

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer

Rosângela Gomes Pinali

**FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE ESPORTE E LAZER NO
BRASIL: 1995 - 2016**

Belo Horizonte
2019

Rosângela Gomes Pinali

**FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS FEDERAIS DE ESPORTE E LAZER NO
BRASIL: 1995 – 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos do Lazer.

Orientador: Luciano Pereira da Silva

Belo Horizonte
2019

M827a Pinali, Rosângela Gomes
2017 Financiamento dos programas federais de esporte e lazer no brasil: 1995 - 2016.
[manuscrito] / Rosângela Gomes Pinali – 2019.
158 f., enc.: il.

Orientador: Luciano Pereira da Silva

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

Bibliografia: f. 138-158

1. Lazer - Teses. 2. Políticas públicas – Teses. 3. Esportes – Teses. I. Silva, Luciano Pereira da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Danilo Francisco de Souza Lage, CRB 6: n° 3132, da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG.



Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer
Email: ppgiel@eefito.ufmg.br Telefone: (31) 3409-2335



ATA DA 149ª DEFESA DE DISSERTAÇÃO

ROSÂNGELA GOMES PINALI

Às 14h00min do dia 29 de julho de 2019 reuniu-se na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Programa para julgar, em exame final, o trabalho “*Financiamento dos Programas Federais de Esporte e Lazer no Brasil: 1995 - 2016*”, requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para a candidata, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa da candidata. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença da candidata e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Membros da Banca Examinadora	Aprovada	Reprovada
Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (orientador)	X	
Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama (UFMG)	X	
Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde (UNB)	X	

Após as indicações a candidata foi considerada: aprovada

O **resultado final** foi comunicado publicamente, para a candidata pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 29 de julho de 2019.

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva

Prof. Dr. Helder Ferreira Isayama

Prof. Dr. Pedro Fernando Avalone de Athayde

Ao meu esposo e filhos,
pelo apoio, incentivo
e por estarmos juntos na mesma caminhada.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Luciano Pereira da Silva, meu orientador, por acreditar que é possível. Pela parceria, apoio, orientações, paciência e amizade;

Ao PPGIEL pela oportunidade, aos professores que me conduziram nessa caminhada e ao Danilo que me auxiliou e incentivou desde a preparação do projeto de pesquisa até a conclusão desse trabalho;

Ao Prof. Pedro Fernando A. Athayde e Profa. Luciana Assis Costa pelas contribuições apresentadas na etapa de qualificação do projeto de pesquisa;

À Profa. Cristiane M. Drumond de Brito pela valiosa contribuição e apoio na escolha do tema;

Aos ex-diretores da EEEFTO, Prof. Sérgio Teixeira da Fonseca e Prof. Herbert Ugrinowitsch, que apoiaram esse trabalho e proporcionaram as condições para que ele se realizasse e aos diretores, Prof. Gustavo Pereira Côrtes e Profa. Lygia Paccini Lustosa, pela compreensão e apoio à minha necessidade de afastamento para conclusão desse estudo;

Aos colegas da turma de mestrado, com quem muito aprendi e compartilhei ótimos momentos;

Às colegas da biblioteca, pelos esclarecimentos e paciência, em especial, à Sandra Barroso, pelas valiosas sugestões ao projeto;

À Luciene Souza pelo incentivo quando o mestrado estava apenas no campo das ideias, às amigas Jeice Ignácio e Tânia Lage pelo apoio e contribuições ao trabalho e a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desse estudo.

RESUMO

Este trabalho investiga o montante de recursos aplicados, via orçamento da União, em políticas de esporte e lazer no período de 1995 a 2016, procurando compreender a forma como o tema foi tratado pelo poder público e quais fatores justificaram a prioridade dos investimentos nesse período. Nesse sentido, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa de cunho quantitativo-qualitativo. Com base em pesquisa documental sobre a execução orçamentária dos programas e projetos desenvolvidos pelos governos, relaciona o montante investido com o contexto político e administrativo das gestões realizadas no período e problematiza se o investimento público federal em esporte e lazer contribuiu para a efetivação de uma política de garantia de direitos. Mediante coleta de dados no Portal da Câmara de Deputados e do SIGA Brasil, foi possível perceber que a distribuição orçamentária do período revelou grandes oscilações, ora com privilégio ao esporte de participação e educacional, ora priorizando o EAR. Como ponto de partida, destaca-se a reforma administrativa empreendida no período FHC que reduziu a participação do Estado no provimento de políticas sociais. A partir daí e durante os governos Lula e Dilma, a principal limitação observada originou-se na prática de contingenciamento de recursos e na baixa execução orçamentária dos programas. No primeiro mandato de FHC não foi possível definir, por meio dos dados coletados, a prioridade do governo. Já no segundo, verificou-se que a maior parte dos recursos autorizados foi gasto no programa Esporte Solidário. Quanto ao governo Lula, as ações foram direcionadas, a princípio, prioritariamente, ao esporte de participação e ao educacional, por meio dos programas PELC e PST. A partir de 2007 e durante o governo Dilma, tendo realizado os Jogos Pan-americanos, o foco passou a ser a preparação e realização dos grandes eventos esportivos, com o objetivo de projetar a imagem do Brasil no cenário internacional, perspectiva também aspirada pelo governo FHC. Nesse sentido, ainda que a CF88 represente um marco legal importante, o que se verifica em determinados períodos é uma maior alocação de recursos no EAR, privilegiando os interesses de grupos detentores do poder econômico em detrimento das ações de esporte e lazer voltadas para as necessidades sociais. Essa mudança de trajetória, contraria e desrespeita os preceitos da Carta Magna que determina no parágrafo II do Art. 217 a destinação de recursos públicos prioritariamente para o desporto educacional e apenas em casos específicos, para o desporto de alto rendimento.

Palavras-chave: Esporte. Lazer. Financiamento. Política pública.

ABSTRACT

This study investigates the amount of resources applied, through the budget of the Union, in sports and leisure policies from 1995 to 2016, trying to understand the way the theme was treated by the public power and what factors justified the priority of investments in this period. In this sense, the study is characterized as a quantitative-qualitative research. Based on a documentary research on the budget execution of the programs and projects developed by the governments, it relates the amount invested with the political and administrative context of the managements carried out during the period and questions whether the federal public investment in sports and leisure contributed to the accomplishment of a policy of guarantee of rights. Through data collection in the Portal of the Chamber of Deputies and SIGA Brasil, it was possible to perceive that the budgetary distribution of the period revealed great oscillations, sometimes with privilege to the sport of participation and educational, or prioritizing the EAR. As a starting point, we highlight the administrative reform undertaken during the FHC period, which reduced the State's participation in the provision of social policies. From then on and during the Lula and Dilma governments, the main limitation observed originated in the practice of contingency of resources and in the low budget execution of the programs. In the first mandate of FHC it was not possible to define, through the collected data, the government's priority. In the second, it was verified that most of the authorized resources were spent in the Solidarity Sport program. As for the Lula government, the actions were directed, in the beginning, primarily, to the sports of participation and educational, through the programs PELC and PST. Since 2007 and during the Dilma government, the Pan American Games was focused on the preparation and accomplishment of major sporting events, with the objective of projecting the image of Brazil on the international scene, a perspective also aspirated by the government FHC. In this sense, even though the CF88 represents an important legal framework, what happens in certain periods is a greater allocation of resources in the EAR, privileging the interests of groups holding the economic power to the detriment of the actions of sport and leisure geared to the needs social rights. This change in trajectory contradicts and disrespects the provisions of the Charter that determines in paragraph II of Article 217 the allocation of public resources primarily for educational sport and only in specific cases for high-performance sport.

Keywords: Sport. Leisure. Financing. Public policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Representação gráfica da comparação entre os valores autorizados e liquidados dentro das funções educação e cultura e desporto e lazer no período de 1995 a 1999	78
Gráfico 2 –	Comparação em percentual dos valores autorizados no período de 2000 a 2003 dentro da função desporto e lazer	85
Gráfico 3 –	Comparação em percentual da execução orçamentária dos programas no período de 2000 a 2003 dentro da função desporto e lazer	86
Gráfico 4 –	Comparativo da execução orçamentária dos principais programas no período de 2004 a 2007 dentro da função desporto e lazer	104
Gráfico 5 –	Comparação em percentual do orçamento autorizado aos programas no período de 2008 a 2011 dentro da função desporto e lazer	107
Gráfico 6 –	Execução orçamentária dos principais programas no período de 2008 a 2011 dentro da função desporto e lazer	107
Gráfico 7 –	Comparação em percentual do orçamento autorizado aos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função desporto e lazer	110
Gráfico 8 –	Comparação em percentual da execução orçamentária dos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função desporto e lazer	111
Gráfico 9 –	Comparação entre os valores liquidados pelos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função desporto e lazer	112
Gráfico 10 –	Comparação em percentual da execução orçamentária das ações dos programas Esporte e Grandes Eventos Desportivos e Esporte, Cidadania e Desenvolvimento no período de 2012 a 2016	122
Gráfico 11 –	Comparação entre os valores autorizados, empenhados e liquidados nas ações de EELIS, EAR, grandes eventos, infraestrutura e no programa Gestão e Manutenção do ME no período de 2012 a 2016	123
Gráfico 12 –	Comparação entre os valores autorizados e liquidados pelos programas nas funções educação e cultura e desporto e lazer no período de 1995 a 2016	126
Gráfico 13 –	Comparação entre o orçamento autorizado aos programas dentro das funções educação e cultura e desporto e lazer em relação ao PIB no período de 1995 a 2016	127
Gráfico 14 –	Comparação entre os valores autorizados e liquidados dentro das funções educação e cultura e desporto e lazer durante as administrações de FHC, Lula e Dilma	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Classificação das despesas	71
Quadro 2 –	Classificação das despesas segundo a natureza	71
Quadro 3 –	Ações e respectivos objetivos para o esporte e lazer dentro da área de Educação, Cultura e Desporto	73
Quadro 4 –	Programas do primeiro mandato de FHC	79
Quadro 5 –	Demonstrativo das vinculações do esporte e do lazer junto a ministérios e órgãos ministeriais no período de 1995 a 2002	88
Quadro 6 –	Programas e projetos do ME no governo Lula	91
Quadro 7 –	Percentuais de participação dos programas na execução orçamentária no período do PPA 2004-2007	102
Quadro 8 –	Alterações na denominação dos programas nos PPAs 2004- 2007 e 2008-2011	105
Quadro 9 –	Programas e projetos da gestão Dilma Rousseff	114
Quadro 10 –	Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF	128

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma institucional do ME em 2003	90
Figura 2 – Organograma institucional do ME em 2011	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Distribuição regional e estadual do PELC de 2003 a 2012	53
Tabela 2 –	Percentual de municípios que receberam o PST pelos órgãos estaduais	54
Tabela 3 –	Valores autorizados e liquidados nos subprogramas/ações dentro da função educação e cultura	77
Tabela 4 –	Valores autorizados e liquidados pelos principais programas dentro da função desporto e lazer no período de 2000 a 2003	84
Tabela 5 –	Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2004 a 2007 dentro da função desporto e lazer	101
Tabela 6 –	Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2008 a 2011 dentro da função desporto e lazer	106
Tabela 7 –	Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função desporto e lazer	109
Tabela 8 –	Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2012 a 2016 dentro da função desporto e lazer	119
Tabela 9 –	Valores autorizados e liquidados por ações nos programas do período de 2012 a 2016 dentro da função desporto e lazer	121
Tabela 10 –	Valores autorizados e liquidados pelos programas nas funções educação e cultura e desporto e lazer no período de 1995 a 2016	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APO – Autoridade Pública Olímpica
AR – Alto Rendimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBDU – confederação Brasileira de Desporto Universitário
CBF – Confederação Brasileira de Futebol
CDDB – Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro
CEDES – Centro de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer
CEDIME – Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte
CEF – Caixa Econômica Federal
CF88 – Constituição Federal de 1988
CGCOPA 2014 – Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014
CIE – Centro de Iniciação do Esporte
CND – Conselho Nacional dos Desportos
CNE – Conselho Nacional do Esporte
I, II e III CNE – Conferência Nacional do Esporte
COB – Comitê Olímpico Brasileiro
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPB – Comitê Paraolímpico Brasileiro
DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
EAR – Esporte de alto Rendimento
EUA – Estados Unidos da América
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIFA – Federação Internacional de Futebol
FPE – fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
GSF – Gasto Social Federal
IGP – DI – índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INCC – Índice Nacional da Construção Civil
INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IPA – Índice de Preços no Atacado

IPC – Índice de Preços ao Consumidor
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF – Imposto de Renda de Pessoas Físicas
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas
ITC – Comitê Intertribal Memória e Ciência Indígena
JEBS – Jogos Escolares Brasileiros
JUBS – Jogos Universitários Brasileiros
LAI – Lei de Acesso à Informação
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ME – Ministério do Esporte
MEC – Ministério da Educação
MET – Ministério do Esporte e Turismo
MP – Medida Provisória
OGU – Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PELC – Programa Esporte e Lazer da Cidade
PIB – Produto Interno Bruto
PNB – Produto Nacional Bruto
PNE _ Política Nacional de Esporte
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PST – Programa Segundo Tempo
PT – Partido dos Trabalhadores
SCO – Sociedade Civil Organizada
SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SNDEL – Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer
SNE – Secretaria Nacional de Esporte
SNEE – Secretaria Nacional de Esporte Educacional
SNEL – Sistema Nacional do Esporte e do Lazer

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SNE – Secretaria Nacional de Esportes

SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

SNEL – Sistema Nacional do Esporte e do Lazer

SNELIS – Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social

SNFDT – Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O ESTADO E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	33
2.1	Políticas Públicas: Desdobramentos e Perspectivas	34
2.2	Intersetorialidade, Federalismo e Descentralização de Políticas Públicas	43
3.	ESTADO, RECURSOS PÚBLICOS E AS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER	58
3.1	Políticas Públicas de Esporte e Lazer: Caminhos Percorridos	58
3.2	Os Recursos Públicos e os Instrumentos de Planejamento e Gestão	66
4	O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE ESPORTE E LAZER: de FHC a Dilma	73
4.1	O Esporte e o Lazer no Governo FHC	74
4.2	O Esporte e o Lazer no Governo Lula	88
4.3	O Esporte e o Lazer no Governo Dilma	113
4.4	O Esporte e o Lazer: de FHC a Dilma	124
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
	REFERÊNCIAS	138

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o esporte e o lazer vêm se consolidando na sociedade moderna como elementos fundamentais na busca pela qualidade de vida, principalmente quando compreendidos como agentes promotores da cidadania. Numa atuação intersetorial com demais políticas sociais, tais como saúde e educação, constituem importantes instrumentos potencializadores da luta pela redução das desigualdades sociais e situações de vulnerabilidade social a que se submete grande parte da população. Nesse sentido, Pinto (1998) entende o lazer como instrumento de sociabilidade, de construção de soluções coletivas para lidar com os conflitos, desenvolvendo no indivíduo a criticidade, a criatividade e a solidariedade. Para a autora, ao mesmo tempo em que o esporte e o lazer são utilizados como ferramentas de manipulação, visando o controle social e o consumo, a realidade mostra o quanto essas práticas têm a contribuir com a qualidade de vida da população.

O termo “lazer”, no entendimento de Marcellino (2008), possui vários significados e sua inserção ao vocabulário comum, em termos históricos, é de certo modo recente. De acordo com o autor, frequentemente, o que se verifica é a associação do termo a experiências vivenciadas individualmente, que na maioria das vezes, restringe o conceito apenas à temática de determinadas atividades de conteúdo recreativo ou a um único conteúdo (esporte). Popularmente, relaciona-se o lazer a descanso e divertimento, desprezando a possibilidade de desenvolvimento pessoal e social de sua vivência¹. “O lazer, como veículo de educação, pode trazer desenvolvimento pessoal, na medida em que contribui para a compreensão da realidade e desenvolvimento social, pelo reconhecimento das responsabilidades de cada indivíduo para com a sociedade” (ALMEIDA; SUASSUNA, 2007, p. 113). Para Marcellino (2008), a necessidade do lazer ou de seus valores sempre esteve presente na trajetória da humanidade e seu significado varia conforme os momentos históricos.

¹ Dumazedier (1976, p. 34) define lazer como um conjunto de ocupações às quais o indivíduo pode entregar-se de livre vontade, seja para repousar, seja para divertir-se, recrear-se e entreter-se, ou ainda, para desenvolver sua informação ou formação desinteressada, sua participação social voluntária ou sua livre capacidade criadora, após livrar-se ou desembaraçar-se das obrigações profissionais familiares e sociais.

O que verificamos não é o surgimento de uma nova dimensão, mas a exacerbação de duas correntes antagônicas: uma que enxerga o lazer cada vez mais como mercadoria, como mero entretenimento a ser consumido, ajudando a suportar, a conviver com uma sociedade injusta e de insatisfação crescente; outra que o vê como gerado historicamente na nossa sociedade e que dela emerge, podendo na sua vivência gerar também, no plano cultural, valores questionadores da própria ordem estabelecida (MARCELLINO, 2008, p. 21).

Segundo Marcellino (2008), a intensificação dessas tendências é influenciada de um lado pela perspectiva de crescimento de consumo de bens e serviços e de outro por organismos como terceiro setor e poder público, que passam a atentar para a necessidade de garantia do direito constitucional ao lazer e suas possibilidades de ação no plano cultural. Nesse sentido, Gomes (2011) compreende o lazer como uma necessidade humana de vivenciar as inúmeras práticas culturais existentes em nossa sociedade, estabelecendo relações com a educação, o trabalho, a política, a saúde, dentre outras dimensões da vida.

Entendo o lazer como uma dimensão da cultura constituída por meio da vivência lúdica de manifestações culturais em um tempo/espço conquistado pelo sujeito ou grupo social, estabelecendo relações dialéticas com as necessidades, os deveres e as obrigações, especialmente com o trabalho produtivo (GOMES, 2004, p. 125).

Sob o ponto de vista de Gomes (2004) o lazer pode contribuir, por meio de diferentes práticas, com a reconstituição de valores e com a busca pela reconstrução de nossa sociedade. Por um lado, pode encobrir as contradições sociais, mas, por outro, pode constituir uma ferramenta mobilizadora para se discutir a ordem social injusta e excludente que impera em nosso meio.

Estudar o lazer é tratar do tempo, das atividades, do espaço, dos recursos. É considerar a vida cotidiana em todos os seus aspectos, é abordar a diversidade das significações que lhe são associadas (cultura, saúde, busca de identidade, sociabilidade etc.). É levar em conta valores educativos difundidos no conjunto da sociedade. É falar do acesso às artes e à cultura. É levar em conta os anseios dos jovens, das mulheres no mercado de trabalho, dos novos aposentados. [...] as aspirações em matéria de lazer não podem ser reduzidas à simples distração, a apenas divertimento. Elas traduzem especialmente a busca de informação, o encontro com o outro, o desafio, os prazeres da vida cultural (PRONOVOST, 2011, p. 136).

Já o esporte, no entendimento de Tubino (1999), pode ser compreendido como fenômeno sócio cultural ou manifestação da cultura física, que tem atuação

interdisciplinar em áreas como saúde, turismo e educação. Embora seja vinculado à cultura através do jogo, seu teor essencial é a competição. Para o autor, durante muito tempo o esporte foi reconhecido no mundo, somente como de alto rendimento. O debate aumentou e tomou novos rumos somente a partir de movimentos de intelectuais e organismos internacionais ligados ao esporte, que contribuíram para a popularização da prática e ampliação de seu conceito.

No Brasil, de acordo com Bracht (2005), ainda que o esporte não ocupe lugar de destaque nas ações do poder público, há muito tempo ele recebe atenção por parte do Estado. Sob esse aspecto, Manhães (1986) ressalta que o decreto-lei nº 3.199 de 14/04/41 é considerado como a primeira proposta de regulamentação do desporto no Brasil e a Lei nº 6.251 de 08/10/75 como a única tentativa de reformulação da política desportiva após 1946, onde o Sistema Desportivo Nacional é definido a partir do reconhecimento de outras modalidades esportivas: comunitária², estudantil, militar e classista.

Os desportos comunitários, amadorista ou profissional, sob a supervisão normativa e disciplinar do CND³, abrangem as atividades das associações, ligas, federações, confederações e do Comitê Olímpico Brasileiro do Sistema Desportivo Nacional. [...] Para efeito de sua organização e estruturação, o desporto estudantil será dividido em universitário e escolar. O desporto universitário abrange, sob a supervisão normativa do CND, as atividades dirigidas pela Confederação Brasileira de Desportos Universitários, pelas Federações Desportivas Universitárias e pelas Associações Atlético Acadêmicas. O desporto escolar abrange, sob a supervisão normativa do órgão competente do Ministério da Educação e Cultura, as atividades desportivas praticadas nas áreas de ensino de 1º e 2º graus, e será organizado na conformidade das normas a serem estabelecidas por aquele órgão. [...] do desporto militar – os desportos serão praticados nas Forças Armadas sob a direção do órgão especializado de cada Ministério Militar e das organizações consideradas como auxiliares das forças Armadas. [...] do desporto classista – qualquer empresa poderá organizar uma associação desportista classista, com personalidade jurídica de direito privado, integrada, exclusivamente, pelos seus empregados e dirigentes (BRASIL, 1975).

Essa “tentativa de reformulação”, na visão de Manhães (1986), trouxe apenas mudanças estruturais na Lei esportiva, 6.251/75, estabelecendo que as associações comunitárias não teriam permissão para disputarem atividades desportivas nas

² “Considera-se ‘comunitária’ a estrutura que tem por base o clube, associações desportivas voltadas com prioridade absoluta para o ‘desporto seletivo’, de modo algum priorizadoras do acesso de suas clientelas-base às oportunidades do esporte. Logo, de maneira nenhuma comunitárias (produtoras de esporte para a comunidade)” (MANHÃES, 1986, p. 93).

³ Conselho Nacional do Desporto.

demais estruturas (estudantil, militar e classista). Às associações estudantis, militares ou classistas era permitido se integrarem às entidades comunitárias (clubes), entretanto, lhes era vedada a participação de qualquer outra estrutura que não fosse a sua ou a dos clubes, já que, oficialmente, os clubes, entidades básicas do desporto comunitário, continuavam sendo os responsáveis pelo ensino e prática dos desportos.

Nesse entendimento, Tubino (1999) considera que o conceito de esporte só adquiriu maior relevância em 1978, com a publicação da “Carta Internacional de Educação Física e Esporte” pela UNESCO⁴, que determina em seu artigo 1º, a “prática da educação física e do esporte” como um direito de todos (também da terceira idade e de portadores de deficiências), “essenciais para o pleno desenvolvimento da sua personalidade” (ONU, 1978). De acordo com o autor, esse documento, referência para o mundo, provocou o reconhecimento de um novo conceito de esporte, motivando a inserção do tema inclusive na Constituição Brasileira de 1988. Dessa forma, o esporte pode ser identificado na atualidade, em três possibilidades de manifestação: “esporte-educação”, “esporte-participação” e “esporte-performance”.

