCD)<sup>11</sup> - ou no original *Advocacy Coalition Framework* (AFC) – que considera não ser possível isolar a fase da implementação dos demais estágios de uma política pública e que devem ser observados outros fatores externos. O Modelo de Coalizão de Defesa tem como premissa o alto grau de complexidade exigido na formulação de políticas nas sociedades modernas, o que nos leva a pensar sobre a importância da especialização dos participantes dessas políticas. Isso ocorre, segundo os autores, em subsistemas políticos compostos por participantes que regularmente procuram influenciar essas políticas no interior dos subsistemas.

O MCD se modela em três níveis: macro, meso e micro. O nível macro se refere aos subsistemas políticos e os especialistas desses subsistemas – os políticos, cujo comportamento é influenciado por fatores externos, a exemplo das políticas socioeconômicas e outros fatores ambientais. São relações mais amplas, que envolvem lideranças políticas, legisladores e interesses diversos em relação à dimensão funcional ou substantiva das políticas. Um modelo micro faz menção ao indivíduo, e se fundamenta na psicologia social. Para pensarmos na política colocada em prática no esporte, podemos fazer um paralelo com a relação que se dá entre professor e aluno, técnico e atleta, no processo de ensino e aprendizagem dos esportes,

por exemplo. Entre os dois, está o nível meso, no qual são identificados múltiplos atores em interação, influenciados por interesses materiais próprios. Segundo Sabatier e Weible<sup>11;192</sup> “[...] a melhor maneira de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é agregá-los em coalizões.”

O modelo analítico pressupõe ainda a existência de coalizões dominantes e coalizões minoritárias, aliados e oponentes (em coalizões rivais), que coordenam os seus esforços identificando crenças, compartilhando recursos e desenvolvendo estratégias para conquistar o sucesso ou coibir o êxito do oponente, e essas alianças são articuladas entre as pessoas com crenças similares que podem ser encontradas nos grupos de interesse na política em questão, entre os quais lideranças, legisladores, juízes, pesquisadores e funcionários do governo, em todos os níveis.

Avançando em nossa análise, em relação à Política de Esportes do Paraná<sup>18</sup> identificamos que durante o período no qual o Brasil e o Estado do Paraná promulgaram a Constituição Federal e Estadual, respectivamente (final dos anos 1980), e deram prosseguimento ao processo de implementação de políticas públicas esportivas, o Governo do Estado do Paraná se estruturou por diferentes modelos organizacionais e institucionais para implementar as suas políticas. Essas mudanças estruturais são, em geral, reformas administrativas resultantes de processos eleitorais que culminaram com a reconfiguração partidária e de agentes do campo político, que mudaram não somente as estruturas burocráticas ou administrativas do esporte estadual, mas representam, em algum momento, também “ajustes” (há eventos esportivos que se mantêm ao longo do tempo, resistindo às mudanças políticas) nos conteúdos dessas políticas. Não obstante essa característica, é possível notar que, numa regularidade menor, nem todas as mudanças tem correlação com períodos ditos “pós-eleitorais”, mas com reformas administrativas dentro de um mesmo ciclo de gestão.

Entre idas e vindas, avanços e retrocessos, essas mudanças nos trazem até o ano de 2018, quando o Governo do Estado do Paraná apresentou a “Política de Esportes do Paraná – 2018”, por meio da qual o governo destaca não se tratar de um plano de ação, mas “uma política sistêmica para o Governo do Estado, que prevê a concepção e o funcionamento do sistema esportivo do Paraná como um todo integrado”<sup>18;15</sup>.

O Governo do Estado do Paraná prossegue afirmando sobre o motivo que o faz propor uma Política de Esportes ao pontuar “a falta de um norte, de uma matriz, que aponte a direção para onde todos devem seguir, conforme alguma orientação comum a todos”<sup>18;15</sup>.

