



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANDRÉA LOUISE AIRES TAVARES

**Desafios para uma gestão transparente e participativa no
esporte brasileiro**

Brasília – DF

2023

ANDRÉA LOUISE AIRES TAVARES

Desafios para uma gestão transparente e participativa no esporte brasileiro

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professor Orientador: Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde

Brasília – DF

2023

“Todo governo degenera, se confiado somente aos governantes do povo. Assim, o próprio povo é o único depositário seguro do poder. E para torná-lo ainda mais seguro, a mente do povo deve ser aperfeiçoada.”

Thomas Jefferson

Dedico esse pequeno trabalho a todo o conjunto da sociedade, sobretudo aos que, como eu, são otimistas incuráveis. Faço isso por todos nós.

Meus agradecimentos

A Deus, pelo crescimento interno alcançado nessa etapa.

A meu Orientador: Pedro, obrigada pela parceria e por encarar essa aventura comigo.

À minha família, Pai, Mãe, Irmana, “Andrézinho” e Davi pelo apoio incondicional, por compreenderem que as minhas ausências foram necessárias e por estarem sempre comigo, mesmo sem saber.

Às minhas amigas, em especial Pam, Glau, Mi e Alice, que continuam me amando.

À minha nova família: Aldo, Telma, Elisa, Bel, Tay, Yan, Lelê, Ana Júlia e Maria Clara, presentes que a vida me deu.

À Joana, pelos “puxões de orelha” e por me ajudar a acreditar que sou capaz.

Ao meu irmão de vida, Carlos, pois tudo começou por sua causa.

A todos os meus amigos e colegas do TCU, na pessoa da minha Chefe Luciana, que me concedeu total apoio a este trabalho.

A André, meu amor e companheiro: isso não seria possível sem você. Esse “canudo” é nosso.

RESUMO

O artigo 217 da Constituição Federal de 1988 garante o esporte como direito de cada um e outorga ao Estado Brasileiro a responsabilidade de seu fomento, sob suas manifestações formais e não formais. Entretanto, uma parte significativa da política pública esportiva no país é executada por instituições não governamentais, cabendo ao Estado grande parte de seu financiamento, via instrumentos diversos. Dentre os mecanismos de maior relevância e materialidade, está a concessão de recursos extra-orçamentários oriundos do produto de arrecadação federal de loterias, auferido por entidades privadas sem fins lucrativos, sendo que os recursos públicos devem ser aplicados exclusiva e integralmente, em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, de participação em eventos desportivos e no custeio de despesas administrativas. Apesar da importância relativa dos recursos lotéricos na consecução da política pública esportiva, ainda se tem pouca informação acerca de onde e como tais recursos são aplicados, bem como sobre os resultados obtidos pelas entidades beneficiadas. Sendo assim, com o objetivo de mapear os desafios de acesso a informações sobre a execução desses recursos, foram desenvolvidos os procedimentos de revisão bibliográfica, pesquisa documental, aplicação de questionário misto *on-line*, entrevistas semiestruturadas, bem como os registros contidos em “diários de campo”. A pesquisa realizada revela que, embora as entidades beneficiárias concordem quanto à natureza pública dos recursos, e com a consequente necessidade de aplicação de mecanismos de transparência ativa e passiva, o formato de disponibilização das informações nos respectivos portais na internet sugere que a divulgação dos dados acontece para mero cumprimento de requisito, sob simples perspectiva de conformidade para fins de elegibilidade ao recebimento de recursos. Os controles atualmente existentes também se revelaram inadequados e insuficientes ao exercício do controle social, seja o Relatório Anual de Aplicação de Recursos, submetido à avaliação do Ministério do Esporte, seja a Instrução Normativa TCU 48/2004, que, por sua defasagem, tornou-se ineficaz ao contexto atual. Sendo assim, para avançar na agenda de *accountability* pública, há que se conduzir novo formato de fiscalização, no qual se privilegie a parceria das agências formais de controle com instrumentos de controle e participação social democrática, via transparência ativa. Ao final do trabalho, propõe-se matriz avaliativa específica das entidades beneficiárias de recursos lotéricos, sob a jurisdição do TCU, com base em modelo já utilizado pelo Programa Nacional de Transparência Pública.

Palavras-chave: Esporte. Transparência. *Accountability*. Controle social democrático.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma do Sistema Brasileiro do Desporto	34
Figura 2 – Perfil socioeconômico dos respondentes	42
Figura 3 – Recursos lotéricos anualmente repassados por entidade	44
Figura 4 – Nuvem de palavras obtida a partir dos extratos de entrevistas	51
Figura 5 – Questão relativa ao sigilo das informações no questionário <i>on-line</i>	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Marcos oficiais para o direito à informação de natureza pública	25
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

AudEducação – Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Desporto e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União

Caixa – Caixa Econômica Federal

CBC - Comitê Brasileiro de Clubes

CBCP - Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos

CBDE - Confederação Brasileira do Desporto Escolar

CBDU - Confederação Brasileira de Desporto Universitário

CGU – Controladoria-Geral da União

CNE – Conselho Nacional do Esporte

COB – Comitê Olímpico do Brasil

CPB - Comitê Paralímpico Brasileiro

Fenaclubes - Confederação Nacional dos Clubes

IN – Instrução Normativa

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ME – Ministério do Esporte

NLGE – Nova Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023)

ONG – Organização Não Governamental

PND – Plano Nacional do Desporto

SBD – Sistema Brasileiro do Desporto

SND – Sistema Nacional do Desporto

SecexEducação – Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Sinesp – Sistema Nacional do Esporte

Sistema “S” – compreende federações empresariais representativas dos principais setores econômicos, prestadoras de serviços de interesse público, a exemplo do

Serviço Social da Indústria (Sesi) e do Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), dentre outras.

TCU – Tribunal de Contas da União

UPC – Unidade Prestadora de Contas

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 O papel do Estado Brasileiro no financiamento e execução de políticas públicas: evolução histórica e novos arranjos sociais	14
2.2 Controle social democrático	18
2.3 Transparência pública	22
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa	31
3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo.....	33
3.3 População e amostra (ou participantes do estudo).....	34
3.4 Procedimentos de coleta dos dados (evidências empíricas) da pesquisa	35
3.5 Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa	36
3.6 Procedimentos de análise dos dados (ou das evidências empíricas)	36
4 RESULTADOS	38
4.1 Representatividade dos recursos lotéricos para o financiamento do esporte.....	42
4.2 Identificação das entidades beneficiárias dos recursos lotéricos.....	43
4.3 Normativos aplicáveis à utilização dos recursos públicos pelas entidades beneficiadas.....	45
4.4 Natureza dos recursos lotéricos e necessidade de conferir mais transparência e controle social ao gasto.....	50
4.5 Panorama atual de divulgação de informações pelas entidades beneficiárias dos recursos de loterias	53
4.6 Sigilo das informações esportivas sob custódia das entidades	56
4.7 Controle atualmente exercido pelo Ministério do Esporte e pelo Tribunal de Contas da União sobre os recursos lotéricos	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
Propostas de Intervenção	68
6 REFERÊNCIAS.....	69
ANEXO I	76
ANEXO II	92
APÊNDICE I	144
APÊNDICE II	148

1 INTRODUÇÃO

O artigo 217 da Constituição Federal de 1988 garante o esporte como direito de cada um e outorga ao Estado Brasileiro a responsabilidade de seu fomento, sob suas manifestações formais e não formais.

Entretanto, durante sua trajetória, o esporte no país experimentou diferentes modulações quanto ao seu exercício e forma de interferência estatal, indo desde a manifestações autônomas/espontâneas das práticas esportivas no território, passando pela sua “confusão” ou identificação com a educação física escolar, sua utilização como veículo promotor ideológico estatal (com forte atuação e disciplinamento do estado), até um modelo que confere considerável grau de autonomia à entidades privadas para o gerenciamento do esporte no país.

Atualmente, o Estado dispõe de diferentes instrumentos para financiar a política pública esportiva, dentre os quais se destacam as rubricas orçamentárias, as renúncias fiscais e as receitas extraorçamentárias (percentual das receitas oriundas da exploração dos concursos de prognósticos federais) (CARNEIRO, 2018).

Ao longo dos anos, observou-se redução considerável da materialidade de valores aplicados via mecanismo orçamentário (e, conseqüentemente, de sua importância relativa), principalmente em virtude dos constrangimentos típicos aos quais esses recursos estão submetidos, a exemplo dos constantes contingenciamentos ou via Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Tal fenômeno fez crescer a relevância e a dependência da política pública esportiva dos demais instrumentos de financiamento públicos. Na mesma esteira, cresce o interesse pela captação dos recursos, bem como o necessário controle social sob a execução dos gastos (TRANSPARÊNCIA NO ESPORTE, 2023).

É nesse contexto que se destacam entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas pela legislação vigente de entidades de administração esportiva, que atualmente são responsáveis pela aplicação de grande parte do dispêndio público na função esporte. Tais instituições atuam predominantemente na dimensão afeta ao esporte de alto rendimento, sendo, em larga medida, financiadas pelos recursos públicos provenientes das Leis n. 10.264/2001 e 13.756/2018.

As referidas leis estabelecem percentuais a serem repassados diretamente pelos agentes operadores a entidades como o Comitê Olímpico do Brasil (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP), a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), a Confederação Brasileira de Desporto Universitário (CBDU) e a Confederação Nacional dos Clubes (Fenaclubes).

O normativo 13.756/2018 determina que os recursos devem ser aplicados, exclusiva e integralmente, em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, de participação em eventos desportivos e no

custeio de despesas administrativas (BRASIL, 2018), atribuindo, ainda, responsabilidade ao Ministério do Esporte pelo acompanhamento dos programas e projetos desenvolvidos, via submissão de relatório anual de aplicação de recursos, para posterior apreciação de mérito pelo Conselho Nacional do Esporte (CNE). Em seu art. 25, a lei também submete a ação fiscalizatória dos recursos ao Tribunal de Contas da União.

A Lei 9.615/1998 (“Lei Pelé”), bem como seu decreto regulamentador (Decreto 7.984/2013), condicionam o recebimento dos recursos de loteria pelas entidades à celebração de contrato de desempenho com o órgão do Poder Executivo Federal com competência na área do esporte, em consonância com as estratégias e diretrizes contidas no Plano Nacional do Desporto (PND).

Ocorre que o PND ainda não foi instituído e, na ausência deste, a legislação informa que o gasto deve ser realizado segundo o disposto nas leis orçamentárias vigentes. Entretanto, os recursos oriundos da exploração dos concursos de prognósticos federais são de ordem extraorçamentária, dito de outro modo, vão diretamente para os caixas das entidades listadas no art. 22 da Lei de Loterias, acima listadas, sem definições precisas quanto a controles prévios para recebimento dos valores. Ademais, como tais valores não transitam pelos cofres públicos (não passam pela Conta Única do Tesouro Federal), não se tem clareza sobre como/onde os recursos são aplicados e quais os resultados obtidos em função disto.

Isso porque essas entidades esportivas, não sendo propriamente órgãos públicos, resistem a considerar os recursos como de natureza pública e, como tal, sujeitos a todas as exigências e imperativos aplicáveis à execução de verbas públicas, quais sejam (dentre outros) legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto no art. 37 da CF de 1988.

Não obstante a resistência apresentada, os recursos originados pela exploração dos concursos de prognósticos federais têm se revelado, se não a principal, uma das mais relevantes fontes de financiamento do gasto federal com a função esporte. Na contramão dessa tendência, entretanto, parece estar o grau de transparência concernente à aplicação desses recursos (CARNEIRO et al., 2021).

Ademais de sua natureza extraorçamentária, sobre a qual recaem poucos ou não nítidos contornos republicanos, a ausência de um instrumento público oficial direcionador do gasto (e a consequente não existência de um contrato de desempenho com as instituições beneficiárias), bem como o possível baixo grau de transparência relativamente à execução dos recursos, lançam dúvida quanto ao seu emprego adequado.

Além disso, as diversas alterações legislativas empreendidas possibilitaram o ingresso de novos atores como beneficiários no espectro de entidades e pulverizou ainda mais os dispêndios, complexificando a estrutura de acompanhamento dos gastos existente, os objetivos delineados na Constituição Federal, bem como forjou uma ideia de repasses incondicionados; tudo isso, a princípio, sem que houvesse aperfeiçoamento paralelo dos instrumentos de controle social democrático.

Nesse sentido, desde 2011, com a entrada do CBC no rol das entidades, cujo público-alvo envolve nova parcela de instituições (clubes esportivos formadores), foi

alterada e reconfigurada a estrutura de relações e escopo de atendimento do SND, e é a partir de então que se pretende lançar luz sobre o funcionamento do referido sistema.

Com tal intuito, faz-se imperiosa a caracterização desses recursos como públicos, bem como a identificação de arcabouço principiológico mínimo a revestir a execução desses valores, de modo a pavimentar caminhos para que a sociedade, detentora precípua da coisa pública, possa fiscalizar e (re)orientar os recursos afetos ao esporte, a depender da avaliação de como tais gastos vêm sendo aplicados.

Nesse contexto de multiplicidade de atores, com atuação em território de dimensões continentais como o Brasil, grande pulverização dos gastos e de dúvidas quanto à liderança e orquestração de ações por parte do executivo federal, o controle social é considerado, ao mesmo tempo, o meio e a chave para o atingimento dos objetivos públicos.

Portanto, a pergunta que orientará a realização desta pesquisa é: De que forma as condições atuais de transparência facilitam/dificultam o efetivo controle social sobre a aplicação de recursos e sobre a efetividade da política de fomento ao esporte?

Por fim, diante de todo o exposto, o objetivo geral desta pesquisa foi o de avaliar se as condições atuais de transparência, aplicáveis aos recursos oriundos da exploração de loterias federais, favorecem o exercício de um controle social efetivo da política pública de fomento ao esporte.

Pretende-se atender ao referido objetivo geral da pesquisa mediante o atingimento de objetivos específicos, quais sejam: i) detalhar a materialidade e a importância dos recursos públicos extraorçamentários (recursos de loterias) frente às demais fontes de recursos públicos; ii) identificar as entidades majoritariamente responsáveis pela execução da política pública esportiva de alto rendimento no Brasil, a partir de 2011; iii) identificar os condicionantes/constrangimentos normativos aos quais os recursos extraorçamentários repassados estão submetidos; iv) aferir o grau de transparência pública apresentado pelos portais oficiais das entidades esportivas quanto à execução dos recursos públicos lotéricos confiados; e v) avaliar se os mecanismos de controle social existentes são capazes de colaborar para uma execução transparente e responsável da política pública esportiva, em conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis à gestão de recursos públicos.

Essa pesquisa está organizada em cinco capítulos: esta introdução, que apresenta a pergunta norteadora, a contextualização do tema, a justificativa e os objetivos da pesquisa; o referencial teórico da pesquisa; os procedimentos metodológicos utilizados para obtenção dos dados; os resultados obtidos; e as considerações finais à pesquisa realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, expõe-se os entendimentos teóricos que subsidiaram o presente trabalho, delimitando conceitualmente o assunto, a fim de que fiquem claras as lentes sob as quais foi lida a efetivação do direito fundamental do acesso à informação pública.

2.1 O papel do Estado Brasileiro no financiamento e execução de políticas públicas: evolução histórica e novos arranjos sociais

Como ponto de partida dessa reflexão, empresta-se a definição de política pública trazida por Dye (1984), como aquilo que um governo escolhe fazer ou não fazer, sendo que, para a finalidade desse escrito, estreita-se o foco para sua acepção “positiva”; em outras palavras, a ideia é lançar luz sobre as decisões públicas contempladas com intervenções governamentais. Assim:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26)

Logo, é razoável concluir que o Estado não foi ou é mero expectador da história; pelo contrário: ele acompanha e se ajusta aos anseios de seu tempo, na tentativa de ser responsivo às modificações sociais e econômicas que o pressionam e o constroem para alteração da realidade percebida.

Sendo assim, infere-se que a atuação estatal não se manteve estável ou uniforme ao longo do tempo, tendo seu papel variado tanto com relação aos campos de atuação na vida social quanto aos arranjos adotados para o atingimento de seus objetivos.

Dito de outro modo, na medida em que as sociedades foram se complexificando, os Estados também se viram impelidos a modificar sua forma de intervir, ora assumindo novas funções em virtude da emergência de novos problemas socialmente identificados como públicos, ora alterando os antigos arranjos que já não davam mais conta da complexidade dos temas.

Desse modo, durante a história, tanto o escopo de atuação do estado para a solução de problemas públicos necessitou ser ampliado quanto precisou buscar novas formas de intervenção nas sociedades. *Pari passu* com tal evolução dos Estados Nacionais, caminharam as respectivas Cartas Constitucionais, as quais buscaram refletir e sedimentar as funções a serem assumidas pelo poder público em seu momento próprio.

De forma bastante sintética, pode-se dizer que o modelo de Estado Liberal se ocupava precipuamente de questões ligadas à segurança e defesa dos territórios, preocupando-se, sobretudo, em preservar as liberdades individuais da interferência estatal (“Estado Garantidor”), e respondendo aos anseios da burguesia nascente.

Nesse sentido, depreende-se que as funções do Estado eram limitadas e pouco complexas, tendo em vista a “postura negativa” a ser adotada pelos Estados Nacionais (o Estado deveria atuar somente quando estritamente necessário, deixando para o mercado a iniciativa nas demais questões), até como resposta ao modelo absolutista até então vigente nos países europeus.

Pode-se afirmar que tal modelo de Estado predominou até a Primeira Guerra Mundial, quando outras ideologias, como o Marxismo, começaram a desferir fortes críticas ao Liberalismo (MORAES, 2014). Mas mesmo antes disso, ainda no século XIX, vinham surgindo movimentos populares, oriundos do embate capital *versus* trabalho, que plantaram o gérmen das políticas sociais (HÖFLING, 2001).

Nesse sentido, o “abstencionismo” ou o pseudoneutralismo do Estado no modelo liberal “provocaram imensas injustiças, e os movimentos sociais do século passado(...), desvelando a insuficiência das liberdades burguesas, permitiram que se tivesse consciência da necessidade de justiça social” (SILVA, 2005, p. 56). Assim sendo, o processo de incorporação de novas funções sob a responsabilidade dos Estados acabou sendo uma decorrência lógica do próprio modo de acumulação capitalista (MORAES, 2014).

O esgotamento do modelo precedente permitiu o surgimento de um estado com “papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 15), em suma:

O Estado Liberal representou o término do Estado absolutista -, no qual o soberano muitas vezes, abusava do poder-, passando para a busca da liberdade individual burguesa. As desigualdades sócio-econômico-culturais, cada vez mais intensas levaram ao surgimento do Estado Social em razão da miséria gerada pelo extremado liberalismo-burguês. O liberalismo, não garantiu a liberdade e a igualdade de todos os homens, com sua característica marcante do individualismo exacerbado, na busca do lucro exagerado e inescrupuloso dos donos das fábricas e das minas em detrimento do trabalho dos operários e das crianças, não se revelou instrumento de Justiça social.

Nesse passo, surge o modelo de Estado Social que pretendeu a criação de uma sociedade mais equânime na qual a igualdade material entre os indivíduos haveria de ser garantida mediante a mudança do papel desempenhado pelo Estado que passou a intervir nas relações contratuais e a estar comprometido com as prestações (saúde, educação, proteção à velhice e à invalidez etc.) em favor de todos os cidadãos que dela necessitasse. (BARBOSA e SARACHO, 2018, p.2)

Nessa esteira, passa-se a um estágio no qual os Estados começam a reconhecer que sua atuação não deve se limitar à garantia dos direitos e das liberdades individuais, colocando-se também como agentes de promoção social e de desenvolvimento econômico. De acordo com Soares (2012), é quando surge a ideia de um Estado Social marcado por intensa intervenção estatal no domínio privado,

baseado em doutrinas constitucionais cujos elementos centrais eram a justiça e a igualdade. A autora ainda cita como marcos referenciais deste modelo as Constituições do México, de 1917, e da Alemanha (Weimar), de 1919.

Entretanto, também esse modelo conheceu suas limitações com a hipertrofia de funções atribuídas ao setor público frente ao setor privado, entrando “em crise por não conseguir atender a toda sorte de demandas sociais, caminhando para o endividamento público, gerando grave crise de déficit de cidadania e de democracia.” (BARBOSA e BARACHO, 2018, p. 2). Ainda segundo os autores, ambos os modelos – Liberal e Social – não conseguem desvelar a relação e dependência existente entre o público e o privado, entendendo-os como lados antagônicos, em permanente conflito.