O esporte-educação, também chamado de esporte educacional, não deve ser compreendido como uma extensão do *esporte-performance* para a escola. Ao contrário, em vez de reproduzir o esporte de rendimento, esta manifestação deve ser mais um processo educativo na formação dos jovens, uma preparação para o exercício da cidadania [...]. O *esporte-participação* ou esporte popular, por sua vez, se apoia no princípio do prazer lúdico, no lazer e na utilização construtiva do tempo livre. Esta manifestação esportiva não tem compromisso com regras institucionais ou de qualquer tipo e tem na participação o seu sentido maior, podendo promover por meio dela o bem-estar dos praticantes, que é a sua verdadeira finalidade. E finalmente, o *esporte-performance* ou de rendimento, que muitos chamam de esporte de alto nível ou alta competição, foi a manifestação esportiva que norteou o conceito de esporte durante muito tempo, e hoje representa apenas uma parte da abrangência desse conceito. Foi a partir do esporte de rendimento que surgiram o esporte olímpico e o esporte como instrumento político-ideológico (TUBINO, 1999, p. 26-28). (grifo do autor).

Reconhecidos como direitos do cidadão pela Constituição Brasileira de 1988 e pelas leis infraconstitucionais, o esporte e lazer passam, portanto, a integrar o

⁴ “A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros [...] na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades”. Disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco>. Acesso em: 16 maio 2018.

compromisso de ação do poder público. Para Mascarenhas (2016), em termos históricos, o esporte no Brasil foi reconhecido legalmente como direito a partir desse marco, quando no artigo 217 da CF88, estabeleceu-se como dever do Estado estimular e realizar investimentos na promoção das práticas desportivas. A Carta Magna define ainda, que devem ser observadas “a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento” e a destinação prioritária de recursos públicos para a promoção do desporto educacional. O investimento no desporto de alto rendimento é previsto apenas em situações especiais (BRASIL, 1988). No entendimento de Flausino (2013, p. 69), esse inciso apresenta limitações, quando deixa de se referir ao esporte-participação. Para a autora “embora o esporte seja apresentado como direito de cada um, em um aspecto individualizado, é na perspectiva do lazer, esporte-participação, que ele contempla a possibilidade de uma democratização”.

Nesses termos, Athayde; Mascarenhas e Salvador (2015) destacam que o esporte, como objeto de políticas públicas, recebe pouca atenção por parte do Estado no que se refere a ações voltadas para o atendimento das demandas e necessidades sociais.

[...] alguns setores acabam sendo priorizados em detrimento de outros, tanto em função de um ordenamento de prioridades sociais (uma política de saúde pode ser considerada mais urgente que uma política de esportes), quanto em função do potencial mobilizatório de cada setor (é mais provável que os setores organizados de uma população se mobilizem em torno de uma política salarial do que para reivindicar espaços e estruturas de lazer) (LINHALES, 1996, p.35).

No que concerne ao lazer, Marcellino (2008) corrobora o mesmo pensamento, quando salienta que sua importância como problema social e como demanda por qualidade de vida da população, não vem sendo acompanhada pelas ações governamentais, com a construção de políticas setoriais integradas e articuladas com outras áreas de atuação, como saúde, educação, habitação, transporte e serviço social. O autor ressalta que ainda há muito a fazer até que o lazer seja vivenciado integralmente como direito social e seja considerado uma prioridade que o transforme em um programa de governo.

Diante do entendimento de que a garantia de recursos é uma das principais formas de institucionalização de uma política, Suassuna *et al.* (2007) acrescentam que o desenvolvimento de ações e programas de caráter contínuo, se faz com a elaboração de “políticas de Estado”⁵. Pertencendo ao Estado e não a determinado governo, a implementação dessas políticas envolve um planejamento de natureza continuada, independente do contexto econômico ou do perfil dos gestores públicos que estiverem no poder. Nesse sentido, Menicucci (2008, p. 180) destaca que a inexistência de uma política nacional clara e bem estruturada faz com que as políticas locais de lazer sigam diretrizes próprias, a partir de iniciativas até certo ponto autônomas dos gestores públicos. Portanto, é indispensável definir com maior exatidão o lazer enquanto direito e, por conseguinte, construir uma política pública que vise sua efetivação.

O lazer está definido no artigo 6º da Carta Magna como um dos direitos sociais, assim como a “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados”. No parágrafo terceiro do artigo 217, dedicado ao “desporto”, a CF88 estabelece ainda que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social” (BRASIL, 1988). Marcellino (2008) desaprova a maneira como o lazer é abordado nesse parágrafo, entendendo que a expressão intensifica o caráter assistencialista conferido a esse direito na tentativa de justificar sua função, além de sua vinculação restrita ao conteúdo “esporte”, reduzindo sua abrangência.

Lazer e promoção social, lazer e violência, lazer e segurança, lazer e saúde, lazer e bem-estar, lazer e etc. A colocação da palavra “lazer” junto a outras, ligadas pelo conectivo ‘e’, entre outras ideias, dá a de coisas diferenciadas e que agrupadas podem levar à superação de um estado considerado indesejável (MARCELLINO, 2008, p.22).

⁵ Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. [...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes (como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente) que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÔFLING, 2001, p. 31).

Porém, na interpretação de Castro (2012, p. 1015), promoção social é “a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ideia força é que a geração de igualdades está relacionada à expansão da oferta de bens e serviços sociais” providos pelo poder público. Dessa forma, assegurar a igualdade pressupõe a garantia de geração de habilidades e capacidades dos indivíduos e/ou grupos sociais, por meio de políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões que possibilitem o exercício de tais capacidades. Sob esse aspecto, Freitag (1987, p. 49) acredita que a política assistencialista destinada ao carente, ainda que seja imediatista, pode acarretar resultados que extrapolam sua esfera de vida e atuação, “porque faz dele um ser normal, capaz, competente, em condições de pensar e reformular suas próprias condições de carência, estando habilitado cognitivamente a superá-las”. Nesse sentido, Boneti (2011) observa que ao se referir a ações de promoção da igualdade social, deve-se ter o cuidado de não atrelar a ideia de inclusão a ações individuais, sem considerar o todo.

A utilização da expressão inclusão referindo-se a ações de promoção da igualdade social não se mostra afinada com a discussão atual em relação ao resgate das diferenças e do multiculturalismo. Ao se falar em inclusão pressupõe-se haver um projeto social acabado, um modo de ser e de agir determinado, cabendo às políticas públicas de inclusão social inserir neste modo de ser correto e acabado as pessoas que permanecem fora. Incluir, portanto, significa direcionar a ação para o indivíduo, fazendo dele agente passivo de algo já construído, desconhecendo-se a inserção deste indivíduo no social e a sua atuação no coletivo, contribuindo com a construção e reconstrução da coletividade. Neste caso, a expressão incluir, ao se referir às ações de promoção da igualdade social, deveria ser substituída pela expressão acesso, acesso aos bens e saberes socialmente construídos, isto porque entende-se que as políticas de promoção da igualdade se materializam mediante ações coletivas e não puramente individuais (BONETI, 2011, p. 92).

Desse modo, o lazer enquanto ferramenta de inclusão, de acordo com Marcellino (2008, p. 26), não pode ser pensado separadamente de outros temas sociais, possuindo características próprias até mesmo enquanto política pública. Para o autor, “falar numa política de lazer significa falar não só de uma política de atividades que, na maioria das vezes, acabam por se constituir em eventos isolados e não em política de animação como processo”. Significa discutir redução de jornada de trabalho sem que haja perda salarial, em políticas de transporte urbano, moradia e todas as especificidades que o lazer possui. Compartilhando desse ponto de vista,

Medeiros (2001) considera a promulgação da CF88 como uma das grandes transformações que marcaram a redemocratização do país, onde o Estado asseguraria direitos sociais universais:

Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Diante desses preceitos, Salvador (2012) destaca que mesmo apresentando limites, a CF88 avançou em muitos aspectos associados aos direitos da cidadania, principalmente os direitos trabalhistas e sindicais, previdenciários, assistenciais e saúde, educacionais, entre outros. Entretanto, o que se verificou, a partir da década de 1990, foi um cenário totalmente desfavorável à efetivação dessas conquistas e da possibilidade de consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil. Na contramão dos acontecimentos, o período foi marcado pelo recuo e desmonte das políticas sociais (MEDEIROS, 2001). Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que com a promulgação da CF88 se ampliavam os direitos sociais pela via de universalização, o contingenciamento⁶ do gasto social e a focalização das políticas nas camadas mais pobres da sociedade eram práticas adotadas pelos governos que aderiram ao ideário de “Estado mínimo” (VASQUEZ, 2007).

Sob essas regras, segundo Melo (2005), a relação entre o Estado e as várias estruturas da sociedade civil se estreita, estabelecendo parcerias em “benefício público”. O Estado passa a dividir a responsabilidade pela administração social, principalmente no que concerne ao fomento e execução de políticas sociais, com a finalidade de promover a inclusão e combater a desigualdade, mas com foco na eficiência. No entendimento de Venturim, Silva e Borges (2012), percebe-se dessa

⁶ O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento>. Acesso em: 16 março 2019.

forma, um retorno extremista às regras do liberalismo⁷ clássico, reduzindo, mais uma vez, a força e a capacidade do Estado em intervir na provisão social.

O Estado neoliberal se mostra mínimo para os gastos com a proteção social e máximo para a expansão do livre mercado, reduzindo os custos com a seguridade social, e conseqüentemente gastos com a saúde, assistência social, educação etc. Estas passam a ser alvo de empresas privadas em um crescente processo de mercadorização no trato dos direitos (FECHINE; ROCHA; CUNHA, 2014, p. 59).

Diante desse panorama, observa-se que a iniciativa privada ocupou lugar de destaque, onde qualquer atividade da vida social foi submetida à lógica do mercado. Nesse contexto, as políticas de esporte e lazer são profundamente afetadas, tornando-se comum o estabelecimento de parcerias (OLÉIAS, 1999). “A modernização [...] iniciada aprofundou-se amparada na ótica da mercantilização e privatização do esporte, subsumindo-o aos anseios do mercado e transformando a figura do torcedor (expectador) em mero consumidor” (ATHAYDE, 2014, p. 37).

Sob esse aspecto, torna-se fundamental o debate em torno do papel do Estado na garantia dos direitos da sociedade. Isso abrange compreender a composição das fontes de recursos públicos e como se dá a disputa por esses recursos no âmbito do esporte e lazer, procurando identificar as tendências e prioridades dos governos.

Como regra geral, a história recente nos ensina que o orçamento do governo representa uma fração insignificante do conjunto das despesas públicas, e uma fração ainda mais desprezível do conjunto das despesas nacionais para o lazer, uma vez que o essencial das “despesas do lazer” é destinado a bens privados ou ao consumo de bens, serviços e espetáculos. Uma avaliação das políticas de lazer deveria, assim, levar em conta prioridades efetivas que supõem as alocações de recursos financeiros consentidas, para além dos objetivos oficiais (PRONOVOST, 2011, p. 114).

Vinculado a essa compreensão, Athayde (2011) destaca que ainda que existam inúmeros critérios para análise de uma política ou programa social, a composição e destinação do financiamento são indícios das prioridades da ação governamental. “Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas” (SALVADOR, 2012, p. 8). Para Athayde;

⁷ O neoliberalismo refere-se à retomada de forma intensa do ideário liberal, o qual apregoa a liberdade dos mercados, as liberdades individuais, a auto regulação dos mercados, ou seja, a não interferência do Estado na economia (GASPAROTTO; GROSSI; VIEIRA, 2014).

Mascarenhas e Salvador (2015), a tomada de decisão sobre a destinação dos investimentos estatais atende não só a critérios econômicos, mas, predominantemente políticos, apontando para a direção dos gastos e para os grupos que buscam o predomínio de seus interesses, em detrimento de outros. Nesse aspecto, as análises sobre o financiamento público em políticas de esporte e lazer podem contribuir para o entendimento da configuração, direção e amplitude dos gastos governamentais, além de indicar os interesses envolvidos nessa área. Para facilitar essa compreensão, essa pesquisa utiliza como alicerce o método de análise e avaliação de políticas desenvolvido por Fagnani (1998) e Boschetti (2009).

Para Fagnani (1998), a avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento de políticas sociais é um caminho para se compreender a relação de equidade entre a política econômica adotada pelo governo e a política social avaliada, além de definir a existência e o alcance desta. Dessa forma, o autor considera importante a avaliação a partir de três indicadores: “a direção do gasto social, a magnitude do gasto social e a natureza das fontes de financiamento”.

A “direção do gasto”, conforme as considerações de Fagnani (1998), relaciona-se ao investimento de recursos em uma determinada política, indicando o grau de prioridade atribuído ao programa. Além disso, permite identificar se a distribuição dos recursos previstos se destinou aos segmentos prioritários pretendidos pelo programa avaliado. Já a análise da “natureza das fontes de financiamento” contribui para a compreensão das origens dos recursos, identificando se a natureza das fontes utilizadas apresenta caráter redistributivo ou não. Por fim, a investigação quanto à “magnitude do gasto” permite identificar a relevância dos recursos empregados em determinada política pela entidade estatal, demonstrando se os gastos previstos são proporcionais às necessidades da população (FAGNANI, 1998).

A análise do volume de investimentos nas políticas e/ou programas sociais objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Para tanto, é fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstre o comportamento dos gastos pelo menos durante três anos, para efeito de comparação. Nesse aspecto, pode-se observar: 1) comparação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente executados, pois geralmente os recursos aprovados não são totalmente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos

programas [...] 2) percentual de crescimento nominal, mas o percentual de crescimento é inferior aos índices inflacionários, ou decresce ao longo dos anos (BOSCHETTI, 2009, p. 14).

Nessa perspectiva, Athayde; Mascarenhas e Salvador (2015) destacam que as análises orçamentárias sobre o financiamento público são amplamente utilizadas como base para estudos acadêmicos e para grande parte das ações governamentais. Entretanto, por se tratar de um tema complexo, ainda é incipiente a abordagem do fundo público nas análises de políticas esportivas, existindo poucos estudos sobre o tema. Investigações como as de Veronez (2005), Bueno (2008), Almeida e Marchi Júnior (2010), Castelan (2011), Athayde (2014), Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), Mascarenhas (2016), Castro (2016), Teixeira (2016) e Carneiro (2018) são algumas das iniciativas que têm contribuído para o aprofundamento das pesquisas.

Veronez (2005) analisou a relação do Estado com a esfera esportiva no período de 1998 a 2002, destacando as estruturas político-administrativas, as formas de financiamento público do esporte e os programas implementados no período. Bueno (2008) investigou o predomínio do esporte de alto rendimento sobre as outras modalidades de manifestação esportiva, a partir da análise dos gastos federais do período de 1995 a 2007, além de avaliar o nível de representação do Conselho Nacional do Esporte - CNE dentro do subsistema esportivo. Almeida e Marchi Júnior (2010) fizeram um levantamento dos gastos diretos do governo federal em ações de esporte e lazer no período de 2004 a 2008 e das possíveis razões das prioridades de investimentos em determinados programas esportivos. Castelan (2011) investigou a influência das conferências nacionais do esporte na formulação das políticas de esporte e lazer no período de 2003 a 2010. Athayde (2014) investigou os elementos que configuraram a política esportiva do governo Lula, problematizando suas prioridades. Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) investigaram o financiamento do esporte e lazer no período de 2003 a 2010, buscando explicar as prioridades da política nacional e os interesses envolvidos nas políticas do setor. Mascarenhas (2016) analisou a execução orçamentária federal no período de 2001 a 2012, identificando a magnitude e o direcionamento dos gastos em esporte. Castro (2016) investigou a distribuição e a prioridade orçamentária das políticas federais de esporte e lazer no decorrer dos processos de elaboração e execução dos PPAs do

período de 2004 a 2011. Teixeira (2016) pesquisou o orçamento da União para o esporte via emendas parlamentares, enquanto Carneiro (2018) investiga as várias fontes de financiamento do esporte, procurando apontar o direcionamento desses recursos.

Diante do exposto e considerando a importância de se discutir o papel do Estado na garantia dos direitos da sociedade optou-se, nesse estudo, investigar os gastos diretos oriundos do orçamento da União em políticas de esporte e lazer, em relação ao seu direcionamento e magnitude. Nesse sentido, levantou-se a seguinte indagação: quanto, no que diz respeito aos recursos, os programas federais de esporte e lazer receberam sobre a forma de gastos diretos do Governo Federal, entre o período de 1995 a 2016 e quais fatores podem justificar a prioridade dos investimentos nesse período?

Frente a regulamentação do direito ao esporte e lazer na Constituição Federal de 1988, esse estudo se justifica pela necessidade de análise das políticas públicas voltadas para esse setor, a fim de possibilitar à sociedade um olhar mais crítico em relação às ações desenvolvidas e ao montante de recursos investidos pelo governo. A participação social nesse processo é fundamental, pois a influência de determinados atores é que vai definir o rumo das políticas públicas. Cabe à sociedade avaliar se as políticas de esporte e lazer, traçadas pelo governo, estão sendo executadas em sua totalidade e como as mudanças estão ocorrendo na vida de cada um dos cidadãos. A relevância do estudo está na forma de tratamento do tema pelo Poder Público, nos diferentes contextos em que ele está inserido.

Em toda política, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. [...] Os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações [...] como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse (SARAVIA, 2006, p. 37).

Investigar o financiamento federal em políticas de esporte e lazer significa destacar a necessidade da intervenção ativa no Estado na garantia dos direitos dos cidadãos. Sob esse ângulo, o estudo ultrapassa o campo do esporte e do lazer, já que a

temática envolve também pensar em políticas setoriais em áreas como saúde, educação, moradia, transporte, meio ambiente, trabalho, entre outras esferas da vida humana. Essa relação é muito bem destacada por pesquisadores como Bracht (1989, p. 71), quando afirma que a prática do esporte enquanto atividade de lazer, “pressupõe dispor de tempo livre e também, de condições materiais para tal, o que por si só, dificulta, quando não exclui parcela significativa da população brasileira de tal atividade”. Portanto, abordar o esporte e o lazer implica discutir as desigualdades sociais de classe que dividem a população brasileira. Nesse sentido, a análise torna-se fundamental para a proposição de novas políticas que procurem suprir as carências sofridas pelas camadas mais pobres da população.

Conhecendo as diferentes fontes de financiamento do esporte e lazer no Brasil, é possível perceber, conforme destacam Carneiro *et al.* (2017, p. 2) que a “a maior parte dos recursos que compõem a matriz de financiamento público esportivo é proveniente de orçamento federal”. Além disso, segundo esses autores, embora parte do orçamento federal seja utilizado para custear o esporte de alto rendimento, é a principal fonte de custeio de políticas com caráter social. Justifica-se, portanto, o objetivo desse estudo, de Investigar a alocação de recursos públicos (via orçamento da União) em políticas de esporte e lazer no período de 1995 a 2016, que corresponde à gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso – FHC, Luiz Inácio Lula da Silva - Lula e Dilma Vana Rousseff. Por meio da vinculação do tema à fonte orçamentária, procurou-se relacionar os valores investidos ao longo do tempo com o contexto político e administrativo dos governos do período, procurando problematizar se o investimento público em esporte e lazer contribui para a efetivação de uma política de garantia de direitos. Espera-se que o resultado dessa pesquisa possa incrementar as discussões sobre o tema e estimular a realização de novos estudos, contribuindo assim para a construção do conhecimento no âmbito do esporte e do lazer.

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa documental, apoiando-se em levantamento de dados sobre os gastos diretos do Governo Federal em políticas de esporte e lazer no período de 1995 a 2016. Caracterizando-se como uma pesquisa de caráter exploratório, utilizou-se a abordagem quantitativa para tratamento e interpretação dos valores investidos pelo Governo e abordagem qualitativa para

contextualização e análise do conteúdo descritivo dos programas e projetos apresentados. A coleta de dados para a análise documental foi realizada por meio de dados secundários, utilizando-se como fontes principais a base de dados do Portal da Câmara dos Deputados e do SIGA Brasil, ambos sistemas que trazem informações sobre orçamento público federal disponibilizados pelo SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira. Nessas fontes, foram extraídas informações sobre a execução orçamentária dos programas e projetos desenvolvidos nos governos FHC, Lula e Dilma dentro da função “Educação e Cultura” vigente no período de 1995 a 1999 e da função “Desporto e Lazer” no período de 2000 a 2016.

A função corresponde ao maior nível de agregação dos gastos do governo, por área de atuação e se desdobram em subfunções que detalham o nível de agregação das funções (BRASIL, 1999a). Em outros termos, demonstra onde o governo está investindo os recursos. Uma das formas de acesso às bases de dados é por intermédio da categoria “função”. Nesse caso, para conclusão da pesquisa, os dados do período de 1995 a 1999 foram obtidos por meio da função “Educação e Cultura”, programa “Educação Física e Desportos” e seus subprogramas/ações. A partir do ano de 2000, os dados do orçamento esportivo estão associados à função Desporto e Lazer, que se desdobra nas subfunções Desporto Comunitário⁸, Lazer e Desporto de Rendimento. É importante destacar que outros ministérios⁹ também investem nas subfunções desporto comunitário, de rendimento e lazer, dentro de funções distintas da função Desporto e Lazer.

Segundo Salvador e Teixeira (2014), quando da análise da evolução dos gastos orçamentários e das fontes de financiamento, é fundamental que se realize o deflacionamento dos valores. Isso implica atualizar as despesas utilizando um deflator que retrate adequadamente a inflação do período analisado, a fim de eliminar os efeitos causados pela variação de preços e desvalorização monetária.

⁸ O esporte lazer ou comunitário, é “praticado de modo voluntário, com as modalidades institucionalizadas ou não, com regras oficiais ou adaptadas, e que contribui para a integração dos praticantes, para a promoção da saúde e outros aspectos importantes da vida social”. Já o esporte de rendimento é “praticado de acordo com as regras e códigos das entidades internacionais, e que tem como finalidade a obtenção de resultados expressivos, vitórias, recordes, tudo dentro de um referencial ético expresso na formação de um espírito esportivo dos seus praticantes”. Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/arquivos/conselhoEsporte/polNacEsp.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

⁹ Ministério da Educação, Presidência da República, Ministério da Defesa, Ministério da Cultura, dentre outros.

Para tanto, utilizou-se o IGP-DI¹⁰ - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV para deflacionar os valores a preços de 2016¹¹.

