



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



O ESPORTE COMO DIREITO SOCIAL: notas sobre a legislação esportiva no estado do Maranhão

Silvana Martins de Araujo¹
Raffaella Andressa dos Santos Araujo²
Aline Silva Andrade Nunes³
Andreia Maciel Santos Moutinho⁴
Pablo Linhares Teixeira⁵

RESUMO

Este artigo discute sobre o esporte como direito social e tem por objetivo apresentar elementos sobre a legislação esportiva no estado do Maranhão. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental que está em desenvolvimento. Observa-se que, apesar de ser um dispositivo legal garantido pela CF/1988, a positivação do esporte como direito ainda não foi plenamente materializada no Brasil e a concepção de esporte tem se distanciado de sua compreensão como uma prática social. Conclui-se que é imprescindível conhecer a concepção do esporte empregada nos ordenamentos legais, bem como as dimensões sociais do esporte presentes na legislação maranhense.

Palavras-chave: Direito. Esporte. Legislação.

ABSTRACT

This article discusses about sport as a social right and has as main object introduce elements about sports legislation in the state of Maranhão. This is a bibliography and documental research that is under development. It is observed that, although it is a legal device guaranteed by CF/1988, the positivation of the sport as a right has not yet been fully materialized in Brazil and the concept of sport has distanced itself from the understanding as a social practice. It concluded that it is essential to know the conception of sport used in legal systems, as well as social dimensions of sport present in the legislation of Maranhão.

Keywords: Right. Sport. Legislation.

¹ Professora licenciada em Educação Física. Doutora em Política Social pela UnB. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. silvanaaraujo@elointernet.com.br.

² Professora licenciada em Educação Física. Mestre em Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA. raffaella.araujo@ifma.edu.br.

³ Professora licenciada em Educação Física. Mestre em Educação. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA. aline@ifma.edu.br.

⁴ Professora licenciada em Educação Física. Mestre em Cultura e Sociedade. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão – IFMA. andreia.maciels@ifma.edu.br.

⁵ Graduando em Educação Física. Universidade Federal do Maranhão – UFMA. pablolinhares@hotmail.com.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



I. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é uma ação do Centro da Rede CEDES do Maranhão⁶, aprovado em Chamada Pública nº 01/2015 do Ministério do Esporte. O Centro objetiva desenvolver projetos especiais e atividades sistemáticas, na área de Políticas Públicas de Esporte e Lazer e tem como proponente a Universidade Federal do Maranhão (UFMA), em parceria com o Instituto Federal do Maranhão (IFMA). Tanto o Centro quanto a pesquisa estão vinculados ao Grupo de Estudos e Pesquisas Pedagógicas em Educação Física (GEPPEF)⁷, do Departamento de Educação Física – UFMA.

Nessa perspectiva, evidencia-se a importância das discussões e estudos de políticas públicas de esporte durante a década de 1980 no meio acadêmico da Educação Física, época em que houve a consolidação dessa temática e o desvelamento do conhecimento produzido acerca das relações entre o Estado, o esporte e a sociedade. Muito embora a democratização do esporte nesse período não tenha sido efetivada, o debate priorizava a concepção de liberalização do setor esportivo.

Ao lado disso, a ampliação da produção de conhecimentos sobre políticas públicas de esporte e a participação política de pesquisadores da Educação Física em gestões municipais conferiram novas referências para esse setor na esfera pública.

Como marco legal, destaca-se a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que determinou o dever do Estado de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada cidadão, conferindo a responsabilidade dos diferentes Estados da Federação e seus respectivos Municípios em promoverem políticas públicas de esporte, como estratégia para garantir esse direito constitucional.

⁶ O Centro da Rede CEDES é polo aglutinador de Grupos de Pesquisa cujos estudos, fundamentados na Humanidades, contribuem com a qualificação das políticas públicas de esporte e lazer.

⁷ O GEPPEF é caracterizado como um projeto permanente de extensão e pesquisa através da Resolução nº 143/99 – CONSEPE/UFMA, desenvolvendo ações de ensino, pesquisas e extensão para profissionais e estudantes de Educação Física e áreas afins. O grupo está cadastrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq desde 1998.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

**22 a 25 agosto
2017**
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



Apesar de ser um dispositivo garantido pela CF/1988, a positivação do esporte como direito ainda não foi plenamente materializada no Brasil e este tem se distanciado de sua compreensão como prática social integrante do patrimônio cultural da humanidade. O esporte não só foi desarraigado da sociedade, como também se tornou ferramenta rentável para os que dispõem de capital.