Acompanhando a onda de crises fiscais que assolou vários países em volta do globo nos anos 70/80 do século XX, o Brasil também enfrentou dilemas concernentes ao questionamento do papel do Estado. Isso porque os recursos estavam cada vez mais limitados e as demandas crescentes, outorgando uma necessária redefinição do papel estatal, com a consequente adequação de seu aparato burocrático às políticas públicas elegidas. Nas palavras de Bresser-Pereira:

A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas se revelaram irrealistas: a primeira, porque subestimou tal desequilíbrio; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a ideia da reforma ou reconstrução do Estado, de forma a resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas. (1995, p. 11)

Face ao cenário de escassez financeira e crise das fontes de financiamentos públicos, seguiram-se reflexões acerca do *locus* de atuação prioritário do Estado, redesenhando funções, espaços e responsabilidades estatais, bem como idealizando parcerias dos mais diversos tipos com o setor privado lucrativo (via concessões, privatizações etc.) e/ou não lucrativo (como convênios, por exemplo).

Desde então, fica cada vez mais claro que a adoção de uma perspectiva puramente “Estatista” de políticas públicas (na qual o Governo é a instituição chave/principal na sociedade e no processo político) não daria mais conta de contemplar a realidade do Estado Brasileiro frente aos desafios que se apresentavam. A essa abordagem, ter-se-ia que somar um conjunto outro de atores sociais organizados, igualmente interessados nas políticas públicas, com seus mais diversos vieses, atribuindo-lhes significado explicativo (HOWLETT et al., 2013, p. 55).

Depreende-se do atual contexto que o Estado Brasileiro teve de assumir sua incapacidade como prestador universal direto dos serviços públicos sob sua responsabilidade, lançando mão de outros arranjos institucionais (e consequente superação da dicotomia Estado/Mercado) em todos os estágios que compreendem o ciclo de políticas públicas, mas fundamentalmente quanto ao seu financiamento e implementação.

Trabalho seminal nesse sentido foi o de Bresser-Pereira (1995), com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), no qual, além de desnudar a

real crise fiscal enfrentada pelo Estado Brasileiro, passando brevemente pelas formas de administração do corpo burocrático brasileiro desde a Era Vargas, identificou o atual paradigma administrativo prevalente na administração pública e seus servidores, bem como as consequências da Constituição Federal de 1988 para o campo, categorizando os setores do estado, suas formas de propriedade e a necessária reforma da administração pública brasileira:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. No plano econômico o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa, aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de privatização de empresas estatais. Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 12-13)

Não obstante, conforme destaca a literatura, tal processo ocorreu não livre de críticas: “Seguindo as tendências internacionais, a reforma do estado brasileiro tem sido conduzida sob a pauta do ajuste fiscal, com a privatização de empresas públicas e desvinculada da ideia de fortalecimento da proteção social” (OLIVEIRA, 2011, p. 133).

A forma como foi conduzida a reforma do aparato público, decorrente da proposta de Bresser Pereira, significou uma inserção acrítica do Brasil na dinâmica internacional, enfraquecendo ou mesmo destruindo os limitados avanços já conquistados, sobretudo se interpretados sob a ótica dos processos de modernização conservadora tão presentes na história do país (BEHRING, 2003).

Ainda segundo a autora, ao sustentá-la tão somente em elementos de cunho fiscal, mascara uma pretensa preocupação social a fim de tornar a medida socialmente mais aceitável. Ademais, como reforça Filgueiras apud Oliveira (2011):

[...] a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos –, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em

que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado. (FILGUIRAS, 2006, p. 196)

É nesse contexto que o Governo Brasileiro tem enfrentado e experimentado arranjos institucionais distintos, com o objetivo de entregar à sociedade brasileira políticas públicas efetivas em um contexto territorial complexo, seja via articulação de temáticas intersetoriais, seja pela construção de modelos de gestão compartilhada de políticas públicas em coordenação com os diferentes entes federativos e com a sociedade civil (FAVARETO e LOTTA, 2016).

Com esse propósito, são inúmeras também as formas de financiamento das políticas públicas sociais no Brasil, que, em virtude da complexidade dos arranjos elegidos para a prestação de serviços públicos à sociedade, dificilmente caracterizam-se como formas “puras” ou clássicas; é dizer: atualmente, o financiamento puramente orçamentário de uma política pública específica pode ser considerado a exceção, tendo o Estado de lançar mão de mecanismos variados para suporte dos gastos, nos quais os meios “tipicamente estatais” de financiamento se mesclam com recursos, estratégias e estruturas privadas.

Assim sendo, a depender da política pública foco da análise, da competência administrativa constitucionalmente atribuída, da disponibilidade de recursos públicos, dentre outros fatores, pode haver uma combinação de estratégias para suporte a despesa, dentre os quais se destacam a consignação de recursos orçamentários diretos na Lei Orçamentária Anual (LOA), a constituição de fundos públicos específicos, as renúncias tributárias, a captação de recursos privados via patrocínios, as parcerias *lato sensu* com entidades privadas sem fins lucrativos com transferência de recursos e posterior prestação de contas, a consignação legal de recursos extraorçamentários etc.

2.2 Controle social democrático

A discussão acerca do termo “controle social” requer, necessariamente, o diálogo com o(s) conceito(s) de democracia. Importante destacar que tal conceito se modificou ao longo do tempo, tornando-se uma categoria analítica complexa, multifacetada e por vezes até contraditória.

Quando se fala em democracia, é comum remeter sua origem à Grécia antiga, particularmente à experiência ateniense do século V antes da era cristã. Essa democracia:

(...) se processava por intermédio de um sistema de assembleias, às quais era atribuído o poder de tomar as decisões políticas. O comparecimento à assembleia era teoricamente permitido a todo cidadão, não havia burocracia e o governo era exercido pelo povo. (CABRAL NETO, 1997, p. 288).

Em sua análise, Coutinho (1997) informa que o conceito de cidadania está intimamente associado ao de democracia, sendo este sinônimo de soberania popular. Entretanto, mesmo em Atenas, a cidadania não possuía um caráter universal, não se estendendo a toda população (nessa época, mulheres, escravos e estrangeiros não eram considerados cidadãos) (ARAÚJO, 2016, p. 59).

De fato, em que pese as críticas, pode-se afirmar que foi na Grécia clássica que primeiro se problematizou o conceito de cidadania (COUTINHO, 1997), sendo esse o primeiro momento no qual se identifica que o povo exercia o poder político diretamente, na *ágora* (RIBEIRO, 2013).

Nessa toada, embora atualmente sejam encontradas diversas tipologias, modelos ou teorias envolvendo o conceito de democracia, a classificação mais usual é a que foi concebida por Held (1987), com duas categorias, quais sejam, a democracia direta/participativa (sistema de tomada de decisões sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) e a democracia liberal/representativa (sistema de governo que envolve oficiais eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos).

Para Rosa e Luiz (2011), alguns teóricos se destacam como os principais pensadores da perspectiva da democracia direta como Rosseau, Macpherson e Pateman, sendo que, na visão deles, para Rosseau, democracia significa participação de todos na formação de poder, que a principal desigualdade entre os indivíduos deriva da propriedade privada e da divisão do trabalho e que não haveria democracia efetiva na existência de excessiva desigualdade material entre eles.

Já a formulação de Macpherson acerca da democracia participativa, para os autores, se alicerça na concepção de apatia política da maioria, a qual é forjada pelo próprio sistema político quando há desigualdade social, sendo que a liberdade e o desenvolvimento individual só podem ser alcançados plenamente com a participação direta e contínua dos cidadãos na regulação da sociedade e do Estado (ROSA e LUIZ, 2011, p.3).

Araújo (2016) informa que este autor vislumbra um cenário de avanços tecnológicos e nas telecomunicações como facilitador da participação, sem descuidar da necessária combinação entre democracia direta e representatividade, alertando que:

[...] não podemos conseguir mais participação democrática sem uma mudança prévia da desigualdade social e sua consciência, mas não podemos conseguir as mudanças da desigualdade social e na consciência sem um aumento antes da participação democrática. (MACPHERSON, 1978, citado por ARAÚJO, 2016, p. 62).

Finalmente, a teoria da democracia participativa desenvolvida por Pateman informa que a mera existência de instituições representativas nacionais não é condição suficiente para a democracia: é necessário que ocorra a participação do máximo de pessoas, em todos os níveis, para propiciar o desenvolvimento das qualidades psicológicas (Rosa e Luiz, 2011).

Cabe sublinhar, aqui, que não se pretende considerar a democracia participativa como contrária ou o inverso da sua congênere representativa, mas de associar a

categoria analítica ao diálogo, como instrumento capaz de gerar consensos para a tomada de decisões.

Portanto, o debate contemporâneo sobre democracia participativa aparece como resposta às características elitistas e excludentes das democracias eleitorais (Dagnino et al, 2006), sendo assim, se a teoria democrática mais convencional (que tem por base a democracia representativa) limita o conceito de política à luta de poder por meio do processo eleitoral), o viés participativo “amplia o conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos” (Rosa e Luiz, 2011, p. 6).

Assim, ao invés de formas de democracia antagônicas, prefere-se compreender os limites da sua versão representativa, entendendo as perspectivas de democracia como complementares, na medida em que sua acepção participativa prevê o envolvimento dos cidadãos nas questões de interesse público. Nesse sentido, Ammann (1978) apud Araújo (2011) conceitua que:

Participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada (AMMANN, 1978, p. 61).

De acordo com Rosa e Luiz (2011), a organização de movimentos sociais, sindicatos, intelectuais ONGs, partidos políticos de orientação à esquerda, além de outras organizações da sociedade civil foram importantes para o aprofundamento democrático, por intermédio de ampliação participativa. Nesse aspecto, a participação

(...) se concretizou institucionalmente na Constituição de 1988 que, ao consagrar o princípio de participação no exercício do poder no seu artigo 1º, abriu caminho para a implementação de instâncias participativas de vários tipos, tais como os Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 49)

Pauta relevante na Constituinte era a necessidade de “desprivatizar o Estado”, ampliando a participação de outras camadas sociais em arenas de decisões políticas cujo acesso estava até então restrito às elites, possibilitando assim maior controle social sobre as ações estatais (Rosa e Luiz, 2011).

Logo, foi no seio do novo contexto democrático vivido pelo Brasil, com a inauguração de uma série de experiências de gestões públicas participativas (a exemplo de conselhos gestores, fóruns e orçamentos participativos), que se cunhou a noção de “controle social” (NEVES, 2010). Silva et al. (2016) informam que o termo “controle social” está envolto a múltiplos entendimentos, “com conceitos e classificações distintas, tendo alongamento conceitual e imprecisão nas suas definições” (p.3).

Sendo assim, para fins deste escrito, faz-se necessária breve diferenciação dos conceitos de “controle social” e “controle democrático”, embora muitas vezes os termos sejam empregados como sinônimos.

Embora não haja consenso na literatura especializada, de acordo com Alvarez (2004), “controle social” estaria associado ao problema da ordem e da integração social cujo significado seria o

[...] conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados. (BOUDON; BORRICAUD, 1993 apud ALVAREZ, 2004, p. 169) e “[...] esse conceito descreve a capacidade da sociedade de se autorregular, bem como os meios que ela utiliza para induzir a submissão a seus próprios padrões.” (ZEDNER, 1996 apud ALVAREZ, 2004, p.175).

Infere-se dessa afirmativa que o termo “controle social” possui um viés conservador e que estaria originalmente ligado ao controle do Estado sobre a sociedade, em favor das classes dominantes, por meio da implementação de ações com vistas a atenuar o conflito de classes presente na sociedade (SOARES, 2008), sendo o Estado a instância garantidora da propriedade privada como fundamento da liberdade individual burguesa, sendo as instituições estatais mecanismos de controle social em busca de consenso, objetivando a reprodução do capital (CORREIA, 2006).

Tal conceito, entretanto, também contempla o controle social da sociedade sobre as ações do Estado, configurando a possibilidade de as classes subalternas exercerem esse controle também em favor dos seus interesses. Nesse sentido, o termo foi ampliado de modo a incorporar além da sociedade política, a sociedade civil, objetivando a manutenção do consenso por abarcar interesses de um lado a outro (SOARES, 2008).

No entanto, recentemente vem sendo identificado um movimento no qual o Estado abandona seu compromisso com o consenso (em razoável medida comprometido com a acomodação dos interesses dominantes, apenas revestido de pseudoneutralidade) para acomodação das demandas das classes subalternas para além dos interesses hegemônicos da classe dominante.

A esse novo *modus operandi* Estatal convencionou-se chamar perspectiva democrática de controle social (SOARES, 2008), na medida em que permite a inserção da “contraditoriedade presente na sociedade civil, ora pendendo para a classe dominante ora para as classes subalternas, a depender da correlação de forças” (CORREIA, 2004, p.165). Implica, pois, a inserção dessas novas classes e suas demandas nos espaços de participação destinados à sociedade civil, permitindo a veiculação de ideias contra-hegemônicas.

Sendo assim, mais recentemente se nota uma opção pelo uso da expressão “controle democrático”, significando este termo o controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade para se diferenciar do termo “controle social”, originalmente ligado ao controle do Estado sobre os indivíduos (ARAÚJO, 2016).

No contexto da história recente do Brasil, a expressão “controle social” assumiu diferentes significados e esteve associada tanto às relações produzidas entre Estado e sociedade civil no período da ditadura militar (controle estatal sobre os indivíduos) quanto no processo de redemocratização (controle da sociedade civil sobre as ações do estado).

Bravo e Menezes (2011) ainda identificam que a remodelação de um novo pacto federativo, ao reconhecer a autonomia municipal, deslocou para o âmbito local novas atribuições, recursos públicos e capacidades para o fortalecimento do controle social

e a participação da sociedade civil nas arenas públicas de decisão. É nesse sentido que

A participação social tem como uma de suas expressões a ideia da sociedade controlando o Estado. [...] A fiscalização – ideia tão presente na participação social e no controle democrático das políticas sociais - nasce mais com o intuito de impedir o Estado de transgredir do que induzi-lo a agir, pois o Estado precisa ser vigiado, contido, corrigido em suas práticas habituais. (BRAVO; MENEZES, 2011, p. 30).

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 assentou as bases jurídicas da participação e do controle democrático como instrumentos de democratização dos direitos civis e políticos, o que, por meio da democracia participativa, permite e induz a participação da população na formulação, deliberação e fiscalização das políticas públicas (ARAÚJO, 2016).

Contudo, apesar da criação de considerável número de conselhos nacionais e subnacionais em diferentes áreas de políticas públicas, chama-se a atenção para a concepção distinta idealizada pela carta constitucional de 1988 daquela empreendida no seio da reforma administrativa do governo FHC, sendo que nesta, de forte orientação neoliberal, “não há poder decisório da sociedade civil nos conselhos que passam a ser consultivos e não paritários” (BRAVO e MENEZES, 2011, p. 33).

Em que pese tal orientação, conforme Araújo (2011), no âmbito do relatório da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), realizada em 2012, a expressão “controle social” foi assim definida:

O controle social é entendido como a participação do cidadão no controle e acompanhamento da gestão pública. É o conjunto de atividades realizadas pela sociedade na fiscalização e no monitoramento das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de fortalecimento da cidadania que contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão. Além disso, um controle social forte e atuante auxilia na prevenção da corrupção, pois quando a sociedade está atenta à atuação dos gestores e fiscaliza a aplicação do dinheiro público, as chances de ocorrerem desvios e irregularidades tendem a diminuir. (BRASIL, 2012, p. 18).

Diante da complexidade analítica apresentada pelo tema, com suas inúmeras conceituações (por vezes até contraditórias), para fins de simplificação, neste escrito serão utilizados os termos “controle social” e “controle social democrático” como sinônimos, para denotar os mecanismos e espaços de implementação da democracia participativa, como instrumentos de fiscalização da sociedade sobre as ações estatais.

2.3 Transparência pública

2.3.1 Principais marcos normativos quanto à promoção de transparência pública

Muito se avançou com relação às políticas públicas sociais desde a promulgação da Carta Constitucional de 1988, seja em termos declaratórios (positivação do direito na Constituição Federal), seja em termos materiais (de implementação, de fato, do direito). Apesar disto, muito ainda há que se alcançar para a solidificação dos ideais e dos princípios democráticos idealizados pelo poder constituinte.

Tal acepção passa necessariamente pelo direito fundamental de acesso à informação, uma vez que não somente possibilita o acesso às informações custodiadas pelo poder público, mas franquia o acesso a qualquer interessado, independentemente de solicitação, bem como sua utilização livre e útil. Assim, o acesso à informação pública permite que qualquer cidadão escrutine as realizações produzidas pelos agentes públicos, tanto quanto à correição das ações e tomadas de decisão, mas sobretudo quanto ao desempenho da máquina pública na produção de bens e serviços de interesse da coletividade.

Pode-se afirmar que o tema “transparência pública” não é novidade na temática mundial, de modo que a primeira menção ao termo foi cunhada pela legislação sueca, já em 1766, quando este país iniciou sua regulação das informações de acesso público (CGU, 2011). Nas Américas, a Colômbia foi a primeira (em 1888), criando regras de acesso a documentos estatais. Já o México foi o pioneiro mundial na criação de órgão específico e independente para gestão do sistema de acesso às informações públicas (EIRÃO e LEITE, 2018).

Nesse diapasão, Bovens (2002) traz relevante distinção entre os conceitos de “transparência” e “direito à informação”, sendo o primeiro um sinônimo de “higiene pública”, enquanto o último estaria mais relacionado ao próprio conceito de cidadania; em suas palavras:

In the first place, information rights are concerned with much more than the description of open government set down in the current freedom of information legislation. The current rules on open government are for the most part mainly a question of public hygiene. This regulation is intended to increase the transparency of public administration, with a view to better democratic control and social accountability of government. By contrast, the information rights are most of all an element of citizenship. They concern first and foremost the social functioning of citizens, not only in relation to the public authorities, but also in their mutual relations with private legal entities. Information rights should be part of the civil rights chapter of constitutions, together with the other individual rights. (BOVENS, 2002, p. 14).

No Brasil, o acesso à informação enquanto direito fundamental foi previsto em pelo menos três dispositivos do texto constitucional, a saber:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de

responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e **as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (grifo meu)** (BRASIL, 1988)

Ademais, nos últimos anos, o Brasil vem testemunhando um adensamento normativo (e espera-se que, sem ponto de retorno) no sentido de aproximar o Estado do real e último proprietário da coisa pública: o povo. É este povo quem concede poder e autoridade aos seus governantes eleitos, para que, em nome daquele, faça bom uso dos recursos públicos provenientes do esforço fiscal coletivo (via poder extroverso do Estado), convertendo-os em bens e serviços públicos de qualidade.

Assim, somente a título exemplificativo, e para bem situar-se na discussão, pode-se citar algumas legislações que se sucederam ao longo do tempo para garantia do acesso à informação:

Tabela 1- Marcos oficiais relevantes para o direito à informação de natureza pública

1988	Promulgação da Constituição Federal	A CF/88 dá garantia de direitos aos cidadãos e confere obrigação ao Estado de prestar contas de sua atuação.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)	A LRF estabelece parâmetros a serem obedecidos relativamente aos gastos públicos de cada ente federativo, constituindo-se um dos mais expressivos mecanismos de controle e transparência dos gastos no Brasil.
2003	Criação da Controladoria-Geral da União	Órgão do Governo Federal responsável pelo controle interno, fiscalizando as ações no âmbito do poder executivo federal para defesa do patrimônio público, incremento da transparência da gestão, bem como prevenção e combate à corrupção.
2004	Criação do Portal da Transparência do Governo Federal	Sítio público no qual qualquer pessoa, de forma livre, pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo.
2009	Lei Complementar 131/2003	Alterou a LRF no tocante à transparência na gestão de recursos públicos: determinou aos entes federativos a disponibilização, em meio eletrônico e tempo real, de informações pormenorizadas sobre a sua execução orçamentária e financeira.

2011	Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)	Aplicável a todos os níveis da Federação, regulamenta o direito de acesso a informações públicas prevista na Constituição brasileira. Foi estabelecido regras e procedimentos específicos para possibilitar o exercício desse direito pelos cidadãos.
2011	Plano de Ação Nacional de Governo Aberto	Cria o plano com o intuito de promover ações e medidas que objetivam o crescimento da transparência e do acesso à informação pública, além de instituir órgão responsável por orientar sua elaboração (CIGA): propor ações, promover articulação intragovernamental e identificar ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias.
2013	Lei Anticorrupção	Prevê a responsabilização administrativa e civil de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.
2016	Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal	Institui a política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.
2017	Participação, Proteção e Defesa dos direitos do usuário de serviços públicos	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Fonte: Adaptado pela autora¹.