Uma das dificuldades encontradas no levantamento de dados para a pesquisa e análise orçamentária diz respeito à transparência das informações. No Portal da Câmara dos Deputados são disponibilizados relatórios, a partir do ano de 1995, que podem ser acessados por meio de um banco de dados criado em Access 97¹², que permite *download* desses dados. Entretanto, o sistema tem um custo de aquisição, dificultando o acesso para a maioria da população. Além disso, a Microsoft atualiza constantemente seus softwares, não estando mais essa versão disponível no mercado. Em relação ao banco de dados, verificam-se várias inconsistências e erros quando são realizadas as consultas. Já o SIGA Brasil é um sistema que utiliza *software* livre. No entanto os dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal somente estão disponíveis a partir do ano de 2000, apresentando também incoerência nos dados divulgados, quando da realização da consulta em diferentes datas. Tais fatos são passíveis de crítica, tendo em vista o princípio da publicidade que orienta a administração pública, conforme define o art. 37 da CF88.

Durante a pesquisa, recorreu-se a outros bancos de dados disponibilizados pelo Governo Federal. Entretanto, foram encontradas divergências entre os valores informados por eles. Diante disso, para levantamento dos dados, optou-se pelo acesso ao portal da Câmara dos Deputados para consulta ao período de 1995 a 1999 e ao portal SIGA Brasil para o período de 2000 a 2016.

É importante destacar que o campo de estudo das políticas de esporte e lazer é vasto, abrangendo não só a análise de outras fontes de financiamento, como

¹⁰ O IGP-DI é calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas. Refere-se a uma média aritmética ponderada do IPA – Índice de Preços no Atacado, IPC – Índice de Preços ao Consumidor e INCC – Índice Nacional da Construção Civil. DI ou Disponibilidade Interna é a consideração das variações de preços que afetam diretamente as atividades econômicas localizadas no território nacional. Disponível em <http://www.portalbrasil.net/igp.htm>. Acesso em: 05 fev. 2019.

¹¹ Utilizou-se a “calculadora do cidadão”, disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 13 set. 2018.

¹² Sistema de gerenciamento de banco de dados da Microsoft, incluído no pacote do Microsoft office 1997.

também outras dimensões da política, sendo possível ainda, a avaliação da política pública em sua fase de formulação e implementação. Sob esse aspecto, Arretche (1998, p. 30) procura realizar uma distinção entre o que se entende por “avaliação de política pública” e outras modalidades de avaliação, identificadas por ela como “avaliação política e análise de políticas públicas”. Segundo a autora, a avaliação política “examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública”, ou seja, busca compreender os motivos que levaram o governo a adotar uma determinada política e os critérios políticos que a elegeram, em detrimento de outras. Já a análise de políticas públicas, no entendimento da autora, relaciona-se ao exame do desenho institucional, dos traços que configuram a política e por fim, a avaliação¹³, preocupa-se com o resultado, com os efeitos causados por determinada política na vida das populações atingidas por ela. Esse estudo, ao analisar a ação governamental, direcionou o foco para apenas uma das dimensões da política e ainda, para uma de suas fontes de financiamento, o orçamento público federal.

Sob esse aspecto, estruturou-se o trabalho da seguinte forma: na seção 1, introdução, procurou-se realizar a contextualização do tema, apresentando os principais conceitos, como deu-se a introdução da temática na agenda do governo e os principais trabalhos desenvolvidos sobre o tema. Além disso, foram apontados o problema da pesquisa, os objetivos, a justificativa e a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho.

A seção 2, intitulada “O Estado e a Gestão de Políticas Públicas”, dividiu-se em duas partes: na primeira foram tratados os conceitos de políticas públicas e suas dimensões, abordando a discussão em torno da construção da cidadania e da necessidade da atuação estatal na garantia desses direitos e do desenvolvimento econômico e social da população. Na segunda, procurou-se destacar a eficiência da intersetorialidade das políticas públicas e a importância do federalismo na definição e financiamento dessas políticas.

¹³ Refere-se a uma das etapas do ciclo de política pública: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação.

A seção 3, tendo por título “O Estado, Recursos Públicos e as Políticas de Esporte e Lazer”, igualmente, se dividiu em duas partes: a primeira apresentou uma breve abordagem sobre os vários órgãos a que o esporte e o lazer estiveram vinculados desde sua regulamentação até o governo de FHC e as leis e dispositivos normativos que regulam essas políticas. Na segunda parte foram tecidos comentários sobre os instrumentos de planejamento e gestão governamental, que são o PPA, a LDO e a LOA, além da caracterização do orçamento público e da execução orçamentária.

A seção 4, que apresenta os resultados da pesquisa documental, nomeada “O Orçamento Público Federal e o Financiamento dos Programas de Esporte e Lazer: de FHC a Dilma Rousseff”, se dividiu em 4 partes: na primeira foram demonstrados os resultados do período de 1995 a 2002, na segunda, os resultados de 2003 a 2010 e na terceira, os resultados de 2011 a 2016. Além de realizar uma breve discussão sobre PPAs dos períodos, foi elaborada uma síntese dos principais programas e projetos desenvolvidos em cada gestão. Na segunda parte, que se refere ao governo Lula, procurou-se contextualizar a criação do ME e a realização das três CNEs. Já na quarta parte, foi apresentado um resumo do financiamento dos programas do período de 1995 a 2016.

Por fim, na seção 5 foram desenvolvidas as considerações finais, apresentando uma contextualização do tema, os principais obstáculos verificados durante a execução orçamentária dos programas, as contribuições pretendidas com o trabalho, as limitações e as sugestões para os futuros pesquisadores.

2 O ESTADO E A GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento das economias capitalistas, na visão de Carnoy (2005, p. 9), ampliou a importância do Estado em todas as sociedades, não apenas no aspecto político, mas também econômico, ideológico e quanto à força legal. “O Estado parece deter a chave para o desenvolvimento econômico, para a segurança social, para a liberdade individual e, através da ‘sofisticação’ crescente das armas, para a própria vida e a morte”. Enquanto instrumento de organização política, é entendido como um sistema de funções que disciplinam e coordenam os meios para atingir o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas (SILVA, 2004). Tendo sua competência e limites de atuação definidos na Constituição, esse poder emana da legitimidade concedida pela cidadania, via processo eleitoral. Portanto, Estado e sociedade, em uma democracia, são inseparáveis, sendo por meio do diálogo democrático entre Estado e sociedade que são definidas as ações orientadas para a construção de um país mais próspero e justo (BRASIL, 1995a).

Compete ao Estado, no desempenho de suas funções, estimular o desenvolvimento econômico e defender os interesses da sociedade, visando a promoção do bem comum. Nessa perspectiva, os estudos de Frey (2000, p. 213) revelam que os questionamentos levantados pelas investigações da ciência política, relativos ao sistema político, procuram respostas para “o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade”. Além desse questionamento clássico, o autor destaca questões que se referem à análise das forças políticas fundamentais do processo decisório e aponta investigações com foco nos resultados que a definição de certas estratégias (políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais) pode trazer para a solução de problemas específicos.

A necessidade do estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais. Como se sabe, os chamados direitos humanos de primeira geração, os direitos individuais, consistem em direitos de liberdade, isto é, direitos cujo exercício pelo cidadão requer que o Estado e os concidadãos se abstenham de turbar. Em outras palavras, o direito de expressão, de associação, de manifestação do pensamento, o direito ao devido processo, todos eles se realizariam pelo exercício da liberdade, requerendo, se assim se pode falar, garantias negativas, ou seja, a

segurança de que nenhuma instituição ou indivíduo irá perturbar o seu gozo (BUCCI, 2001, p. 7).

De acordo com Bucci (2001, p. 8), os direitos sociais, característicos do século XX, compreendem os direitos econômicos, sociais e culturais e têm a função precípua de garantir que todo cidadão possa exercer plenamente os direitos ditos de primeira geração. “O conteúdo jurídico da dignidade humana se amplia na medida em que novos direitos são reconhecidos e agregados ao rol dos direitos fundamentais”. Conseqüentemente, as políticas públicas podem ser definidas, provisoriamente, como programas de ação estatal voltados para a efetivação de direitos.

2.1 Políticas Públicas: Desdobramentos e Perspectivas

A política pública como linha de pesquisa da ciência política surgiu nos Estados Unidos no início de 1950 sob o título de “*policy science*”, enquanto na Europa, sobretudo na Alemanha, essas preocupações só ganham força no início de 1970. Já no Brasil, os estudos sobre o tema são recentes e com destaque ou na análise das instituições ou no desenho dos processos de negociação de políticas setoriais, ainda que sejam estudos esporádicos (FREY, 2000).

[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p.3).

Já o objeto da ciência política, em um sentido amplo, é “o estudo dos acontecimentos, das instituições e das ideias políticas tanto em sentido teórico (doutrina) como em sentido prático (arte), referido ao passado, ao presente e às possibilidades futuras” (BONAVIDES, 2000, p. 42). Nessa perspectiva, Frey (2000) esclarece que a ciência política, por meio da literatura sobre “*policy analysis*” diferencia as três dimensões de acordo com os questionamentos levantados na investigação da temática.

Para a ilustração dessas dimensões tem-se adotado na ciência política o emprego dos conceitos em inglês de ‘*polity*’ para - denominar as instituições políticas, ‘*politics*’ para os processos políticos e, por fim, ‘*policy*’ para os conteúdos da política:

- A dimensão institucional '*polity*' se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- No quadro da dimensão processual '*politics*' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- A dimensão material '*policy*' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216).

A compreensão dessas dimensões aponta para a necessidade de reconhecer as forças políticas que se estabelecem no âmbito da sociedade civil e que afetam a configuração da política social (BOSCHETTI, 2009). Abordar o fundo público e o financiamento de políticas de esporte e lazer contribui, portanto, para o entendimento de como as instituições (*polity*) com suas regras e normas burocráticas influenciam os processos políticos, o comportamento de grupos de interesses e suas barganhas (*politics*), para que os conteúdos da política (*policy*) se efetivem.

Entendemos que alguns elementos são fundamentais para explicar o surgimento e desenvolvimento de um determinado tipo de política social em um contexto sócio-histórico definido. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais (BOSCHETTI, 2009, p. 8-9).

Política pública, portanto, funciona como mecanismo de combinação de interesses em torno de objetivos comuns, que por fim, constitui os interesses da coletividade. “É um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular” e a finalidade da ação governamental (BUCCI, 2001, p. 13). Políticas públicas são as formas pelas quais o Estado se materializa, utilizando-se de normas, planos e atividades que tenham por objetivo atender as necessidades de bem-estar da sociedade. Utiliza-se o termo ‘público’ para diferenciar do que é privado, particular e individual, considerando que a amplitude de sua dimensão envolve o estatal e o não estatal (SILVA, 2010).

Política pública [...] não é sinônimo de política estatal. A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res publica*, isto é, *res* (coisa), *publica* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o

controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo (PEREIRA, 2009, p. 94).

Em vista disso, para Souza (2006, p. 24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Ela pode significar uma não ação¹⁴ intencional diante de um problema ou responsabilidade atribuída a uma autoridade pública e sua não realização pode acarretar impactos mais graves do que aqueles provocados pelas ações governamentais (PEREIRA, 2009).

É certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade. Ou seja, o bem-estar da sociedade é sempre definido pelo governo e não pela sociedade. Isto ocorre porque a sociedade não consegue se expressar de forma integral. Ela faz solicitações (pedidos ou demandas) para os seus representantes (deputados, senadores e vereadores) e estes mobilizam os membros do Poder Executivo, que também foram eleitos (tais como prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) para que atendam as demandas da população (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p.5-6).

Nesse aspecto, Boneti (2011) destaca que a política pública, desde a etapa de elaboração até sua execução, resulta de uma correlação de forças sociais que envolvem o atendimento das demandas de diferentes grupos em detrimento de outros, onde os interesses da classe política e/ou dominante predominam, mas não são unânimes. Portanto, é a participação da sociedade que dá legitimidade às políticas públicas, que não se constroem apenas com base na iniciativa dos representantes políticos (CUSTÓDIO; SILVA, 2015). Significa dizer que ainda que diferentes autores pactuem quanto ao conceito e características essenciais das políticas públicas, a dimensão dessas políticas dependerá da atuação de cada sociedade. É o estágio de maturidade desses atores¹⁵, que definirá a contribuição,

¹⁴ Para Rúa (1998), a não decisão significa que determinados temas não chegam a se transformar em problema político, encontrando obstáculos à sua inclusão na agenda governamental.

¹⁵ “No processo de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, encontramos basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia). [...] Já os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado. Fazem parte desse grupo: a imprensa; os centros de pesquisa; os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*; as associações da Sociedade Civil Organizada (SCO); as entidades de representação empresarial; os sindicatos patronais; os sindicatos de trabalhadores; outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO)”. Disponível em <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em 20 fev. 2019.

ou não, para a solidez e eficácia das políticas, para o grau de participação de grupos de interesse e para a transparência dos procedimentos decisórios (SARAVIA, 2006). Nesse sentido, de acordo com Bucci (2001, p. 13), “as políticas públicas funcionam como instrumento de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses”. Entende-se, portanto, que no Estado onde a administração pública tenha como função atender a sociedade como um todo, sem privilegiar interesses de grupos detentores do poder econômico (HÔFLING, 2001), as políticas públicas se formam por meio de ações de qualidade, construídas de modo participativo e integrado e que sejam capazes de garantir o acesso aos direitos sociais, principalmente àqueles cidadãos excluídos desses direitos (BONALUME, 2012).

Thomas Marshall retrata essa importante relação Estado-sociedade em seus ensaios, quando traz à tona discussões sobre a formação e desenvolvimento da cidadania em prol da igualdade social, segmentando em direitos civis, políticos e sociais, os elementos que a definem. Marshall (1967) entende como direito civil¹⁶ o exercício da liberdade individual, em todas as suas formas de expressão. Como direito político, compreende a atuação do indivíduo no processo político de um país e como direito social a seguridade, mesmo que mínima, de proteção e provimento das necessidades de bem-estar da população.

A Constituição estabelece como fundamentos da República Brasileira a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político. Cidadania é o exercício efetivo de direitos individuais, políticos e sociais assegurados na Constituição. A soberania sob a qual a República Federativa do Brasil está fundada é aquela que emana do poder do povo, que o exerce através de seus representantes ou diretamente. O exercício da soberania popular e da cidadania passam pela participação da população na formulação e implementação de políticas públicas, em especial das políticas públicas sociais (FRISCHEISEN, 2001, p. 44).

¹⁶ A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2008, p. 219-220).

O termo cidadania ganhou popularidade no Brasil após o fim da ditadura militar em 1985, impulsionado pelo esforço de construção da democracia. Acreditava-se que a reconquista do direito de eleger os governantes do país, era garantia automática de liberdade, participação, segurança, desenvolvimento, emprego e justiça social. De fato, o direito à liberdade e à participação foi reconquistado. Entretanto, desde o fim da ditadura, temas como “violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas” ainda carecem de solução (CARVALHO, 2008, p. 8). Para o autor, a cidadania é um fenômeno complexo, que assume várias dimensões, sendo talvez inatingível o ideal de uma cidadania plena, que envolva liberdade, participação e igualdade para todos.

O cidadão pleno seria aquele que fosse titular dos três direitos. [...] direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. [...] É possível haver direitos civis sem direitos políticos. Estes se referem à participação do cidadão no governo da sociedade. [...] Se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva. Eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria (CARVALHO, 2008, p. 9-10).

Cidadania envolve, portanto, a garantia de direitos sociais e a ação positiva do Estado, na visão de Menicucci (2006), é a forma de viabilizar o acesso a esses direitos, que podem ser objeto de constantes rearranjos, tanto em função da capacidade de gastos do país, quanto das convicções desenvolvidas pela sociedade em relação aos padrões de bem-estar social. Nesse sentido, Linhares (1998) observa que a natureza de uma política social e a viabilidade de sua efetivação possuem relação direta com a característica do Estado, ou seja, expressa a forma como se realizam os arranjos políticos que influenciam na escolha das prioridades de investimentos dos recursos públicos. Nos países democráticos, promover a igualdade e a justiça representa o principal argumento para a elaboração de políticas sociais. No entanto, essa atividade redistributiva do Estado não cumpre seu papel,

À medida que é utilizada como mero recurso de barganha nos processos de legitimação política ou como mecanismo de intervenção na vida social, muitas vezes, subordinada a lógica capitalista da acumulação [...] O que hoje consideramos como direitos sociais pressupõe a garantia e provisão, por parte do Estado, de políticas capazes de dar suporte ao bem-estar de todos os cidadãos. Os conteúdos ou áreas sociais implicadas na promoção

do bem-estar social constituem direitos mínimos e universais, conquistados historicamente. Devem ser compreendidos como uma construção decorrente dos múltiplos conflitos e interesses que legitimam as chamadas democracias capitalistas contemporâneas (LINHALES, 1998, p. 73).

A atuação estatal é detectada por Oliveira e Strassburg (2016) em várias esferas da vida econômica de um país, quando observam que as medidas adotadas pelo governo de um Estado para o equilíbrio das contas, atingem todas as áreas da economia e influenciam diretamente todos os níveis do social. Os autores reconhecem o Estado como o agente responsável pelo ordenamento social, político e econômico do país na organização do Estado de Bem-estar Social.

O Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, por meio de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que não se restrinja à realização dos interesses de pequenos grupos com maior acesso às estruturas de poder, ou com maior capacidade de manipulação de situações com vistas a obter maior acesso, conquistando-se uma democracia substantiva (SILVA, 2010, p. 170).

Um Estado orientado para o desenvolvimento direciona suas políticas a ambos os setores, público e privado. A conexão entre crescimento econômico e desenvolvimento humano tem que ser construída por meio de estratégias, que no seu conjunto, contribuam para a redução ou extinção da pobreza, promovendo o progresso de todos, investindo em políticas sociais básicas, como saúde, educação, geração de emprego e outros serviços públicos (PNUD, 2013). “O crescimento econômico sustentado pautado pela distribuição socialmente justa de nossas riquezas é instrumento indispensável na construção de mecanismos de resgate da dívida social do país” (MASCARENHAS, 2007, p. 190).

Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) observa que a responsabilidade estatal, como garantia do bem-estar básico dos cidadãos, oferece alternativas para que o indivíduo se “desmercadorize”¹⁷. Essa ampliação das capacidades dos indivíduos se materializa, segundo Castro (2012), por meio da garantia por parte do Estado, da oferta de bens e serviços, da transferência de renda e da regulação de elementos econômicos, objetivando a proteção e a promoção social. “No mundo

¹⁷ A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102). Alguns autores, como Menicucci (2008), utilizam o termo “desmercantilização”.

contemporâneo, as alternativas não são intervir ou não intervir. A intervenção do Estado é um fato. A pergunta apropriada não é o *quanto*, mas *que tipo*” (EVANS, 2004, p. 13). Significa que, diferentes modelos de Estado utilizam-se de diferentes formas de intervenção. “Ora com benefícios mínimos a famílias de renda mais baixa, ora baseada na ideia de solidariedade social ou com forte característica de compromisso do Estado” (OLIVEIRA; STRASSBURG, 2016, p. 157).

Essas variadas formas de intervenção estatal são classificadas por Esping-Andersen (1991) em três diferentes regimes de *welfare state*¹⁸: liberal, conservador-corporativista e social-democrata. No *welfare state* liberal, o Estado proporciona a assistência apenas aos comprovadamente pobres ou aos que não conseguem se auto sustentar por meio do mercado. No regime conservador-corporativista, predomina a preservação das diferenças de *status*, sendo influenciados pela Igreja e por isso, comprometidos com a preservação dos costumes familiares. O acesso aos benefícios é restrito aos trabalhadores e a interferência do Estado só acontece quando se esgota a capacidade da família de amparar seus membros. Já no regime social-democrata, as políticas sociais são de natureza universal, promovendo igualdade entre as classes, dentro dos melhores padrões de qualidade. As camadas sociais têm acesso a um sistema universal de seguros, onde todos se beneficiam, são dependentes e se sentem obrigados a contribuir. As políticas econômicas são comprometidas com o pleno emprego, minimizando dessa forma, os problemas sociais e maximizando os rendimentos. Esping-Andersen (1991) esclarece, no entanto, que não existe um único caso puro de regime de *welfare state*. Cada sistema incorpora elementos de um ou outro regime e seu desenvolvimento resulta da capacidade de mobilização da classe trabalhadora.

No Brasil, segundo Benevides (2011), o Estado de Bem-Estar social é historicamente marcado pela tradição e conservadorismo. Com características pontuais e fragmentadas, resistiu ao longo dos anos, ao reconhecimento da proteção social como um direito a ser assegurado pelo Estado aos cidadãos. Para a autora, somente com a CF88 é que a proteção social passou a ser concebida sob a

¹⁸ O Estado de Bem-Estar social (*Welfare State*) é uma forma de organização econômica e política, em que o Estado é o principal agente regulamentador nos aspectos sociais, políticos e econômicos do país (OLIVEIRA; STRASSBURG, 2016, p. 155).

perspectiva de universalização de direitos. Sob esse aspecto, as ponderações de Kerstenetzky, (2011) demonstram que o sistema de Bem-Estar brasileiro, é pouco redistributivo, não indicando que o país oriente suas políticas sociais na direção do modelo social-democrata, já que apresenta um elevado índice de desigualdade. Nesse sentido, os estudos de Benevides (2011, p. 66) apontam que no Brasil “entre 1995 e 2008 foi gasto, em média, 21,8% do PIB na área social, sendo que esse valor chegou a 25,4% em 2008 [...] durante esse mesmo período [...] esse valor chegava a 34,0% e 36,2% na França e na Suécia, respectivamente”. A autora constata, portanto, que o montante do gasto social no Brasil se compara aos limites adotados pelos países liberais, um dos menores entre os regimes. Nessa mesma direção, Fagnani (1998) aborda a especificidade da situação brasileira em comparação com os países industrializados:

Um país de industrialização tardia, pobre, que acumula enormes desigualdades e heterogeneidade social [...] a imensa maioria da população não tem condições de comprar com seu próprio salário e/ou renda, bens e serviços sociais no mercado [...] e os países industrializados, de capitalismo maduro, nos quais a maioria da população está integrada e possui renda para acessar diretamente no mercado bens e serviços sociais de que necessita (FAGNANI, 1998, p. 119-120).

Fagnani (1998) considera, portanto, incoerente o discurso sustentado pelas forças neoliberais no Brasil, quando apontam os modelos adotados por países com características socioeconômicas totalmente inversas às brasileiras, como exemplo de modernidade e caminho a ser definido perante a globalização econômica.

Sob essa perspectiva, Custódio e Silva (2015) concluem que a política pública está ligada à noção de desenvolvimento humano e não exclusivamente de crescimento econômico.

Para que haja um processo de desenvolvimento social e econômico faz se necessária a participação do Estado, como instituição maior dentro da sociedade e matriz de outras instituições, seja suficientemente capaz, por meio da legitimidade e capacidade em estabelecer políticas, tributar, criar e estabelecer leis. Mas, para que um Estado seja verdadeiramente forte, é imperativo que seja estável sua ordem jurídica, além de dotada de legalidade, ou seja, tenha o respaldo da Nação (OLIVEIRA; STRASSBURG 2016, p.154).