Considerando esses argumentos e que o estado do Maranhão possui um órgão gestor específico para o desenvolvimento de políticas públicas de esporte, representando o compromisso do poder público com a execução de programas e ações esportivas, essa pesquisa apresenta a seguinte questão norteadora: Qual a configuração da legislação esportiva no Estado do Maranhão?

Com base nesse problema, delimitou-se como objetivo da pesquisa, investigar a legislação esportiva no estado do Maranhão, a partir da Constituição Federal de 1988, como forma de subsidiar as ações do poder público para a garantia do direito ao esporte, considerando que o ponto de partida para concretização de políticas públicas deve ser a determinação desse direito, explicitada no arcabouço legal do ente federativo.

Para alcançar o propósito desse estudo foram definidos quatro objetivos específicos: quantificar as leis esportivas do Estado do Maranhão; conhecer os diferentes tipos de legislação sobre esporte existentes no Estado, bem como a iniciativa e a justificativa dessas leis; analisar a concepção de esporte contida no ordenamento legal do Maranhão, identificando se suas dimensões sociais estão devidamente contempladas e verificar quais aspectos da legislação esportiva denotam a garantia do esporte como direito aos maranhenses.

Parte-se do pressuposto que no Maranhão há um número significativo de leis relativas ao esporte, que priorizam a dimensão de alto rendimento e não explicitam o papel do poder público na garantia da universalização do direito ao esporte.

Soma-se a isto um conjunto de problemas empiricamente observados no campo da gestão de política de esporte no estado do Maranhão como: o insuficiente investimento de recursos públicos, a baixa qualificação dos agentes sociais e gestores, a falta de uma política regular de animação (programas e projetos), a escassez de espaços públicos e deficiência em manutenção, a carência de um



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



conjunto de ordenamento legal que regulamente a prática esportiva no Estado. Todos esses aspectos motivaram a realização desse estudo.

Ressalta-se que em âmbito nacional ainda são escassas as produções que abordam a normatização do direito ao esporte e, que em relação a legislação esportiva no Maranhão não foi localizado nenhum estudo sobre a temática.

Assim, justifica-se a relevância dessa pesquisa considerando a necessidade de intervenção acadêmico-científica que venha contribuir com a mudança do quadro atual, principalmente no que diz respeito à possibilidade de qualificação da gestão pública de esporte, no Maranhão, para a sua garantia como direito social.

O percurso metodológico deste estudo, que está em andamento, pressupõe uma base teórica pautada no materialismo histórico-dialético, que subsidie a investigação sobre a legislação esportiva no Maranhão para dialogar com as constatações empíricas do problema em questão.

A pesquisa é de natureza quanti-qualitativa, se caracterizando como uma pesquisa bibliográfica, quanto às fontes de dados e pesquisa documental, quanto aos procedimentos de coleta.

O artigo trata da etapa inicial da pesquisa que consistiu no levantamento bibliográfico, com ênfase na produção teórica brasileira referente ao arcabouço legal esportivo, na tentativa de compreender de forma mais aprofundada o objeto em estudo. Contemplou leituras, análises e interpretações de textos científicos disponíveis em livros, periódicos, dissertações e teses.

Segundo Severino (2007), a importância da pesquisa documental se dá porque os conteúdos das leis ainda não tiveram nenhum tratamento analítico, são ainda matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise.

Por sua vez, Lakatos e Marconi (1986) complementam que os documentos de fontes primárias podem ser encontrados em arquivos públicos, particulares, fontes estatísticas e não-escritas.