Assim que, como proprietária, a sociedade possui o direito de saber o que acontece no interior do Estado, o que fazem seus representantes e se os gastos públicos realizados estão em conformidade com os valores republicanos elegidos. É nesse sentido que a transparência pública, corolário do princípio constitucional da publicidade, visa a concretizar tal máxima, instrumentaliza a participação social, além da real efetivação da democracia brasileira.

Ainda, quando a população é informada sobre os atos que são praticados pelos seus representantes, também lhe é garantido “o poder de requisitar informações que não são espontaneamente publicadas é uma forma de minimizar a prática de atos obscuros, invisíveis, ilegais ou amorais” (PAES, 2012, p.3).

Sendo assim, a transparência pública, compreendida de modo amplo, é um relevante mecanismo de controle social democrático disponível aos governos e à sociedade para controle da corrupção e para o próprio amadurecimento da democracia.

Nas palavras de Friedrich (2014), os países com modelos democráticos mais consolidados “(...) são os que possuem índices de corrupção mais baixos, razão pela qual, o controle da corrupção passa pela necessária consolidação da democracia e o controle social é um instrumento democrático.” (p. 273).

Nessa linha, Bliacheriene et al. (2013) acrescentam que a transparência pública significa franquear informações sobre as atividades e decisões governamentais de forma ampla, tempestiva e livremente disponível a qualquer interessado; é nesse sentido que os governos têm papel fulcral na mobilização dos indivíduos em torno dos debates públicos, para que possam opinar e contribuir para uma governança mais

¹ Com base em dados disponíveis em:

<https://transparencia.gravata.pe.gov.br/app/pe/gravata/2/marcos-importantes-no-brasil>; acesso em 22/5/2023.

responsiva, inovadora e efetiva. Com a mesma lógica, retomando o conceito de *accountability*, informa que:

(...) o cidadão deve ter acesso a mecanismos para cobrar dos agentes de governo justificativas de suas ações. Ou seja, mecanismos que permitam a responsabilização por falhas (contra a lei ou compromissos firmados) no desempenho das suas atividades. (BLIACHERIENE et al., 2013, p. 9)

Martins Júnior (2004) considera a transparência um alicerce básico do Estado Democrático de Direito e da moderna administração pública, seja pelo acesso à informação, seja pela gestão da coisa pública, reduzindo os espaços de sigilo da atividade administrativa, segundo ele, ponto de partida para espaços de ineficiência, arbítrio e imunidade do poder.

Para Smanio et al. (2016), o Estado induz o envolvimento social com a coisa pública, inserindo o indivíduo como participante do processo e projetando uma nova dimensão da cidadania, inclusiva, além de promover a ideia de solidariedade e pertencimento ao todo. Isso porque “enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum” (COMPARATO, 2006, p. 577).

Além disso, a transparência amplia os canais de participação e atuação política, confere legitimidade às decisões estatais e “permite a aproximação entre as políticas públicas e as demandas sociais, consagrando o cidadão não como mero expectador de direitos, mas como partícipe no governo da sociedade.” (SMANIO, 2016, p. 9)

Somente com acesso à informação pública clara e útil torna-se possível a realização de deliberações públicas, o intercâmbio de ideias e as associações em torno de interesses comuns para avaliação e concretização das políticas públicas, mitigando, reflexamente, o uso indevido dos recursos públicos confiados aos governos (ALVES, 2016). Mendel (2009) ainda destaca que a possibilidade de um controle social mais rigoroso dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas.

Ademais disto, a partir da legislação de referência, convencionou-se chamar de transparência ativa e passiva as duas formas de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, sendo a transparência ativa aquela informação disponibilizada de maneira espontânea e proativa pelas entidades, preferencialmente em portais institucionais por meio da *web*, e a transparência passiva a forma pela qual, qualquer pessoa, em qualquer momento e sem necessidade de justificativa, pode solicitar as informações de natureza pública que não estejam disponíveis (OLIVEIRA et al., 2020).

Não obstante, é preciso entender que, por si só, a transparência e acesso à informação pública, não tem o condão de assegurar o correto funcionamento do Estado, mas se constituem elementos indispensáveis para garantir que a atividade pública ocorra de maneira minimamente razoável (VALENTE, 2004).

Logo, conclui-se que a informação é elemento central do jogo democrático, porquanto modificador da consciência e da sociedade como um todo, já que respalda os indivíduos para a emissão de opiniões, bem como induz a fiscalização e a

participação social nos diversos fóruns/órgãos/programas/projetos desenvolvidos pelo poder público.

2.3.2 Transparência pública aplicável a entidades de naturezas distintas

Conforme observado no tópico precedente, nem sempre é a máquina pública *per se* e/ou os agentes públicos propriamente ditos os que, de fato, executam as políticas públicas diretamente: cada vez mais os governos têm empreendido esforços para criar arranjos públicos para bem desincumbir-se de suas obrigações constitucionais.

Nesse movimento de modernização do Estado Brasileiro, e na busca de alternativas viáveis para a entrega otimizada de bens e serviços à população num contexto de finitude e disputa pelos recursos públicos, os governos têm se esforçado por construir parcerias com terceiro setor, mediante uma miríade de instrumentos/acordos de natureza pública.

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, para fins desse escrito, entende-se que o terceiro setor pode ser definido como uma pessoa jurídica sem fins lucrativos (geralmente revestida sob a forma de associação civil, fundação ou organização religiosa), com personalidade jurídica própria e que desenvolve atividades de cunho beneficente, filantrópico, cultural, educacional, esportivo, científico, dentre outras (CARNEIRO et al., 2011).

É nesse sentido que vale o questionamento: como deve se materializar a *accountability* e a prestação de contas dos recursos públicos confiados, respeitando-se a natureza, especificidades e autonomia de organizações não governamentais?

A própria Lei de Acesso à Informação (LAI), ao passo que informa a necessária obrigação de prestar contas daqueles recebedores de recursos públicos (independentemente de sua natureza jurídica), também informa a necessidade de adaptação da forma como a norma se aplicaria às instituições privadas:

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, **no que couber**, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. (grifos inseridos) (BRASIL, 2011)

Muitas também são as polêmicas acerca da tradução exata do termo *accountability* para o português. Mas nesse caso, como não se trata do objetivo primeiro deste escrito, assume-se aqui sua dimensão ampliada, a qual envolveria aspectos como responsabilidade, controle democrático, transparência, justificativas quanto às ações empreendidas, obrigação de prestar contas, além de responsividade social. Sinteticamente, o Tribunal de Contas da União (TCU) define o termo como sendo a:

(...) responsabilidade de uma organização ou indivíduo sobre suas decisões e atividades e prestação de contas a seus órgãos de governança,

autoridades legais e, de modo mais amplo, às demais partes interessadas no que se refere a essas decisões e atividades. (TCU, 2023).

Para algumas “categorias” de instituições do terceiro setor (até como fruto de questionamentos acerca dessa necessidade de divulgação de informações), já se pôde avançar quanto ao reconhecimento da natureza dos recursos confiados como públicos e com a obrigação reflexa desse fato, qual seja, a aplicabilidade e exigência de cumprimento dos dispositivos que regem a matéria no setor público. Prova do ora alegado se extrai de decisão colegiada do TCU, aplicável a entidades do “Sistema S” receptoras de recursos públicos parafiscais, para a divulgação de conteúdo mínimo:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria cujo objetivo foi avaliar o nível de transparência das entidades do "Sistema S" sob os seguintes aspectos: divulgação de dados sobre receitas e despesas; demonstrações contábeis; licitações; contratos; transferências de recursos a federações e confederações; e atendimento ao público em geral.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. recomendar às entidades do "Sistema S" regionais e nacionais (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, SESCOOP) que divulguem amplamente nos seus respectivos sítios eletrônicos, de maneira centralizada, em cada um dos departamentos nacionais:

9.1.1. os orçamentos originais e executados nos mesmos moldes e nível de desagregação dos que são encaminhados aos ministérios supervisores para aprovação;

9.1.2. os documentos de aprovação dos orçamentos (portarias) e os orçamentos retificadores, quando houver;

9.1.3. as demonstrações contábeis, elaboradas, no que couber, de acordo com a NBC-T 16.6, assinadas pelos contadores responsáveis e com indicação dos nomes dos dirigentes;

9.1.4. as seguintes informações sobre os processos licitatórios em andamento e os recém finalizados, bem como os editais correspondentes: modalidade, natureza e descrição do objeto, data da abertura das propostas, critério de julgamento, data da homologação, resultado do certame, identificação dos licitantes, valores das propostas, registro dos recursos apresentados e respostas aos recursos, e situação da licitação (em execução, suspensa, concluída);

9.1.5. informações sobre os contratos celebrados, nos mesmos moldes que forem definidos para os relatórios de gestão;

9.1.6. informações sobre as atividades e vagas gratuitas nos cursos, indicando com clareza as gratuidades instituídas por decreto;

9.1.7. informações referentes às transferências de recursos, seja por convênio seja por qualquer outra forma de ajuste, com destaque para aquelas efetuadas para as federações e confederações empresariais, nos mesmos moldes que forem definidos para os relatórios de gestão;

9.1.8. informações sobre receitas e despesas das entidades, com a especificação de cada receita e despesa constante dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região, destacando a parcela destinada a serviços sociais e a formação profissional,

especialmente com relação à despesa detalhada por modalidade de licitação, nos moldes que serão definidos para os relatórios de gestão;

9.1.9. os valores mínimos e máximos de cada faixa salarial, o quantitativo de empregados em cada uma dessas faixas, e os critérios para a evolução na carreira, bem como os valores de gratificações que possam impactar na remuneração final dos empregados de acordo com o plano de cargos e salários;

9.2. recomendar a todas as entidades do "Sistema S":

9.2.1. que estudem a possibilidade de disponibilizar, observando a autonomia regional de cada departamento, o acesso centralizado às informações e dados padronizados objeto destas recomendações, cuidando para que a periodicidade de atualização seja suficiente para mantê-los atuais;

9.2.2. que suas demonstrações contábeis sejam auditadas por auditores independentes;

9.2.3. que envidem esforços para a melhoria dos seus processos de controle, estudando a viabilidade da implantação de unidades de auditorias internas, sem perder de vista a autonomia regional de cada departamento, a fim de aprimorar a eficácia dos seus processos de gerenciamento de riscos, controle e governança;

9.2.4. que, a partir do estímulo e da orientação dos órgãos nacionais, aprimorem seus serviços de atendimento aos clientes/cidadãos, de forma a facilitar o acesso destes às informações e aos dados das entidades, prestando serviços por departamento, de forma presencial e remota;

9.2.5. que avaliem a viabilidade de instituição ou de aprimoramento, caso já existentes, de ouvidorias e de códigos de ética e de conduta, observando a autonomia regional de cada departamento, de forma a aprimorar os serviços de atendimento ao cidadão;

9.2.6. que fixem prazos para cada uma das etapas do atendimento e implementação de sistemas de monitoramento e controle de prazos, de forma a aperfeiçoar a gestão dos serviços de atendimento prestados aos cidadãos;

9.3. determinar, por força do estabelecido na NBC T 16.1, às entidades do Senar e quaisquer outras entidades do "Sistema S" que ainda não o tenham feito, que, no prazo de um ano, contado da notificação dessa deliberação, adequem seus sistemas contábeis, de forma que suas demonstrações contábeis sejam elaboradas, no que couber, com base na contabilidade aplicada ao setor público, seguindo os moldes exigidos pela NBC T 16.6, admitindo-se a utilização concomitante da contabilidade empresarial, se assim entender necessário e conveniente a entidade jurisdicionada.

9.4. determinar às entidades do "Sistema S" (Senac, Senar, Senai, Sesc, Sesi, Sebrae, Sest/Senat, SESCOOP), com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do RI/TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe plano de ação a este Tribunal, previamente discutido com os atores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 e 9.2 deste acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade ou inviabilidade de

implementação da recomendação alvitrada; (Acórdão 699 TCU - Plenário, 2016)

No setor esportivo, chama atenção a grande materialidade gerida predominantemente por instituições privadas (R\$ 4,58 bilhões só em 2022²), sem que se tenha avançado, comparativamente, em termos de transparência de informações de interesse público.

Assim sendo, num primeiro estágio para o setor, aposta-se na promoção da transparência ativa das entidades na divulgação de informações de interesse público, na esteira do movimento que já foi pavimentado por outras entidades análogas também gestoras de recursos públicos, como o “Sistema S” e os Conselhos de Fiscalização Profissionais.

Tal encaminhamento, de igual forma, também se harmoniza com o espírito da Instrução Normativa (IN) 84/2020 do TCU (normativo que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública), a qual veicula estratégia de disponibilização de dados ativamente pelas unidades gestoras a fim de aprimorar a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas, evidenciando a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais, bem como o resultado das ações empreendidas pelos administradores e responsáveis.

A bem da verdade, o caminho da disponibilização de informações ativamente, enquanto instrumento de controle social democrático, parece ser caminho sem volta, na medida em que a sociedade brasileira demanda cada vez mais informações acerca do que é feito com os valores públicos.

Além disso, num futuro próximo (e em alguns casos já sendo realidade), as entidades caminharão para o oferecimento não só de um conteúdo mínimo determinado pelas instâncias de controle, mas para sua disponibilização proativa, em formato de dados abertos, estruturados e legível por máquina, tal que permita o acesso de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão para todos os interessados.

² Fonte: Portal Transparência no Esporte, disponível em: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>; consulta realizada em 26/5/2023.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Um problema de pesquisa “(...) é uma questão ou uma preocupação que precisa ser tratada” (CRESWELL, 2010, p. 43), sendo que alguns tipos de problemas de pesquisa social indicam abordagens específicas.

No contexto geral, realizou-se uma pesquisa predominantemente qualitativa, porquanto tal abordagem é considerada a mais apropriada para revelar aspectos mais complexos e subjetivos do objeto em análise, além de traçar relações mais profundas sobre o universo avaliado (MINAYO, 1992). A pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos e processos interativos, por meio do contato direto do pesquisador com o objeto em foco.

Entretanto, a partir dos dados coletados e com base nas avaliações empreendidas, também se ambiciona tecer considerações quantitativas acerca do nível de transparência ativa das entidades esportivas e, desse modo, agregar conhecimento a esse universo de estudo.

Para tanto, a pesquisa possui cunho descritivo e analítico, no qual foram utilizadas técnicas como revisão bibliográfica, análise documental, questionários mistos, entrevistas semiestruturadas e observação participante. Gil (2002) afirma que as pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (p. 28). Ao mesmo tempo, é uma pesquisa do tipo analítica (Thomas & Nelson, 1996), uma vez que, além da descrição dos dados, procura realizar uma avaliação mais aprofundada das informações disponíveis na tentativa de compreender o objeto investigado.

A observação participante foi utilizada com objetivo de colher informações *in loco*, por meio da interação direta com o objeto de estudo e com os sujeitos durante o período da imersão, sendo que para os registros foram utilizados diários de campo. Técnica largamente utilizada em abordagens qualitativas, Angrosino (2009) destaca que a observação participante seria “(...) um modo de pesquisar que coloca o pesquisador no meio da comunidade que ele está estudando” (p.17). Acrescenta-se ainda que

[...] toda a observação (...) possibilita, por parte de quem observa (para além da aquisição e clarificação de informações sobre uma dada realidade), a identificação de problemas, o entendimento de conceitos, bem como a análise de relações e aplicações de esquemas de diferenciação dos mesmos (MÓNICO et al., 2017).

Ademais, a utilização de documentos em pesquisas permite compreender o fenômeno social acrescentando à análise a dimensão temporal (CELLARD, 2008). Sendo assim, a utilização de análise documental permite reconstituir o itinerário ou a

evolução de determinados temas, indivíduos, grupos, conceitos, comportamentos ou práticas na agenda pública de discussões.

Nesse sentido, foram coletados dados primários e secundários, a partir de documentação oficial, solicitação de informações à Instituição acolhedora no âmbito da Residência em Políticas Públicas (TCU), às entidades da administração pública e coletas estruturadas nos sítios eletrônicos das entidades esportivas, sendo que o grupo de trabalho que realizou este último fora composto por esta pesquisadora que também faz parte do corpo burocrático do TCU.

Ademais, de modo geral, como o objetivo desse estudo era o de mapear os desafios existentes à transparência e ao controle social no esporte, optou-se pela triangulação de fontes acerca de um mesmo fenômeno, diferindo apenas quanto à forma de coleta das informações em função tanto da especificidade do universo específico quanto do tempo necessário para a coleta apropriada de informações e posterior análise das respostas obtidas.

Desse modo, para construir uma visão 360° do objeto em análise, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas (Apêndice I). Cumpre informar que foram selecionados indivíduos ocupantes de cargos relevantes na estrutura administrativa da qual fazem parte, com atribuições afetas ao foco em análise, além de conhecimentos e experiências relevantes no que concerne ao objeto de estudo, conforme informações do quadro abaixo:

	Órgão/Entidade à qual pertence	Função do órgão/entidade
Entrevistado 1	Tribunal de Contas da União	Órgão constitucionalmente independente, auxiliar técnico do Congresso Nacional para o exercício do controle externo.
Entrevistado 2	Ministério do Esporte	Estrutura do Poder Executivo Federal responsável pela avaliação do Relatório Anual de Aplicação de Recursos (§2º do art. 23 da Lei 13.756/18) e pela certificação das entidades esportivas (condição para o recebimento dos recursos lotéricos).
Entrevistado 3	Câmara dos Deputados	Casa legislativa representativa do povo, à qual compete deliberar acerca de matérias de interesse social.

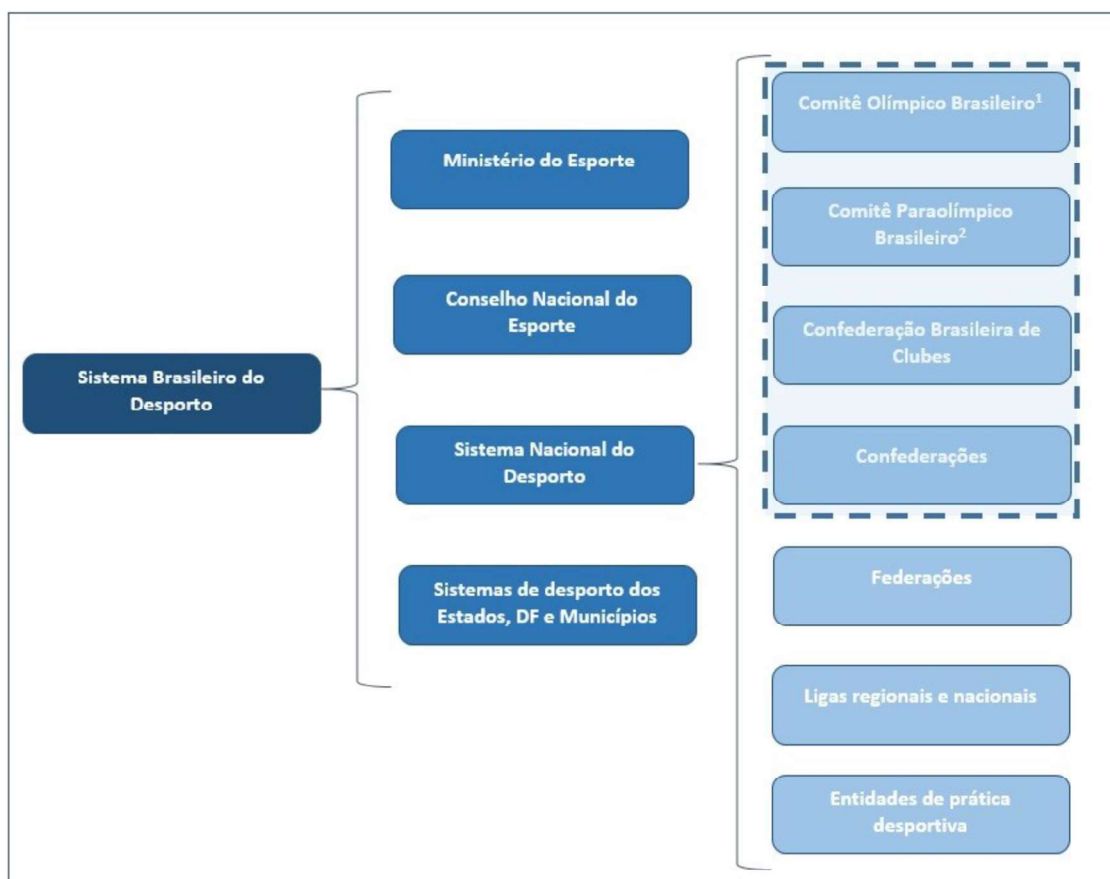
Também se buscou dar voz às entidades esportivas beneficiárias dos recursos lotéricos, para que tivessem a oportunidade de expressar seu ponto de vista acerca do fenômeno ora estudado.