Ao buscarmos no portal da Assembleia Legislativa do Paraná<sup>19</sup> por proposições ou legislação estadual, que tenham como assunto as palavras “esporte” ou “esportes”, encontramos leis que regulamentaram as reformas administrativas anteriormente descritas e também diversas outras leis ou decretos que abordam questões específicas do esporte (lei de incentivo ao esporte, reconhecimento de entidades públicas no âmbito esportivo, nomeação de ginásios de esportes e campos de futebol, normas específicas sobre atividades físicas e esportivas, orçamento governamental, etc.), mas sem a sinergia ou alinhamento que nos permita perceber que, pela perspectiva legal, sobre a existência de uma “política de esportes” ou “sistema esportivo estadual” normatizado. Dito de outra forma, exceto pelo contido na Constituição do Estado do Paraná em seu artigo 197<sup>20</sup>, não encontramos leis ou projetos de lei que regulamentem essas políticas e planos no período estudado. O que há é um conjunto de diretrizes e intenções governamentais no âmbito administrativo/burocrático, técnico e operacional, mas não com perspectiva jurídica ou legal. Até a aprovação da Lei nº 21.405/2023<sup>3</sup> a Política de Esportes do Paraná e as iniciativas esportivas em desenvolvimento vinham sendo as referências oficiais.

O texto da Política de Esportes do Paraná se desenvolve para apresentar uma matriz de desenvolvimento esportivo com 3 estágios, 9 linhas, e um conjunto de conteúdos metodológicos para cada uma das linhas. Procura respeitar, segundo o que consta no documento, o processo de desenvolvimento do indivíduo nos diferentes estágios de amadurecimento do movimento

humano: alfabetização esportiva, prática de exercício, atividade física e esportes, desde a mais tenra idade, e para a vida toda, colocando-o como ponto focal do processo<sup>19</sup>. Abaixo (Quadro 1) são detalhados os 3 estágios e as 9 linhas da matriz de desenvolvimento esportivo da Política de Esportes do Paraná.

**Quadro 1.** Matriz de desenvolvimento do esporte da política de esportes do paraná

|   |   |
|---|---|
| Estágio: formação e transição esportiva         | Linha 1 : vivência esportiva I              |
|   | Linha 2 : vivência esportiva II             |
|   | Linha 3 : fundamentação esportiva           |
|   | Linha 4 : aprendizagem da prática esportiva |
| Estágio: decisão e excelência esportiva         | Linha 5 : especialização esportiva          |
|   | Linha 6 : aperfeiçoamento esportivo         |
|   | Linha 7 : alto rendimento                   |
| Estágio: esporte para a vida toda e readaptação | Linha 8 : esporte para a vida toda          |
|   | Linha 9 : readaptação                       |

Fonte: PARANÁ<sup>18;115</sup>

A partir daí, o que se percebe é o propósito de unificar essa matriz junto aos diversos segmentos do Paraná, para desencadear uma gestão integrada, alavancada pela visão sistêmica que se consolidará com a concepção do Sistema Esportivo Estadual. Além disso, percebe-se a intenção do governo paranaense em propor um “modelo de desenvolvimento esportivo”<sup>19</sup> composto por agentes que integram o segundo pilar da política de esportes do Paraná, público estratégico, que é entendido como “um conjunto de atores, agentes e entes públicos, privados e do 3º setor, alinhando e articulando a sua atuação no cumprimento do seu papel [...] em relação ao esporte, às ações do Governo (sic) e às demais instituições”<sup>19;123</sup>.

Ainda que no documento possa ser observada a intenção de se voltar ao atendimento dos desejos e das necessidades dos cidadãos por meio de uma engrenagem que funcione de forma integrada por ações de diversos agentes e instituições que compõem o sistema esportivo estadual, não há qualquer análise ou sugestão sobre a verticalidade e horizontalidade desse sistema, como se dá esse funcionamento, quais são os papéis desses agentes, as crenças e os valores que constituem esses subsistemas, e, principalmente, quais são os caminhos que garantem o acesso qualificado dos cidadãos a esses sistemas ou subsistemas.