O que caracteriza um Estado ‘forte’ ou ‘fraco’, segundo Mann (2008), são suas formas de se relacionar com a sociedade, ou seja, utilizando-se de dois tipos

diferentes de poder: o despótico e o infraestrutural. No uso do poder despótico, a elite estatal define por si as ações a serem implementadas, sem consultar os grupos da sociedade civil. Já no poder infraestrutural, o Estado utiliza-se de sua capacidade de penetrar em seus territórios e implementar suas decisões por meio do diálogo com a população. Segundo Soifer (2008, p. 234), “o poder infraestrutural é o aspecto do Estado que determina o quanto sua burocracia pode alcançar para exercer controle e regular as relações sociais”. A autora aborda também o poder infraestrutural em termos da capacidade do Estado em utilizar os recursos que são colocados à sua disposição para controlar a sociedade e regular as relações sociais, por meio da imposição de suas políticas. Sob esse aspecto, Saravia (2006) lembra que as instituições desempenham, portanto, um papel decisivo junto às políticas públicas, sendo sua estrutura, seus quadros (agentes públicos) e sua cultura organizacional os elementos que configuram a política.

A ação do Estado em toda sua diversidade e complexidade tem influência e consequências nos elementos que compõem o processo de desenvolvimento de um país. A política social, como uma parte dessas ações, é uma das fontes de influência sobre o processo do desenvolvimento e, devido a sua diversidade, elemento irradiador de uma série de relações e dependências (CASTRO, 2012, p. 1011).

Já a percepção de Castro (2012) sobre desenvolvimento abrange não só o campo econômico, mas também elementos políticos, sociais e ambientais. O autor reconhece a política social como fonte de sustentação desse desenvolvimento, que ao ampliar a justiça social, favorecer o crescimento e distribuir renda, reafirma-se como elemento indispensável e estratégico para alicerçar a “construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática” (CASTRO, 2012, p. 1011). Corroborando esse pensamento, Sen¹⁹ (2000) compreende desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que os indivíduos usufruem, sendo influenciado não apenas pelo crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social, mas também pelas disposições sociais e econômicas, e direitos civis. O

¹⁹ Economista indiano, Prêmio Nobel de Economia em 1998 por sua contribuição às teorias da escolha social e do bem-estar social. Professor de Harvard (EUA), foi um dos idealizadores do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e fundador do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU). Sen é reconhecido internacionalmente por sua dedicação ao combate à pobreza com soluções concretas e estratégias complexas em obras traduzidas para mais de 30 idiomas. Disponível em <https://www.fronteiras.com/conferencistas/amartya-sen>. Acesso em 25 jan. 2019.

desenvolvimento ocorre quando se retira do meio social as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

O vínculo entre crescimento econômico e políticas sociais é evidente, pois se a economia cresce com taxas positivas e permanentes, com aumento do produto interno bruto (PIB), supõe-se que estão sendo gerados mais empregos e mais renda, aumentando a demanda e permitindo as pessoas alcançarem o nível de vida mínimo e necessário a sua dignidade. Por outro lado, e em sendo assim, as despesas públicas com assistência social diminuiriam e poderiam ser canalizadas para investimentos produtivos e infraestrutura, o que geraria mais crescimento econômico, empregos e renda, num ciclo virtuoso circular e acumulativo (CARVALHO, 2007, p. 81).

Da mesma forma, Evans (2004) entende que um Estado só pode ser chamado de desenvolvimentista quando há integração entre autonomia e interesses coletivos. Contudo, sob o ponto de vista de Souza (2006), os países em desenvolvimento, principalmente os da América Latina, ainda não conseguiram vencer o desafio de estabelecer acordos políticos capazes de avaliar possibilidades, mesmo que ínfimas, de como desenhar políticas públicas que estimulem o desenvolvimento econômico e promovam a inclusão social da maioria da população.

Um dos grandes paradoxos da atualidade é a coexistência de economias extremamente desenvolvidas em meio a enormes bolsões de pobreza. Isto acontece tanto entre países quanto entre regiões de um mesmo país. A distribuição da renda *per capita* de cada um destes dois polos parece exibir um padrão persistente: os extremos parecem divergir uns dos outros, com os pobres se tornando cada vez mais pobres e os ricos mais ricos (PAES; SIQUEIRA, 2008, p. 708).

Nessa perspectiva, o Estado de Bem-Estar pressupõe uma forma de atenuar as desigualdades produzidas pelo sistema capitalista (VENTURIM; SILVA; BORGES, 2012). Em um contexto mais amplo, “é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho do Estado em uma sociedade capitalista, a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar da população” (MEDEIROS, 2001, p.6).

2.2 Intersetorialidade, Federalismo e Descentralização de Políticas Públicas.

A eficiência da mobilização estatal requer a construção de políticas públicas em um ambiente de interação e integração entre os diversos organismos do sistema, com o compromisso de desenvolver ações conjuntas, visando a garantia dos direitos sociais (CUSTÓDIO; SILVA, 2015). A pobreza e a vulnerabilidade social englobam uma grande quantidade de elementos intrincados que se relacionam mutuamente. Dessa forma, os problemas que são tema das políticas locais precisam ser entendidos em seu conjunto, de uma perspectiva interligada e interdependente (MENICUCCI, 2002).

As estruturas setorializadas tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente. Conduzem a uma atuação desarticulada e obstaculizam mesmo os projetos de gestões democráticas e inovadoras. O planejamento tenta articular as ações e serviços, mas a execução desarticula e perde de vista a integralidade do indivíduo e a interrelação dos problemas (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU; 1997, p. 22).

Nesse sentido, Menicucci (2002) destaca que diante do propósito de promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida da população, as ações compartilhadas por vários setores devem ser realizadas conforme as prioridades definidas a partir de problemas de uma população específica, estabelecida de forma territorial e socialmente. A autora reconhece que a ampliação do poder municipal no Brasil, a partir da CF88, fez com que as políticas sociais passassem a ser consideradas de uma perspectiva intersetorial, visando não apenas a potencialização de recursos, mas também uma maior efetividade e efeitos mais positivos sobre os problemas e necessidades da população, procurando entender a realidade social de forma compartilhada e integrada. “Tratar os cidadãos de um mesmo território e seus problemas de maneira integrada exige um planejamento articulado das ações e serviços” (JUNQUEIRA, 2000, p. 42). Nessa perspectiva, Zotovici *et al.* (2013) sugerem a criação de “rede como forma de integração e cooperação entre diferentes interlocutores no intuito de superar possíveis fragilidades” existentes no campo das políticas públicas de esporte e lazer. Menicucci (2002) considera a possibilidade de formação não apenas de redes interorganizacionais, mas também de redes intersociais, com a população

assumindo papel atuante na identificação dos problemas e alternativas que solucionem as demandas pontuais e corporativas.

O caráter parcial e restrito como se vê a questão do lazer é uma problemática também muito grande. [...] o lazer ora é serviço, ora departamento, ora setor, ora secretaria etc., dividindo espaço, ou melhor, sobrepondo espaço, o que é muito mais grave, ora com Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Recreação etc. Porém, esses não são os únicos problemas. O entendimento de políticas públicas, entre nós, é bastante equivocado, de modo geral, e principalmente quando se analisa a questão de políticas setoriais, e, mais ainda, quando essa política setorial é de lazer. A tendência hegemônica é não a consideração setorial, mas o isolamento, puro e simples, não o entendendo na totalidade das relações sociais (MARCELLINO, 2008, p. 22-23).

Nessa direção, Reis e Starepravo (2008) ressaltam que diante dessa complexidade de fatores que afetam o lazer e tendo em vista sua correlação com outras esferas sociais, as políticas públicas devem ser realizadas em conjunto e não de forma exclusiva, atendendo a uma escala de prioridades. Nesse sentido, a 1ª Conferência Nacional do esporte indica como plano para o eixo Esporte, Lazer e Qualidade de Vida, entre outras ações:

Propor, formular, implantar, apoiar, executar e financiar ações intersetoriais, envolvendo os ministérios, secretarias estaduais e municipais do esporte, saúde, cultura, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e turismo. Ações estas de promoção do esporte e do lazer, articuladas pelo princípio da inclusão social, envolvendo governos estaduais e municipais e organizações da sociedade civil, direcionadas à população, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade ou de exclusão social. Estas ações, portanto, devem valorizar as práticas do esporte e do lazer, da educação ambiental, a promoção da saúde, a educação para a formação cidadã e a qualidade de vida (BRASIL, 2004, p. 24).

Na visão de Almeida e Gutierrez (2004), tendo em vista seu caráter educativo, a política pública de lazer exerce a capacidade de intervir na realidade social, portanto, as ações devem ser articuladas e centralizadas nos benefícios humanos e sociais. Objetiva ainda o aumento das possibilidades de um lazer de qualidade, incentivando a sociabilidade, o desenvolvimento da sensibilidade e o autoconhecimento dos participantes.

Diante dessas considerações, ainda que o debate em torno da intersetorialidade não apresente relação com a proposta desse estudo, entende-se, corroborando com Menicucci (2002), que esse tema é de fundamental importância para a definição de

políticas públicas, significando uma nova maneira de abordar os problemas sociais. Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997, p. 24) “a intersetorialidade não é um fim e nem irá, por si, promover o desenvolvimento e a inclusão social, mas é um fator de sua viabilização enquanto ação do Estado”. Para esses autores, a articulação entre intersetorialidade e descentralização representam um novo padrão orientador ao modelo de gestão inaugurado pela CF88, onde competências e poder de decisão sobre as políticas, foram deslocadas aos níveis locais. Sob esse aspecto, Suassuna *et al.* (2007, p. 36) ressaltam a importância da Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e do Lazer²⁰ – SNDEL, no âmbito do ME, ao instituir políticas de lazer numa perspectiva intersetorial. Para esses autores, “a intersetorialidade é, sem dúvida, um princípio de grande relevância para a definição de políticas que se prestem à continuidade”.

Já o federalismo é tema central para a compreensão do financiamento público no Brasil, dado seu impacto sobre as políticas públicas, nos diferentes aspectos em que ocorre a interação entre os entes (FRANZESE; ABRÚCIO, 2013). Nesse sentido, identificar alguns dos aspectos do arranjo político do Estado brasileiro, é de extrema importância para se compreender os elementos que envolvem a distribuição dos recursos públicos e a dinâmica das relações intergovernamentais. Segundo Abrúcio e Franzese (2007), o desenho institucional adotado pelo país é um dos fatores que afetam a produção de políticas públicas e, conseqüentemente, a prestação de serviços voltados ao bem-estar da população. Para esses autores, a disposição federativa²¹ é um dos mais importantes indicadores do processo político no Brasil e influencia diretamente as decisões dos gestores governamentais. “Ela tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado” (ABRÚCIO, 2005, p. 41).

Abrúcio e Franzese (2007) relatam que a Federação brasileira se desenvolveu no período colonial, tendo influenciado, portanto, as decisões dos gestores governamentais em toda a construção do Estado moderno. Inspirado na experiência norte-americana, no Brasil a instalação do modelo federativo ocorreu de forma

²⁰ Os programas dessa secretaria serão objeto de estudo no capítulo 4.

²¹ A Federação é uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p.1).

oposta. “O federalismo no Brasil, diferentemente da experiência norte-americana que lhe serviu de base, surge como uma tentativa de descentralizar ou fragmentar o poder concentrado de um Estado unitário”²² (PALOTTI, 2009, p.100).

A história republicana brasileira é marcada por episódios de maior e menor centralização política. Os dois períodos autoritários, de 1937 a 1945 e de 1964 a 1984, exemplificam momentos extremos de centralização, com intervenção direta na autonomia dos entes subnacionais. Os estados e municípios, durante boa parte do tempo nesses períodos, foram tratados como se fossem simplesmente instâncias administrativas do poder central, tendo seus governantes escolhidos pela União (PALOTTI, 2009, p.100).

Como reação a esse autoritarismo, que concentrou as decisões, recursos financeiros e capacidade de gestão no plano federal, nos anos de 1980, a descentralização²³ foi a temática principal da agenda da democratização. Nesse cenário, a descentralização foi defendida, não só em razão da expansão da democracia, mas também em nome do aumento da eficiência do governo e eficácia de suas políticas. Acreditava-se que fortalecendo as instâncias subnacionais, principalmente os municípios, possibilitaria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, atenuando a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção (ALMEIDA, 2005). A descentralização é apontada como um arcabouço fundamental para a reforma do Estado, capaz de realizar a aproximação entre este e a sociedade, com a construção de políticas mais favoráveis às necessidades dos cidadãos (LOTTA; VAZ, 2015).

O poder local no processo de globalização tem sido cada vez mais reconhecido e ressaltado pela comunidade internacional²⁴ como componente estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. [...] Os governos Nacionais, incluindo o Brasileiro, assumiram [...] - através da Declaração de Istambul e da Agenda Habitat – o compromisso de fortalecer o Poder Local como meio estratégico para a implementação dos direitos humanos [...] (SAULE JÚNIOR, 2001, p. 17-18).

²² “No Estado unitário, o Governo Central é anterior e superior às instâncias subnacionais, e as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal” (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007, p.2).

²³ Descentralização é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não-governamental (ALMEIDA, 2005, p. 30).

²⁴ Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada no ano de 1996 na cidade de Istambul ((SAULE JÚNIOR, 2001, p. 18).

Assim, a Constituição Federal promulgada em 1988, visando ampliar a democracia, confiou aos níveis subnacionais de governo, especialmente aos municípios, um vasto grupamento de atribuições e competências para implementar políticas que eram executadas anteriormente pelo nível central (LOTTA; VAZ, 2015). Ao reconhecer os municípios²⁵ como entes federados, a Constituição garantiu-lhes uma maior autonomia política, administrativa e financeira, ainda que se verificasse uma descentralização de recursos federais por meio de fundos de participação já no início da década de 1980 (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Para Santos (2016, p. 387), “a desigualdade socioeconômica é o ponto de partida para o debate federalista brasileiro, e sua diminuição é o projeto a ser perseguido pelo Estado”. Para o autor, a política social tem como princípio, democratizar o acesso a determinado bem social, buscando reduzir a desigualdade existente no acesso a esse bem. Nesse entendimento, os estudos de Franzese e Abrúcio (2013) revelam que uma das formas mais usuais de se verificar o impacto da estrutura federativa na produção de políticas públicas é a diferenciação existente entre os modelos de ‘federalismo competitivo’ e ‘federalismo cooperativo’.

O padrão competitivo caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de políticas públicas. Com essa divisão, pretende-se separar o espaço de atuação das esferas de governo, de maneira a preservar a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. [...] Já no padrão cooperativo, as instituições políticas incentivam os atores territoriais a colaborar, dividindo os poderes entre eles funcionalmente e prevendo tarefas a serem executadas conjuntamente. Ao contrário da competição tributária, tem-se um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal (FRANZESE; ABRÚCIO, 2013, p. 362-363).

Por meio da concorrência, cada um dos entes federados pode desenvolver políticas que apresentam os mesmos propósitos, possibilitando ao indivíduo identificar as melhores atividades e capacidades políticas. A cooperação acontece quando diferentes níveis de governo colaboram para implementar uma determinada política (cooperação vertical²⁶) ou quando ocorre a colaboração entre entes da mesma esfera federativa para executar uma determinada agenda política (cooperação

²⁵ Um caso típico de Federação, com três entes pactuantes: União, estados e municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

²⁶ O exemplo são os programas formulados pelo Governo Federal e implementados pelos estados e municípios.

horizontal²⁷) (SANTOS, STAREPRAVO, HIRATA, 2018). Para Souza (2013), a ampliação das competências comuns (ou concorrentes) entre os entes federados, característica do federalismo cooperativo, foi um princípio constitucional que poderia apontar que o Brasil estaria caminhando rumo a um equilíbrio do poder de decisão sobre políticas públicas. Entretanto, Souza (2005) destaca que a ausência de mecanismos que estimulem a cooperação e a imensa desigualdade financeira, técnica e de gestão, são fatores que interferem na capacidade de implementação de políticas públicas dos governos subnacionais, indicando que a finalidade do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado. Sob esse aspecto, Franzese e Abrúcio (2013) entendem que não houve uma definição nítida na Constituição direcionando para o modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Do ponto de vista desses autores, a forma descentralizada aponta para um modelo mais voltado à competição. Porém, o compartilhamento de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, aponta para uma cooperação fundamental entre os entes federativos. Para Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 12), “a figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses, algumas vezes de competição e em outras de cooperação, entre os entes federados”.

A Carta Magna, no artigo 23, estabelece competências comuns para União, estados, Distrito Federal e municípios em áreas como saúde, acesso à cultura e educação, habitação, meio ambiente, combate às causas da pobreza e no art. 24, atribui competências legislativas concorrentes à União, estados e Distrito Federal em áreas como orçamento, educação, cultura e desporto (BRASIL, 1988). Assim, o modelo de federalismo ‘cooperativo’ adotado pela Constituição de 1988, além de criar competências concorrentes e comuns, combinou maneiras de realocar essas competências e atribuições. Em determinadas situações, transfere-se a instâncias subnacionais o direito de decidir o conteúdo e o formato das políticas. Em outras, transfere-se a estados e municípios a responsabilidade pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e ainda, em outros casos, o provimento de serviços sociais é transferido a organismos não estatais (ALMEIDA, 2005). “Assistiu-se, portanto, a um movimento e construção de novas relações entre

²⁷ O exemplo são os consórcios municipais relacionados ao tratamento do lixo (SANTOS, STAREPRAVO, HIRATA, 2018, p. 73).

entes federativos, em uma lógica de coordenação, em que o Governo Federal atua mais na regulação e repasse de recursos e os governos estaduais e municipais na implementação” (LOTTA; VAZ, 2015, p. 176).

Essas atribuições, no entanto, não foram proporcionais à construção e aumento das capacidades financeira, técnica e institucional dos estados e municípios (LOTTA; VAZ, 2015). No entendimento de Lima (2007), ainda que o compartilhamento de recursos atue positivamente na correção dos desequilíbrios fiscais em países como o Brasil, a transferência de competências levada a cabo a partir dos anos de 1980 acentuou a dependência dos municípios aos recursos transferidos da União. Souza (2013) ressalta ainda que o entusiasmo que celebrou a Carta Magna como instrumento de descentralização e fortalecimento do federalismo foi acompanhado por emendas constitucionais que modificaram o desenho original das relações intergovernamentais e do federalismo fiscal. Como bem lembra Rocha (2013), a Constituição Federal estabeleceu um aumento do percentual de transferências dos impostos federais para os governos subnacionais, atendendo a critérios como tamanho da população e renda *per capita*, na tentativa de reduzir as desigualdades horizontais entre estados e municípios. Entretanto, a liberdade de escolha dos entes sobre a destinação dos recursos foi limitada por meio da imposição de um percentual obrigatório de aplicação dos recursos nos setores de saúde e educação.

Sob o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o governo federal distribui 21,5% das receitas líquidas dos três impostos federais principais (IRPJ, IRPF E IPI) aos Estados, com 85% dos fundos designados especificamente para as três regiões mais pobres do país (o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste). Dentro de cada grupo de regiões, 95% dos recursos do FPE são alocados em uma base *per capita* equitativa e uma medida por renda *per capita* e os 5% restantes com base na área geográfica. [...] O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) consiste em 22,5 % das receitas líquidas dos mesmos três impostos federais. O critério principal de alocação é a relação direta com a população e inversa com a renda, com 10% dos recursos distribuídos às capitais de Estado, 86,4% são distribuídos entre os demais municípios de acordo com uma escala em que uma fração mínima é fornecida às pequenas localidades (população com menos de 10.188 habitantes) e uma máxima às cidades com uma população superior a 156.216 habitantes e os 3,6% restantes compõem uma cota adicional para os municípios mais populosos (PAES; SIQUEIRA, 2008, p. 711).

Sob esse aspecto, Almeida (1995) considera o federalismo fiscal como a base do sistema federalista. A forma como se constitui e são repartidos os recursos fiscais e parafiscais entre as esferas de governo, define em grande parte, as características

dos diferentes arranjos federativos. No caso brasileiro, a forma de financiamento das políticas sociais ainda carece de definições, no que diz respeito ao grau de envolvimento das diferentes instâncias e ainda, quanto ao repasse dos recursos de competência da União.

Exceção feita à Previdência Social, o financiamento de todas as outras áreas depende do envolvimento das três esferas do governo. As contribuições sociais arrecadadas pelo governo federal constituem parcela significativa do montante de recursos disponíveis. Seu repasse para as esferas subnacionais supõe transferências negociadas, quase sempre sem regras de partilha estabelecidas. Nessas circunstâncias, um processo mais ou menos ordenado de descentralização da decisão e do comando das ações públicas requer empenho e políticas definidas no âmbito federal, que estabeleçam competências, mecanismos de cooperação e critérios de transferência de recursos (ALMEIDA, 1995, p.94).

Na opinião de Palotti (2009), a reforma do Estado iniciada no governo de FHC configura a retomada da capacidade da União em exercer coordenação federativa, unindo estados e municípios a programas e políticas formuladas na esfera federal. Esse pensamento é ratificado por Abrúcio e Franzese (2007) ao relatarem que no período pós 1994, verificou-se uma iniciativa da União ao instaurar mecanismos de incentivos à cooperação. Para esses autores, por intermédio da vinculação de repasses de recursos, o governo possibilitou a implementação e o sucesso de políticas públicas em áreas de competência dos três níveis de governo, como saúde e educação, ainda que a autonomia dos entes federativos lhes possibilite a omissão diante de uma demanda.

A determinação da legislação federal pós-Constituição é que no mínimo 40% das receitas municipais devem ser alocadas nas áreas de saúde e educação, sendo 25% para educação e 15% para saúde (ARRETCHE, 2010). Do ponto de vista de Lima (2007), existe um debate em torno dessa questão, no que se refere ao limite de poder da União e o grau de autonomia dos gestores estaduais e municipais ao implementar políticas orientadas à sua realidade local. Para a autora, a prática de vinculação de recursos federais além de comprometer a gestão orçamentária desses entes, não garante a eficiência e efetividade do gasto. Salvador (2012, p. 14) defende esse ponto de vista e observa que “nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a

expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais

Sob o ponto de vista de Almeida (2005), o que se verifica é que a política antiinflacionária e as visões setoriais sustentadas pela pressão da conjuntura econômica e inexistência de coordenação no âmbito federal, seguem predominando sobre qualquer atenção mais ampla à definição das atribuições e competências das três esferas de governo. A esses fatores, a autora acrescenta a resistência por parte dos estados e municípios em assumir as funções que lhes foram atribuídas, desejando a descentralização somente nos casos em que for acompanhada do financiamento pela União.

Os municípios no Brasil são entes federativos autônomos, por isso têm prerrogativas legais para implementarem ou não programas sociais ofertados por outras esferas de governo. Nessa perspectiva, os municípios 'exigem' uma estrutura de incentivos seletivos na forma de contrapartida financeira para implementarem programas nacionais (COELHO, 2013, p. 184).