Em função do pouco tempo disponível para a realização da pesquisa para esse público, optou-se pela aplicação de três questionários mistos (perguntas fechadas e abertas), adaptando-se as perguntas das entrevistas ao formato possível em questionário *on-line* (Anexo I).

3.2 Caracterização da organização, setor ou área lócus de estudo

De um modo geral, a política pública esportiva é organizada pelo atual Ministério do Esporte do Governo Federal e, esquematicamente, assim se estrutura o Sistema Brasileiro do Desporto (SBD), conforme previsto no art. 4º da Lei nº 9.615/1998:

Figura 1 - Organograma do Sistema Brasileiro do Desporto (SBD)



Fonte: Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União (TC 021.654/2014-0).

Notas: 1 – Comitê Olímpico Brasileiro, atualmente chamado de Comitê Olímpico do Brasil. 2 – Comitê Paralímpico Brasileiro, atualmente chamado de Comitê Paralímpico Brasileiro.

A Lei 9.615/1998 (Lei Pelé ou Lei Geral do Esporte) foi recentemente modificada pela Lei 14.597/2023 (nova Lei Geral do Esporte), disciplinando algumas matérias daquela Lei, sem, contudo, revogá-la completamente.

Nesse sentido, embora ambas as legislações contenham previsão de um sistema para essa dimensão do esporte (a primeira o SND e a segunda o Sinesp), na prática, atualmente cada entidade esportiva aplica os recursos públicos recebidos de forma quase-autônoma, já que a prestação de contas ministerial ocorre de modo sintético e simplificado (submetem relatório de aplicação de recursos anualmente), sem via institucionalizada de coordenação ministerial entre elas.

Sendo assim, apesar de conformarem formalmente um “sistema”, ainda não existe um funcionamento sistêmico, que promova a delimitação de competências e

responsabilidades, bem como a articulação entre seus atores, incluindo as instâncias beneficiárias de recursos de loterias. Ademais, ainda não existem instrumentos formais capazes de estabelecer diretrizes e coordenar ações, uma vez que ainda não existe uma Política Nacional Esportiva que oriente a aplicação racionalizada dos recursos públicos.

Apesar de o ME possuir papel relevante para conferir coerência das ações no interior dos referidos “sistemas”, no que tange à fiscalização dos recursos de loterias, a lei apenas define que os recursos

[...] serão aplicados, exclusiva e integralmente, em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, de participação em eventos desportivos e no custeio de despesas administrativas, conforme regulamentação. (Redação dada pela Lei nº 14.073, de 2020).

Atualmente, é de responsabilidade da pasta ministerial a certificação das entidades, habilitando-as ao recebimento de recursos (mediante a conferência de requisitos de elegibilidade definidos na legislação). Ademais, é do Conselho Nacional do Esporte (CNE) a competência para a apreciação dos relatórios de aplicação de recursos submetidos pelas entidades receptoras dos recursos lotéricos.

Diante de todo exposto, o que existe, de fato, são mecanismos públicos de financiamento do esporte *lato-sensu*, a exemplo da Lei de Incentivo ao Esporte, dos recursos orçamentários, de emendas parlamentares e dos recursos de loterias, estes representando cerca de 1 bilhão de reais em 2022 (dados do Portal “Transparência no esporte”³). Especificamente para os recursos públicos oriundos de loterias, permanecem válidos os dispositivos que disciplinam sua distribuição, qual seja, a Lei nº 13.756/2018, foco maior da análise ora pretendida.

3.3 População e amostra (ou participantes do estudo)

Esta pesquisa pretendeu avaliar as sete entidades beneficiárias diretas de recursos públicos provenientes da exploração dos concursos lotéricos sob a jurisdição do TCU, por força do art. 22, incisos I-VI e X, e art. 25 da Lei 13.756-2018, quais sejam: o Comitê Olímpico do Brasil (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP), a Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), a Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e a Federação Nacional de Clubes (Fenaclubes).

Todas as entidades listadas possuem natureza privada sem fins lucrativos (sendo a maioria delas instituída sob a forma de associação privada, sem fins lucrativos) e recebem recursos diretamente da Caixa Econômica Federal. Trata-se, pois, de recursos de natureza extraorçamentária, visto que não constam no orçamento público federal, não transitando pela Conta Única do Tesouro Federal.

³ Disponível em: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/origem/extraorcamento> (acesso em jun/2023).

Cabe mencionar que as entidades podem, e muitas vezes recebem, aportes de outras fontes, públicas e privadas.

Essas entidades foram expressamente colocadas no escopo fiscalizatório do TCU no que concerne à aplicação dos recursos públicos federais. Ocorre que esse recorte propositalmente excluiu da análise as entidades que, embora também receptoras diretas de recursos nos termos da Lei de Loterias (entidades também listadas no art. 22), não foram incluídas literalmente como unidades jurisdicionadas do TCU ou sobre as quais pairam dúvidas acerca de tal competência fiscalizatória, a exemplo das Secretarias Estaduais de Esporte ou equivalentes.

3.4 Procedimentos de coleta dos dados (evidências empíricas) da pesquisa

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa quali-quantitativa, com dados primários e secundários colhidos a partir de revisão bibliográfica e análise documental. Ademais, foi solicitado questionário de avaliação de transparência ativa produzido pelo TCU, a partir do qual foram colhidos dados para análises mais aprofundadas.

No âmbito desta pesquisa, também foi realizada imersão na Unidade de Auditoria especializada em Educação, Cultura, Desporto e Direitos Humanos do Tribunal de Contas da União (AudEducação), cujo público jurisdicionado inclui as entidades esportivas beneficiárias de recursos públicos lotéricos. Aproveita-se a oportunidade para acompanhar o processo de reformulação da metodologia de fiscalização das referidas entidades.

Nesse sentido, foi solicitado acesso formal aos autos dos processos institucionais atinentes à temática pesquisada (TC 021.654/2014-0 [Levantamento instaurado com objetivo de compreender o funcionamento do Sistema Nacional do Desporto], TC 018.158/2016-1 [Processo Administrativo autuado para revisão das normas de acompanhamento do COB e CPB contidas na IN 48/2004 e DN 69/2005] e TC 004.983/2023-8 [Produção de Conhecimento acerca da transparência ativa das entidades esportivas, a fim de subsidiar nova estratégia de fiscalização do TCU]).

Com esse objetivo, na pesquisa bibliográfica foram analisadas teses, dissertações, livros e artigos acadêmicos que tangenciam o tema escolhido, tendo como bases de consulta: o Portal de Periódicos da CAPES, o Repositório do Conhecimento do IPEA, o Scielo, o Google Acadêmico, dentre outros. Para tal, a localização deste acervo adotou-se como descritores (chaves de pesquisa) os termos “esporte”, “financiamento”, “loterias”, “transparência” e “controle”.

Já com relação à pesquisa documental, utilizou-se a “regra da pertinência”, a partir da qual os documentos selecionados deverão ser adequados enquanto fonte de informação, com vistas a contribuir de modo relevante para o objetivo da análise pretendida (BARDIN, 1977). Dessa forma, o intuito foi o de selecionar todo o espectro normativo (legal e infralegal) aplicável ao esporte de alto rendimento no Brasil, bem como os imperativos de transparência pública instituídos.

Também foram catalogadas informações adicionais produzidas pelo órgão do poder executivo com competência na área do esporte. Ademais, foram colhidos materiais advindos de instituições-chave de controle governamental como a CGU e o TCU (orientações, recomendações, acórdãos, jurisprudências etc.).

Por fim, foram consultadas e colecionadas informações provenientes dos sítios oficiais da internet das instituições receptoras de recursos, de acordo com o escopo delimitado para esse trabalho (COB, CPB, CBC, CBCP, CBDE, CBDU e Fenaclubes).

3.5 Instrumento(s) de coleta de dados da pesquisa

Os instrumentos utilizados na pesquisa incluíram roteiro para análise de documentos, tabulação de dados, roteiros de entrevistas, questionário de avaliação *on-line* e questionários de avaliação individual dos portais oficiais das entidades realizados pelo TCU, disponíveis no Anexo II. Além disso, serão confeccionados diários de campo para registro de informações obtidas durante o período de imersão.

As entrevistas foram realizadas e gravadas com suporte da plataforma Microsoft Teams e os extratos sumarizados em papéis de trabalho para subsidiar a análise de conteúdo. Foram realizadas três entrevistas, sendo uma com representante do TCU, uma com representante do Ministério do Esporte e outra com representante da Câmara dos Deputados.

Já os questionários foram disponibilizados *on-line*, via “Google Forms”, para participação voluntária e sendo admitida apenas uma resposta por organização esportiva. Oportuno informar que todas as entidades foram informadas, por mais de um meio, sobre a realização da pesquisa, tendo sido destacada a oportunidade concedida à manifestação de cada uma delas, preservado o anonimato sobre o respondente.

3.6 Procedimentos de análise dos dados (ou das evidências empíricas)

Na etapa de análise documental, e por meio de instrumento próprio, foi cotejado todo o arcabouço normativo a que as entidades desportivas estão submetidas (em termos de conteúdo oficial a ser publicado), compilados na etapa anterior do trabalho, para então compará-lo àquilo que efetivamente divulgam em seus respectivos sites oficiais de acesso público.

Ao realizar tal cotejamento de informações, este trabalho tece considerações acerca do nível de maturidade institucional de cada entidade no trato com recursos públicos, evidenciando sua responsabilidade de gestão da coisa pública, avaliada tanto por meio dos resultados da avaliação de transparência ativa empreendida pelos auditores do TCU quanto pelas informações aduzidas nas respostas aos questionários.

Em relação aos documentos coletados, foi aplicado o procedimento de Análise de Conteúdo (Bardin, 2016). Conforme destaca Franco (2018), a análise de conteúdo

situa-se em um delineamento mais amplo da teoria da comunicação e tem como ponto de partida a mensagem, seja ela textual, verbal, silenciosa ou simbólica. Entretanto, a autora ressalta que essa mensagem está articulada às condições do contexto em que se inserem seus produtores. “Nesse sentido, a análise de conteúdo, assenta-se nos pressupostos de uma concepção crítica e dinâmica da linguagem” (FRANCO, 2018, p. 13).

De acordo com Bardin (2016), a análise de conteúdo é composta por três polos cronológicos, são eles: a) pré-análise; b) exploração do material; c) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

Necessário destacar que foi avaliada a necessidade de se solicitar informação adicional oriunda da administração pública/entidades beneficiárias dos recursos para elucidação de questões pontuais. Além disso, optou-se por introduzir sessão preliminar no questionário aplicado às organizações esportivas relativo ao perfil socioeconômico dos respondentes.

Por fim, com base em modelo elaborado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), foi proposta matriz avaliativa em formato de questionário para as entidades sob jurisdição do TCU, cujo objetivo pretendido é o de revelar o contexto geral das entidades em termos de transparência pública (para esse escrito, transparência ativa), com vistas a promover uma “competição administrada” salutar entre elas, por meio da constituição de protótipo de “ranking de interesse público”.

Também foram confrontadas as informações obtidas no contexto da imersão e registradas nos diários de campo com os dados colhidos via revisão bibliográfica e análise documental.

Desse modo, pretende-se que o conhecimento produzido induza níveis de transparência ativa cada vez melhores, e, para além do cumprimento de obrigatoriedade legal, também seja forjado o desejo de serem transparentes na gestão da coisa pública. Com base nesse mecanismo, espera-se aumentar o estoque de conhecimento disponível com relação à matéria, bem como criar condições qualificadas para o exercício do controle democrático da política pública esportiva brasileira.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os principais resultados da pesquisa empreendida no curso da imersão realizada no Tribunal de Contas da União por esta pesquisadora, com vistas a mapear os desafios à transparência e ao controle social no âmbito da política pública esportiva no Brasil.

Com tal propósito, foram inicialmente estabelecidos cinco objetivos específicos, a saber: i) detalhar a materialidade e a importância dos recursos públicos extraorçamentários (recursos de loterias) frente às demais fontes de recursos públicos; ii) identificar as entidades majoritariamente responsáveis pela execução da política pública esportiva de alto rendimento no Brasil, a partir de 2011; iii) identificar os condicionantes/constrangimentos normativos aos quais os recursos extraorçamentários repassados estão submetidos; iv) aferir o grau de transparência pública apresentado pelos portais oficiais das entidades esportivas quanto à execução dos recursos públicos lotéricos confiados; e v) avaliar se os mecanismos de controle social existentes são capazes de colaborar para uma execução transparente e responsável da política pública esportiva, em conformidade com os princípios constitucionais aplicáveis à gestão de recursos públicos.

Nesse sentido, cumpre informar que para alcançar os objetivos “i”, “ii” e “iii” optou-se pela análise documental como método de coleta de dados capaz de dar suporte às análises pretendidas, tendo estes sido abordados em três subseções específicas.

Já com relação aos objetivos “iv” e “v”, a coleta de dados foi realizada via análise documental, entrevistas semiestruturadas e questionário *on-line*, combinados com a análise de conteúdo, o que possibilitou cumprir os demais objetivos delimitados. Estes, por demandar análises mais complexas e aprofundadas, foram desdobrados em quatro subseções analíticas.

Desse modo, esta seção está dividida em sete subseções, quais sejam: 1) Representatividade dos recursos lotéricos para o financiamento do esporte; 2) Identificação das entidades beneficiárias dos recursos lotéricos; 3) Normativos aplicáveis à utilização dos recursos públicos pelas entidades beneficiadas; 4) Quanto à natureza pública dos recursos lotéricos e à necessidade de maior transparência e controle social; 5) Panorama atual de divulgação de informações pelas entidades beneficiárias dos recursos de loterias; 6) Avaliação quanto ao sigilo das informações esportivas sob custódia das entidades de natureza esportiva; 7) Sobre o controle atualmente exercido pelo Ministério do Esporte e pelo Tribunal de Contas da União sobre os recursos lotéricos.

Antes, porém, cabe tecer breves considerações quanto às respostas obtidas às questões socioeconômicas que introduziram o questionário *on-line* enviado às entidades beneficiárias dos recursos, além de apontamentos quanto às não-respostas.

Nos contatos prévios realizados com as entidades, bem como no termo explicativo encaminhado por ocasião do envio dos questionários, fora orientado que

este deveria ser respondido pelo dirigente máximo da entidade ou, no impedimento deste, por pessoa que detivesse elevado e abrangente conhecimento acerca da atividade da organização.

O questionário enviado às entidades beneficiárias dos recursos lotéricos era de participação facultativa, entretanto, continha a informação de que veiculava oportunidade de as organizações manifestarem-se quanto a tema de seu próprio interesse, já que o TCU se apropriaria das respostas e da análise ora realizada como mais um subsídio à estruturação de sua nova estratégia de fiscalização quanto aos recursos federais confiados às instituições (Anexo I). Dito de outro modo, o Tribunal se apropriaria dos resultados da pesquisa como fonte legítima e validada quanto ao posicionamento das entidades destinatárias dos recursos sob seu escopo de fiscalização. Resta informar que a observação participante, por meio da imersão realizada, foi iniciativa devidamente formalizada e autorizada pelo TC 035.079/2023-1 (administrativo).

Nesses termos, do universo de sete instituições pesquisadas, cinco informaram respostas válidas de acordo com a metodologia estabelecida. As duas instituições não respondentes enviaram correio eletrônico à pesquisadora, informando as razões pelas quais preferiam não responder ao questionário, dentre as quais destaca-se o trecho

Entidade 1

(...) já vínhamos interagindo com o TCU sobre o tema, inclusive com o envio de propostas, tanto ao Ministro Relator da IN pertinente ao tema, como à Secex responsável pela elaboração da nova versão.

Gostaríamos muito de poder contribuir com o seu trabalho respondendo o questionário proposto, **mas não nos sentimos à vontade para, de forma institucional, respondê-lo com o intuito de serem as respostas utilizadas para envio ao TCU.**

Caso seja possível contribuir somente com o seu trabalho, teremos o maior prazer em seguir, caso contrário, já tendo enviado as contribuições para aprimoramento da IN ao TCU, declinaremos da participação na pesquisa, sem prejuízo de mantermos a interlocução visando o aprimoramento dos meios de fiscalização. **(grifo meu)**

Entidade 2

CONSIDERANDO que “a pesquisa é uma oportunidade para que a instituição expresse seu ponto de vista e que este seja levado em consideração quando da elaboração do novo modelo de fiscalização das entidades esportivas pelo TCU”.

CONSIDERANDO que, de acordo com a questão 1, já é possível depreender que a pesquisa é direcionada a entidades esportivas (...)

Assim, muito embora (*identificação suprimida*) seja destinatária de recursos lotéricos, tal fato não altera sua natureza jurídica, assim como de nenhuma das múltiplas entidades, de diversas naturezas, que igualmente recebem recursos lotéricos, (...). Ou seja, a inserção (*identificação omitida*) na pesquisa, poderia comprometer o objetivo final do trabalho, **ao se colocar**

na pauta entidade de natureza diversa do escopo almejado, que são as entidades esportivas nacionais. (grifo meu)

No que concerne à colocação da Entidade 1, como por meio da análise documental realizada obteve-se acesso ao processo específico do TCU atinente à revisão das normas de acompanhamento e fiscalização das entidades esportivas (TC 018.158/2016-1, processo de reformulação de Instrução Normativa TCU nº 48/2004), de fato, a instituição propôs contribuição voluntária quanto à forma de fiscalização que considera adequada e aplicável às organizações receptoras de recursos lotéricos. Nesse sentido, o conteúdo da comunicação será analisado em momento oportuno, nos pontos em que dialogar com os aspectos objetos dessa análise.

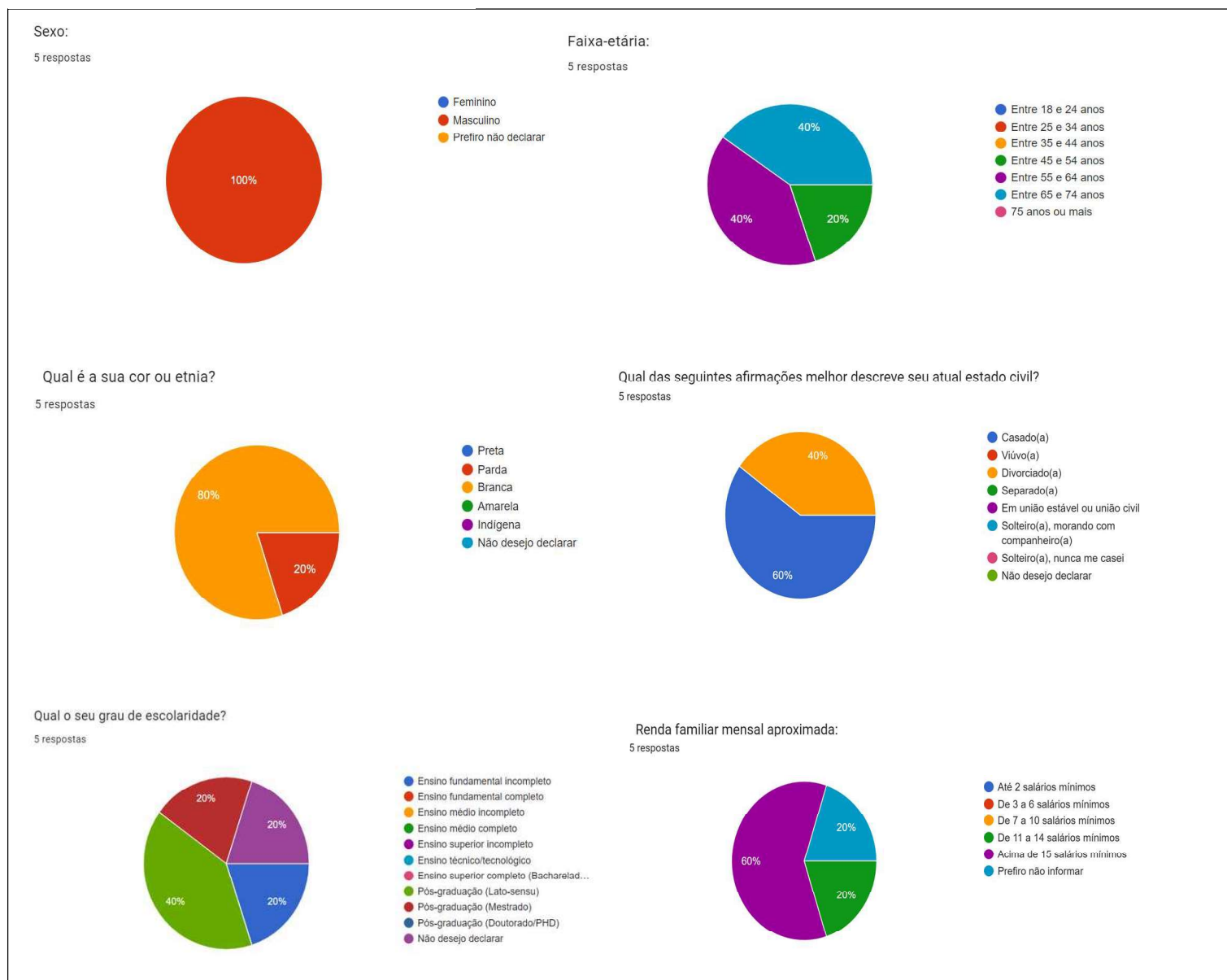
Já com relação à Entidade 2, acima mencionada, o correio encaminhado sugere que a instituição se esquivava do oferecimento de resposta apegando-se à literalidade do termo “entidades esportivas”, utilizado como forma de menção às instituições elencadas sob o escopo fiscalizatório do TCU, por força do art. 25 da Lei nº 13.756/2018, como bem informado no âmbito do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido submetido. Ademais, a literalidade do artigo não deixa dúvidas quanto à competência da Corte de Contas sobre os recursos lotéricos:

Art. 25. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalizará a aplicação dos recursos destinados **ao COB, ao CPB, ao CBC, ao CBCP, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes.** (Redação dada pela Lei nº 14.073, de 2020)

Ora, se o universo pesquisado inclui todas as entidades expressamente listadas no artigo supra, resta claro que o tema objeto de análise, qual seja, os obstáculos à transparência e ao controle social no esporte, sendo a instituição respondente beneficiária dos recursos lotéricos, direta ou indiretamente, ela faz parte do “sistema esportivo” idealizado pelo legislador, razão pela qual se faz destinatária de recursos federais condicionados às finalidades atinentes à política pública esportiva.