A esse respeito encontramos uma menção no documento ao apresentar o “mapa estratégico do sistema esportivo estadual”, quando o governo paranaense descreve sobre o propósito de “identificar os principais públicos estratégicos; construir a rede de responsabilidades; e conceber uma visão sistêmica da Política de Esporte”<sup>19;67</sup>, o que parece ser a manifestação de uma intenção de discussão que deverá acontecer *a posteriori*, haja visto que esses propósitos não estão evidentes no documento investigado.

Da mesma forma, não há discussão em torno dos sistemas esportivos municipais, a não ser ao descrever os municípios como integrantes do público estratégico da política esportiva paranaense, que envolve também pessoas e organizações do setor público, setor privado e setor não governamental. São descritos as academias, federações esportivas, o próprio governo do estado, as prefeituras municipais, as escolas de educação básica, as universidades, os clubes esportivos, os professores e profissionais, outros agentes e instituições.

A leitura do documento, seguida de busca textual, evidencia a identificação do uso da palavra sistema (no singular ou plural), e variações do seu uso decorrente da combinação com outras palavras: sistema esportivo estadual, sistema esportivo do Paraná, sistema integrado, com breves menções ao sistema nacional e ao sistema educacional, e a sua interface com o sistema esportivo do Paraná. No entanto, nada menciona sobre subsistemas, e tampouco descreve o funcionamento do próprio sistema. A esse respeito devemos observar o Modelo de Coalizão de Defesa de Sabatier e Jenkins-Smith<sup>11</sup>, que discorre sobre a dificuldade na delimitação do escopo de subsistemas políticos porque eles se agregam e se sobrepõem.

Por essa mesma perspectiva, ainda, ao voltarmos o olhar para o conteúdo da Política de Esportes do Paraná, poderíamos pensar na existência de outros subsistemas esportivos: educacional ou escolar, universitário, federado ou clubístico, do paradesporto, olímpico/paralímpico e não olímpico/paralímpico, por exemplo, que não são mencionados na Política de Esportes do Paraná. Além disso, outra forma de composição dos subsistemas reside na própria matriz de desenvolvimento esportivo proposto na política esportiva do governo paranaense, com os seus 3 estágios e 9 linhas, de onde podemos revelar as seguintes possibilidades: subsistema de formação esportiva; subsistema de excelência esportiva; subsistema de prática continuada do esporte para toda a vida.

Acompanhando a lógica presente na Política de Esportes do Paraná, no subsistema de formação esportiva estariam concentradas as iniciativas voltadas à vivência e fundamentação esportiva. As ações de aprendizagem, especialização, aperfeiçoamento e alto rendimento esportivo, poderiam estar concentradas no subsistema de excelência esportiva, enquanto o subsistema de prática continuada do esporte para toda a vida agruparia atividades destinadas à readaptação de não praticantes (inserção ou reinserção de não praticantes ao esporte) e à prática continuada do esporte e da atividade física para a vida toda, seja na perspectiva da competição esportiva, do lazer esportivo ou da promoção da saúde.

Além disso é importante destacar que esses subsistemas podem ser encontrados no interior do próprio campo esportivo ou por meio do entrecruzamento e sobreposição das políticas esportivas com outras políticas sociais, de relações horizontais intra-governamentais, a exemplo da saúde, da educação, da segurança pública.

É interessante observar que, nos sistemas políticos, as crenças não estão necessariamente centralizadas nos conteúdos das políticas, que são de difícil mudança e funcionam como filtros de percepção entre os atores das políticas públicas e o mundo. Isso pode fazer com que<sup>11</sup>, em diferentes coalizões, a mesma informação possa ser percebida de maneira muito diferente. Essas crenças antecipam o comportamento coordenado dos atores nas apropriações de poder. Ou seja, a força das crenças dos participantes dos sistemas políticos tem extrema relevância e influencia nas decisões dos participantes em subsistemas políticos, pois “a ‘cola’ que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, isto é, são os sistemas de crenças que determinam a direção que uma coalizão procurará dar a um programa ou política pública<sup>21</sup>”.