As políticas de esporte e lazer compõem o rol das políticas não reguladas, assim como habitação, infraestrutura urbana e transporte público, áreas onde, de acordo com Arretche (2010), não há determinação constitucional para a destinação orçamentária e, portanto, não têm prioridade de gasto. Nessas circunstâncias, Santos; Starepravo e Hirata (2018) entendem que ao conceder autonomia política e fiscal aos entes federados, a Constituição Federal assegurou que as decisões políticas que não estivessem embasadas por texto legal, fossem implementadas conforme suas preferências. Dessa forma, a atuação do agente descentralizador é influenciada pelos incentivos ofertados pelo ente superior. O Programa Esporte e Lazer da Cidade²⁸ (PELC) – formulado pelo Ministério do Esporte para possibilitar práticas de atividades físicas, culturais e de lazer – e o Programa Segundo Tempo (PST), principal política de esporte educacional do Governo Federal, são exemplos desse tipo de política. O governo federal elabora os programas e a implementação se realiza por meio de convênios com os estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos (SANTOS, 2017).

²⁸ Esses programas serão objeto de estudo nos capítulos 3 e 4.

Entretanto, diante da autonomia dos governos subnacionais (ARRETCHE, 2010), não se pode pensar o programa em termos de universalização (SANTOS, 2017). Em virtude da inexistência de obrigatoriedade na implementação da política pelos entes federados, algumas áreas acabam não tendo acesso ao programa, produzindo lacunas no cenário brasileiro, quanto à democratização dessas atividades (SANTOS; STAREPRAVO; HIRATA, 2018).

Tabela 1: Distribuição regional e estadual do PELC de 2003 a 2012

Região	Estados	Nº Municípios	Adesão PELC	% Adesão PELC
Norte	AM	62	3	4,84
	AC	22	4	18,18
	AP	16	0	-
	PA	143	9	6,25
	RO	52	6	11,54
	TO	139	2	1,44
	RR	15	2	13,33
Subtotal		449	26	5,77
Nordeste	AL	102	1	0,98
	BA	417	12	2,88
	CE	184	4	2,17
	MA	217	6	2,76
	PB	223	3	1,34
	PE	185	9	4,86
	PI	224	6	2,68
	RN	167	7	4,19
	SE	75	1	1,33
Subtotal		1794	49	2,73
Sudeste	ES	78	3	3,85
	MG	853	29	3,40
	RJ	92	14	15,22
	SP	645	39	6,05
Subtotal		1668	46	4,50
Sul	PR	399	15	3,76
	RS	496	31	6,24
	SC	293	17	5,76
Subtotal		1188	63	5,29
Centro-Oeste	GO	246	9	3,66
	MS	78	4	5,06
	MT	141	4	2,84
Subtotal		465	17	3,65
Total		5569	240	4,31

Fonte: IBGE para dados dos estados e municípios e Ministério do Esporte para o PELC (Citado por SANTOS, STAREPRAVO, HIRATA, 2018, p. 79-80).

De acordo com os dados demonstrados na tabela 1 por Santos, Starepravo e Hirata (2018), importante ressaltar que, apesar da região Norte ter obtido o melhor resultado em termos de participação regional, apenas 26 dos 449 municípios foram contemplados, sendo que não houve mobilização dos municípios no estado do Amapá. Esta situação pode indicar que em 10 anos de implementação do programa, não foram utilizadas estratégias, por parte do governo central, para alterar essa realidade. Outro dado relevante é o baixo desempenho verificado nos municípios da região Nordeste, tendo em vista que a região possui o maior índice de vulnerabilidade por município. Verificou-se ainda que apenas os estados do Acre, Rondônia, Roraima e Rio de Janeiro alcançaram o índice de adesão superior a 10% de suas prefeituras e em 14 estados, esse resultado se manteve abaixo de 5%. Os autores constataram também que a maioria dos municípios que implementaram o PELC (57,08%) têm acima de 50 mil habitantes, indicando que esses municípios, provavelmente, reúnem alguns requisitos que os capacite a firmar o convênio com o ME, que não se observa nas outras cidades. Outra hipótese levantada pelo estudo seria a possibilidade de os gestores de cidades maiores possuírem também uma melhor capacitação.

Tabela 2: Percentual de municípios que receberam o PST pelos órgãos estaduais

Clas.	Estado	Nº mun.	%	Clas.	Estado	Nº mun.	%
1	CE	184	100	12	AL	102	47,45
2	AP	16	93,75	13	SC	295	22,18
3	AC	22	90,91	14	AM	62	20,97
4	MS	79	75,64	15	TO	139	17,99
5	MT	141	73,05	16	RJ	92	13,04
6	PI	224	49,11	17	BA	417	6,95
7	PR	399	41,75	18	RS	497	5,44
8	PE	185	41,62	19	RN	167	3,59
9	GO	246	40,65	20	PA	144	2,80
10	MG	853	39,16	21	RO	52	1,92
11	SE	75	37,33	22	PB	223	0,90

Fonte: Programa Segundo Tempo/Ministério do Esporte (2013). (Citado por Santos, 2016, p. 390).

Quanto ao PST, durante o período de 2003 a 2012, os estados de Roraima, Maranhão, São Paulo e Espírito Santo não aderiram ao programa, conforme se verifica na tabela 2. Tendo em vista as diferentes características econômicas e sociais dos estados, não há como explicar os motivos que os levaram a não se convenirem com o ME. Por outro lado, a atuação do governo de São Paulo pode ser explicada por sua capacidade de financiar sua própria política no âmbito do esporte educacional. Além disso, a implementação do programa em cada um dos outros estados, seguiu uma lógica bastante distinta. Verifica-se, que um estado conseguiu que todos os seus municípios aderissem ao programa. Além disso, o Estado do Amapá e do Acre tiveram resultados bastante expressivos. Por outro lado, o estudo revela seis estados em que menos de 10% dos municípios receberam o PST (SANTOS, 2016). Para o autor, esse resultado coaduna com o modelo federalista brasileiro, considerando-se a ausência de padronização na descentralização do programa. Nesse caso, não se pode associar o problema ao nível de desenvolvimento dos estados ou à gestão, tendo em vista que além de o programa apresentar insuficiência de incentivos ou adequados à cooperação, não há como o governo central induzir a implementação do programa nos municípios de maior exclusão.

Parece que a temática esportiva tem baixa influência na agenda da sociedade e da classe política. Esse fator, associado às limitações institucionais (competência comum), poderá produzir, a despeito dos objetivos de uma política pública, vazios assistenciais – áreas que não receberam atenção dos governos estaduais, municipais e da sociedade civil organizada por conta da possibilidade de inação (SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015, p. 759).

É importante destacar a autonomia dos entes subnacionais para aderirem ou não a programas federais ou ainda para construir sua própria política de esporte e lazer. Portanto, o fato de um município não descentralizar uma política construída a nível federal, não significa que nada está sendo feito (SANTOS; STAREPRAVO; HIRATA, 2018). Entretanto, os dados apresentados nas figuras 1 e 2, demonstram que ainda que o governo federal crie incentivos à cooperação dos estados e municípios, existe um conjunto de variáveis que interferem nessa parceria (SANTOS, 2016).

A existência de grandes desigualdades regionais exerce influência negativa sobre os padrões de desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar da sua população, podendo levar à ruptura do pacto federativo. [...] assim, a superação das assimetrias sociais e regionais passa, necessariamente, pela mediação do Estado, que continua exercendo um papel importante no novo padrão de acumulação (PAES; SIQUEIRA, 2008, p. 709).

Sob esse aspecto, Santos (2017) ressalta que no modelo federalista brasileiro, a competição vertical entre os entes, conduz a diferentes resultados na implementação das políticas. “Apesar de ser uma política social que objetiva diminuir desigualdades, os gatilhos institucionais (desenho do programa, incentivos e interesses políticos em jogo) podem produzir realidade distinta” (SANTOS; STAREPRAVO; HIRATA, 2018, p. 84). O federalismo estabelece um significativo limite institucional à popularização das práticas de esporte e lazer via programas federais (SANTOS, 2017), impedindo sua distribuição às regiões, de forma equitativa (SANTOS; STAREPRAVO; SOUZA NETO, 2015). Vinculados a essa compreensão, Abrúcio e Franzese (2007) destacam que o êxito das políticas públicas em um ambiente federativo resulta da capacidade de estabelecer instrumentos de controle mútuo e de coordenação entre as esferas de governo. Essa coordenação se dá por meio de incentivos à descentralização dos programas, de forma que a política alcance, prioritariamente, regiões ou localidades mais vulneráveis (SANTOS, 2017).

Nesse sentido, o papel do Estado como indutor dessas políticas é fundamental. Como bem lembra Arretche (1999), considerando que a maioria dos municípios brasileiros dispõe de baixa capacidade financeira e administrativa, o êxito da descentralização de um programa depende de políticas contínuas de capacitação municipal e do emprego de estratégias adequadas e eficientes que incentivem a adesão dos governos locais. Sob esse enfoque, Abrúcio, Franzese e Sano (2010) esclarecem que desde 1990, têm sido implantados mecanismos de coordenação intergovernamental em setores como educação, saúde pública, assistência social e segurança pública, com a União assumindo o papel de coordenador, indutor e financiador, mas com grande autonomia dos entes subnacionais. No caso do esporte e lazer, Pintos, Athayde e Godoflite (2017) observam que não se pode afirmar com clareza, a existência do mecanismo de coordenação entre os entes federativos, mas nada impede que o esporte e o lazer possam orientar-se nas experiências desses setores, para traçar medidas que possibilitem o

desenvolvimento e continuidade dessas políticas em todo o território nacional. É preciso criar condições para que os municípios, após a vigência dos convênios firmados com o governo federal, sejam capazes de conduzir suas próprias políticas de esporte e de lazer.

3 ESTADO, RECURSOS PÚBLICOS E AS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER

3.1 Políticas Públicas de Esporte e Lazer: caminhos percorridos

Durante a história política brasileira, o esporte esteve vinculado a vários órgãos públicos federais. Sua legalização aconteceu em 1937, quando foi criada a Divisão de Educação Física²⁹ do Ministério da Educação e Saúde. No entanto, o Decreto-Lei nº 3.199 de 14/04/1941 é considerado como a primeira preocupação política do Estado junto ao esporte (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010). Alguns pesquisadores entendem que o decreto tratou de estabelecer as formas de intervenção do Estado no esporte de alto rendimento - EAR, quando em seu artigo 1º, cria no Ministério da Educação e Saúde, o Conselho Nacional dos Desportos – CND, com a função de “orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o país” (BRASIL, 1941). No entendimento de Proni (1998), nos anos trinta e quarenta, o “Estado brasileiro não só providenciou uma legislação ‘moderna’ e ‘apropriada’, como criou condições para uma estruturação mínima do futebol profissional”, ao mesmo tempo em que se aproveitou politicamente da dependência e tutela estabelecida pela intervenção estatal. De acordo com o autor, sob a herança de Vargas, o governo militar seguiu disciplinando e regulando o funcionamento da esfera esportiva, com regulamentação da venda do “passe” em 1968 e instituindo a Loteria Esportiva em 1969, que previa a destinação de recursos para fins sociais e para a promoção do esporte³⁰. Mais tarde, em 1975, ocorreu a reformulação do sistema desportivo nacional, conferindo maiores poderes ao CND, sobretudo para interferir nas entidades esportivas e em 1976, por meio de lei federal, a profissão de jogador de futebol é regulamentada. Diante de toda essa ordenação, Proni (1998) reconhece que a presença do Estado nas principais etapas de reestruturação do futebol profissional teve um papel decisivo, mesmo que algumas das transformações mais relevantes sejam atribuídas a períodos antidemocráticos.

²⁹ A Divisão de Educação Física era responsável pela administração das atividades relativas à educação física do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde (BRASIL, 1937).

³⁰ Nessa trajetória, em 1970, a Divisão de Educação Física tornou-se Departamento de Educação Física e Desportos, que em 1978, foi transformado em Secretaria de Educação Física e Desporto, ainda vinculado ao Ministério de Educação (BRASIL, 2017a).

Na visão de Proni (1998), a importância atribuída à dimensão social do esporte pode ser percebida pela forma como vem ocorrendo as modificações na legislação esportiva nos últimos anos. Para o autor, o reconhecimento do esporte como direito, indica a importância dessas atividades na vida da população brasileira. Contudo, ainda que a CF88 represente um marco legal importante para o lazer e o esporte no Brasil, os anos noventa assistiram a um novo contexto político, conduzido por aqueles que defendiam a globalização do país e a redução das atribuições do Estado. Tornou-se claro que os rumos do novo governo apontavam para o desmantelamento do aparato estatal que sustentava as ações públicas. Nesse novo contexto político, o presidente eleito Fernando Collor de Mello, visando modernizar e democratizar as instituições esportivas, elaborou o chamado “Projeto Zico³¹”, encaminhado ao Congresso Nacional no início de 1991 (PRONI, 1998).

O projeto de lei destinava-se, em especial, a (i) regulamentar a presença de empresas e as formas de comercialização no futebol profissional, (ii) rever a partição dos recursos da Loteria Esportiva, (iii) extinguir a “lei do passe” e estabelecer uma nova norma para o contrato de trabalho do atleta profissional, (iv) redefinir os mecanismos de supervisão e assegurar a autonomia estatutária dos clubes, assim como (v) buscar mecanismos mais democráticos e transparentes de representação e administração das federações e da CBF (PRONI, 1998, p. 218).

Segundo Proni (1998), para viabilizar a aprovação da Lei 8.672, sancionada em julho de 1993, a solução foi modificar integralmente o projeto inicial, sem realizar alterações na estrutura administrativa do futebol brasileiro e abandonar propostas como o fim da “lei do passe”. Para o autor, mesmo que o projeto de modernização idealizado pelo governo tenha sido inconcluso, mudanças expressivas vinham se efetivando, tanto do ponto de vista do mercado, quanto no âmbito das maiores equipes.

No entendimento de Veronez (2005), o discurso traçado pela agenda de elaboração da lei infraconstitucional foi somente uma estratégia utilizada para atestar a continuidade do atendimento aos grupos hegemônicos que já existiam na estrutura do Estado em períodos anteriores à CF88. Do ponto de vista de Athayde (2014), a Lei Zico se isentou do debate em defesa do esporte como direito social e das

³¹ Em 1990, o presidente da República Fernando Collor de Mello, extingue a Secretaria de Educação Física e Desporto e cria a Secretaria dos Desportos da Presidência da República, nomeando Arthur Antunes Coimbra (Zico) como um dos secretários (BRASIL, 2017a).

consequências que tal escolha acarretaria para a democracia brasileira, tornando evidente seu propósito de atender as demandas do mercado.

Ao referendar a autonomia do setor esportivo sem definir o que exatamente isso significava, a Lei Zico apenas fortaleceu o poder das oligarquias que controlavam o esporte até então, isto é, não só não conseguiu destituir esses grupos conforme era alardeado quando de seu encaminhamento como proposta ao Congresso Nacional, como possibilitou o incremento das possibilidades de defesa de seus interesses. Concretamente, essa lei garantiu-lhes a total liberdade para atuarem como bem entendessem no âmbito de “suas” entidades, agora com o estatuto de “privadas” assinalado na lei. Nesse sentido, não é forçoso dizer que as propostas de mudanças para o setor esportivo trazidas pela lei foram elaboradas para que tudo permanecesse como estava, ou melhor, para fortalecer o que de mais arcaico e conservador já estava presente no setor. Se, por um lado, o esporte foi desatrelado do Estado, por outro lado foi subjugado aos interesses mais particularistas e privatistas presentes nas entidades federais de administração do esporte. O mesmo viria a acontecer com a lei Pelé (VERONEZ, 2005, p. 354).

Após a saída do presidente Fernando Collor, o esporte volta para a pasta do Ministério da Educação - MEC, por meio da Secretaria de Desportos (BRASIL, 2017a). Em janeiro de 1995, o recém-empossado Fernando Henrique Cardoso, edita a Medida Provisória nº 813 de 01/01/1995 que cria o cargo de Ministro Extraordinário do Esporte, com apoio técnico e administrativo da Secretaria de Desportos do MEC. Assim, em março de 1995, Edson Arantes do Nascimento (Pelé) é nomeado Ministro Extraordinário do Esporte, tendo como uma de suas atribuições “supervisionar o desenvolvimento dos esportes no País”. Logo depois, a Secretaria de Desportos do MEC é transformada no Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.437, de 04/04/1995 (BRASIL, 2017a).

Além da finalidade de promover e desenvolver a prática do esporte, o INDESP recebeu as seguintes funções:

I – Implementar as decisões relativas à política e aos programas de desenvolvimento do desporto, estabelecidos por seu Conselho Deliberativo; II – realizar estudos, planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento do desporto; III – captar recursos financeiros para o financiamento de programas e projetos na área do desporto; IV – zelar pelo cumprimento da legislação desportiva; V – prestar cooperação técnica e assistência financeira supletiva a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; VI – manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros; VII – articular-se com os demais segmentos da Administração

Pública Federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do esporte, observadas as diretrizes da política nacional do desporto. Parágrafo único. O INDESP prestará, ainda, apoio técnico e administrativo ao Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes (BRASIL, 1995b).

A necessidade de realizar modificações nas legislações anteriores, ocasionada pelas dificuldades de reestruturar o futebol brasileiro, fez com que o Ministério Extraordinário dos Esportes apresentasse um novo projeto de lei, a fim de recuperar parte do controle estatal (PRONI, 1998). Assim, a Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”, tornou-se um dos dispositivos legais mais importantes sobre o financiamento da política pública de esporte e lazer no Brasil, tendo como objetivo reforçar as normas estabelecidas em legislações anteriores e modernizar o esporte no país. Os artigos 1º ao 3º, que tratam das ‘disposições iniciais’, dos ‘princípios fundamentais’ e da ‘natureza e das finalidades do esporte’ permanecem como na Lei Zico. Merece destaque o artigo 3º, por reconhecer o esporte em suas diferentes manifestações (educacional, participação e rendimento³²), com referência à prática do desporto educacional, que “deve evitar a seletividade e a hipercompetitividade de seus praticantes”. Assim, o esporte educacional deve ter como objetivo promover a inclusão social e a formação do indivíduo para o exercício da cidadania, não para se tornar um atleta, ainda que o jovem possa ser incentivado a seguir uma carreira, caso demonstre interesse (BRASIL, 1998). Nessa concepção, destacam-se as alterações trazidas pelo Decreto nº 7.984, de 08 de abril de 2013, que no parágrafo primeiro do artigo 3, reconhece as subdivisões do esporte educacional:

O desporto educacional pode constituir-se em: I – desporto educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e II – esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde (BRASIL, 2013a).

³² A Lei nº 13.155 de 2015, uma das alterações da Lei Pelé, incluiu ainda o *desporto de formação* como manifestação esportiva, que tem como característica estimular o desenvolvimento de conhecimentos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, a fim de promover o aperfeiçoamento da prática nas modalidades recreativa, competitiva ou de alta competição (BRASIL, 2015).

Quanto ao esporte de participação, além de promover a saúde, busca melhorar as relações do indivíduo com a sociedade, por meio da prática do bem comum. Já o esporte de rendimento, tem como meta a formação de atletas para competições esportivas, “com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com as de outras nações” (BRASIL, 1998).

Já o artigo 4º da Lei Pelé redefiniu o Sistema Brasileiro do Desporto – liderado pelo Ministério Extraordinário do Desporto – que tinha por finalidade, conforme art. 13º “promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento” tendo em sua composição: Comitê Olímpico Brasileiro – COB, Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB, entidades nacionais de administração do desporto, entidades regionais de administração do desporto, ligas regionais e nacionais e entidades de prática desportiva (BUENO, 2008). De acordo com Veronez (2005), ainda que a Lei Pelé tenha introduzido mudanças na legislação esportiva, percebe-se que ela se identifica com a Lei Zico no que se refere à primazia dos interesses do EAR em relação às outras manifestações esportivas, quando deixa em aberto a questão do dever do Estado na garantia do direito constitucional ao esporte.

No aspecto geral, a Lei Pelé quase não se diferenciou da Lei Zico, embora, após 10 anos da aprovação da Constituição de 1988, avançou nos princípios de descentralização e de liberalização pregados por esta [...] Entretanto, em que pese os avanços até aquele momento, as duas legislações concentraram-se basicamente nos problemas do futebol, tratando marginalmente as demais modalidades, em nada modernizando a estrutura do esporte educacional e tratando de forma ainda mais distante o desenvolvimento do esporte de participação (BUENO, 2008, p. 208).

Logo na sequência de sua aprovação, a Lei Pelé passou por várias mudanças que segundo Bueno (2008), a descaracterizaram principalmente no que a distinguia da Lei Zico. Segundo o autor, a primeira modificação ocorreu com a edição da Lei nº 9.940 de 21/12/1999, que alterou de dois para três anos o prazo para que as entidades de prática desportiva se transformassem em “clube-empresa”. Entretanto, em 14/07/2000 a “bancada da bola” conseguiu aprovar a Lei nº 9.981 (BRASIL, 2000a), conhecida como Lei Maguito Vilela, que anulou todos os artigos referentes à legislação do jogo do bingo, dando prazo de dois anos para que os estabelecimentos se fechassem. Além disso, anulou a obrigatoriedade de transformação dos clubes em empresas, tornando-a facultativa, assim como na Lei

Zico. Quanto ao “fim do passe”, não foi revogado, mas criou-se uma multa rescisória, como forma de ressarcimento aos clubes. Bueno (2008) reconhece o período de vigência da Lei Maguito Vilela como aquele em que as categorias esporte educacional e esporte de participação foram melhores representadas dentro do Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro – CDDDB. Tal afirmativa se baseia no fato de não haver na composição do Conselho Superior de Desportos (Lei Zico) ou na composição do CDDDB (Lei Pelé), indicações diretas de membros que representassem essas categorias. Já na Lei Maguito Vilela, o Conselho era composto por 16 membros, sendo “quatro representantes do desporto educacional e de participação indicados pelo Presidente da República” (BRASIL, 2000a).

De acordo com Bueno (2008), com a criação do Ministério do Esporte e Turismo - MET, em 01/01/1999, o INDESP foi transferido para esse órgão, com a incumbência de credenciar as entidades desportivas, para efeito do jogo do bingo. Entretanto, denúncias no processo de autorização e controle desses jogos levaram à sua extinção, sendo substituído em outubro de 2000 pela Secretaria Nacional de Esporte - SNE. Em 2002, o CDDDB foi reformulado, passando à denominação de Conselho Nacional do Esporte – CNE, tendo em sua composição 17 conselheiros, sendo que mais de cinquenta por cento dos membros representava o esporte de alto rendimento e possivelmente, a maior parte dos outros componentes também atendiam aos interesses dessa categoria.