Foi realizado um levantamento preliminar da legislação esportiva do Estado no *site* da Assembléia Legislativa que será posteriormente analisada. Esta etapa refere-se a pesquisa documental que tem como principais fontes: pareceres,



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



projetos de lei, leis, decretos-leis e outros documentos legais referentes à legislação esportiva no Estado. Estes documentos serão coletados no acervo da Biblioteca Pública Benedito Leite, nos arquivos da Secretaria Estadual de Esporte e Lazer (SEDEL) e no acervo da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é de natureza descritiva e analítica. Segundo Santos (2007), a pesquisa descritiva trata de um levantamento das características conhecidas que compõem o processo e, a analítica explica e cria uma teoria aceitável a respeito do fenômeno estudado, isto é, são aquelas “que se ocupam com o porquê dos fatos/fenômenos/processos que preenchem a realidade” (p.28).

A seguir, serão apresentados alguns elementos históricos sobre o direito ao esporte no Brasil.

II. ASPECTOS HISTÓRICOS DO DIREITO AO ESPORTE NO BRASIL

Abordar sobre o direito ao esporte no Brasil remete a um breve histórico a respeito do processo de inserção do esporte na Carta Magna de 1988, para facilitar a compreensão de como essa temática é contemplada na produção científica brasileira na área de políticas públicas de esporte.

Os movimentos de resistência ao regime militar no final da década de 1970 e a efervescência política que caracterizou a sociedade brasileira no período de redemocratização do país, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), tiveram seus reflexos na área de Educação Física e Esporte, que não ficou isenta das tensões, contradições e disputas por ampliação dos direitos sociais, entre eles o esporte e o lazer. De acordo com Linhales (1997),

O processo de mudança na estrutura do sistema esportivo brasileiro, levada a cabo com a inclusão do esporte na Constituição de 1988 e com a reforma da legislação esportiva dela decorrente, foi, fundamentalmente, dirigido pelo confronto entre os interesses liberalizantes, que buscavam a autonomia de mercado para o esporte, e os interesses conservadores, que entendiam essa liberalização como uma ameaça ao poder constituído ‘oligarquicamente’. (LINHALES, 1997, p. 226).



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



A autora alerta também que, em nenhuma das duas concepções, se consolidaram alternativas que tematizassem o esporte como uma necessidade ou um direito social e a ação do Estado como elemento de mediação e equilíbrio entre os interesses antagônicos existentes no setor esportivo.

Manhães (1986) complementa, sustentando que na conjuntura em que a sociedade brasileira empenhava-se pelo fim da ditadura militar no país, clamando pela democratização política, foi vigorosa a corrente reivindicativa da sociedade com relação ao direito às oportunidades do esporte naqueles anos, estimulada pela eleição dos governadores em 1982 e pela criação na Câmara Federal de uma Comissão Permanente de Esporte e Turismo, que, por iniciativa do Deputado Marcio Braga, promoveu um ciclo de debates denominado “Panorama do Esporte Brasileiro”.

A análise dos Anais desse Ciclo de Debates, realizada por Linhales (1996), apontou que as críticas preponderantes foram feitas sobre o sistema esportivo e o esporte de rendimento, assim como sobre o autoritarismo e legalismo do Conselho Nacional do Desporto (CND). Contraditoriamente, a discussão relativa ao direito ao esporte não estava entre os temas prioritários, e sim a defesa da autonomia e liberalização do esporte, considerando a forma da organização esportiva nacional.

Isso pode ter ocorrido em face da continuidade dos princípios da política esportiva da Era Vargas no período democrático entre as ditaduras, o que significa que não houve “bossa nova”, muito menos “tropicalismo” na política esportiva.

Após o projeto do deputado Marcio Braga, que não se transformou em lei, devido ao *lobby* do futebol que negociou um substitutivo ao projeto, retrocedendo aos pequenos avanços contidos na proposta original, Manhães (1986) afirma que somente no contexto da Nova República, ao ter início o Governo Sarney, localiza-se uma tentativa de normatização do esporte.

Trata-se do Decreto nº 91.452, de julho de 1985, que instituiu uma Comissão para Estudos sobre o Desporto Nacional, vinculada ao Ministério da Educação, com o objetivo de oferecer subsídios para a elaboração de outra política de Educação Física e Desportos para o país.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



Os estudos assinalam que o artigo relativo ao esporte do texto constitucional tem sua origem nas propostas elaboradas por essa Comissão, da qual participaram membros ligados à estrutura político-administrativa estatal. A composição da referida Comissão foi muito criticada na época, por não representar a diversidade de interesses presentes no setor esportivo. Veronez (2005) denuncia que as propostas contidas no documento elaborado pela Comissão mantiveram as práticas herdadas do regime militar realizadas mediante acordos de conciliação entre a antiga e a nova elite brasileira.