Superado esse ponto, passa-se à análise que antecede o tema central deste estudo, concernente ao mapeamento socioeconômico das entidades respondentes. Sinteticamente, obtiveram-se as seguintes informações:

Figura 2- Perfil socioeconômico dos respondentes



Fonte: Questionário on-line (“Google Forms”)

Breve análise das informações coletadas permite concluir a baixíssima diversidade expressa nas respostas, nas quais se obteve, por exemplo, a ausência de pessoas que se autodeclararam como do sexo feminino ou de pessoas pretas, amarelas ou indígenas.

A partir das respostas fornecidas, tem-se que a grande maioria dos dirigentes máximos das entidades ou aqueles que receberam delegação para responder a pesquisa em nome daqueles (e, portanto, tarefa de falar pela instituição), revela que a representação majoritária desse público é formada por indivíduos identificados como do sexo masculino (100%), acima de 55 anos (80%), brancos (80%), casados (60%), pós-graduado (60%) e com renda familiar mensal aproximada de 15 salários-mínimos (60%).

Tal cenário indica grande potencial à promoção de diversidade, por meio de iniciativas concernentes à inclusão de públicos diversos nos cargos de direção das entidades esportivas, a exemplo de mulheres e pretos. Importante mencionar que a NLGE trouxe preocupação e imperativos quanto à diversidade expressos em diversos artigos, a exemplo do contido no inciso IX do art. 36 (composição mínima de 30% de mulheres no Conselho Fiscal).

Nesse sentido, em estudos posteriores, caberia aprofundar a análise iniciada, a fim de alargar o escopo desse mapeamento, incluindo maior quantidade de cargos de gestão das entidades com o consequente planejamento de ações com vistas à inclusão de maior diversidade nos referidos cargos.

Superadas as análises preliminares, passe-se então ao desenho do cenário construído a partir da circularização do tema “Transparência e controle social no esporte”, foco precípuo deste trabalho.

4.1 Representatividade dos recursos lotéricos para o financiamento do esporte

Conforme evidenciado na seção “Referencial Teórico”, a política pública esportiva atualmente recebe financiamento oriundo de diversas fontes, a exemplo de recursos orçamentários, renúncias fiscais (como os oriundos da Lei 11.438/2006 – Lei de incentivo ao esporte), recursos extraorçamentários, termos de parceria/convênios com entes subnacionais, patrocínios estatais e privados, dentre outros mecanismos.

Em 2022, o maior volume de recursos para o esporte foi o proveniente de “gastos tributários”, categoria na qual são computadas as renúncias de receitas, totalizando um montante de aproximadamente R\$ 3,27 bilhões de reais. Em segundo lugar, situa-se o recurso extraorçamentário, proveniente dos patrocínios e do produto da arrecadação federal sobre loterias, sorteios e prognósticos, que no mesmo ano correspondeu a R\$ 1,01 bilhão de reais (cerca de 22% do total investido). Por último estão os dispêndios orçamentários federais, que em 2022 foram apenas da ordem de R\$⁴⁽⁰⁶⁾.

Mais recentemente, e muito em função de um orçamento reduzido e sujeito a mecanismos de contingenciamento, começou a se destacar uma nova e importante fonte de financiamento para o esporte: as emendas parlamentares. Até o momento, as emendas no orçamento podem ser de diferentes tipos: individuais (emendas “pix”, de comissão e de relatoria. Diante de um corte de 78,4% do financiamento da pasta em 2022, foram aprovadas 640 emendas individuais, totalizando R\$ 543 milhões de reais (CÂMARA DO DEPUTADOS, 2022).

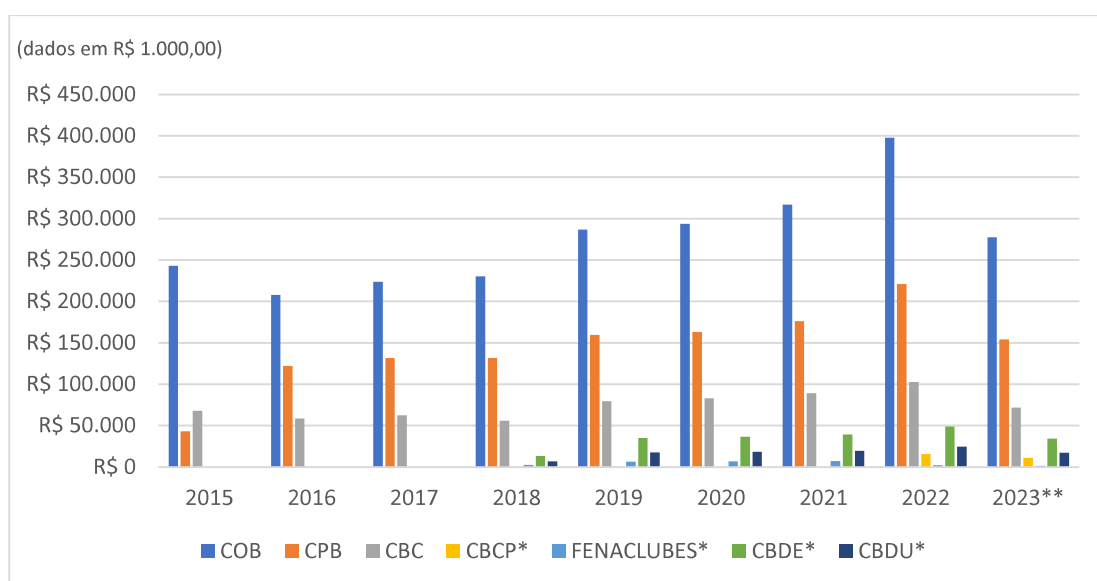
Embora não seja a fonte materialmente mais relevante, a perenidade e o arranjo relativo ao financiamento extraorçamentário do esporte, via distribuição de recursos lotéricos, ganha relevância considerável.

⁴ Fonte dos dados: Portal Transparência no Esporte da Universidade de Brasília, disponível em <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio> (consulta em nov.2023).

A Lei 13.756/2018 determina que a Caixa Econômica Federal repasse diretamente às entidades privadas beneficiárias os percentuais especificados das receitas lotéricas. Trata-se de transferência legal de recursos que, por sua natureza, não transitam pelos cofres públicos e, sendo assim, não estão sujeitos aos controles e publicidade típicos envolvidos nos gastos públicos orçamentários.

A série histórica de repasses sociais disponibilizados pela Caixa informa os recursos extraorçamentários repassados anualmente às entidades:

Figura 3 - Recursos Lotéricos anualmente repassados por entidade



Fonte: Caixa Econômica Federal, disponível em <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/RepassesSociais.aspx>. (acesso em nov./2023)

* Fenaclubes, CBDE e CBDU só passam a receber recursos a partir de 2018 e CBCP a partir de 2022.

** Valores acumulados até set./2023.

Em que pese a série histórica disponibilizada pela Caixa só informe os valores recebidos a partir de 2015, é possível notar o incremento da importância total repassada às entidades, bem como o incremento/manutenção dos valores individualmente recebidos, mesmo com a entrada de novos atores no rol de beneficiários. Além disso, trata-se do único recurso cujo fluxo é garantido às instituições anualmente, sem estarem sujeitos a mecanismos de contingenciamento.

4.2 Identificação das entidades beneficiárias dos recursos lotéricos

Ao longo dos anos, a legislação esportiva vem se modificando consideravelmente e introduzindo novos atores na dinâmica de distribuição dos recursos lotéricos. Após a campanha considerada desastrosa da delegação brasileira nas olimpíadas de Sydney/2000, na qual o Brasil não alcançou sequer uma medalha de ouro, foi publicada Lei Agnelo Piva (Lei 10.264/2001), reconhecidamente a legislação

que revolucionou o esporte brasileiro, por garantir um fluxo de recursos regular ao COB e ao CPB.

Originalmente, a alteração provocada no art. 56 da Lei Pelé, estabelecia que 2% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares fossem destinados ao COB e ao CPB, na proporção de 85 e 15%, respectivamente. Além disso, a Lei estabelecia que 10% desses repasses deveriam ser aplicados em desporto escolar e 5% em desporto universitário.

Mais adiante, a Lei 12.395/2011 altera novamente a Lei Pelé introduzindo a então Confederação Brasileira de Clubes - CBC no rol de contemplados com os recursos provenientes da exploração de loterias, mantendo, para as três entidades beneficiadas a obrigatoriedade de repassar 10% dos recursos auferidos à Confederação Brasileira do Desporto Escolar – CBDE e 5% à Confederação Brasileira do Desporto Universitário – CBDU.

Desse modo, o recorte temporal escolhido para este trabalho (a partir de 2011) reflete a entrada do terceiro maior ente privado no espectro das entidades beneficiárias, qual seja, o Comitê Brasileiro de Clubes - CBC. Ademais, fato de particular relevância também ocorrido em 2011 foi a publicação da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), cuja prescrição revoluciona e ratifica a disponibilização de informações à sociedade como direito, seja de forma ativa (espontaneamente) ou passiva (por provocação).

Se até então COB e CPB eram as únicas entidades de natureza privada que recebiam repasses diretos de loteria, podendo executar recursos direta ou indiretamente, via descentralização a entidades filiadas (como federações de modalidades olímpicas e paralímpicas), a entrada do CBC no rol de beneficiários introduz um novo nicho à dinâmica, com a possibilidade de descentralização sistemática de recursos lotéricos a clubes formadores filiados ao Comitê.

Já com a edição da Lei 13.756/2018, a CBDE, a CBDU e a Fenaclubes passaram a se beneficiar diretamente do produto de arrecadação das loterias federais. Finalmente, por meio da Lei 14.073/2020, o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos – CBCP foi incluído no referido rol.

As Secretarias Estaduais de Esporte ou órgãos equivalentes, bem como as entidades desportivas cessionárias do direito de uso de suas denominações, marcas, emblemas, hinos e/ou símbolos para exploração nas loterias não foram incluídas no escopo desta pesquisa em função de sua dinâmica própria e diferenciada de repasse dos recursos, conforme definido pela Lei.

A publicação da Nova Lei Geral do Esporte - NLGE (Lei 14.597/2023) sugere a possibilidade de entrada de novos no sistema esportivo (Sinesp), entretanto, em função dos inúmeros vetos que recaíram sobre a nova lei, com a não revogação completa dos dispositivos da Lei Pelé, e as indefinições quanto aos componentes desse novo sistema e, conseqüentemente, dos beneficiários dos recursos lotéricos, considerar-se-á como beneficiários dos recursos somente os elencados no art. 25 da Lei 13.756/2018, os quais estão sob a jurisdição fiscalizatória do TCU.

Por fim, é importante destacar que, regra geral, tais organizações são entidades do terceiro setor (entidades privadas e sem finalidade lucrativa), de natureza esportiva, geralmente revestidas de personalidade jurídica de associações privadas sem fins lucrativos. A única exceção quanto à natureza jurídica propriamente dita, é a Confederação Brasileira de Clubes – Fenaclubes, entidade sindical de 2º grau que representa a categoria econômica dos clubes esportivos de prática desportiva formal e não-formal.

4.3 Normativos aplicáveis à utilização dos recursos públicos pelas entidades beneficiadas

De acordo com o informado nos tópicos precedentes, a legislação aplicável às entidades beneficiadas com recursos de loteria é bastante mutante, tendo recentemente sofrido consideráveis alterações.

No que tange aos impactos que afetam a obrigatoriedade de divulgação de informações, identificam-se várias menções que informam diretamente os dados a serem divulgados ou que sugerem a necessidade de sua veiculação, inclusive como condicionante para o recebimento de recursos, independentemente à forma de transferência dos recursos. Passa-se então à análise da legislação propriamente dita.

Com relação à legislação esportiva específica, destacam-se os seguintes trechos da NLGE, relevantes para a compreensão deste tópico:

Art. 2º São princípios fundamentais do esporte:

(...)

Parágrafo único. Considerado o esporte como de **alto interesse social, sua exploração e gestão sujeitam-se** à observância dos seguintes princípios:

I - **transparência financeira e administrativa e conformidade** com as leis e os regulamentos externos e internos;

II - **moralidade** na gestão esportiva;

III - **responsabilidade social** de seus dirigentes.

(...)

Art. 12. O Sinesp será organizado com observância dos seguintes **princípios e diretrizes**:

I - esporte como **direito social**;

II - igualdade de condições para o acesso ao esporte;

III - **governança com base no princípio da gestão democrática e participação social**;

IV - **avaliação, controle social, acesso à informação e transparência da aplicação dos recursos públicos**;

(...)

Art. 14. **O Sinesp é integrado** pela União e pelos outros entes federativos que a ele aderirem, bem como pelos respectivos conselhos e fundos de

esporte e **pelas organizações que atuam na área esportiva**, de modo a formar subsistemas de acordo com cada nível de prática esportiva.

(...)

Art. 36. Somente serão beneficiadas com repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta e de valores provenientes de concursos de prognósticos e de loterias, nos termos desta Lei e do inciso II do **caput** do art. 217 da Constituição Federal, **as organizações de administração e de prática esportiva do Sinesp** que:

I - **possuam viabilidade e autonomia financeiras**, segundo demonstrações constantes de seus últimos balanços, bem como por declaração para esse fim firmada por seu dirigente máximo;

II - estejam em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas, mediante a expedição das respectivas certidões negativas, ou, na hipótese de refinanciamento, da respectiva certidão positiva com efeitos de negativa;

(...)

VI - **destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais**;

VII - **sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão**;

(...)

X - **estabeleçam em seus estatutos**:

a) princípios definidores de gestão democrática;

b) **instrumentos de controle social da prestação de contas dos recursos públicos recebidos**;

c) **transparência da gestão da movimentação de recursos**;

(...)

§ 2º **A verificação do cumprimento das exigências previstas neste artigo será de responsabilidade do Ministério do Esporte.**

(...)

§ 4º As organizações a que se refere o **caput** deste artigo deverão dar publicidade às seguintes informações:

I - cópia do estatuto social atualizado da organização;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da organização e **seus efetivos salários**;

III - **cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, e dos respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas**, na forma da legislação aplicável;

IV - **documentos e informações relativos à prestação de contas** e, no caso de organização que administra e regula a modalidade esportiva, **documentos e informações relacionados à sua gestão, ressalvados**, em qualquer caso, **os contratos comerciais celebrados com cláusula de confidencialidade**, sem embargo da competência de fiscalização do conselho fiscal e da obrigação do correto registro contábil de receita e despesa deles decorrente.

§ 5º As informações de que trata o § 4º deste artigo serão divulgadas **no sítio eletrônico da organização** e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede. **(grifos inseridos)**

Em que pese ainda exista certa celeuma acerca de quais entidades são componentes do atual sistema esportivo (Sinesp), a interpretação conjunta dos dispositivos da NLGE, acima transcritos, faz com que se adote o posicionamento que informa que as entidades beneficiárias dos recursos lotéricos, ao ter que obedecer ao prescrito no art. 36 da lei para serem elegíveis, estejam necessariamente contidas nesse sistema. Interpretação *contrario sensu*, culminaria num entendimento equivocado de que tais entidades ou não estariam mencionadas na NLGE ou que elas seriam beneficiadas incondicionalmente pelos recursos públicos, sem qualquer contrapartida, sendo que, qualquer das hipóteses, não parece minimamente proporcional ou razoável.

Ademais, ao ratificar o esporte como direito constitucionalmente garantido e caracterizá-lo como de alto interesse social, fica claro o desejo legislador em prover a transparência das informações atinentes à exploração e gestão esportivas, também aduzindo-lhe a observância de moralidade e responsabilidade social.

O art. 36 ainda traz uma série de imperativos normativos e fáticos aos quais as entidades devem se adequar, além da necessidade de divulgação de diversos documentos e informações atinentes à gestão transparente, a fim de possibilitar o exercício do controle social.

Sendo assim, o referido art. 36 sugere a superação de uma série de questões que outrora causavam controvérsias quanto à necessária publicidade, quais sejam: comprovação de que as entidades destinem a integralidade de seus resultados à manutenção e ao desenvolvimento dos objetivos sociais, dados econômicos e financeiros da entidade, bem como contratos e patrocinadores, documentação integral dos convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, documentos e informações relativas às prestações de contas, a relação nominal e atualizada dos dirigentes acompanhada de suas respectivas remunerações integrais, dentre outras exigências.

Ainda, explicita a obrigatoriedade de consignar em seus estatutos a base de suporte à transparência e participação social pretendidas, a exemplo de princípios definidores da gestão democrática e instrumentos de controle social quanto à utilização de recursos públicos, tudo isso por intermédio da divulgação nos sites oficiais das organizações, sob pena de verem suspensos os repasses públicos para as entidades enquanto não atenderem à integralidade dos dispositivos.

A Lei Pelé foi regulamentada pelo Decreto 7.984/2013, o qual foi recentemente alterado pelo Decreto 11.010/2022. Este Decreto foi fundamental para dissolução de controvérsia de entendimento causada por diversas revogações na Lei Pelé, que geraram dúvidas quanto ao escopo de aplicação de seus condicionantes. Dessa forma, quando o normativo traz a redação:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a [Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998](#), que institui normas gerais sobre desporto, e a [Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018](#), quanto à destinação de recursos de loterias às entidades desportivas.

[...] dissolve qualquer dúvida previamente existente acerca da sua aplicabilidade relativamente a qualquer tipo de recurso público repassado (transferências obrigatórias ou voluntárias), aplicando-se os requisitos estabelecidos, indistintamente, a quaisquer de seus beneficiários.

Sob a égide dos requisitos estabelecidos no art. 18 e 18A da Lei Pelé, o Ministério do Esporte conferia “certificação ministerial”, como condição para o recebimento dos recursos públicos, com base na Portaria 115/2018 do Ministério do Esporte. Importa salientar que a NLGE não revogou integralmente a Lei Pelé, fazendo com que ambos os instrumentos normativos coabitem o direito brasileiro.

Tendo a NLGE mantido com o Ministério do Esporte a responsabilidade pela verificação dessa elegibilidade quanto ao recebimento de recursos públicos por meio do § 2º do art. 36 (sejam repasses legais [lotéricos] ou transferências voluntárias), cumpre informar que ainda não foi regulamentada a forma como a pasta realizará a atribuição.

Também se faz importante mencionar o conteúdo da Portaria 341/2017 do Ministério do Esporte, que estabelece parâmetros para a utilização dos recursos públicos lotéricos com despesas de cunho administrativo. O normativo categoriza os possíveis objetos de gasto que podem ser enquadrados nessa modalidade, bem como define o limite de até 25% dos recursos repassados para o custeio desta categoria de despesas. Por fim, importa destacar que o *caput* da portaria vincula o permissivo para a realização das despesas com atividades meio das instituições ao cumprimento de metas até hoje não pactuadas.

Finalmente, a Portaria 166/2020, da então Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, regulamenta o art. 23 da Lei 13.756/2018, concernente à forma de apresentação do Relatório Anual de Aplicação de Recursos, exigindo quadros específicos para informação dos valores mensais arrecadados, os critérios de escolha ou seleção de cada entidade beneficiada (em caso de descentralizações) e a discriminação da utilização dos recursos em programas e projetos de desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, de participação em eventos esportivos e despesas administrativas.