Art. 1º O Conselho Nacional do Esporte – CNE é órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte e Turismo, e parte integrante do Sistema Brasileiro de Desporto, tendo por objetivo buscar o desenvolvimento de programas que promovam a massificação planejada da atividade física para toda a população, bem como a melhoria do padrão de organização, gestão, qualidade e transparência do desporto nacional (BRASIL, 2002).

Outra modificação da Lei Pelé ocorreu em julho de 2001, com a Lei nº 10.264 – Lei Agnelo-Piva³³ – que modificou parte do artigo 56 que trata dos recursos para o esporte:

VI – Dois por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios. [...] §

³³ “Chamada de Lei Agnelo-Piva por ser de autoria do então Senador Pedro Piva (PSDB-SP) e do então Deputado Federal Agnelo Queiroz (PC do B-DF)” (BUENO, 2008, p. 213).

1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do caput, oitenta e cinco por cento serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro e quinze por cento ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União. § 2º Dos totais de recursos correspondentes aos percentuais referidos no § 1º, dez por cento deverão ser investidos em desporto escolar e cinco por cento, em desporto universitário (BRASIL, 2001a).

Segundo Veronez (2005), essa divisão de recursos fere os princípios constitucionais, já que inverte a determinação prioritária de investimentos no esporte educacional e somente em casos específicos, no esporte de alto rendimento. Bueno (2008) reforça esse debate e destaca que a justificativa das entidades é de que o objetivo da Lei é o alto rendimento e que apesar disso, recursos são destinados ao esporte educacional. O autor lembra que em 2006, os recursos destinados ao desporto educacional pelo COB, foram utilizados para a realização de eventos esportivos (jogos universitários e escolares, Confederação Brasileira de Desporto Universitário – CBDU e despesas administrativas).

Ao final do governo FHC ocorreu a tramitação do PL nº 7.262/2002³⁴ e da MP nº 79/2002³⁵, transformados em leis pelo presidente Lula (VERONEZ, 2005). A Lei nº 10.671 de 15/05/2003, chamada de Estatuto de Defesa do Torcedor, tem como objetivo regular as relações entre o torcedor e as entidades de prática desportiva (BRASIL, 2003a). A Lei de nº 10.672 de mesma data, conhecida como Lei de Moralização dos Clubes (BRASIL, 2003b), altera dispositivos da Lei Pelé e segundo Veronez (2005), determina que as entidades esportivas sejam orientadas pelo Código Civil, visando maior transparência com a obrigatoriedade de publicação dos balanços patrimoniais. Para o autor, essas duas leis corrigem distorções relativas à autonomia e independência do setor esportivo que se verificam tanto na Lei Zico quanto na Lei Pelé.

Em 2006, foi criada outra lei em benefício do esporte, Lei 11.438 – Lei de Incentivo ao Esporte – que “permite que empresas e pessoas físicas invistam parte do que pagariam de Imposto de Renda em projetos esportivos aprovados pelo Ministério do Esporte” (BRASIL, 2017). As empresas foram autorizadas a investirem até 1%³⁶ e as

³⁴ Brasil, 2002a.

³⁵ Brasil, 2002b.

³⁶ Redação dada pela Lei nº 11.472/2007

pessoas físicas, até 6% do Imposto de Renda devido, até o ano de 2015³⁷, por meio de doações ou patrocínios a projetos desportivos ou paradesportivos, nas categorias de esporte educacional, de participação e de rendimento, “destinados a promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2006b).

Essas e outras leis, somadas à Lei Pelé, compõem a legislação infraconstitucional para o esporte brasileiro e definem a estrutura atual de financiamento da política pública de esporte e lazer no país. Contudo, estudos constataam que a maior parte dessa legislação – que amplia e diversifica as fontes de financiamento - tem como finalidade atender as demandas do mercado, servindo principalmente, ao esporte de rendimento (MASCARENHAS; ATHAYDE; MATIAS, 2018).

Outra fonte importante para o fomento do EAR são as ações de patrocínio oferecido por empresas estatais para o desenvolvimento das principais modalidades olímpicas. Os recursos são oferecidos diretamente ao COB e CPB ou às entidades de administração nacionais e regionais (confederações e federações) de cada modalidade esportiva (BUENO, 2008). Segundo Pereira (2017), as cinco estatais que mais investiram em esporte no período de 2004 a 2015 foram a Caixa Econômica Federal – CEF, a Petrobrás, o BNDES, a Eletrobrás e os Correios. Diante desses esclarecimentos, merecem destaque as fontes de sustentação do esporte e do lazer e como elas se classificam:

Fontes orçamentárias, aquelas cujos recursos transitam pelo orçamento federal: recursos ordinários do orçamento federal; contribuições sobre concursos prognósticos³⁸; *Fontes extraorçamentárias*, aquelas cujos recursos não transitam pelo orçamento federal, sendo repassados diretamente às entidades esportivas: repasses sobre concursos prognósticos; patrocínios dos órgãos e entidades da administração federal; contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria; *Fontes indiretas*, aquelas cujos recursos são

³⁷ A Lei nº 13.155, de 04 de agosto de 2015, alterou o prazo para até o ano de 2022, inclusive.

³⁸ Consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípcas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (BRASIL, 1991a). Os recursos orçamentários provenientes de “contribuições sobre concursos prognósticos” são aqueles repassados pela CEF diretamente ao ME ou a outras unidades orçamentárias. Já os recursos extraorçamentários provenientes de “repasses sobre concursos prognósticos” são repassados diretamente ao comitê Olímpico brasileiro – COB, aos clubes de futebol e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro. A Confederação Brasileira de Clubes também recebeu recursos dessa fonte no período de 2013 a 2015 (CARNEIRO *et al*, 2017).

provenientes de desoneração tributária: patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desonerações voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (MASCARENHAS, 2016, p.3).

É importante destacar que os recursos oriundos das fontes extraorçamentárias e indiretas são em sua maioria, utilizados para custear o esporte de alto rendimento e que o esporte educacional e de participação, dependem basicamente de fontes orçamentárias (Mascarenhas; Athayde; Matias, 2018). Dessa forma, saliento que esse estudo se propõe a investigar apenas os gastos diretos do governo federal destinados à função 08 – “educação e cultura”³⁹ e função 46 - “desporto e lazer”⁴⁰, provenientes da fonte orçamentária. Não serão tratados nesse momento, os investimentos derivados das outras fontes.

3.2 Os Recursos Públicos e os instrumentos de Planejamento e Gestão Governamental

Entender as características dos recursos públicos é fundamental para fortalecer o debate em torno do posicionamento assumido pelo Estado na viabilização do acesso aos direitos, principalmente ao esporte e lazer. Segundo Salvador (2012) a disputa por esses recursos no âmbito do orçamento estatal envolve diferentes forças sociais, cada qual buscando defender seus interesses.

No capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 16).

Para Salvador (2012), os recursos públicos têm um papel fundamental, tanto na manutenção do capitalismo quanto na garantia da proteção social. É por meio

³⁹ Período de 1995 a 1999.

⁴⁰ Período de 2000 a 2016.

desses recursos que o Estado intervém na economia e também garante o financiamento das políticas sociais, seja mediante a implementação de políticas monetária e fiscal, seja utilizando-se de empresas públicas ou tendo como fonte o orçamento público. O orçamento é, portanto, o instrumento de maior visibilidade dos recursos públicos e não se limita simplesmente a uma peça técnica e formal ou um instrumento de planejamento. De acordo com Piscitelli, Timbó e Rosa (2006), é o instrumento de que se utiliza o Poder Público (em qualquer das esferas) para expressar seu programa de ação, discriminando a origem dos recursos, o montante a ser obtido, bem como a natureza e as prioridades de aplicação desses recursos.

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país (SALVADOR, 2012, p.8).

Os recursos do orçamento geral da União – OGU são expressos na Lei Orçamentária Anual, que compõe o Sistema de Planejamento Integrado utilizado no Brasil. Esse sistema é formado pelos seguintes instrumentos, conforme estabelece a CF88 em seu Artigo 165: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - As diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”. Cabe destacar, conforme Crepaldi (2008), que a participação popular na construção e definição das prioridades desses instrumentos é de fundamental importância, assim como a avaliação da eficiência e eficácia das políticas traçadas pelo Estado.

O PPA abrange um período de quatro anos, com vigência a partir do segundo ano do governo em exercício, até o primeiro ano do governo seguinte, sendo que o plano é elaborado no primeiro ano do mandato do presidente eleito e deve ser enviado para aprovação do Congresso até 31 de agosto e devolvido para sanção até 22 de dezembro, quando se encerra a sessão legislativa. O governante se encarrega de finalizar as ações planejadas por seu antecessor sempre no primeiro ano de mandato, enquanto conclui a elaboração de seu próprio plano (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2006). O parágrafo 1º do art. 165 da CF/88 estabelece ainda que a lei que definir o plano plurianual deverá demonstrar “de forma regionalizada, as diretrizes,

objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988).

O PPA constitui a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. As peças orçamentárias devem relacionar-se entre si e o PPA deve conter todas as ações de forma coordenada, mas sem vinculação com valores financeiros ou orçamentários. (CREPALDI, 2008, p.51).

O segundo instrumento do sistema de planejamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO obedece a anualidade e tem por objetivo orientar a elaboração dos orçamentos anuais, que são: O orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social⁴¹ a fim de ajustá-los aos objetivos, diretrizes, e metas da administração pública, definidos no plano plurianual (KOHAMA, 2010). O projeto da LDO deverá ser encaminhado ao Congresso até oito meses antes de encerrar o exercício financeiro e devolvido para sanção até o final do primeiro período da sessão legislativa (SILVA, 2004).

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual – LOA é o instrumento que prevê as ações a serem executadas no Orçamento Anual, visando a concretização dos objetivos definidos no PPA e na LDO (KOHAMA, 2010). O Parágrafo 6º do Art. 165 da CF88 estabelece ainda que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL, 1988). O documento deve conter os recursos que serão

⁴¹ Por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público [...] o orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados – *saúde, previdência social e assistência social* – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. O orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (GIACOMONI, 2010, p. 226-227).

mobilizados, especificamente no ano de sua vigência, para a execução das políticas públicas e do plano de trabalho traçado pelo Governo. O projeto de lei da LOA deverá ser encaminhado ao Congresso até quatro meses antes do final do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (ABREU; GUIMARÃES, 2014). Ao Congresso Nacional, compete avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, da mesma forma como procede com a LDO e o PPA⁴².

Elaborar um orçamento deve ser entendido como o processo de orçar a receita e fixar a despesa. Portanto, orçar a receita significa estimar, calcular, avaliar ou prever os ingressos que devem ser arrecadados dentro do período orçamentário, enquanto fixar a despesa significa a determinação do quanto deve ser despendido no mesmo período (SILVA, 2004, p. 66).

No orçamento público, as receitas⁴³ correspondem aos recursos ou rendas que são recolhidos aos cofres públicos para, conforme explicação de Silva (2004), atender às necessidades de manutenção organizacional, custeio dos serviços, assegurar a soberania e estimular o desenvolvimento econômico e social. Quanto à natureza, a receita pública classifica-se em Receita Orçamentária e Receita Extraorçamentária. A receita orçamentária refere-se à arrecadação de recursos financeiros autorizados pela Lei do Orçamento⁴⁴ e pertencem ao poder público. Já a receita extraorçamentária corresponde aos ingressos financeiros de caráter temporário, pois não pertence ao Estado, que as arrecada simplesmente como depositário do valor. Conforme esclarece Kohama (2010), nesse caso, o Estado apenas retém o valor que será devolvido ou pago a quem de direito, depois de cumpridas as formalidades necessárias.

Por sua vez, a receita orçamentária, obedecendo à classificação econômica determinada pela Lei Federal nº 4.320/64, se divide em Receitas Correntes e Receitas de Capital:

⁴² Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 05 jan. 2018.

⁴³ Considera-se receita pública “todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem” (KOHAMA, 2010, p. 60).

⁴⁴ Recursos provenientes de impostos, taxas e contribuições sociais.

São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. [...] São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente⁴⁵ (BRASIL, 1964).

De acordo com Giacomoni (2010), além de prever ou estimar a receita pública, o orçamento também atua como instrumento de programação, autorização e controle das despesas, que são detalhadas a partir de várias classificações: institucional, funcional, por programas e segundo a natureza. A classificação institucional tem por finalidade principal destacar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, identifica o órgão que foi autorizado a gastar recursos, de acordo com a programação orçamentária e é composta por dois grupos: órgão e unidade orçamentária. O órgão é a unidade administrativa dentro da organização do Estado e a unidade orçamentária corresponde a uma repartição do órgão.

No que se refere à classificação funcional, a finalidade principal é viabilizar a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nas unidades administrativas e órgãos. A classificação funcional é dividida em funções e subfunções, que podem ser conceituadas como serviços e subserviços (Giacomoni, 2010). Basicamente, essa classificação busca responder “em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?” (BRASIL, 2017a). Já a classificação por programas tem por finalidade demonstrar o trabalho que está sendo realizado pelo governo. Essa classificação se divide em quatro categorias: programa, projeto, atividade e operações especiais (SILVA, 2004).

Programa é o conjunto de ações necessárias para alcançar um objetivo concreto, bem como os recursos indispensáveis à sua consecução, sob a responsabilidade de uma ou mais unidades administrativas. A formalização da apresentação do Programa deve ser feita através da descrição do objetivo, detalhando-o, ou seja, qual a finalidade que o Programa pretende atingir, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Exemplo: Programa de Formação em Curso Superior. **Projeto** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta

⁴⁵ Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20.5.1982.

um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo. Exemplo: Construção e ampliação de salas de aula. **Atividades** é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do Governo. Exemplo: Apoio técnico ao Ensino de Graduação (KOHAMA, 2010, p. 56). **Operações Especiais** – as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, tais como amortizações e encargos, aquisição de títulos, pagamento de sentenças judiciais, transferências, fundos de participação, operações de financiamento, ressarcimentos, indenizações, pagamento de inativos, participações acionárias, contribuição a organismos nacionais e internacionais e compensações financeiras (SILVA, 2004, p. 142-143).

Quadro 1 – Classificação das Despesas

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS		
Institucional	Órgão	Exemplo: Ministério do Esporte
	Unidade Orçamentária	Exemplo: Universidade X
Funcional	Função	Exemplo: Desporto e Lazer
	Subfunção	Exemplo: Desporto Comunitário
Por Programas	Programa (Compõe-se de ações e tipos de ações: Projeto, Atividade ou Operações Especiais)	Exemplo: Esporte e Lazer da Cidade

Fonte: Silva (2004). (Elaboração própria)

Por fim, a classificação segundo a Natureza, conforme dispõe o artigo 3º da Portaria Interministerial nº 163/2001, está organizada em “Categorias Econômicas, Grupo de Natureza de Despesa, Elementos de Despesa e Modalidades de Aplicação”.

Quadro 2 – Classificação das Despesas Segundo a Natureza

CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS SEGUNDO A NATUREZA	
Categorias Econômicas	Despesas Correntes ⁴⁶
	Despesas de Capital ⁴⁷
Grupo de Natureza de Despesa	Agrega elementos que apresentam as mesmas características quanto ao objeto do gasto. Ex: despesas com pessoal e encargos sociais
Elementos de Despesa	Identifica o objeto do gasto. Ex: despesas com salário-família.
Modalidades de Aplicação	Identificam de qual forma os gastos serão realizados. (transferências a outros órgãos ou entidades ⁴⁸ ou aplicação direta)

⁴⁶ Despesas correntes são os gastos de natureza operacional, realizados pelas instituições públicas, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos (KOHAMA, 2010, p. 90). Ex.: Despesas de custeio, necessárias à manutenção da ação administrativa.

⁴⁷ Classificam-se como despesas de capital as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de revenda; a concessão de empréstimos; e a amortização de dívidas (GIACOMONI, 2010, p. 107). Ex.: Aquisição de mobiliário para salas de aula.

⁴⁸ Por exemplo, transferência de recursos do Governo Federal para municípios.

Fonte: Portaria Interministerial nº 163/2001. (Elaboração própria)

É importante destacar que esses conceitos básicos têm como objetivo facilitar a compreensão de alguns elementos que se fazem presentes no exercício da gestão pública, considerados essenciais ao acompanhamento da execução orçamentária. Trata-se de um tema complexo, já que a análise do financiamento de políticas públicas pode ser dar tanto no âmbito orçamentário, quanto financeiro. É possível comparar os valores previstos no orçamento com os valores empenhados e executados em determinado período e com os valores efetivamente pagos à conta daquela despesa. Também é viável avaliar o grau de importância atribuído a determinada política e ainda se a política está sendo alvo de contingenciamento por parte do Estado.

4 O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E O FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE ESPORTE E LAZER: de FHC a Dilma Rousseff

A fim de contextualizar e qualificar os dados que se seguem, adota-se a sugestão de Salvador e Teixeira (2014) que consideram de suma importância que a análise do orçamento público não se restrinja somente ao exame dos recursos alocados, estendendo-se também à compreensão da origem do recurso e das características que revelam o modelo federativo de cofinanciamento da política social.

Nesses termos, considera-se fundamental destacar as ações governamentais definidas nos PPAs relativos ao período tratado na pesquisa, bem como os espaços ocupados pelas políticas de esporte e lazer no planejamento das ações. De acordo com Cardoso Júnior (2011), ainda que o exercício da função de planejamento tenha sido previsto na CF88, os planos plurianuais vão se estruturando, adequadamente, no Estado, somente a partir da segunda metade dos anos 1990. Accarini (2003) reconhece o PPA como elemento importante na propagação e resgate do planejamento governamental de médio prazo no país, além de se transformar, ao longo de sua trajetória, em ferramenta de orientação e sustentação do processo de desenvolvimento.

O papel básico de um plano de desenvolvimento é o de orientar o processo decisório, levando em conta o diagnóstico da situação atual, a situação desejada, bem como as limitações enfrentadas na busca de novos rumos para o desenvolvimento (ACCARINI, 2003, p. 173).

No governo que antecede ao de FHC, o Plano Plurianual para o quinquênio 1991-1995, o primeiro a ser elaborado em cumprimento às normas constitucionais, ou seja, orientado ao planejamento das ações do governo (GIACOMONI, 2010), teve como uma de suas diretrizes “a construção de um Estado moderno e eficiente, capaz de enfrentar os desafios do desenvolvimento econômico e social”, por meio da “abertura de espaço à iniciativa privada” (BRASIL, 1991b). No que se refere ao esporte e lazer, o governo reconheceu que nos períodos anteriores, o desporto de rendimento vinha recebendo tratamento prioritário em detrimento das práticas esportivas mais abrangentes. Dessa forma, o governo se compromete, entre outras metas, a difundir a prática esportiva, oportunizando a identificação e o

desenvolvimento de talentos; a promover o desporto de massa e o educacional e apoiar o desenvolvimento do desporto para competição (BRASIL, 1991b). As diretrizes para a Secretaria dos Desportos foram assim definidas no Anexo II (diretrizes e metas setoriais) do plano:

a) Universalização da prática dos desportos, privilegiando o acesso dos estratos de renda inferiores e dos portadores de deficiência aos benefícios da atividade desportiva, tendo em vista que o desporto é um direito do cidadão, essencial ao seu desenvolvimento físico, psicológico e social, além de instrumento de promoção educacional e de elevação da qualidade de vida; b) Disseminação do desporto, com ênfase na participação da comunidade e da iniciativa privada, eliminando a presença tutelar do Estado e as restrições burocráticas, e estimulando a regionalização e a descentralização; c) Revisão da legislação desportiva, para adequá-la aos princípios de liberdade de organização e de autonomia decisória, incluindo a redefinição das funções dos órgãos colegiados; d) Revisão dos padrões de alocação de recursos, estimulando a utilização dos equipamentos e instalações já existentes e a captação de recursos no próprio ambiente, como forma de reduzir a dependência em relação ao Poder Público (BRASIL, 1991b, p. 84).

Segundo Giacomoni (2010), esse plano foi afetado por episódios institucionais derivados do impeachment do presidente Fernando Collor de Melo, pelas tentativas de estabilização da economia e por duas revisões em sua proposta, não merecendo uma avaliação profunda quanto a seus resultados. Além do mais, o propósito dessa abordagem é de apenas introduzir a execução orçamentária do governo FHC, que teve início em 1995, último ano desse PPA.

4.1 O Esporte e o Lazer no governo FHC

O primeiro mandato de FHC foi cercado por tensões na busca por harmonizar objetivos macroeconômicos indispensáveis ao alcance da estabilidade, com os planos de reformas sociais e o aumento da eficiência das políticas públicas. Nesse cenário, o governo promoveu o conjunto de reformas orientadas para o desenvolvimento do mercado econômico, já que os gastos públicos eram vistos com desperdício de recursos e principal motivo do agravamento da crise fiscal do Estado (GUIMARÃES, 2017).

As prioridades e metas governamentais estabelecidas no PPA 1996-1999, primeira gestão de FHC, foram elaboradas para um período de quatro anos, como resultado

da alteração constitucional que reduziu o mandato presidencial (GIACOMONI, 2010). Esse plano teve como princípio fundamental a estabilidade de preços e como diretrizes “a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira” (BRASIL, 1996a). De acordo com Accarini (2003), esse plano apresenta os objetivos e metas estruturados por área temática e por ações, além de incorporar novos conceitos de planejamento, tornando-o mais abrangente com a previsão de parcerias público-privadas – PPP. Para Garcia (2000, p. 15), a exemplo do primeiro PPA, esse plano não representou um guia para as ações do governo, alcançando, quando muito, características de um plano econômico de médio prazo. Ainda que “acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que acabam por não acontecer plenamente”.

No que concerne às ações esportivas, segundo Guimarães (2017), o esporte é citado em dois momentos dentro do plano: na seção “das estratégias”, associado à proposta de redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, visando a melhoria das condições de vida em áreas de vulnerabilidade e na seção “Desenvolvimento Social”, em ação coordenada com áreas de justiça e segurança pública, e de cultura, visando o resgate dos direitos de cidadania e justiça à população marginalizada. Nesse sentido, Veronez (2005) destaca que as políticas elaboradas e implementadas naquele período, foram direcionadas para as classes sociais mais vulneráveis e sem condições de se manter economicamente.

Os principais objetivos na área do desporto para o período 1996-1999 estão assim definidos no plano:

a) difusão da prática de atividades esportivas; b) viabilização de novas fontes internas e externas de recursos para o desenvolvimento do desporto; c) promoção de iniciativas que permitam a integração da criança, do adolescente, da pessoa portadora de deficiência e do idoso em práticas desportivas; d) incentivo ao associativismo desportivo comunitário; e) apoio a programas de capacitação de recursos humanos na área; f) implantação de política de esporte que privilegie seu caráter educativo, tanto na escola como fora dela (BRASIL, 1996a).

De acordo com as ponderações de Bueno (2008), as prioridades desse PPA na área esportiva estabeleceram uma maior proximidade com o esporte de participação. As ações previstas tinham como objetivo “fomentar o esporte social”, priorizando o benefício de crianças e adolescentes carentes, além de pessoas portadoras de deficiência e atletas em geral (VERONEZ, 2005). Embora caracterize o governo FHC como contraditório, Guimarães (2017) reconhece avanços na área esportiva, tanto no que se refere ao esporte educacional quanto ao esporte de rendimento.