O que favorece a incorporação de crenças e comportamentos comuns entre os participantes é a existência de redes informais entre atores e instituições que conectam as partes interessadas entre si. Sendo assim, podemos entender que a potência e rigidez das crenças e os comportamentos nessas redes e subsistemas são muito estáveis, razão pela qual as mudanças políticas se dão ao longo de “uma década ou mais”<sup>11</sup>.

Portanto, os subsistemas políticos são reconhecidos por apresentarem participantes que conjugam crenças comuns, compartilham um conhecimento comum em um domínio político, e procuram influenciar as políticas públicas nesse domínio por um período prolongado, considerando-se comunidades semi-autônomas<sup>11</sup>.

A sobreposição de subsistemas (a exemplo dos subsistemas políticos, esportivos, da saúde, da educação, etc.) pode definir o escopo de outros subsistemas dentro do sistema da política de esportes do Paraná ou de outras políticas e sistemas esportivos, e pode impactar em uma nova configuração de agentes, com interesses próprios, diferentes entre si, com um conjunto de crenças, valores e atributos básicos como fatores que pouco mudam dentro dos mesmos, legitimando e mantendo o seu funcionamento como parte de uma política esportiva. Porém esses agentes precisam ser evidenciados, descritos e melhor compreendidos como partes interessadas nesses subsistemas<sup>11</sup>.

## Discussão

Evidenciamos que os sistemas mencionados na Lei Pelé e os seus desdobramentos podem ser considerados subsistemas de esportes. Acontece que, no sistema esportivo brasileiro, o sistema público e o sistema privado mantêm permanente interação, formal e informal. Basta considerarmos que alunos-atletas de escolas participam de competições em clubes, representam equipes estaduais federadas e também podem competir em eventos escolares representando as suas escolas, ou até mesmo integrar equipes esportivas representativas da sua cidade, por exemplo.

Observamos a existência de um subsistema esportivo público e um subsistema privado, ou uma natureza estrutural dúplice ou bipartida<sup>13</sup>, que conjuga o privado e o público numa linha transversal<sup>22</sup>, ou seja, do âmbito nacional para o âmbito local ou municipal, sendo que os principais recursos que sustentam o sistema esportivo privado têm origem no poder público. Assim notamos que a política Estatal age com base em crenças que apontam para a possibilidade de ganhos políticos simbólicos, alinhando-se às crenças da iniciativa privada, por meio do sistema esportivo institucionalizado<sup>13</sup>.

Não se trata de uma relação estabelecida a partir da Lei Pelé, mas a partir da Constituição de 1988, quando o Estado brasileiro não só admite a autonomia das entidades privadas, mas se efetiva pela Lei Pelé ao destinar uma parcela do financiamento do sistema nacional do desporto privado com recursos públicos. Isso conferiu, em certa medida, autoridade pública à iniciativa privada<sup>4 13</sup>, e contrariou a própria lei, pois a grande maioria dos recursos públicos se destina às entidades privadas para que possam realizar o alto rendimento esportivo brasileiro.

Ainda que a Lei Pelé apresente definições claras sobre o Sistema Nacional do Esporte, talvez não seja possível afirmar nada categoricamente sobre a sua existência e funcionamento<sup>15</sup>, a começar pela complexa distribuição das competências dos entes federativos nas diferentes dimensões esportivas, na qual pode ser percebida uma relação ainda conflituosa na interpretação, funcionamento e coordenação dos sistemas “público e privado”, desde o âmbito nacional até o âmbito regional ou local, com limites, autonomia e papéis ainda não bem definidos ou não integrados<sup>13 22</sup>. Mais do que isso, talvez isso se deva ao conjunto de crenças estáveis inerentes a cada um dos subsistemas esportivos, cimentando interesses dominantes, que não se alinham, não mudam e tampouco são coordenados.