A Comissão foi dirigida pelo então presidente do CND, professor Manoel José Gomes Tubino, que em dezembro de 1985 apresentou o Relatório conclusivo intitulado “Uma Nova Política para o Desporto Brasileiro: Esporte Brasileiro, Questão de Estado”, que no encaminhamento ao ministro demarcou:

O compromisso maior da Nova República exige que, prioritariamente, seja resgatada a enorme dívida social, e, neste contexto não há como olvidar-se ou minimizar-se o DESPORTO, uma das forças vivas da nação, seriamente comprometido na sua função social. Daí decorre a necessidade urgente de mudar, de promover a adequação das estruturas desportivas às exigências da vida nacional, de modo a que o modelo desportivo a ser implementado contribua de maneira eficaz para o desenvolvimento e democratização dos desportos, direito e objetivo comum de todos nós. (BRASIL, 1985, p. 6).

No texto do Relatório é até possível apreender uma concepção de política diferenciada sobre o esporte, que o aprecia como direito social, de responsabilidade do Estado, de certa forma revelando uma “preocupação” com sua democratização.

Porém, em que pese qualquer crítica ao período da Nova República no Brasil, é mister admitir que as análises contidas no Relatório partiam do reconhecimento da atuação cartorial e policialesca da política esportiva em vigor e, davam “sinais de reivindicação por uma democracia esportiva”, apresentando o esporte como direito de todos.

Linhales (1996), ao analisar a influência do período de transição democrática na política esportiva brasileira, observou que a almejada democratização do esporte encontrava-se mais concentrada na ideia de liberalização do setor esportivo.

O Relatório anunciou também, no item das mudanças jurídico-desportivo-



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

**22 a 25 agosto
2017**
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



constitucionais, a Indicação nº 29, que apresentou argumentos para incluir o esporte na nova Constituição do País, tratando-o como “[...] fenômeno social, econômico e cultural, [...] como parte inseparável dos programas de desenvolvimento educacional, social e de saúde”. (BRASIL, 1985, p. 84).

A partir desses fundamentos, o texto indicou um dispositivo para inserção do esporte na futura Carta Constitucional, no qual defendia a obrigatoriedade da Educação Física, a destinação de recursos públicos para promover o esporte nas suas diferentes manifestações e o fortalecimento da justiça desportiva.

Por outro lado, ao propor a autonomia das entidades esportivas, exaltou a iniciativa privada como alternativa para a democratização do esporte, o que veio a fortalecer o princípio da liberalização.

Diferentemente do que ocorreu nas áreas de saúde e assistência social, as quais debateram com os movimentos sociais organizados temas relativos aos direitos dessas áreas a serem incluídos na CF/1988, o processo de institucionalização do esporte teve seu protagonismo vinculado apenas ao Conselho Nacional de Desportos e às entidades a ele vinculadas. O exemplo, a Confederação Brasileira de Futebol de Salão, que teve o seu presidente, membro do CND, encarregado de apresentar a proposta do Conselho ao Poder Legislativo. Assim, é possível afirmar que não houve participação popular tampouco de grupos progressistas da área esportiva na elaboração dos artigos relativos ao esporte na CF/1988.

Após o trâmite da proposta, que recebeu importantes emendas na Assembleia Constituinte, foi aprovado o texto do art. 217 da Constituição de 1988, garantindo o desporto como dever do Estado e direito do cidadão, com uma sessão específica⁸, assim dispendo:

- Art. 217 - É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:
- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
 - II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

⁸Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo III - Da Educação, Cultura e do Desporto, Seção III – Do Desporto.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto 2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º - O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º - A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O poder público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (BRASIL, 2016).

Contudo, mesmo que fosse possível comemorar o avanço da letra constitucional sobre o esporte como direito, sabemos que ainda há um abismo para que esse preceito seja efetivamente garantido em nosso país. Assim, a “[...] Nova República deu prosseguimento à liberalização do esporte, convicta de que estava promovendo a sua democratização.” (LINHALES, 1996, p. 176).