As ações de esporte e lazer que receberam investimentos dentro da temática Educação, Cultura e Desporto, ligada ao Ministério da Educação e do Desporto foram as seguintes: Administração Geral, Educação Física, Desporto Amador e Assistência Social Geral (BRASIL, 1996a).

Quadro 3 – Ações e respectivos objetivos para o esporte e lazer dentro da área de Educação, Cultura e Desporto.

EDUCAÇÃO, CULTURA E DESPORTO	
Ações	Objetivos
Administração Geral	Dotar o INDESP de meios para desenvolver os trabalhos afetos à sua área de atuação, garantindo a operacionalização da autarquia mediante um suporte de suas atividades de fomento ao desporto.
Educação Física	Não especificado no PPA.
Desporto Amador	a) Promover manifestações desportivas, bem como apoiar projetos e atividades relacionados à ação desportiva comunitária, priorizando a criança, o adolescente, as pessoas portadoras de deficiência, as pessoas da terceira idade, e as comunidades carentes. b) Promover o desenvolvimento da informação, tecnologia e ciência do desporto. c) Estimular a prática desportiva. d) Assegurar a modernização administrativa e a melhoria da qualidade das atividades desportivas de rendimento.
Assistência Social Geral	Prestar assistência social e educativa ao atleta profissional e ao em formação, possibilitando o exercício de outra atividade profissional após o encerramento da carreira atlética.

Fonte: PPA 1996-1999 - Anexo da Lei (Elaboração própria)

Tabela 3 – Valores autorizados e liquidados nos subprogramas/ações dentro da função Educação e Cultura. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

Subprogramas/Ações	1995			1996			1997			1998			1999		
	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %
Administração Geral	0,27	0,20	74												
Educação Física	4,08	4,08	100	0,71	0,66	93									
Desporto Amador	395,41	296,12	75	493,54	241,38	49	579,31	403,98	70	680,12	474,81	70	552,80	386,43	70
Assistência Social Geral				11,39	7,01	62	10,38	8,16	79	5,42	5,21	96	1,35		
Total	399,76	300,4	75	506,64	249,05	49	589,69	412,14		685,54	480,02	70	554,15	386,43	70

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados (Elaboração própria).

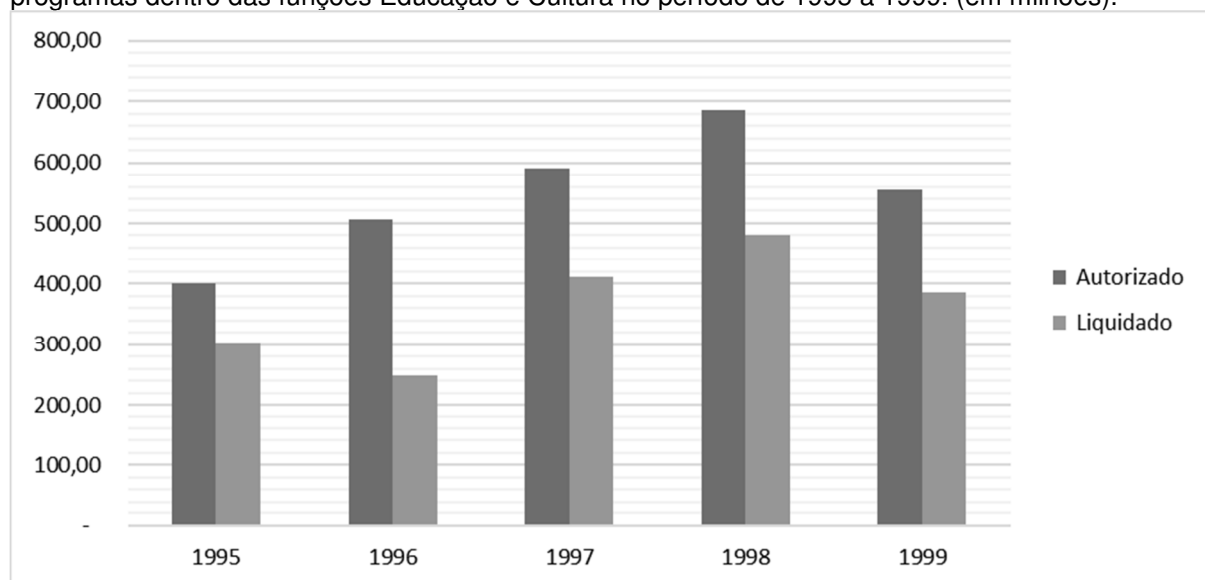
A tabela 3 apresenta os recursos autorizados⁴⁹ e liquidados na função Educação e Cultura do MET, orientada pelos PPAs 1991-1995 e 1996-1999. Observa-se que o período foi marcado pela descontinuidade desses subprogramas, exceto no que diz respeito ao Desporto Amador, que representou quase que a totalidade dos recursos para o setor. Como ação prioritária do governo para a área, foi executado cerca de 70% do orçamento no período, observando-se uma queda no percentual de execução no ano de 1996, quando foram liquidados 49% dos recursos autorizados.

Destaque para o ano de 1998, que apresentou execução orçamentária 50% maior do que 1996, período de menor investimento. Nesse período, até o ano de 2011, verificou-se que os valores de despesas empenhadas correspondem ao mesmo valor das despesas liquidadas. Tal fato indica, conforme aponta Mascarenhas (2016, p. 8), que as despesas registradas como liquidadas se referem a valores de restos a

⁴⁹ os valores “autorizados” correspondem aos recursos orçamentários iniciais fixados na LOA, acrescidos e/ou reduzidos pelos créditos e/ou alterações aprovados. O art. 40 da Lei nº 4.320/64, prevê a abertura de créditos adicionais para cobertura de despesas não previstas no orçamento ou insuficientes. Já o art. 41, classifica os créditos adicionais em três tipos: os suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; os especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1964) Os valores empenhados, segundo Giacomoni (2010), relacionam-se ao empenho, definido em lei como o ato pelo qual a autoridade competente cria a obrigação de pagamento de uma despesa. (Os três estágios da despesa: Empenho, liquidação e pagamento, conforme arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/64, que define regras para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal). A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos documentos comprobatórios e mediante a entrega do bem ou serviço contratado. O pagamento, último estágio da despesa, ocorre com a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito. Os bens e serviços não entregues, ou seja, as despesas empenhadas e não pagas até o final do exercício são inscritas em “restos a pagar”, causando uma discordância entre a execução orçamentária e a financeira. Isso quer dizer que os efeitos financeiros daquela despesa só ocorrerão no exercício seguinte.

pagar processados⁵⁰. A partir de 2012 já se verifica uma diferença entre esses valores, fato que, segundo o autor, “sugere o adiamento, por parte do governo, do reconhecimento da entrega de bens ou da prestação de serviços ligados ao setor, gerando saldo de restos a pagar não processados⁵¹”. Dessa forma, optou-se por não incluir nas tabelas e gráficos, os valores empenhados pelos programas no período de 1995 a 2011.

Gráfico 1 – Representação gráfica da comparação entre os valores autorizados e liquidados pelos programas dentro das funções Educação e Cultura no período de 1995 a 1999. (em milhões).



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados. (Elaboração Própria).

Recorrendo ao gráfico 1 é possível visualizar melhor a posição assumida pelos programas no período. O gráfico confirma o destaque da execução orçamentária no ano de 1998 indicado na tabela 3, quando houve uma maior destinação de verbas para o setor, seguido de um maior volume de liquidação das despesas. Os dados mostram certa simetria entre o recurso autorizado e o realizado no período, excetuando-se 1996, quando houve uma queda nos valores. De acordo com

⁵⁰ “Entende-se por Restos a Pagar de despesas processadas aqueles cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, e a despesa foi considerada ‘liquidada’ por ter sido cumprido o terceiro estágio correspondente à liquidação, estando na fase do pagamento” (KOHAMA, 2010, p. 130).

⁵¹ “Entende-se como despesa *não processada* aquela cujo empenho foi legalmente emitido, mas depende, ainda, da fase de liquidação, isto é, o empenho foi emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue e depende de algum fator para a sua regular liquidação; do ponto de vista do Sistema Orçamentário de sua escrituração contábil, não está devidamente processada” (KOHAMA, 2010, p. 130). Segundo o autor, como restos a pagar é uma operação do Sistema Financeiro de escrituração contábil, para efeito de encerramento, é necessário que a despesa não processada seja considerada “realizada” no Sistema Orçamentário.

Veronez (2005), as justificativas apresentadas no relatório do Indesp para a não execução de todo o orçamento previsto abrange questões como estrutura e recursos humanos insuficientes, contingenciamento de recursos e demora na liberação de recursos para a celebração de convênios.

O anexo ao PPA 1996-1999 destaca, na coluna destinada às metas, que foram aprovados vários projetos desportivos educacionais dentro das ações do Desporto Amador (BRASIL, 1996a). Entretanto, o documento não discrimina esses projetos. Conforme levantamento realizado por Guimarães (2017), no primeiro mandato de FHC foram criados sete programas que abrangiam as três manifestações do esporte, que são: “Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva”, “Promoção do Desporto nas Escolas e nas Comunidades”, “Fomento ao Desporto de Rendimento”, “Estudo e Fomento às Atividades Desportivas com Identidade Cultural”, “Fomento e Desenvolvimento do Desporto para Pessoas Portadoras de Deficiência”, “Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação” e “Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal”. De acordo com a autora, o 1º, 3º, 6º e 7º programas atendiam à manifestação do desporto de rendimento, o 2º, ao desporto educacional e 4º e 5º, ao desporto de participação.

Quadro 4 – Programas do Primeiro Mandato de FHC

Programas	Finalidade das Ações
1 - Desenvolvimento e Melhoria da Qualificação da Prática Desportiva	Fomento de estudos e pesquisas nas diferentes manifestações do esporte, além de promover e divulgar a modernização esportiva por meio do acesso a informações do setor.
2 - Promoção do Desporto nas Escolas e nas Comunidades	Possibilitar o acesso às práticas desportivas no sistema educacional e em outros segmentos da sociedade
3 - Fomento ao Desporto de Rendimento	Apoiar as entidades federais de administração do desporto, visando seu aperfeiçoamento e participação em eventos internacionais.
4 - Estudo e Fomento às Atividades Desportivas com Identidade Cultural	Apoiar atividades esportivas associadas à história e à cultura do povo brasileiro
5 - Fomento e Desenvolvimento do Desporto para Pessoas Portadoras de Deficiência	Construção e reestruturação de espaços esportivos, aquisição de livros e equipamentos, promoção e apoio a eventos e cursos, divulgação de informações e apoio a pesquisas,
6 - Assistência ao Atleta Profissional e ao em Formação	Prestar assistência social e educativa aos atletas, para que, ao final da carreira esportiva, pudessem exercer uma

	profissão.
7 - Fomento ao Desporto dos Estados e do Distrito Federal	Destinar recursos para as secretarias estaduais e do Distrito Federal ou órgãos equivalentes, para fomento do desporto amador.

Fonte: Veronez (2005)

Embora esses programas indiquem avanços no desenvolvimento de políticas direcionadas ao desporto educacional e de participação, de acordo com as ponderações de Veronez (2005), as evidências mostraram uma realidade diferente dos relatórios apresentados pelo governo.

A ação que propunha fomentar a prática da atividade física para a terceira idade não foi executada em nenhum dos anos do PPA. Para as pessoas portadoras de deficiência, foram executadas ações apenas em 1998, atingindo apenas 45% da meta inicialmente programada. Quanto à ação referente às infraestruturas esportivas, observamos que os níveis de execução em relação ao proposto inicialmente foi praticamente insignificante (VERONEZ, 2005, p. 337).

Quanto às políticas orientadas aos jovens, Sposito e Carrano (2003) reconhecem que ocorreu a execução de algumas propostas, principalmente aquelas de caráter preventivo. O objetivo era controlar ou compensar os problemas que atingiam a juventude, classificados como de “risco social”, que em determinadas circunstâncias, representam um problema para a sociedade. Entretanto, a autora destaca que no período de 1995 a 2002 houve pouca ação coordenadora do governo federal em relação a seus programas e projetos, o que pode ser constatado pela ausência de registros acerca das políticas direcionadas aos jovens.

Já no planejamento para o período de 2000-2003, o PPA denominado de “Avança Brasil” introduziu mudanças relevantes na gestão governamental, que passou a se estruturar por meio de programas e ações com a finalidade de suprir as demandas da sociedade (CALMON; GUSSO, 2002)⁵². Garcia (2000) cita como algumas das inovações desse plano, a exclusão das categorias subprograma, subprojeto e subatividade; a adoção do Programa como estrutura de organização do PPA e como unidade de integração deste ao orçamento; consolidação da classificação funcional-

⁵² Por meio do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, o governo estabelece que a estruturação de toda ação finalística deverá ser por Programas, orientados ao cumprimento dos objetivos estratégicos estabelecidos no PPA 2000-2003 (BRASIL, 1998a).

programática por nível de função e subfunção nas três esferas do governo; e os Programas, subdivididos em Projetos e Atividades, que passaram a se constituir por ações, com suas respectivas metas⁵³.

[...] o presidente Fernando Henrique e o conjunto de forças que o apoiam se apresentam ao povo brasileiro para disputar a oportunidade de servi-lo por mais quatro anos, e submetem ao debate público os quatro grandes objetivos e as principais metas de seu programa de governo para um novo mandato [...] consolidar a estabilidade econômica; Promover o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos e de oportunidades de renda; eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia, promover os direitos humanos (CARDOSO, 2008, p. 3).

Na visão de Garces e Silveira (2002, p. 54), o objetivo do plano era de atuar como projeto de desenvolvimento e ao mesmo tempo, como “instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto”. De acordo com esses autores, diante das iniciativas decorrentes da Reforma do Estado prevista no Plano Diretor, os programas criados pelo PPA 2000-2003, além de definirem as ações financiadas por meio do orçamento fiscal, da seguridade social e das empresas estatais, incorporou também as parcerias com a iniciativa privada, terceiro setor e com os entes subnacionais. Contudo, de acordo com Accarini (2003), o plano Avança Brasil não alcançou o êxito esperado. A proposta abrangia 365 programas, com suas respectivas ações, mas a dinâmica utilizada no curso de sua implementação foi prejudicada pelos ajustes fiscais cada vez mais rígidos e pela ausência de sincronia entre plano, orçamento e recursos a serem liberados. A escassez de recursos trouxe, portanto, restrições à execução das políticas de esporte e lazer no período.

O setor esportivo, assim como os demais setores das políticas sociais, sofreu os impactos das ações implementadas no setor econômico. Esse fato ajuda a explicar os contingenciamentos e os níveis de execução do orçamento nesse período [...] Se por um lado tivemos a insuficiência de recursos e os constantes cortes os orçamentos em função dos compromissos com o capital, o setor da elite esportiva vinculado aos interesses das entidades federais de administração do esporte não teve o que reclamar desse governo (VERONEZ, 2005, p. 350).

⁵³ Determinação da Portaria nº 117, de 12/11/1998, substituída pela Portaria nº 42, de 14/04/1999 do Ministério do Orçamento e Gestão (GIACOMONI, 2010; BRASIL, 1998b).

São previstos no plano quatro grandes programas esportivos: Esporte Solidário; Brasil, Potência Esportiva; Esporte, Direito de Todos e Gestão das Políticas de Esporte e Turismo⁵⁴.

Esporte Solidário

O Esporte Solidário, no PPA 1996-1999, segundo Veronez (2005), consistia em uma ação do Programa de Mobilização da Sociedade pela Ação Desportiva Comunitária e tinha como objetivo a garantia de desenvolvimento de projetos de esporte para crianças e adolescentes em regiões onde a vulnerabilidade social era reconhecida. Já no PPA 2000-2003, como programa, seu objetivo foi ampliado visando “diminuir a situação de exclusão e risco social de crianças, adolescentes e jovens carentes de 7 a 24 anos, pela intensificação da prática esportiva”. O programa era constituído por ações de implantação e funcionamento de núcleos de esporte e infraestrutura em comunidades carentes, formação de recursos humanos em esporte e apoio a projetos sociais relacionados ao esporte e à integração comunitária. O projeto associava à prática esportiva as atividades de reforço escolar, reforço alimentar, educação para a saúde e arte-educação (BRASIL, 2000b, p. 4). De acordo com o Relatório de Atividades do MET – ano base 2000, nesse ano, foram implantados 538 núcleos de esporte, distribuídos em 368 municípios, por meio de parcerias com instituições de todas as esferas do Governo e Organizações Não-Governamentais (BRASIL, 2001b).

Brasil, Potência Esportiva

Criado com o propósito de melhorar o Sistema Nacional do Desporto em seus aspectos qualitativos e quantitativos, buscando aumentar o desempenho de atletas e paratletas em competições olímpicas e paraolímpicas. Suas ações envolviam “capacitação de recursos humanos para o esporte de rendimento, apoio à participação de delegação brasileira em competições nacionais e internacionais e

⁵⁴ O banco de dados do SIGA Brasil apresenta destinação orçamentária aos programas Atenção à Criança, Assistência ao Trabalhador, Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, Reestruturação do sistema Penitenciário, Gestão da Participação em Organismos Internacionais e Apoio Administrativo, dentro da função Desporto e Lazer. Entretanto, nos anexos ao PPA 2000-2003, não se encontrou referência a esses programas.

promoção de eventos esportivos de rendimento”. Sua prioridade era o custeio de despesas com as modalidades olímpicas e paraolímpicas. “O extinto INDESP e o Comitê Olímpico Brasileiro – COB, por força da legislação vigente, firmaram acordo de cooperação técnica visando a conjugação de esforços para o desenvolvimento da prática esportiva de rendimento no País, com a progressiva transferência das iniciativas do setor público federal, nessa área, às entidades desportivas, bem como para o aperfeiçoamento do processo decisório na seleção de eventos a serem atendidos” (BRASIL, 2001b, p. 6).

Esporte, Direito de Todos

Sua proposta era “contribuir para a inserção social, a melhoria da qualidade de vida e a formação da cidadania, por meio da prática esportiva e do lazer, considerando as dimensões culturais e educacionais”. As ações visavam a capacitação de recursos humanos em esporte e lazer, tendo como público alvo professores da rede pública de ensino e profissionais que trabalham com esporte para pessoas portadoras de deficiência; “modernização de centro científico e tecnológico para o esporte; promoção de eventos e intercâmbios científicos e tecnológicos; implantação e funcionamento de núcleos de esporte; e promoção de eventos de esporte e lazer” (BRASIL, 2001b, p. 8).

Segundo Veronez (2005), esse programa foi interrompido em 2001, com algumas de suas ações absorvidas por outros programas. Em seu lugar foi implantado o programa Esporte na Escola, tendo como objetivo “estimular a prática desportiva por estudantes das instituições de ensino fundamental e médio”. De acordo com Carvalho (2013) o objetivo do programa Esporte na Escola era a formação de parceria junto aos educadores físicos de escolas públicas para disponibilizar a prática esportiva de forma democrática, voltada para a educação, a formação de cidadania, a sociabilidade e o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos.

Gestão das Políticas de Esporte e Turismo

Esse programa teve como objetivo o apoio ao planejamento, avaliação e controle dos programas esportivos. Suas ações abrangeram a edição e distribuição de

material técnico-didático de esporte; apoio a estudos e pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento do esporte e a implantação de metodologia de avaliação de programas, a fim de promover o acesso à informação sobre o esporte em geral, fomentar e incentivar a pesquisa acadêmica, acompanhar e avaliar o impacto das ações desenvolvidas pelo INDESP (BRASIL, 2001b).

Tabela 4 – Valores autorizados e liquidados pelos principais programas dentro da função Desporto e Lazer no período de 2000 a 2003. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

Programas	2000			2001			2002			2003		
	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %
Esporte Solidário	617,96	465,90	75	677,43	503,77	74	560,42	398,88	71	593,09	277,48	47
Brasil Potência Esportiva	81,57	75,26	92	197,72	177,48	90	102,97	89,95	87	74,51	18,05	24
Esporte Direito de Todos	38,64	19,69	51	230,98	182,30	79						
Gestão das Políticas de Esporte e Turismo	2,32	0,48	21	5,19	3,68	71	3,97	2,78	70	8,52	1,66	20
Esporte na Escola							208,03	141,49	68	110,20	40,84	37

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

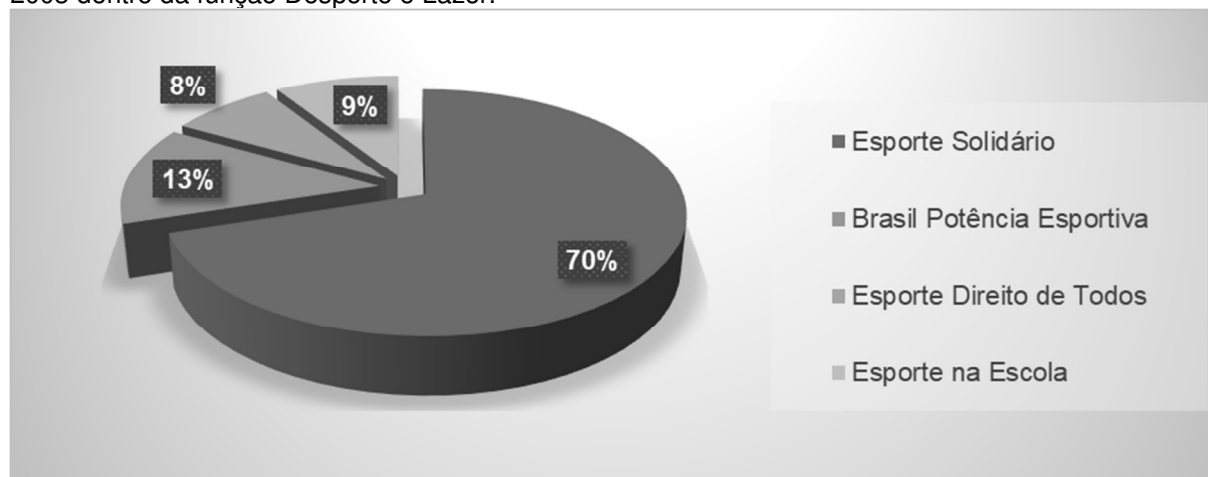
Conforme pode ser visualizado na tabela 4, entre 2000 e 2002, a execução orçamentária dos programas Esporte Solidário e Brasil, Potência Esportiva, “carros-chefes” do governo FHC, girou em torno de 71% a 75% e 87% a 92%, respectivamente. No entanto, em 2003, primeiro ano do governo Lula, esses índices caíram para 47% e 24% de realização das despesas, em função do contingenciamento de recursos ocorrido nesse ano. Além de apontar as continuidades e descontinuidades dos programas do período, a tabela destaca a prioridade de investimentos no programa Esporte Solidário, somando cerca de 2,4 bilhões, enquanto o segundo programa, Brasil Potência Esportiva recebeu a soma de 456 milhões.