Por outro lado, encontramos na Política de Esportes do Paraná evidências de um alinhamento intencional com a Política e o Sistema Nacional de Esportes, tendo em vista citações sobre o Grupo de Trabalho para elaborar Projeto de Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte (GTSNE), constituído com o propósito de facilitar “o diálogo, interlocução e ação de todos os agentes que integram esses Sistemas Esportivos”<sup>18;73</sup>. Portanto, ainda que reconheça a Constituição Federal de 1988 e a Lei Pelé como balizadoras do desenvolvimento do desporto nas manifestações educacional, de participação, de rendimento e de formação, a Política de Esportes do Paraná não se posiciona claramente em relação aos sistemas esportivos nacional, estadual e municipal, público e privado, definidos na Lei Pelé<sup>4</sup>, mas sim aos estudos do GTSNE. Essa aproximação fica clara na dinâmica, no modelo e nas nomenclaturas adotadas para os estágios e linhas.

Além disso essa modelagem resulta nos conteúdos presentes na Lei Estadual nº 21.405/2023<sup>3</sup>, que institui o Sistema Esportivo Estadual (SEE/PR), as conferências estaduais e o Fundo Estadual do Esporte do Paraná (FEE/PR), que tramitou e foi aprovada de forma concomitante Lei Geral do Esporte.

## Conclusões

O estudo nos permitiu identificar interações, correlações, dependências e autonomia da Política de Esportes do Paraná em relação à Lei Pelé. Revelou menções sobre a existência do sistema esportivo estadual na Política de Esportes do Paraná, mas também demonstrou a falta de referências sobre subsistemas esportivos locais com base nesse sistema político. Ademais, essas evidências apresentam pouco alinhamento ou aderência vertical ao disposto na Lei Pelé, pois o documento não se posiciona em relação aos sistemas esportivos nacional, estadual e municipal, público e privado<sup>2</sup>, ainda que reconheça o papel do Estado na formalização do seu sistema esportivo e apresente alinhamento aos estudos da Política e Sistema Nacional de Esportes desenvolvido por parte do GTSNE.

Ainda que o uso da palavra subsistema (e sua variação ou conjugação com outras expressões) não tenha sido identificado, e de que em momento algum haja uma discussão sobre subsistemas esportivos locais, encontramos menção feita ao sistema educacional e a sua interface com o sistema esportivo, o que pode levantar a hipótese de haver nessa intersecção, com relações verticais e horizontais, um subsistema esportivo escolar, educacional ou de formação esportiva.

Outrossim, pudemos observar que os participantes elencados no sistema esportivo estadual no documento não atendem ao que Hecló e Kingdon chamam de “triângulo de ferro”<sup>11</sup> ao concentrar a sua atenção nas partes interessadas. Em momento algum são mencionados legisladores e funcionários do governo como integrantes dessa composição.

Um aspecto relevante a ser considerado nesse estudo se refere às diferenças existentes entre formulação e implementação das políticas públicas, identificando que a Política de Esportes do Paraná não é apresentada nessa perspectiva, pois faz referência prioritariamente a intenções e à modelagem técnica de implementação, sem discorrer sobre qualquer articulação com orçamento, finanças, plano de ação e compromissos políticos assumidos em favor da sua implementação.

Não obstante os vetos observados na Lei Geral do Esporte ficaram evidentes convergências e alinhamentos entre as normativas federal e estadual recentes, que culminaram com a aprovação da Lei Estadual nº 21.405/2023<sup>3</sup> e Lei Federal 14.597/2023<sup>1</sup>, especialmente quanto aos níveis de prática esportiva – formação, excelência e esporte para toda a vida, e sobre o Sistema Nacional do Esporte (SINESP) e o Sistema Esportivo Estadual (SEE/PR), elementos já presentes na Política de Esportes do Paraná e nos estudos do GTSNE.