É com base na trajetória do esporte na Constituição Federal que tem se buscado investigar como esse direito está regulamentado, ou não, nas normas jurídicas do Estado do Maranhão.

III. CONCLUSÃO

Espera-se alcançar como resultado da pesquisa a identificação de eventuais lacunas na legislação sobre o esporte como direito social, de forma a permitir apresentação de sugestões para uma legislação que garanta o direito ao esporte à sociedade maranhense.

Almeja-se que o estudo possa contribuir efetivamente para a qualificação da gestão pública de esporte no Estado do Maranhão, através da análise das normas que tratam de: orçamento para o esporte, concurso público para profissionais da área, construção de novas praças esportivas e programas e projetos realizados regularmente pelo poder público.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

**22 a 25 agosto
2017**
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



Neste momento, a pesquisa se encontra em andamento, com a realização do levantamento bibliográfico e documental por meio de estudos, leituras e fichamentos, portanto, nas primeiras aproximações com o objeto.

O levantamento bibliográfico realizado sobre a legislação esportiva possibilitou um mapeamento inicial identificando alguns aspectos da legislação brasileira. Foram utilizadas as seguintes bases de dados: periódicos nacionais da área da Educação Física (Revista Brasileira de Ciências do Esporte, Movimento, Licere, Pensar a Prática e Motrivivência) e artigos apresentados no GTT de Políticas Públicas do Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE)/Congresso Internacional de Ciências do Esporte (CONICE). O material selecionado consistiu nos trabalhos publicados entre 2010 e 2016.

A partir da delimitação dos descritores “Esporte e Políticas Públicas” e “Esporte e Direito” foi possível encontrar nos periódicos nacionais somente 05 (cinco) artigos relacionados. Ressalta-se que dentre as revistas escolhidas, a Motrivivência, foi o único periódico que não teve publicação relacionada à investigação.

Considerando as 03 (três) edições do CONBRACE/CONICE (2011, 2013 e 2015) foram localizados apenas 03 (três) trabalhos em um total de 118 artigos publicados no GTT de Políticas Públicas. Destaca-se o estudo de Carvalho e Athayde (2015), como o que mais aproxima do objeto investigado, tratando especificamente da legislação esportiva e ampliação dos direitos inseridos nas políticas públicas de esporte.

Diante do exposto, verificou-se uma escassez de estudos sobre o arcabouço legal da política de esporte no âmbito nacional, uma vez que para o universo de 326 trabalhos publicados durante o período delimitado, somente 08 (oito) tratavam deste objeto. A partir desta constatação, reforça-se a necessidade de novas pesquisas sobre a legislação esportiva no país por entender a importância da temática no debate sobre a garantia de direitos e exercício da cidadania.

Nesse sentido, a partir dessa pesquisa, enseja-se alcançar elementos para aprofundar os estudos na legislação esportiva do estado do Maranhão e vislumbrar novas perspectivas de análises nesse campo, pois se observa que, apesar de ser um dispositivo legal garantido pela CF/1988, a regulamentação do esporte ainda não se



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto
2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



concretizou no Brasil como um direito social. Portanto, torna-se imprescindível conhecer a concepção do esporte empregada nos ordenamentos legais do Maranhão e, se, as dimensões sociais deste estão presentes na legislação.



VIII Jornada Internacional Políticas Públicas

22 a 25 agosto 2017
Cidade Universitária da UFMA
São Luís/Maranhão - Brasil



REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. 2016. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.
Acesso em: jan. 2016.

_____. Decreto nº 91.452, de 19 de janeiro de 1985. Institui Comissão para realizar estudos sobre o desporto nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 1985.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Física e Desporto. **Uma nova política para o esporte brasileiro: esporte Brasileiro, questão de Estado: relatório conclusivo**. Brasília, DF, 1985. Mimeografado.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LINHALES, Meily Assbú. **A trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. 1996. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

_____. Políticas públicas para o esporte no Brasil: interesses e necessidades. In: SOUSA, Eustáquia Salvadora; VAGO, Tarcísio Mauro (Org.). **Trilhas & partilhas: Educação Física na cultura escolar e nas práticas sociais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1997. p. 223-233.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1998**. 2005. 386 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.