Outrossim, a quantidade de menções e atenção dedicada pelo legislador relativamente ao tema “Transparência e controle social”, espalhadas por toda a NLGE, não deixa dúvida quanto à preocupação de instrumentalização da sociedade com informações qualificadas acerca de como são aplicados os recursos na política pública esportiva, independentemente da natureza jurídica do agente executor e sem que isso gere suposto conflito com os atributos de autoadministração conferidos às entidades. Cabe ainda mencionar outros trechos da NLGE que reforçam o ora defendido:

Art. 59. **São princípios da gestão na área esportiva**, sem prejuízo de outros preceitos correlatos:

(...)

II - **transparência**: consistente na disponibilização pública das informações referentes ao desempenho econômico-financeiro, gerenciais e pertinentes à preservação e ao desenvolvimento do patrimônio da organização;

III - **prestação de contas**: referente ao dever de o gestor prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de sua competência;

Art. 61. (VETADO).

§ 3º Sem prejuízo de outros requisitos previstos em lei e do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, as organizações esportivas de que trata o **caput** deste artigo **somente poderão obter financiamento com recursos públicos** ou fazer jus a programas de recuperação econômico-financeiros **se, cumulativamente, atenderem às seguintes condições**:

I - realizar todos os atos necessários para permitir a identificação exata de sua situação financeira;

II - apresentar plano de resgate, plano de investimento e plano de provimento de credores trabalhistas;

III - garantir a independência de seus conselhos de fiscalização e de administração, quando houver;

IV - **adotar modelo profissional e transparente**; e

V - apresentar suas demonstrações financeiras juntamente com os respectivos relatórios de auditoria.

(...)

Art. 64. Para os fins do disposto nesta Lei, gestor esportivo é aquele que exerce, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da organização, inclusive seus administradores.

Parágrafo único. É dever do gestor esportivo agir com cautela e planejamento de risco, atentando-se especialmente aos deveres de:

III - **informação: caracterizada pela necessária transparência dos negócios da organização**, com a obrigação de o gestor, sempre de forma imediata, informar os interessados sobre qualquer situação que possa acarretar risco financeiro ou de gestão, bem como de informar sobre eventuais interesses que possua e que possam ensejar conflito de interesse com as atividades da organização. **(grifo meu)**

Por fim, aduz-se a legislação federal que materializou, de forma mais inequívoca, a necessidade de divulgação das informações sobre os recursos públicos confiados aos agentes responsáveis por sua gestão, para concretização do direito de acesso à informação, constitucionalmente garantido pelo inciso XXXIII do art. 5º e pelo inciso II do § 3º do art. 37, qual seja: a Lei de Acesso à Informação – LAI.

Sendo assim, a LAI é considerada basilar, principiológica e fundamental para coroar a publicidade enquanto imperativo aplicável a qualquer agente a quem sejam confiados os recursos da sociedade, bem como corolário do princípio da transparência, que informa a publicidade das informações sobre a coisa pública a regra e o sigilo como exceção. Nesse contexto, destacam-se dois artigos da referida Lei, porquanto constituem a fundamentação para a tese argumentativa defendida nesta pesquisa:

Os dois primeiros questionamentos realizados tanto no âmbito das entrevistas quanto dos questionários⁵ visavam a avaliar a percepção presente das entidades beneficiárias quanto à natureza pública dos recursos federais legalmente destinados às suas atividades no espectro da política pública esportiva.

Com relação às respostas ao questionário, 100% das respondentes afirmaram que mesmo sendo instituições de natureza privada, pelo fato de receberem recursos públicos, deveriam possuir mecanismos de transparência ativa e passiva (80% informa concordar totalmente com a afirmação e 20% informar apenas concordar). Além disso, 100% delas também entendem que a gestão das entidades tem incorporado mecanismos de transparência e controle social ao longo dos anos (60% entende que a gestão incorporou mecanismos de transparência e controle social com bastante frequência e 40% entende que a incorporação se fez frequentemente).

Nesse sentido, as respostas oferecidas pelas entidades confirmam que, em seu entender, a natureza pública dos recursos acompanha a necessidade de *accountability* social dos valores confiados, independentemente da natureza privada das organizações, imperativo esse que exige a expressão uma gestão transparente, responsável e responsiva com relação ao uso de dinheiro público.

Além do mais, a interpretação sistêmica do arcabouço normativo informa que interpretação diversa não seria possível por pelo menos dois fatores, a saber: os condicionantes legais à aplicação dos recursos e a competência fiscalizatória expressa atribuída ao TCU.

O primeiro porque, ao repassar recursos às instituições, o legislador exige que sua aplicação ocorra exclusiva e integralmente em programas e/ou projetos específicos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, de participação em eventos desportivos e no custeio de despesas administrativas, conforme definido em regulamentação.

Não é difícil concluir que, ao condicionar a utilização dos recursos em determinadas categorias, a lei condiciona sua utilização, bem como define a obrigatoriedade de acompanhamento de tais iniciativas pelo Ministério do Esporte, com posterior avaliação do Conselho Nacional do Esporte, por meio da submissão de relatório anual de aplicação dos recursos àquela instância (§2º do art. 23 da Lei 13.756/2018).

A segunda razão que confere natureza pública dos recursos lotéricos é o fato de o art. 25 da Lei 13.756/2018 ter atribuído expressamente jurisdição fiscalizatória ao TCU, restando claro que cabe avaliação quanto à economicidade e efetividade do gasto federal.

⁵ 1) Historicamente, você concorda que a gestão das entidades esportivas no Brasil tem incorporado mecanismos de transparência e controle social?; e 2) Você concorda que entidades esportivas de natureza privada, que recebem recursos públicos, devem ter mecanismos de transparência ativa e passiva?

Tal aspecto ainda ganha particular contorno no contexto do terceiro setor (conceito utilizado aqui de modo amplo, abarcando instituições de diversas naturezas jurídicas como associações, ONGs e fundações), no qual

a *accountability* tornou-se fator de sustentabilidade, devido à grande concorrência por recursos financeiros e não-financeiros e aquelas que melhor atenderem às necessidades dos doadores por informações terão maior possibilidade de obtenção dessas receitas (MILANI FILHO, 2004, apud DOS SANTOS RODRIGUES, 2022).

Relativamente a este aspecto, Dos Santos Rodrigues et al. (2022) realizaram estudo no qual verificaram influência favorável e significativa da *accountability* na percepção de confiança pública, reputação, qualidade percebida e intenção de doação para as instituições sem fins lucrativos.

Em essência, sendo este setor composto por organizações cujos objetivos precípuos são sociais e não econômicos (regra geral, são entidades sem finalidade lucrativa), e complementar à atuação estatal na promoção de políticas públicas, elas deveriam ser as maiores interessadas em promover a transparência quanto ao uso de recursos públicos, como forma de garantir a perenidade do fluxo de valores para sua manutenção.

Ademais, tais organizações necessitam provar o uso adequado dos recursos, além de gerar retornos sociais à sociedade proporcionais à materialidade dos valores repassados (DOS SANTOS RODRIGUES et al., 2022). No caso das organizações beneficiárias de recursos lotéricos, é o próprio cidadão brasileiro seu maior financiador, cabendo a ele definir, por intermédio de seus representantes, tanto a escolha das instituições receptoras quanto o montante cabível a cada uma delas. Sendo assim, por ser o titular dos recursos, pode manter o financiamento às entidades atualmente contempladas, alterá-lo em termos quantitativos, ou mesmo retirar o apoio àquelas cuja atuação não esteja adequada aos princípios públicos norteadores da gestão eficiente do gasto ou que não entreguem os resultados esperados.

No que tange às entrevistas realizadas, o depoimento dos entrevistados quanto à natureza dos recursos lotéricos, bem como aos imperativos de transparência decorrentes disso, parece confirmar o ponto de vista defendido, conforme se observa nos trechos destacados:

Entrevistado 1

Sem dúvida nenhuma, o recurso lotérico... ele tem uma natureza indiscutivelmente pública na parcela que se refere a fomentar políticas públicas, né?

(...)

E, independente de ser gerido por uma entidade privada ou uma entidade pública, o recurso público demanda um tratamento tal que confira a transparência.

Entrevistado 2

Então, eu sou muito da bandeira da transparência, sempre fui, acho que essas entidades, elas têm uma função: ainda que organizações privadas, elas têm uma função social, né? E por isso que recebem o recurso público.

Então, se a gente olha nessa perspectiva, o recurso é público, ele é destinado porque deveria ter uma orientação sobre ele e ele deveria atender a política pública do esporte. Acho que esse que é, né, esse que era o desenho ideal, e aí, com isso, eu acho que a gente tem um... tem que ter esses instrumentos para poder questionar e demandar que seja utilizado da melhor forma ou da forma que atenda ali a sua comunidade.

Entrevistado 3

Eu acho que isso vem sendo aprimorado, isso vem sendo desenvolvido e eu atribuo muito isso ao próprio desenvolvimento legislativo nos últimos anos em relação a essas condições para receber recursos públicos (...)

(...) muitas dessas iniciativas foram no sentido de maior transparência e maior publicidade e maior eficiência na utilização dos recursos públicos, até porque isso é uma condicionalidade (...).

(...) estipulações que foram sendo acrescidas na legislação brasileira, mas, claro, também por um movimento (...) de cobranças de imprensa, enfim, de outros, de atletas, né?

Por fim, cabe mencionar trecho da fala do Entrevistado 3 que se harmoniza com os imperativos de controle social e transparência pública acima defendidos, principalmente diante de um cenário de recursos escassos e demandas infinitas, pondo em xeque tanto a escolha dos beneficiários quanto o montante atribuído a cada um dos atores que compõe o sistema. Assim sendo, seu posicionamento coloca questão fulcral a ser enfrentada principalmente pelo poder legislativo, como forma de legitimação social:

Aí eu coloco sempre um ponto (...) vou dar um exemplo aqui, tá, mas pode ser qualquer um, né? Mas por que, porque é que o CBC, ou CBDU, por que que essas entidades privadas é que foram escolhidas para receber recursos públicos? Então aí você tem um questionamento anterior, que é toda uma questão de lobby, enfim, toda uma questão anterior a qualquer tipo de controle (...). Entrevistado 3.

4.5 Panorama atual de divulgação de informações pelas entidades beneficiárias dos recursos de loterias

Relativamente à transparência ativa das entidades (divulgação de informações à sociedade por iniciativa própria) a confrontação das respostas obtidas nas entrevistas e questionários demonstram, claramente, uma divergência entre os atores envolvidos com a política pública esportiva.

Isso porque as entidades respondentes enquadraram seu nível de transparência ativa como muito alto (60%) ou alto (40%), enquanto os entrevistados, apesar de reconhecer avanços na temática, sugeriram que a transparência seria meramente “proforma”, tendo em vista constituir requisito obrigatório para a obtenção da certificação necessária ao repasse de recursos federais.

De fato, a legislação esportiva requer a divulgação de determinadas informações em seus sites oficiais para que obtenham certificação do Ministério do Esporte, tornando-os elegíveis ao repasse federal. Aqui cabe questão trazida com bastante ênfase pelos entrevistados, conforme se extrai do trecho a seguir, diante de entendimento do Entrevistado 2 quando perguntado sobre se a gestão das entidades tem incorporado mecanismos de transparência e controle social:

Genuinamente, não. Eles têm um incorporado a partir das... da própria 18a, né? Traz ali um pouco dos mecanismos, é... alguns mecanismos de governança, alguns mecanismos de transparência... esse é o fator principal que elas começam a publicar uma série de informações, mas ainda numa perspectiva, primeiro, de obrigação, segundo, elas tentam dar um recorte muito específico olhando para o que é o recurso público, ou no máximo, o recurso lotérico.

(...)

As entidades têm uma perspectiva clara, para eles, porque é de interesse deles, de que o recurso lotérico não é recurso público, então, é interessante exatamente para não ter que cumprir com todos esses requisitos de transparência, de governança, e essa é a briga ao longo dos anos, de como eles vêm tentando desconstruir essa questão de que recurso lotérico é recurso público, para então, ainda que eles tenham sido obrigados num primeiro momento, a avançar com a agenda... quando eu falo que não é genuíno, porque eles fazem, porque de alguma forma ainda se sentem um pouco obrigados. E o que eles estão fazendo nos bastidores e vem construindo uma narrativa ao longo do tempo é exatamente a desconstrução da ideia de que isso é recurso público, para não ter que prestar contas, para não ter transparência. Entrevistado 2.

Nesse ponto, cabe mencionar o trabalho de diagnose realizado pelo TCU quanto à disponibilização de informações nos portais oficiais das entidades na internet. A equipe responsável pelo trabalho (da qual fez parte esta pesquisadora) reuniu todo o contexto normativo que obriga à publicação de dados na internet, elencou informações consideradas de interesse social, combinadas com as exigências da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011), além de compilar as boas práticas encontradas no decorrer da avaliação dos portais. As avaliações específicas de cada uma das entidades quanto aos critérios estabelecidos estão reunidas nos autos do TC 004.983/2023-8.

Esse trabalho reconheceu a aplicabilidade da LAI às entidades beneficiadas por recursos lotéricos sob a fundamentação já exarada na seção “Referencial Teórico” e em conformidade com exigências já determinadas pelo Tribunal relativamente a instituições que gerenciam recursos extraorçamentários, como o Sistema “S” e os Conselhos de Fiscalização Profissionais, público para o qual o TCU já se pronunciou quanto ao escopo mínimo de informações que devem ser públicas e a forma de divulgação dessas informações.

Especialmente no universo analisado, considera-se possível a promoção de uma espécie de “competição administrada” entre as organizações, como uma forma de estímulo à transparência da gestão, visando à excelência dos serviços com a consequente responsabilidade social. Tal conceito, emprestado do campo privado da administração de empresas, foi aplicado no seio das discussões acerca da gestão

pública moderna, que enfocam os princípios relacionadas com o as práticas de administração. Logo, cada estrutura da máquina administrativa estatal, ou entidade financiada pelo Estado, deveria estabelecer um plano estratégico (definição de objetivos, sua tradução em metas e a escolha das principais políticas para alcançá-las), devendo ser responsabilizada por seus objetivos e pelo uso eficiente dos recursos utilizados para alcançá-los (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Importante aqui destacar que o intuito dessa “aproximação” ao campo da administração não possui a pretensão de abordar a faceta histórica da gestão pública que buscou entender os cidadãos como “clientes” ou meros “consumidores”, mas o de compreender o mesmo cidadão sob uma perspectiva democrática, no qual este é titular da coisa pública e por isso, conforme declarado na carta constitucional, deve ter direito de acessar livremente as informações custodiadas pelo Estado ou por seus agentes delegados. Nesse sentido também é que se deseja municiar o instrumental dos agentes de *accountability* (vertical, horizontal ou societal⁶) cada qual com sua abordagem, em prol da concretização da legitimação social e entrega de mais e melhores serviços públicos, independentemente do agente que o executa.

No contexto em que foi utilizado, o termo “competição administrada” visando à excelência, reduziria as despesas relacionadas ao controle envolvidas. Em que pese ainda não exista um Plano Nacional do Esporte ou documento equivalente no qual se possa alicerçar metas e indicadores de desempenho para as entidades, com conseqüente responsabilização, acredita-se ser possível de estabelecer uma saudável competição que estimule o desejo de serem instituições transparentes, por meio do estabelecimento de um índice de transparência pública, com o aprimoramento quanti e qualitativo, a reboque, das informações disponíveis à sociedade.

Sendo assim, não se furtando da responsabilidade atribuída ao órgão de controle externo, pelo contrário, por meio dele, estabelecendo informações qualificadas acerca das informações divulgadas pelas entidades, acredita-se que se possa impulsionar os mecanismos atinentes ao controle social do gasto realizado às custas dos recursos lotéricos.

Sem desconsiderar o mecanismo de obtenção de informações via transparência passiva⁷ (divulgação de informações sob demanda, em atendimento às solicitações recebidas), que possui um fator dificultador, qual seja, de o autor saber a forma correta de realizar os questionamentos para obter as informações desejadas, bem como o medo e constrangimento quanto à identificação (com suas possíveis represálias) muitas vezes ainda exigido pelas entidades para acesso aos dados, considera-se que a transparência ativa muito mais eficaz enquanto estratégia

⁶ De acordo com Carvalho e Carvalho, 2021, em regimes democráticos, a responsabilização de governantes pode se dar de três maneiras, sendo a última um desdobramento da segunda, a saber: a) *accountability* horizontal, que é exercida pelas agências estatais, como o controle exercido pelo TCU sobre a administração pública; b) *accountability* vertical, exercida de modo ascendente – da sociedade para o Estado, a exemplo do controle realizado via processo eleitoral; e c) *accountability* societal, controle realizado mediante participação social, por meio de ONGs, pressões midiáticas, como o jornalismo de denúncia.

⁷ Conforme sugerem os resultados da pesquisa, somados aos fatores mencionados, o mecanismo de obtenção das informações via transparência passiva (solicitação de informações) mostrou-se subutilizado, tendo em vista que 60% das entidades respondentes afirmaram que sua instituição não recebe muitos pedidos/solicitações de acesso às informações.

de implementação de uma gestão mais participativa no esporte. Cabe mencionar que estas constatações foram confirmadas pelas falas dos Entrevistados 1 e 2.

Dessa forma, a construção de um índice de transparência ativa e divulgação de dados no esporte, conforme será proposto na seção “Propostas de Intervenção”, inspirado em iniciativas já existentes na sociedade civil ou desenvolvida pela rede de controle, virá ao encontro do aprimoramento das informações sobre as gestões esportivas, conferindo maior permeabilidade aos interesses da sociedade que o financia, além de possibilitar a persecução pela excelência quanto ao uso eficiente dos recursos públicos.

Ademais, os dados coletados sugerem que não só “publicar” as informações é bastante para a publicização desejada, mas a forma como estão disponíveis fazem toda a diferença para a aprendizagem e exercício do controle social, conforme afirma o Entrevistado 2:

(...) o que a gente vê são mecanismos de cumprimento de transparência, assim, muito proforma sabe? Então disponibiliza lá, um documento em PDF... claro que hoje a gente já tem algum mecanismo para tornar isso uma ferramenta, não é para você conseguir ler esses dados, mas a gente sabe que no princípio da transparência, dados abertos é um outro conceito; relatórios acessíveis é um outro conceito, isso não existe nesse tipo nos sites dessas entidades.

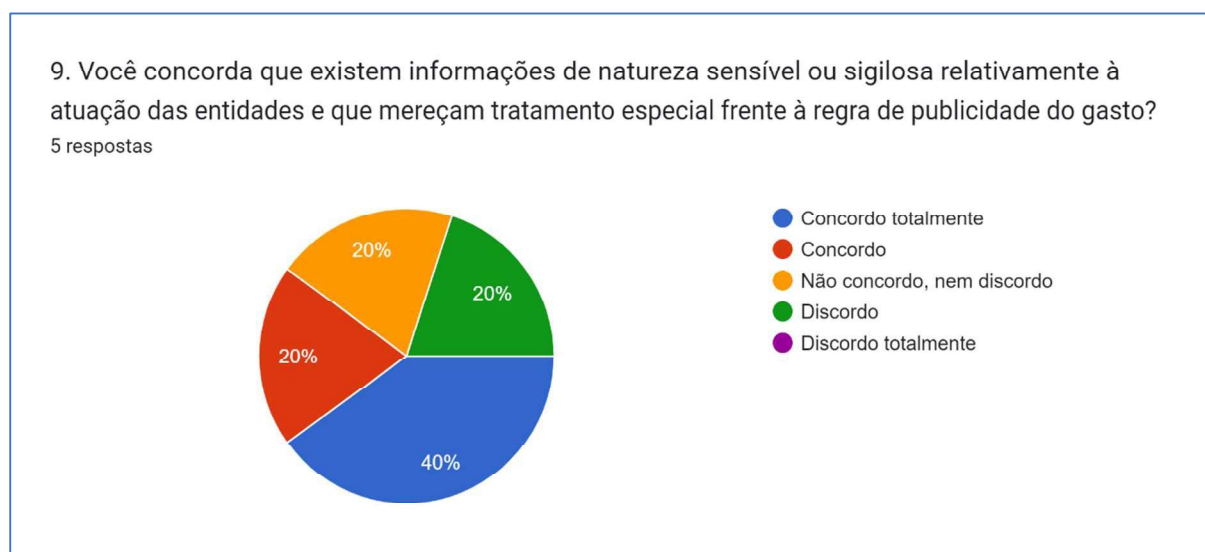
(...) sei da importância da transparência e o acesso às informações, de um acesso é qualificado, né? Então a gente tem que falar também em termos de acessibilidade, assim, às vezes essas informações... elas ficam ali muito escondidas nos sites, né? E essa sempre foi uma briga que eu tive, assim, olha isso daqui, tem que estar acessível, é acessível, significa que, quase que 2, 3 cliques da página inicial, no máximo... Entrevistado 2.