É importante considerar que o recorte desta pesquisa não adentrou em aspectos orçamentários e financiamento dessas políticas públicas, como também na análise e discussão de diferenças conceituais entre estado, governo e política pública, o que requeriria um aprofundamento maior nessa abordagem para fundamentar a interpretação dos dados de forma mais precisa.

Para concluir, notamos dificuldade quanto à clareza sobre a existência, compreensão do funcionamento e necessidade de coordenação de sistemas e subsistemas esportivos como elementos importantes nos processos políticos e administrativos, nas etapas distintas e complementares de formulação e implementação das políticas nas esferas governamentais analisadas. Esse estudo nos permitiu explorar parte desse universo, mas a busca por maiores esclarecimentos requer aprofundamento e o delineamento de pesquisas voltadas a políticas esportivas com essa abordagem, cujos resultados poderão contribuir para avanços nos trabalhos de gestores e pesquisadores sobre os processos decisórios em sistemas políticos esportivos.

## Referências

- <sup>1</sup> Brasil. Lei no 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jun. 2023. [Acesso em 17 nov.2023]. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14597.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14597.htm).
- <sup>2</sup> COB/CBDE/CBCP/CBDU/CBC. Nota conjunta, de 31 de agosto de 2023. [Acesso em 10 set. 2023] Disponível em <https://www.cob.org.br/pt/galerias/noticias/nota-oficial---manifestacao-das-entidades-esportivas/>
- <sup>3</sup> Paraná (Estado). Lei Estadual nº 21.405/2023. Institui o Sistema Esportivo Estadual e o Fundo Estadual do Esporte e dá outras providências. [Acesso em 29 out 2023] .Disponível em <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibirImpressao&codAto=291741>.
- <sup>4</sup> Brasil. Lei no 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas sobre desporto e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 mar. 1998. [Acesso em 28 mai. 2019]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19615consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm).
- <sup>5</sup> Mezzadri, FM. A estrutura esportiva no Estado do Paraná: da formação dos clubes as atuais políticas governamentais. Orientador: Ademir Gebara. 2000, 178 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Setor de Educação Física, Campinas, 2000. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275394/1/Mezzadri\\_FernandoMarinho\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/275394/1/Mezzadri_FernandoMarinho_D.pdf).
- <sup>6</sup> Martins, DJQ. A formulação e a implementação das políticas públicas no campo do esporte no estado do Paraná entre 1987 e 2004.. Dissertação (Mestrado em Educação Física) –Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Curitiba, 2011. 267 f. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/4734/Disserta%20a7%20a3o%20Dilson%20-%20web.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- <sup>7</sup> Starepravo, FA. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. Orientador: Wanderley Marchi Júnior. 2011. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Curitiba, 2011. 422.f.
- <sup>8</sup> ROSA, RL. A Política Nacional do Esporte e sua relação entre o global e o local. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Curitiba, 2011. 117 f. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35000/R%20-%20D%20-%20RICARDO%20LEMES%20DA%20ROSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- <sup>9</sup> Gil, AC. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- <sup>10</sup> Flick, U. Introdução à pesquisa qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- <sup>11</sup> Sabatier, PA, Weible, C. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Sabatier, PA. (org.). Theories of the Policy Process. Cambridge: Westview Press, 2007, p. 189-220.
- <sup>12</sup> Brasil. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo nº 217. Do Desporto. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. [Acesso em 24 mai. 2020]. Disponível em [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_217\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_217_.asp).
- <sup>13</sup> Canan, F, Martins, RGL, Starepravo, FA. A possível existência de função pública delegada às confederações esportivas. In: XIII Congresso Brasileiro de História do Esporte, Lazer e Educação Física, 13., 2014. Anais [...]. Londrina, 2014. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/341314107\\_A\\_POSSIVEL\\_EXISTENCIA\\_DE\\_FUNCAO\\_PUBLICA\\_DELEGADA\\_AS\\_CONFEDERACOES\\_ESPORTIVAS](https://www.researchgate.net/publication/341314107_A_POSSIVEL_EXISTENCIA_DE_FUNCAO_PUBLICA_DELEGADA_AS_CONFEDERACOES_ESPORTIVAS).
- <sup>14</sup> Hirata, E, Freitas Junior, MA. Bastidores do jogo: as interferências na elaboração da Lei Pelé. Projeto História: RPEPGH, v.49.,2014, p.119-155. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/19053>.
- <sup>15</sup> Souza, C. Coordenação de políticas públicas. Brasília. Brasília:Enap, 2018. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf).
- <sup>16</sup> Brasil. Lei nº 8.672/93, de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 6 jul. 1993. [Acesso em 25 maio 2020]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18672.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.672%2C%20DE%206%20DE%20JULHO%20DE%201993.&text=\(Mensagem%20de%20veto\).&text=Institui%20normas%20gerais%20sobre%20desportos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18672.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.672%2C%20DE%206%20DE%20JULHO%20DE%201993.&text=(Mensagem%20de%20veto).&text=Institui%20normas%20gerais%20sobre%20desportos%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).

- <sup>17</sup> Godoy, L. O Sistema nacional de esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos. Orientador: Fernando Marinho Mezzadri. 2013. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Biológicas, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Curitiba, 2013. 165 f. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <http://www.pgedf.ufpr.br/downloads/TESES/2013/TESE%20Leticia%20Godoy.pdf>.
- <sup>18</sup> Paraná (Estado). Política de esportes do Paraná. Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo. Curitiba, PR: Instituto Paranaense de Ciência do Esporte, 2018. [Acesso em 26 fev. 2020]. Disponível em [http://www.esporte.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-09/POLITICA\\_DE\\_ESPORTES\\_DO\\_PARANA.pdf](http://www.esporte.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/POLITICA_DE_ESPORTES_DO_PARANA.pdf).
- <sup>19</sup> Paraná (Estado). Pesquisa de proposições. Portal da Assembleia. [Acesso em 24 maio 2020]. Disponível em <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao>.
- <sup>20</sup> Paraná[Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Paraná de 1989. Paraná: Sistema Estadual de Legislação. [Acesso em 24 mai. 2020]. Disponível em <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97592>.
- <sup>21</sup> Vicente, VMB, Calmon, PCDP. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: XXXV Encontro da ANPAD, 35., 2011. Anais [...]. Rio de Janeiro-RJ, 2011. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>.
- <sup>22</sup> Meira, TB, Bastos, FC; Böhme, MTS. Análise da estrutura organizacional do esporte de rendimento no Brasil: um estudo preliminar. Revista Brasileira de Educação Física e Esporte, São Paulo, v.26, n.2 p.251-62, abr/jun.2020. [Acesso em 16 nov. 2020]. Disponível em <http://docplayer.com.br/8174841-Analise-da-estrutura-organizacional-do-esporte-de-rendimento-no-brasil-um-estudo-preliminar-1.html>.

**ORCID** dos autores:

Dilson José de Quadros Martins: <https://orcid.org/0000-0002-3150-4071>

Kelwin Santos da Cruz : <https://orcid.org/0000-0003-3861-1715>

Wanderley Marchi Júnior: <https://orcid.org/0000-0002-4911-9702>

**Agradecimentos:** O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

**Editor:** Carlos Herold Junior.

Recebido em 27/11/23.

Aceito em 11/01/24.

---

**Endereço para correspondência:** Dilson José de Quadros Martins, [dilson.jmartins@yahoo.com.br](mailto:dilson.jmartins@yahoo.com.br), Rua Desembargador Motta, 1244, Ap. 601, Água Verde, Curitiba, Paraná – 80.250-060.