O relato trazido confirma que não basta a suposta publicação da informação no site oficial na internet, mas a sua disponibilização de fácil acesso é o que caracteriza, de fato, a democratização do direito de acesso à informação de interesse público. É nesse sentido que devem ser revistos tanto o conteúdo como a forma de publicação dessas informações e, nessa seara, as instâncias responsáveis pelo controle, no exercício de seu poder regulamentador, merecem dedicar esforços para construir modelo padronizado de divulgação das informações, que estabeleçam minimamente a categorização dos gastos por natureza financeira em nível de granularidade adequada, além da possibilidade de extração de relatórios gerenciais dos sites oficiais, conforme orientações de dados abertos.

4.6 Sigilo das informações esportivas sob custódia das entidades

Quando os sujeitos da pesquisa foram questionados sobre a existência de informações de natureza sigilosa, que mereçam tratamento diferenciado, houve posicionamentos distintos mesmo dentre os respondentes do questionário, no seguinte sentido:

Figura 5 - Questão relativa ao sigilo das informações realizada no questionário on-line



Fonte: Google Forms.

Adicionalmente, caso concordassem sobre a existência de informações de caráter sigiloso, foi-lhes questionado que tipo de informações seriam estas, bem como a justificativa sucinta quanto a esse atributo, ao que as respostas foram:

Respondente 1 (informou discordar da existência de informações sigilosas)

Sempre tem que haver forma de acompanhamento das ações do recurso público.

Respondente 2

O Estado selecionou determinadas entidades esportivas, privadas com autonomia de organização e funcionamento Constitucional (art. 271, I), reforçada pelo art. 27 da Lei 14.597/2023, para desenvolver o dever estatal de fomentar práticas esportivas formais e não-formais, como direito de cada um (art. 217, CF), e, para tanto, as irrigou com os recursos lotéricos da Lei 13.756/2018.

Sendo assim, é necessário distinguir o seguinte conceito para que seja possível responder à pergunta relacionada à “publicidade do gasto”: **os recursos lotéricos (oriundos da Lei 13.756/2018) devem ter ampla e irrestrita publicização (transparência à sociedade)**, já os recursos privados devem respeitar a publicização prevista pelo Estatuto Social da entidade (transparência ao corpo associativo).

No que tange à publicização ativa das informações relacionadas aos recursos lotéricos, **importante seja respeitado o sigilo das informações estratégico-esportivas** que possam individualizar atletas e/ou comissões técnicas dos clubes, pois, a transparência ativa nacional também possibilita consultas internacionais, dentro do cenário de competitividade em que o esporte está inserido. A competitividade e o revanchismo nacional e internacional, inerente ao segmento esportivo, deve ser ponderada quando da publicização de informações que possam comprometer não só as estratégias esportivas, mas também a preservação das entidades esportivas e o esporte em si mesmo.

Esclarece-se, ademais, que a importante restrição relacionada à publicização ativa de informações sensíveis não se confunde com a transparência passiva, **já que os órgãos de controle brasileiros devem ter**

acesso irrestrito às informações relacionadas aos gastos dos recursos lotéricos oriundos da Lei 13.756/2018.

Respondente 3

Contratos de patrocínios com empresas privadas por questões estratégicas de disputa de mercado; Gastos com recursos privados para proteger estratégia institucional de caráter privado; gastos com saúde e **dados que envolvam menores de idade**, público-alvo [identidade omitida].

Respondente 4

**Tudo que coloque um funcionário em risco.
(grifos inseridos)**

Nesse tocante, os entrevistados informaram que o caráter sigiloso das informações constitui hipótese absolutamente excepcional, marcadamente aplicável a aspectos restritos da estratégia esportiva (cuja divulgação possa vir a comprometer o resultado esportivo da modalidade⁸) ou atinentes ao direito à intimidade já resguardado pela legislação. Acerca disso, destacam-se os seguintes trechos:

Entrevistado 1

Eu acredito que existem aspectos de **estratégia esportiva** que têm que ser respeitados e que se forem tratados de maneira totalmente pública, podem prejudicar a atuação da entidade. Então, assim, isso é uma coisa que a gente tem que respeitar e tem que ter muita cautela na hora de forçar uma publicização de dados em determinadas situações. (...) E aí existe esse risco. (...) Mas em relação à **gestão financeira, administrativa, de contratos e tal. aí não acho que tenha nenhuma informação sensível não**, acho que tem que ser dada publicidade... **o dinheiro é público!** (...) Eu acho que poucos gastos estão afetos a essa natureza [estratégia esportiva] que possa vir a comprometer o desempenho esportivo das entidades relacionadas, né? A instituição, então, acho que tem que tem que tem que ter isso em mente. Mas isso não atinge a maioria dos gastos, muito pelo contrário. **Acho que a maioria dos gastos são gastos que não têm nenhuma sensibilidade não, que tem que ser publicizados.**

Entrevistado 2

(...) o que a gente entende que poderia ter alguma sensibilidade, são, por exemplo, os **contratos de patrocínio**, mas a gente está falando do recurso privado, então que certamente esses contratos já não são acessíveis. Esses dados já não são públicos, né? Então essa seria a única sensibilidade, porque às vezes é um acordo comercial ali que é tratado entre as partes. Mas no restante é a gente já ultrapassou algumas barreiras, né? Eu acho que, por exemplo, se tinha, antigamente, essa discussão da **transparência dos salários**, a gente ultrapassou, hoje já está dado, né, o que não é um tipo de informação sensível quando a gente tá falando do recurso público... eu acho que, enfim, essas informações. (...) Assim, olha, se você está dando um apoio ao atleta, não vejo isso com alto grau de sensibilidade, a não ser que você tenha, por exemplo, há casos específicos por conta de alguma doença que, né... acho que é a mesma questão dos dados sensíveis que a gente, que a legislação traz que você não precisa divulgar.

⁸ Exemplificativamente, a divulgação do salário pago a um técnico esportivo de notória especialização e resultados alcançados em determinada modalidade.

Entrevistado 3

(...) pensando aqui, eu não sei se, por exemplo, uma política de pagamento a técnicos, que é um valor alto, que precisa pagar a uma entidade específica, então se está oferecendo um valor muito alto com o técnico, você não quer mostrar para um concorrente, sei lá... técnico estrangeiro tem 2 países brigando, sabe? Talvez alguma coisa assim, mas **eu tenho dificuldade de pensar em alguma coisa sigilosa em relação a gastos do esporte.**

(grifos inseridos)

Diante de todo o exposto, considera-se que as respostas fornecidas pelas entidades respondentes somente ratificam o entendimento esposado pelos entrevistados, de que a regra deve ser a publicidade das informações e o sigilo restrito a casos bastante peculiares e pontuais. É claro que as hipóteses residuais acerca da necessidade de sigilo merecem atenção detida da rede de controle, a fim de que não haja normatização apressada e, em determinada medida, equivocada quanto ao escopo das informações que devam ser divulgadas.

De todo modo, é direito da sociedade o de compreender as motivações que informam o investimento massivo em um esporte e não em outro, por exemplo, o que só é possível com maior abertura e democratização dos critérios utilizados para os investimentos realizados, além da necessária avaliação quanto à suficiência ou não dos recursos para o esporte frente aos objetivos almejados pelo país.

4.7 Controle atualmente exercido pelo Ministério do Esporte e pelo Tribunal de Contas da União sobre os recursos lotéricos

Relativamente a esse aspecto, foi identificada inequívoca divergência de posicionamento entre entidades beneficiárias e agentes públicos entrevistados quanto à suficiência e adequação do Relatório Anual de Aplicação de Recursos (instrumento previsto pelo art. 23 da Lei 13.756/2018, pelo qual as entidades submetem ao “crivo” ministerial seus programas e projetos do ano anterior, para posterior avaliação do Conselho Nacional do Esporte – CNE).

Se por um lado todas as entidades concordam que o Relatório Anual de Aplicação de Recursos é um instrumento adequado e suficiente para o acompanhamento da utilização e comprovação dos gastos dos recursos lotéricos pelo Ministério do Esporte, os entrevistados foram enfáticos ao afirmarem que o atual modelo de acompanhamento ao qual as entidades estão submetidas não é adequado ou suficiente para a avaliação sobre como os recursos foram aplicados.

O Entrevistado 2, quando questionado quanto a esse ponto, revelou aspecto importante quanto à comprovação da efetividade do gasto:

(...) para mim o que eu acho efetivamente que a gente tem que ter uma mais do que isso. Claro, você tem isso, acho isso importante, tudo. Mas a falta desse **contrato de desempenho** que estava previsto lá atrás e hoje é o pacto federativo, chama hoje, mas esse **contrato**, pra mim ele é

fundamental, porque aí você vai efetivamente na atividade fim. “Olha, eu estou prevendo isso e vou tentar fazer isso.” Conseguiu? (...) então te respondendo diretamente a pergunta, eu acho que é importante, eu acho que ele é um instrumento que traz algumas informações sobre como esse dinheiro foi gasto, mas o que para mim é fundamental é você ter um contrato de desempenho, porque assim, você explicar o que você fez é sim, é fácil, o duro é você cumprir algumas coisas que você se comprometeu e em termos de recurso público para aquele gasto, entendeu? Porque se você não tem obrigação de resultado nenhum, é isso. Você fez é OK, fica todo mundo ruim, foi uma porcaria. A gestão foi ruim, não deu resultado. Foi tudo errado, ok, tudo bem, mas eu, eu, eu aqui, ó, eu apresentei [o relatório] tudo bem, mas você não tem compromisso com o resultado que o contrato desempenho traria. **(grifos inseridos)**

Tal aspecto foi reforçado pela fala do Entrevistado 2, que informou a insuficiência do instrumento previsto em lei:

Na verdade, **não era ele o único exclusivamente**, né?

(...)

eu acho que a gente teria que ter outros instrumentos, porque não adianta eu ter um relatório, que eu não tenho, talvez uma base de análise, né? Então eu vou analisar com base em quê? Qual era o planejamento inicial? (...) como é que eu vou dizer pra ele que o recurso foi bem ou mal utilizado se a gente não tem um parâmetro, se a gente, não tem ali, nenhuma... Qual era o meu objetivo? Qual foi o planejamento que foi pensado e aonde ele chegava? Então, quando a gente tinha, por exemplo, os **contratos de desempenho** que estavam previstos na legislação, mas que nunca foram implementados, era um mecanismo para a gente poder tratar um pouco dessa perspectiva, metas, objetivos... **(grifos inseridos)**

Fica fácil extrair conclusões acerca do ponto fulcral mencionado por ambos: a ausência de mecanismo capaz de aferir a efetividade do gasto faz com que o instrumento previsto para o acompanhamento das entidades seja inócuo à responsabilização seja pela ineficiência seja pelo uso inadequado do recurso, porque, além de não haver mecanismo de pactuação de resultados (com posterior mensuração das entregas), não há consequência para o uso indevido, inapropriado ou ineficaz.

Resta claro, pois, que o esforço na busca da transparência ativa é, inexoravelmente, a saída para o aprimoramento das informações à sociedade, de modo efetivo e qualificado. Aliás, no “mundo ideal” que se deseja alcançar, o mecanismo de transparência passiva seria muito residual, visto que grande parte das informações de interesse público já estariam disponibilizadas nos respectivos portais oficiais das entidades gestoras.

Se coaduna com esse entendimento o fato de que 100% das entidades respondentes à pesquisa concordaram que o acesso às informações pelo cidadão sobre como são executados os recursos é um aspecto importante para o exercício do controle social (60% concorda totalmente com a informação e 40% apenas concorda).

Entretanto, formalmente, o instrumento não é capaz de captar minimamente o modo como o recurso é aplicado, conforme destacou o Entrevistado 1 quando questionado sobre o relatório:

Não, não considero, não, muito sintético (...) ele é regulamentado para ser dessa forma. Mas, assim, não dá para você aferir uma gestão complexa de uma entidade no ano com um relatório muito de grandes números, de linhas gerais e tal.

(...)

Mas não acho suficiente. Não acho que tem que ser.

(...)

Depende do que mais é disponibilizado de forma aberta nos portais. Então, assim, se a gente tiver muita coisa, quer dizer, a gente vê tudo facilmente, acessível nos portais, você precisa, talvez nem precise desse relatório anual...

Já no que diz respeito à competência fiscalizatória exercida pelo TCU, a legislação informa que

Art. 25. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, fiscalizará a aplicação dos recursos destinados ao COB, ao CPB, ao CBC, ao CBCP, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes. (Lei 13.756/2018)

Art. 34. As organizações esportivas que receberem recursos oriundos da exploração de concursos de prognósticos, sorteios e loterias administrarão esses recursos em consonância com os princípios gerais da administração pública, podendo empregá-los diretamente ou de forma descentralizada por meio das organizações que compõem seus respectivos subsistemas, e serão fiscalizadas, nessa atividade, pelo Tribunal de Contas da União. (Lei 14.597/2023)

Nesse sentido, o TCU realiza a fiscalização das instituições de caráter esportivo com base na Instrução Normativa 48/2004 (IN TCU 48/2004). O Tribunal se utiliza desse instrumento fiscalizatório para disciplinar matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à sua jurisdição. Tal mecanismo, entretanto, à época em que foi formatado, aplicava-se tão somente ao COB e ao CPB, tendo em vista serem os únicos até então beneficiados pelos recursos lotéricos.

Em virtude das muitas alterações na legislação específica aplicável ao esporte, inclusive com a inserção de diversos atores na dinâmica de repasse dos recursos lotéricos, com a consequente inaplicabilidade prática da IN TCU 48/2004.

Assim sendo, o TCU se encontra atualmente sem um instrumento normativo próprio que regulamente a forma como essas entidades devam lhe prestar contas, uma vez que, embora constituam público jurisdicionado do Tribunal, não de adequam, conceitualmente, à definição trazida pela IN TCU 84/2020 de Unidades Prestadoras de Contas (UPCs).

A IN TCU 84/2020 estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento, e, em sendo as entidades beneficiárias pelos recursos lotéricos pessoas jurídicas de direito privado, requerem um instrumento normativo específico.

Consoante a falta de instrumentalização normativa atual, o TCU recentemente instituiu grupo de trabalho com vistas à construção de nova estratégia de fiscalização das entidades sob sua jurisdição, tendo já realizado mapeamento do atual cenário dos seus portais na internet quanto às exigências de transparência ativa para esse público, em linha com a diretriz de instrumentalização do controle social.

Tal esforço visa instalar sistemática fiscalizatória de acompanhamento contínuo das entidades, a exemplo do que já existe para as entidades componentes do Sistema “S” (Sesi, Senai, Senac...) e para os Conselhos de Fiscalização Profissional (CFM, CFO, CFC...), cujas naturezas dos recursos geridos se assemelham às naturezas dos recursos lotéricos.

O que se busca, de fato, é a assunção, por parte das entidades gestoras de uma abordagem que supere a perspectiva de *compliance*, e que a divulgação de informações seja verdadeiramente um entendimento daquilo que é público, oferecendo informação fácil e qualificada à parte interessada, sem necessidade de identificação ou motivação quanto ao acesso. O que importa é a transposição (a nosso ver, inexorável) da resistência ainda apresentada por certas entidades sobre a natureza pública de tais recursos, conforme apresentado no primeiro tópico dessa seção.

Infelizmente, é sabido que determinados grupos tentam se distinguir dos demais órgãos/entidades gestoras de recursos apegando-se ao formalismo de definições, fazendo valer a lógica da ação coletiva de Olson citado por Melo (2020), na qual pequenos e organizados grupos acabam sendo bem-sucedidos em convencer os legisladores quanto à aprovação de medidas que os favoreçam, mesmo que tal proceder vá na contramão dos interesses mais republicanos.

Nesse sentido, as evidências da literatura parecem dialogar como os depoimentos colhidos no âmbito desse trabalho, quando informam que o campo esportivo ainda não dispõe de métodos eficazes de accountability, sendo que “a estrutura do poder nessas entidades tem possibilitado a ação para desenvolvimento de práticas auto interessadas entre os gestores” (MARTINS; REIS, 2017).

As autoras ainda destacam, quando mencionam recentes escândalos no esporte largamente veiculados na mídia, que nas federações esportivas

(...) quem manda é o CEO, que não necessariamente é eleito e nem está sujeito a mecanismos de accountability perante seus representados, os consumidores do espetáculo esportivo, sem direito à voz e poder político de fato.

Isso significa que apenas exibir publicamente o balancete ainda não é garantia de uma gestão transparente e democrática. **Seria necessária a presença de um órgão de controle também e alguma forma de prestação de contas e responsividade.** Somente a presença do Conselho Fiscal também não seria garantia, uma vez que, em muitos casos, sua eleição é dada por uma chapa única e com relação intrínseca com a diretoria da federação. Segundo Ribeiro (2012), uma possibilidade seria outra espécie de conselho, cuja função não seria apenas fiscalizar, mas que teria poderes de decisão também, de modo a tornar-se interessante aos associados.

Tal estrutura de poder nas gestões esportivas tem servido para a geração de oportunidades de práticas corruptivas. Por mais que tais

práticas ainda não tenham sido completamente apuradas, emergiram diversas denúncias de clientelismo, patrimonialismo, desvio de recursos, compra de votos, favorecimento ilícito, dentre outras más condutas ou mesmo crimes (CHADE, 2015; JENNINGS, 2012; SIMSON e JENNINGS, 1998; YALLOP, 2002). (MARTINS; REIS, 2017, p. 22-23). **(grifo meu)**

As acepções supra não só deixam claro a necessidade de amadurecimento institucional das entidades esportivas como a ressaltam a responsabilidade das instâncias de controle em aprimorar o modelo existente, que não confere legitimidade de atuação dessas entidades frente ao anseio informacional da sociedade no que se refere ao fomento da política pública esportiva.

Por fim, mas não menos importante, destaca-se ponto verificado tanto no âmbito da pesquisa documental quanto das entrevistas realizadas, qual seja, o permissivo regulamentar de utilização de parte considerável dos recursos auferidos pelas entidades em despesas administrativas.

Quanto a esse aspecto, além dos pontos já destacados nesta análise de falta de clareza quanto à utilização dos recursos, verifica-se que, a possibilidade de gasto de até 25% dos recursos em despesas administrativas pelas entidades não veicula estímulo à sustentabilidade ou à economicidade das beneficiárias.

Ao contrário, os dados coletados sugerem que o limite fixado pelo art. 5º da Portaria 341/2017 do Ministério do Esporte constitui permissivo regulamentar para um gasto quase que indiscriminado, que comporta um espectro amplo de despesas, sem que sejam aplicados controles eficazes das instâncias de supervisão. Além disso, o referido normativo não especifica, com suficiente grau de detalhamento, as despesas que podem ser custeadas por essa rubrica.

Ademais, a NLGE traz acepções que “advogam” contra a dependência financeira das instituições com relação ao Estado, e, como consequência disto, contra a existência de percentual tão representativo reservado desse tipo de despesa, conforme se observa

Art. 36. Somente serão beneficiadas com repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta e de valores provenientes de concursos de prognósticos e de loterias, nos termos desta Lei e do inciso II do caput do art. 217 da Constituição Federal, as organizações de administração e de prática esportiva do Sinesp que:

I - **possuam viabilidade e autonomia financeiras**, segundo demonstrações constantes de seus últimos balanços, bem como por declaração para esse fim firmada por seu dirigente máximo;

II - estejam em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas, mediante a expedição das respectivas certidões negativas, ou, na hipótese de refinanciamento, da respectiva certidão positiva com efeitos de negativa;

(...)

Art. 33. As organizações esportivas constituir-se-ão como pessoas jurídicas de direito privado, **financiadas por meio das próprias atividades, admitido o seu fomento pelo poder público**, para a realização dos objetivos previstos no PNEsporte, bem como para a execução descentralizada de programas e ações públicos relacionados ao esporte.

Resta claro, pois, que o financiamento público às atividades administrativas das entidades beneficiárias deveria ser exceção e, por tal motivo, deveria ser demonstrado pelas entidades até como forma de legitimar a decisão alocativa do Estado Brasileiro no financiamento das suas atividades finalísticas. É nesse sentido que a informação, além de um direito, é um ativo de interesse tanto da própria entidade quanto da sociedade em geral, no acompanhamento dos investimentos públicos nessa seara de política pública.

É nesse sentido também, que a exigência de informações úteis e organizadas nos portais das entidades na internet não afronta a autonomia esportiva das entidades, na medida em que sustenta e legitima sua atuação. Ademais, caso haja ponderação e necessidade de privilegiar um só dentre o direito à informação sobre o uso de dinheiros públicos e a alegação de sigilo em aspectos claramente não albergados pelas hipóteses excepcionais da LAI, a opção parece ser clara.

Nesse sentido, o investimento em democracia participativa, principalmente via transparência ativa, que instrumentaliza o controle social para que desenvolva todo o seu potencial democrático, teria o condão de aprimorar a própria lógica da *accountability* ou a “responsividade” dos agentes, como preferem denominar os cientistas políticos.

Assim sendo, considerando-se a essência da LAI de que o uso dos recursos públicos, necessariamente, aduz imperativos aos gestores dos recursos, legitimando suas ações por meio do escrutínio público, muito possivelmente seriam reduzidos os nichos de obscurantismos que ainda recaem sobre os recursos lotéricos, levando a melhores decisões alocativas.

Considera-se que a gestão boa e regular dos recursos é a principal interessada na abertura dos dados, entendidos de forma ampla, pois a resistência em conceber tais recursos como públicos só contribui para aumentar a suspeição sobre a forma como são geridos.

Portanto, com relação à publicidade das informações de interesse público, considera-se fundamental a superação da perspectiva de conformidade da divulgação de informações nos respectivos portais oficiais, bem como alargar a compreensão sobre os benefícios de transparência. Além disso, é indispensável o envolvimento da sociedade, aproveitando os recursos tecnológicos disponíveis para o consumo de informações qualificadas, e que os dados e informações estejam disponíveis e atualizados, em formato simples e inteligível pelos cidadãos. Cabe, pois, aos órgãos e entidades estatais envolvidos com a fiscalização dos recursos lotéricos, a construção de uma estrutura de governança de transparência pública, que fomente a padronização e a transparência em prol da instrumentalização do controle e participação sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, foi possível construir um panorama geral dos desafios ainda existentes em termos da transparência aplicável ao esporte no Brasil, no que tange à utilização de recursos públicos federais extraorçamentários (produto da arrecadação de loterias) auferidos por entidades não governamentais, sem fins lucrativos, para implementação da política pública esportiva.

O primeiro desafio se revela contextual, na medida em que, pelo fato de não serem órgãos ou entidades públicos propriamente ditos, as instituições beneficiadas pelos recursos lotéricos realizam a divulgação de informações ainda numa perspectiva de *compliance*, como mera obrigação de elegibilidade para o recebimento dos recursos. Ademais, por não ser padronizado, o formato de disponibilização das informações, não favorece o exercício do controle social democrático.

O segundo desafio a ser enfrentado é o que diz respeito à definição das informações que devem ser disponibilizadas via transparência ativa. Partindo do pressuposto legal que informa a publicidade como regra e o sigilo como exceção, bem como da legislação específica, verificou-se que o conteúdo que talvez mereça algum tratamento especial (quanto à publicidade) é residual, sendo a maior parcela das informações passíveis de disponibilização à sociedade via portais oficiais das entidades.

O terceiro desafio é de natureza institucional, do qual decorre outro: o desafio de ordem procedimental. Atualmente, a Lei 13.756/2018 define o Ministério do Esporte como a primeira linha de controle, ao definir sua responsabilidade de análise quanto à ao uso dos recursos confiados, por meio do Relatório Anual de Aplicação de Recursos. Entretanto, em que pese as entidades beneficiárias em sua totalidade tenham reportado que consideram o instrumento adequado, os entrevistados foram unânimes em considerá-lo inadequado e insuficiente, tanto devido à sua característica de grandes números e formato auto declaratório quanto à inexistência de instrumento adicional no qual sejam fixadas e aferidas metas de desempenho, de modo que as instituições tenham compromissos de entregas sociais para garantia do fluxo de recursos para as entidades. A implementação desse mecanismo certamente subsidiaria decisões alocativas mais fundamentadas por parte dos agentes públicos responsáveis.

A mesma legislação também prevê expressamente que as instituições elencadas no art. 25 da Lei (COB, CPB, CBC, CBCP, CBDE, CBDU e Fenaclubes) estão sob a jurisdição do TCU. No entanto, embora formalmente possua definição de mecanismo fiscalizatório vigente para isso, qual seja, a IN TCU 48/2004, o referido instrumento se encontra consideravelmente defasado e, na prática, inócuo. Desse modo, torna-se flagrante a necessidade de revisão do instrumento e a construção de nova estratégia de fiscalização para esse público jurisdicionado, tendo em vista suas peculiaridades e a entrada de novos atores beneficiários ao longo dos anos.

O desafio procedimental, decorrente do acima exposto, é o que questiona: “Como os dados sob custódia dessas organizações serão disponibilizados para a instrumentalização do controle social?”. Considera-se que as instâncias responsáveis

pela supervisão ministerial bem como pelo controle externo devem se articular na formulação de estratégia sinérgica para fomento da transparência ativa das entidades. Nesse sentido, por meio de análise documental (legislação e avaliação realizada nos portais pelo TCU), formulou-se proposta avaliativa aplicável às entidades do art. 25 da Lei 13.756/2018, a partir de iniciativa já existente no Programa Nacional de Transparência Pública, conduzida pela ATRICON.

Entretanto, o desafio mais importante a ser enfrentado é o de ordem estratégica. Ao não possuir um “Plano Nacional do Esporte” ou instrumento equivalente, que informe objetivos e metas, bem como indicadores de desempenho que permitam acompanhar o desempenho das entidades pertencentes ao sistema esportivo, mesmo que incrementado o grau de transparência quanto ao fomento e à aplicação dos recursos, a sociedade não conseguiria exercer a plenitude do controle social democrático.

Caso persista o *status quo*, cada entidade beneficiada com recursos lotéricos continuaria a atuar de modo quase “autárquico” no âmbito de seu nicho de atuação, sem coordenação ou coerência entre as ações empreendidas. Assim, enquanto não houver um compromisso de entrega de resultados pelas organizações esportivas, ainda pouco se poderá fazer em termos de responsabilização pelo uso ineficiente dos recursos públicos.

Nesse sentido, é necessária uma ação tempestiva e intencional do Ministério do Esporte, no sentido de coordenar esforços para a construção um planejamento estratégico para a pasta, que defina uma atuação sistêmica dos atores envolvidos com a política pública e no qual os programas se articulem e façam sentido para o alcance de metas e objetivos institucionalizados. Ademais, no âmbito dessa iniciativa, além da participação das instituições pesquisadas, caberia um maior envolvimento das estruturas subnacionais responsáveis pela função esporte, uma vez que também são destinatárias de parcela da arrecadação dos recursos públicos lotéricos.

Propõe-se, ainda, que o TCU fomente a estruturação e a implementação de trilha de aprendizagem pelo ME para o aprimoramento das atuais capacidades administrativas dos beneficiários de recursos, já que o nível de amadurecimento institucional é diverso entre as entidades. Acredita-se que a capacitação em prol da transparência pública desejada, requeira, principalmente, aprendizagens que mobilizem conhecimentos que vão desde temas como “princípios administrativos aplicáveis à gestão de recursos públicos” até “processos de compras e contratações com recursos públicos”.

Ademais, em paralelo, sugeriu-se a articulação com os stakeholders já envolvidos com a temática de transparência e controle social democrático, a exemplo da própria rede de controle, das instâncias acadêmicas, organizações da sociedade civil, além de instâncias jornalísticas especializadas no assunto, para fortalecimento, ampliação e manutenção da iniciativa de transparência ativa.

Finalmente, chama-se a atenção para o desafio incidente sobre a formulação da legislação esportiva, que, por vezes, parece não refletir o anseio social por transparência com relação ao uso do dinheiro público. Nesse nicho de políticas públicas para o esporte, é muito clara a lógica da ação coletiva de Olson, por meio da

qual poucos e organizados grupos de interesse acabam logrando êxito em seus objetivos na pressão exercida sobre os legisladores.

Nesse aspecto, ao longo dos anos, verificou-se que algumas das alterações legislativas produzidas veicularam objetivos não necessariamente coincidentes com as demandas sociais por transparência; pelo contrário, em determinados aspectos podem ser considerados, inclusive, um retrocesso.

Diante deste cenário, é necessário que os representantes do povo compreendam que a democracia representativa, como o próprio nome diz, é uma delegação de competências para que os legisladores exerçam a vontade do povo em seu nome, sendo que estes também devem prestar contas de suas escolhas no exercício de seu mandato.

No entanto, também é preciso superar a lógica desse modelo que só “presta contas” por ocasião do processo eleitoral (de quatro em quatro anos), para um modelo de acompanhamento *pari passu* quanto à utilização dos recursos e isso só será possível como fortalecimento dos mecanismos da democracia participativa. Porém, para que tal projeto seja levado a cabo, há que se tornar pleno, primeiro, seu instrumento por excelência: a transparência ativa.

Dadas as correlações apontadas nesse trabalho que relacionam a falta de transparência com o uso indevido de recursos, conclui-se que o gestor diligente seja o maior interessado direto em comprovar a boa e regular gestão dos recursos públicos, uma vez que a transparência das informações legitima o uso adequado dos valores confiados.

Sendo assim, espera-se que o presente trabalho contribua para a superação das perspectivas formalistas e retrógradas que tentam justificar a falta de transparência das informações de interesse coletivo e geral. Todos devem ser conscientes de que a utilização de recursos caros à coletividade requer a contrapartida de prestar contas quanto ao seu uso adequado e quanto aos resultados alcançados, pois é a sociedade como um todo a que financia e permite sua utilização em seu nome.

Ademais, sugere-se a realização de estudos adicionais concernentes à futura expansão da iniciativa de transparência ativa para as entidades que recebem os recursos públicos via descentralização das entidades beneficiárias diretas dos recursos lotéricos, a exemplo de clubes, federações estaduais do desporto e federações das modalidades esportivas.

Por fim, tendo em vista a importância crescente das emendas parlamentares na função esporte (principalmente se comparado à materialidade do orçamento inicial atribuído ao ME), e o baixo nível de transparência com relação a esse mecanismo de transferência de recursos, considera-se bastante relevante a realização de estudos com vistas a mapear as particularidades desse instrumento.

Propostas de Intervenção

Em que pese não tenha sido objeto desse estudo, partindo do pressuposto de que exista razoável assimetria de capacidades operacionais e de maturidade institucional com relação à cautela que deve ser dispensada no uso de recursos públicos, sugere-se que o TCU estruture e conduza trilha de aprendizagem aos seus jurisdicionados do art. 25 da Lei 13.756/2018, concernente aos temas centrais aduzidos nesta pesquisa, a saber: princípios da administração pública; segregação de funções; processos administrativos de compras e contratações com recursos públicos; processos seletivos públicos, dentre outros.

Ademais, sugere-se a validação interna quanto à estrutura avaliativa proposta para as entidades beneficiárias dos recursos lotéricos (Apêndice II), conforme adaptação produzida a partir do modelo avaliativo “Radar de Transparência Pública”, conduzido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).

Confirmada a oportunidade e conveniência de sua aplicação para o referido público jurisdicionado ao TCU, considera-se relevante a realização da autoavaliação das entidades com posterior validação pelo corpo técnico do Tribunal responsável por essa clientela, a exemplo do mecanismo já realizado para órgãos e entidades públicos.

Paralelamente, propõe-se o reforço da articulação institucional, por meio da parceria já desenvolvida no âmbito da ATRICON, para a consolidação e expansão de modelo avaliativo às entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos federais e, portanto, estão sob o escopo fiscalizatório do TCU.

Por fim, sugere-se a publicação da iniciativa no site institucional do TCU, bem como sua disseminação a toda a rede de controle, à academia, bem como às esferas jornalísticas, para que o projeto tome “fôlego” e alcance seu mais objetivo: a instrumentalização do controle social.

6 REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, p. 168-176, 2004.

ALVES, Cássio Guilherme. **O papel do controle social no combate ao fenômeno da corrupção.** Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14671/3096>. Acesso em: 10 jul. 2023.

ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante: coleção pesquisa qualitativa.** Bookman Editora, 2009.

ARAUJO, Silvana Martins de. **Controle democrático da política esportiva brasileira: um estudo sobre o Conselho Nacional do Esporte.** 2016.

ATRICON. **Programa Nacional de Transparência Pública - Cartilha.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/3d-flip-book/cartilha-programa-nacional-de-transparencia-publica/>. Acesso em 18 nov. 2023.

BARBOSA, Oriana Piske; SARACHO, Antonio Benites. Estado Democrático de Direito: superação do Estado Liberal e do Estado Social. [S. l.]. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRETO, A. De A. **A questão da informação.** Revista São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, v 8, n 4, 1994.

BERHING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** 2003.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte**, v. 12, n. 133, 2013.

BOVENS, M. Information Rights: **Citizenship in the Information Society.** Journal of Political Philosophy, n. 10, p. 317-341, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013.** Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, e a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, quanto à destinação de recursos de loterias às entidades desportivas. Brasília, 8 abr. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Lei/L14597.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, 24 mar. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. [S. l.], 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, dentre outros assuntos. Brasília, 12 dez. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13756.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023.** Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, 14 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14597.htm. Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Portaria Ministério do Esporte nº 341, de 15 de dezembro de 2017.** Estabelece parâmetros de utilização de recursos públicos para realização de despesas administrativas necessárias ao cumprimento das metas pactuadas pelo COB, o CPB, o CBC e suas entidades filiadas. Brasília, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-341-de-15-de-dezembro-de-2017-esporte>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria Ministério do Esporte nº 115, de 4 de abril de 2018.** Regulamenta o procedimento de verificação, pelo Ministério do Esporte, do cumprimento das exigências previstas nos art. 18, art. 18-A, art. 22, art. 23 e art. 24 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e do art. 19 do Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013. Brasília, 4 abril 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/servicos/editais/arquivos/arquivos-certificacoes-18-e-18-a/portaria-115-consolidada-agosto-2020.pdf/view>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. **Portaria Ministério do Esporte nº 166, de 12 de dezembro de 2020.** Regulamenta o disposto no art. 23 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Brasília, 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portaria/portaria-no-166-de-6-de-fevereiro-de-2020>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Mare, 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU – Plenário nº 699/2016.** Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A699%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 23 abril 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm#:~:text=Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20\(accountability\)%20%E2%80%93%20responsabilidade%20de,atividades%20\(ABNT%2C%202010\).](https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/gestao-de-riscos/glossario.htm#:~:text=Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o%20(accountability)%20%E2%80%93%20responsabilidade%20de,atividades%20(ABNT%2C%202010).) Acesso em: 13 abril 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 48/2004**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/NUMNORMA%253A48%2520ANONORMA%253A2004%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0 . Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 84/2020**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/ato-normativo*/TIPO%253A%2528%2522Instru%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Normativa%2522%2529%2520NUMATO%253A84%2520NUMANOATO%253A2020/score%2520desc/0. Acesso em: 23 abril 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRAVO, Maria Inês; MENEZES, Juliana Souza Bravo de. **Participação popular e controle social na saúde**. Cadernos de Saúde, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 29-34, set. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, p. 391-410, 2008.

CABRAL NETO, Antônio. **Democracia: velhas e novas controvérsias**. Estudos de Psicologia, Natal, v. 2, n. 2, p.287-312, jul. 1997.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamentos de Turismo, Cultura e Esporte contam com emendas individuais para recomposição. Agência Câmara de Notícias, 6 dez. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/925479-orcamentos-de-turismo-cultura-e-esporte-contam-com-emendas-individuais-para-recomposicao/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE GRAVATÁ. **Portal da Transparência da Controladoria Legislativa Municipal**. Disponível em: <https://transparencia.gravata.pe.gov.br/app/pe/gravata/2/marcos-importantes-no-brasil>. Acesso em: 28 abril 2023.

CARNEIRO, Alexandre de Freitas; OLIVEIRA, Deyvison de Lima; TORRES, Luciene Cristina. Accountability e prestação de contas das organizações do terceiro setor: uma abordagem à relevância da contabilidade. **Sociedade, contabilidade e gestão**, v. 6, n. 2, 2011.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. 2018. 385 f., il. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARNEIRO, F. H. S. et al. O financiamento federal do esporte de alto rendimento no Ciclo Olímpico e Paralímpico Rio 2016. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 43, p. e031919, 2021.

CARVALHO, V. R.; CARVALHO, C. R. Democracia, desenvolvimento e accountability no plano local: estudo sobre as prestações de contas dos municípios piauienses. **Revista do Direito Público**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 101–122, 2021. DOI: 10.5433/1980-511X.2021v16n3p101. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/38291>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CELLARD, André. **A análise documental**. In.: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa. 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU, 2011. 26 p.

CORREIA, Valéria. A Relação Estado/Sociedade e o Controle Social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p. 148-178, mar. 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre Cidadania e Modernidade**. Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-25, set. 1997.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAGNINO, E. OLVERA, A.J., PANFICHI, A. (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, Campinas, Unicamp, 2006. 501 p.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. Revista dos Tribunais, 1984.

DE MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 204, p. 269-285, 2014.

DE MORAIS, Jose Luiz Bolzan; BARCELOS, Guilherme Rodrigues Carvalho. Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS) Curso de Pós-Graduação em Direito Mestrado em Direito – 2016/2 **Teoria do Estado Contemporâneo**.

DOS SANTOS RODRIGUES, Adriana et al. O efeito da adoção do accountability no contexto das organizações sem fins lucrativos: um experimento no Brasil. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, v. 13, n. 3, p. 278-299, 2022.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

EIRÃO, Thiago Gomes; LEITE, Fernando César Lima. O acesso à informação pública no contexto mundial: um panorama preliminar segundo à classificação global de direito à informação. **Informação & Informação**, v. 23, n. 2, p. 236-258, 2018.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2018.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt. **Controle da corrupção: caminhos para a política pública de controle a partir das contribuições da teoria procedimental da democracia contemporânea**. 2014. 292 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. **Como elaborar projetos de pesquisa**, v. 4, n. 1, p. 44-45, 2002.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Trad. Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paideia, 1987.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. **A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação**. 2020.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016.

MARTINS, Mariana Zuaneti; REIS, H. H. Poder, transparência e democracia nas gestões esportivas. **Movimento é vida. (Background Paper for the “Movimento é vida: Atividades físicas e esportivas no Brasil” report)**, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano do Brasil, 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELO, Juliana. Regulação do lobby no Brasil: Reflexões a partir da Teoria dos Grupos de Mancur Olson. **Journal of Law and Regulation**, v. 6, n. 1, p. 164-181, 2020.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. In: **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 1992. p. 269-269.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MÓNICO, Lisete et al. **A Observação Participante enquanto metodologia de investigação qualitativa**. CIAIQ 2017, v. 3, 2017.

NEGRI, Fabiana Luiza. Sociedade Civil e Participação Civil e Participação Democrática: os Conselhos Municipais de Assistência Social enquanto espaços de disputas de interesses populares. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

OLIVEIRA, Rodrigo Ferreira. A contra-reforma do Estado no Brasil: uma análise crítica. **Revista Urutágua**, n. 24, p. 132-146, 2011.

PAES, Eneida Bastos. A influência internacional na construção do direito de acesso à informação no Brasil. **Direito Público**, v. 9, n. 48, 2012.

RIBEIRO, Renato Janine. **A democracia**. 2001.

ROSA, Carla Buhner Salles; LUIZ, Danuta E. Cantoia. Democracia: tipologia, relações e expressões contemporâneas. **Revista Aurora**, v. 4, n. 2, 2011.

SMANIO, Gianpaolo Poggio et al. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. **Interfaces Científicas-Humanas e Sociais**, v. 4, n. 3, p. 83-96, 2016.

SOARES, Erika Scheeren. **Limites e possibilidades do controle social democrático: o Conselho Estadual de Assistência Social do Rio Grande do Sul (CEAS/RS) em perspectiva**. 2008. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

SOARES, Livia Ferreira Maioli. Os Estados liberal e social nas constituições brasileiras no tocante à ordem econômica. **Confluências| Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v. 13, n. 2, p. 110-130, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

TEIXEIRA, Janice Flora Silva. **Accountability e Transparência nas Organizações Sem Fins Lucrativos: Estudo de Caso Múltiplo**. 2021. Tese de Doutorado. Instituto Politecnico do Porto (Portugal).

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K. *Research Methods in Physical Activity* 3rd Edition Champaign. **IL: Human Kinetics**, 1996.

UNB. **Portal Transparência no Esporte da Universidade de Brasília**. Disponível em: <http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/inicio>. Acesso em: 23 abril 2023.

VALENTE, A. P. M. A. **Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária**. São Paulo: Annablume, 2004.