De acordo com o Relatório Anual de Atividades do PPA 2000-2003 – exercício de 2002, o Programa Esporte Solidário foi prejudicado em 2001, quando o MET solicitou a inclusão do Programa Esporte na Escola, que ao ser aprovado, provocou duplicidade de esforços e disputa por recursos para a realização das mesmas ações. Além disso, em 2002, passou por mudanças em sua estrutura, ao incorporar algumas ações do extinto Programa Esporte Direito de Todos, que abrangia ações para idosos e pessoas portadoras de deficiência e realização de eventos de

identidade cultural e criação nacional. Dessa forma, foram alterados os objetivos do programa, que visava a partir de então “diminuir a situação de exclusão de idosos acima de 60 anos e de jovens e adolescentes carentes na faixa etária de 10 a 24 anos pela intensificação da prática desportiva” (BRASIL, 2003c, p. 1493).

O relatório cita ainda as dificuldades internas que afetaram a execução do programa, tais como as contínuas mudanças de ministro da pasta, a limitada capacitação de recursos humanos da equipe gerencial e a carência de recursos materiais. Além disso, o programa encontrou também dificuldades externas, como as frequentes emendas parlamentares (na maioria, desalinhadas com a proposta do programa) e as constantes inscrições de recursos em restos a pagar, provocadas pela prática histórica de se liberar limites orçamentárias e financeiros nos últimos dias do ano. Esses valores são considerados ao se definir os limites para o ano seguinte, reduzindo ainda mais a capacidade de pagamento e realização de novas parcerias (BRASIL, 2003c).

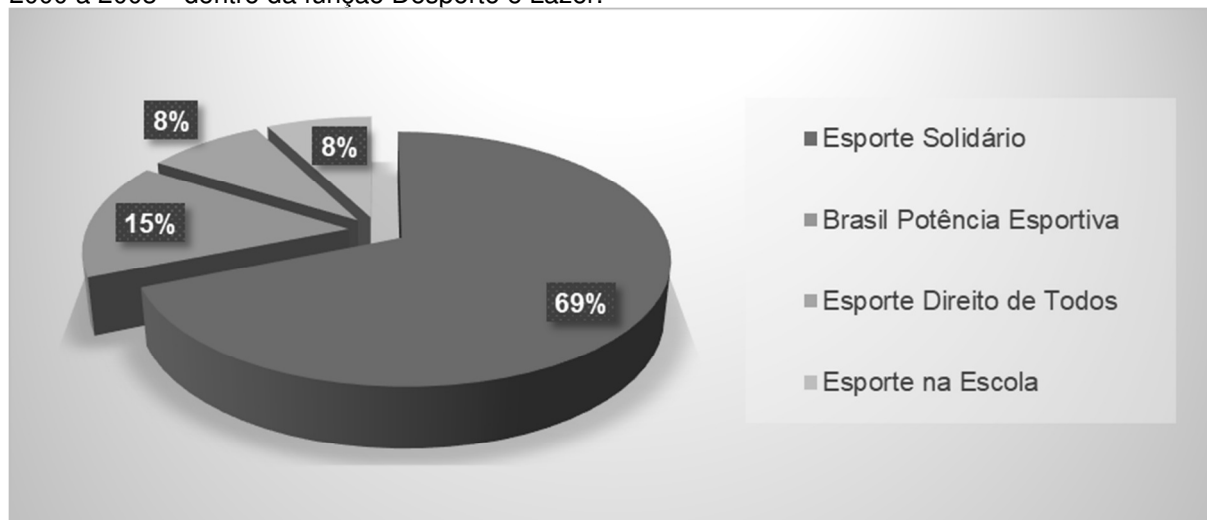
Gráfico 2 – Comparação em percentual dos valores autorizados aos programas no período de 2000 a 2003 dentro da função Desporto e Lazer.



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 2 confirma a primazia conferida ao programa Esporte Solidário, que correspondeu a 70% de todo o valor autorizado aos quatro programas no período, seguido do Brasil Potência Esportiva com percentual de 13% dos valores autorizados, Esporte na Escola, com 9% e Esporte, Direito de Todos, com 8%.

Gráfico 3 – Comparação em percentual da execução orçamentária dos programas no período de 2000 a 2003⁵⁵ dentro da função Desporto e Lazer.



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 3 apresenta os percentuais sobre os valores liquidados, revelando grande equivalência em comparação com o percentual de recursos autorizados demonstrados no gráfico 2. Esses resultados são encontrados na análise de Guimarães (2017) que aponta nesse período, o destaque da autorização orçamentária direcionado ao tema da inclusão, considerando-se que os dois programas com esse viés, Esporte Solidário e Esporte, Direito de Todos, juntos, alocaram mais de 70% do orçamento executado. Embora os dados indiquem um maior aporte de recursos orientados ao esporte educacional e de participação, Veronez (2005) afirma que o discurso governamental diverge da realidade dos fatos apurados.

O primeiro governo de FHC [...] e o segundo também [...] foi marcado pela retórica no setor social. A característica maior da ação governamental era o assistencialismo, por meio de ações emergenciais, tópicas e eventuais, na maior parte das vezes implementadas sem a garantia de fluxo de recursos para garantir sua continuidade. Outro aspecto a salientar é a fragmentação das ações, isto é, um grande número de atividades e projetos numa mesma área em detrimento da ausência de ações em outras. No setor esportivo, esses aspectos são facilmente observáveis. Construção de quadras, ginásios e similares e realização de eventos esportivos, ações caracterizadas como projetos, que não exigem a continuidade da ação governamental, foram as que receberam alocação de maior quantidade de recursos. Além de atenderem a interesses muito particulares, tais ações não comprometiam o Estado no que se refere à continuidade de sua intervenção social (VERONEZ, 2005, p. 338).

⁵⁵ Os valores liquidados nos outros programas não alcançaram o percentual de 1%.

Cabe lembrar que em meio à reforma do Estado, conforme destaca Mascarenhas (2016), várias restrições foram impostas ao gasto público pela política fiscal adotada no período, influenciando negativamente na destinação de recursos ao esporte. Entretanto, segundo Veronez (2005), esses problemas não se verificavam nas ações relativas ao alto rendimento, que durante o primeiro mandato de FHC, a implementação de algumas ações atingiu mais de 300% das metas previamente estabelecidas. Na mesma direção, de acordo com o Relatório de Atividades do MET – ano 2000, foram autorizados créditos suplementares para atender ao COB no valor de 10,5 milhões para a delegação olímpica e 4 milhões para a delegação paraolímpica, visando a participação nos XXVII Jogos Olímpicos de Verão. Já o relatório de avaliação das ações do MET – exercício de 2002 se refere à realização dos VII Jogos Sul-americanos no Brasil como uma estratégia para divulgar a imagem do país junto à comunidade esportiva internacional, a fim de garantir a candidatura aos Jogos Pan-americanos de 2007 (BRASIL, 2003c).

As limitações desse estudo, contudo, não permitiram o aprofundamento das análises. Por isso, os dados apurados nas tabelas e gráficos não confirmam a conclusão a que chegou Veronez (2005) de que, durante o governo FHC, houve favorecimento do EAR. Os estudos de Bueno (2008), da mesma forma, refutam o ponto de vista do autor, demonstrando que mesmo quando se leva em consideração os recursos da Lei Agnelo Piva e de empresas estatais, o esporte de participação e o educacional receberam montantes em torno de 38%, quando o EAR representou apenas 23% da parcela destinada. Em estudo mais recente, Mascarenhas (2016) ao analisar a execução orçamentária do esporte no período de 2001 a 2012, conclui que o governo FHC, mesmo que de forma dispersa e permeado pela fragmentação das ações, esteve mais próximo à função integradora.

Cabe registrar ainda na gestão FHC outra situação que no entendimento de Azevedo (2007, p. 134) foi um dos principais responsáveis pelos obstáculos pelos quais passou o esporte brasileiro entre 1995 e 2002: “a quantidade e a velocidade das trocas de ministérios, ministros e demais profissionais de diversos escalões do governo, nesse período”.

Quadro 5 – Demonstrativo das vinculações do esporte e do lazer junto a ministérios e órgãos ministeriais no período de 1995 a 2002.

Período	O Esporte esteve vinculado a 3 ministérios distintos
Jan. 1995 a abr. 1998	Ministério de Estado Extraordinário do Esporte
Abr. 1998 a jan. 1999	Ministério da Educação e do Desporto (MEC)
Jan. 1999 a dez. 2002	Ministério do Esporte e Turismo (MET)
	Foram criados 2 órgãos ministeriais diferentes responsáveis pelo esporte
Mar. 1995 a out. 2000	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto - INDESP
Out. 2000 a dez. 2002	Secretaria Nacional do Esporte - SNE

Fonte: Azevedo (2007).

O quadro 5 destaca, de acordo com o autor, os vários órgãos a que estiveram vinculados o esporte e o lazer no período de 1995 a 2002, que corresponde aos dois mandatos do governo FHC. Azevedo (2007) relata que nesse período, o esporte e o lazer estiveram vinculados a três ministérios distintos, com a atuação de 5 ministros. Quanto aos dois órgãos ministeriais, juntos, tiveram oito dirigentes no período. O autor destaca ainda, que além do fato de o lazer não ser abordado na lei durante o período de abrangência dos Ministérios da Educação e do Esporte e Turismo, somente em 1999 foi apresentado um plano de desenvolvimento do esporte, fatos que, somados à movimentação dos ministérios, formaram um obstáculo à gestão estratégica integradora das políticas de esporte e de lazer no período. “As mudanças de ministérios e de ministros, somadas às de instalações físicas, provocaram inúmeros transtornos e perdas de documentos, em caráter irreversível” (AZEVEDO, 2007, p. 136). De fato, apenas os relatórios de prestação de contas do MET referente aos anos de 2000 e 2002 encontram-se disponíveis para consulta por meio eletrônico e mesmo os dados orçamentários e financeiros do período de 1995 a 2000 não se encontram disponíveis no SIGA Brasil, fato que dificultou o acesso e a apresentação dos dados.

4.2 O Esporte e o Lazer no governo Lula

Em janeiro de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, é destinada uma pasta exclusiva para o esporte. Por meio da Medida Provisória nº 103 de 2003, o presidente separa as duas pastas, do Ministério do Esporte e do Turismo, mantendo a estrutura existente no Turismo e criando uma nova para o ME (ATHAYDE, 2014). Athayde; Mascarenhas e Salvador (2015) relatam que houve uma expectativa por

parte dos setores progressistas da Educação Física em torno dessa transição política. A chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e a criação do ME indicavam uma modificação nos rumos da política de esporte e lazer, bem como a possibilidade de seu tratamento como direito. “Acreditava-se que a criação de uma pasta ministerial para tratar do esporte propiciaria a ampliação do debate sobre esse tema, contribuindo para legitimar a discussão e conferindo ao esporte, bem como ao lazer, um redimensionamento” (SUASSUNA *et al.*, 2007, p. 29). Para Athayde (2014), o objetivo do governo Lula ao criar uma pasta específica para o esporte foi de possibilitar a melhoria da gestão administrativa e financeira, por meio de políticas de abrangência nacional, que envolvessem programas e ações de natureza contínua e articulada, capazes de conectar o público e o privado no desenvolvimento do setor. Dessa forma, a Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 organiza o ME, definindo como sua atribuição:

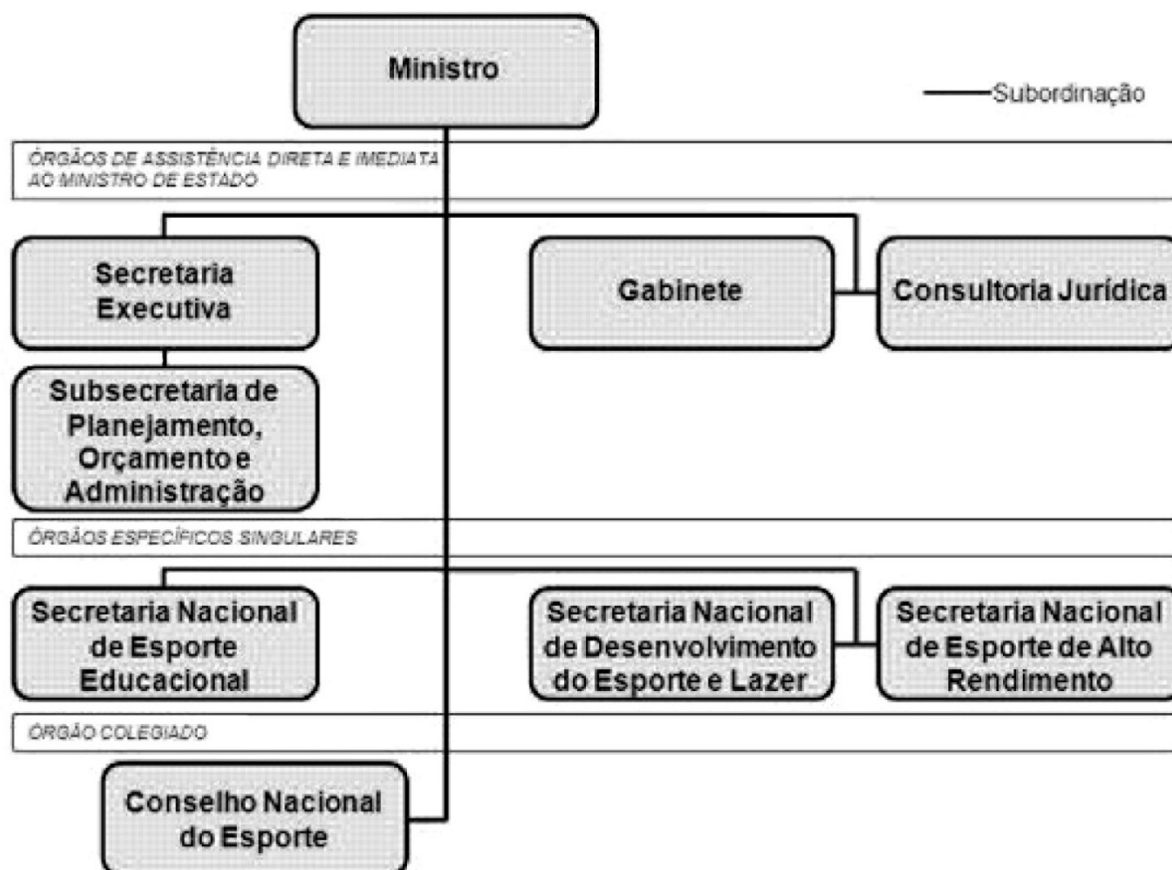
- a) política nacional de desenvolvimento da prática dos esportes; b) intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e estrangeiros, voltados à promoção do esporte; c) estímulo às iniciativas públicas e privadas e incentivo às atividades esportivas; d) planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes e de ações de democratização da prática esportiva e inclusão social por intermédio do esporte (BRASIL, 2003d).

A gestão do órgão foi entregue ao PCdoB, partido aliado do governo, tendo como Ministro Agnelo dos Santos Queiróz Filho, que dirigiu a pasta no período de 2003 a 2006 (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010), quando deixa o cargo para se candidatar ao Senado⁵⁶. Em 2006, o ministro Orlando Silva Júnior assume seu lugar, a princípio, interinamente, permanecendo na pasta até 2011. Conforme relatam Starepravo, Mezzadri e Marchi Júnior (2015), em 2003, a equipe de trabalho foi composta em parte, pela estrutura herdada do antigo MET, comportando agentes do PT e PCdoB. Segundo esses autores, a proposta do Ministro foi de criar três ou quatro secretarias, sendo uma “Secretaria de Inclusão Social”, como forma de tornar visíveis as ações políticas do ministério. Entretanto, houve resistência por parte dos petistas e o ministro acabou cedendo ao esporte de participação. Na sequência, foi decretado que duas das três secretarias nacionais seriam administradas pelo PCdoB e apenas uma pelo PT, revelando dessa forma, a correlação de forças existente no campo político.

⁵⁶ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/institucional/historico.jsp>. Acesso em 15 jun. 2019.

Dessa forma, segundo Castelan (2011), o PCdoB assumiu a Secretaria Nacional de Alto Rendimento – SNEAR e a Secretaria Nacional de Esporte Educacional – SNEE. A terceira, Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer – SNDEL foi ocupada pelo PT. À época, o organograma do ME ficou assim representado:

Figura 1 – Organograma Institucional do Ministério do Esporte em 2003



Fonte: Almeida, 2010

O PPA 2004-2007, o primeiro do governo Lula, foi chamado de “Plano Brasil de Todos”. A orientação estratégica de governo definida no anexo I do documento defende que o plano foi construído de forma coletiva, a partir de debates com as entidades representativas e sociedade civil organizada por meio de fóruns de participação social realizados nos Estados. Com o compromisso de realizar mudanças no país em benefício da população, o novo governo se comprometeu com o desafio de eliminar a fome e a miséria que atinge milhões de brasileiros (BRASIL, 2004a), estabelecendo como meta:

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2004a).

A estratégia de desenvolvimento do governo foi elaborada a partir do que ele chamou de ‘megaobjetivos’: “Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia”. O esporte e o lazer aparecem como uma das diretrizes para reduzir as condições de vulnerabilidade das crianças e adolescentes e na implementação do processo de reforma urbana, por meio do acesso às áreas públicas de esporte e lazer (BRASIL, 2004a). Segundo Giacconi (2010), o Projeto de Lei do PPA foi elaborado com 374 programas e cerca de 4.300 ações e, semelhante ao PPA anterior, conseguiu manter a forma articulada e integrada aos orçamentos anuais.

No PPA 2004-2007, ligados à temática do esporte constavam os programas Esporte e Lazer na Cidade; Segundo Tempo; Inserção Social pela Produção de Material Esportivo; Brasil no Esporte de Alto Rendimento; Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer; Rumo ao Pan 2007 e Esportes de Criação Nacional e Identidade Cultural. De acordo com Bueno (2008), alguns dos principais programas e projetos de responsabilidade da SNEAR, SNEED e SNDEL foram criados na gestão FHC e outros no governo Lula.

Quadro 6 – Programas e Projetos do ME no governo Lula

SECRETARIAS	PROGRAMAS E PROJETOS
SNEAR	Bolsa Atleta; Descoberta do Talento Esportivo; Jogos da Juventude; Olimpíadas Escolares e Olimpíadas Universitárias; Rede Cenesp.
SNEED	Programa Segundo Tempo; Projetos Esportivos Sociais.
SNDEL	Esporte e Lazer da Cidade; Jogos de Povos Indígenas; Rede Cedex; Cedime.

Fonte: BUENO (2008).

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO – SNEAR

Esporte de Alto Rendimento

O EAR tem como público-alvo atletas das várias modalidades desportivas de rendimento e objetiva “diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas, melhorando o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promovendo a imagem do país no exterior” (BRASIL, 2006, p. 19).

O Brasil é um país com grande diversidade de modalidades esportivas com finalidades competitivas, porém, apresenta grande disparidade de resultados no cenário internacional [...] a imagem do país no exterior ligada ao desempenho das delegações esportivas nos grandes eventos internacionais [...] Assim sendo, o apoio ao esporte de alto rendimento nacional, além de prerrogativa constitucional, é fundamental para o desenvolvimento e a melhoria dos resultados das modalidades esportivas [...] além de promover a imagem positiva do Brasil no exterior (BRASIL, 2006, p. 21).

Bolsa Atleta

O programa foi idealizado em 2001 pelo MET, ao avaliarem experiência implementada no Distrito Federal. Em 2004, foi sancionada a Lei nº 10.891, mas sua implementação só aconteceu em 2005 (BUENO, 2008). De acordo com Carvalho (2013), o objetivo do programa é fornecer aos atletas condições para que possam se dedicar de maneira exclusiva aos treinamentos e competições, a fim de se desenvolverem plenamente na carreira esportiva. A bolsa destina-se prioritariamente aos atletas olímpicos e paraolímpicos, filiados ao COB ou ao CPB e, subsidiariamente, aos atletas de modalidades individuais e coletivas, que não fazem parte do programa olímpico ou paraolímpico (BRASIL, 2004b).

Descoberta do talento Esportivo

Programa criado em 2000 e renomeado em 2004 com o objetivo de avaliar fisicamente, por meio de metodologia científica, jovens de 7 a 14 anos (BUENO, 2008), a fim de identificar aqueles que apresentam níveis de desempenho compatíveis com a prática do esporte competitivo e de alto rendimento (BRASIL, 2018). As avaliações têm como base a capacidade motora, flexibilidade, força muscular entre outros e as melhores pontuações são cadastradas em um banco de dados, à disposição das entidades esportivas (CARVALHO, 2013).

Jogos da Juventude

Criado em 1995, sob a ótica do esporte de rendimento, para promover a prática de atividades esportivas entre os jovens e descoberta de novos talentos. Os jogos da juventude reúnem as seleções estaduais e durante as competições os participantes são avaliações, a fim de identificar as potencialidades de cada atleta (BRASIL, 2018a).

Olimpíadas Escolares e Olimpíadas Universitárias

Instituído em 2005, o projeto mantém parceria com o COB e a CBDU. As olimpíadas escolares substituem os Jogos Escolares Brasileiros (JEBS) e as olimpíadas universitárias, os Jogos Universitários Brasileiros (JUBS). De acordo com o ministro Agnelo Queiroz, “o esporte é tratado pelo governo federal como uma política pública para o desenvolvimento social e econômico. As Olimpíadas Escolares e Universitárias integram esse esforço e demonstram a seriedade do trabalho que está sendo feito” (BRASIL, 2005a).

Rede Cenesp

A Rede Cenesp é composta por centros de desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e desenvolvimento de atletas. Formados pelas estruturas físicas e administrativas existentes nas Instituições de Ensino Superior, o objetivo dos centros é identificar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, principalmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas (BRASIL, 2018b). Os laboratórios realizam avaliação médica, fisiológica, motora, biomecânica e psicológica, além de estudos e pesquisas científicas sobre os fatores determinantes do esporte de rendimento (CARVALHO, 2013; BUENO, 2008).

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE EDUCACIONAL – SNEE

Programa Segundo Tempo

O programa foi implantado em 2003, com a junção de dois programas do governo FHC: o programa Esporte na Escola e Esporte Solidário (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009). Tem por objetivo possibilitar o acesso à prática e à cultura do esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens matriculados no ensino fundamental e médio, principalmente em áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2018c). As atividades são realizadas no contraturno escolar, reunindo práticas esportivas com reforço escolar e alimentar. Além de contribuir para o desenvolvimento das capacidades motoras e intelectuais dos alunos, o programa capacita os professores de educação física dessas escolas para atuarem como coordenadores do programa e estagiários e estudantes de graduação, para trabalharem como monitores (BUENO, 2008).

Projetos Esportivos Sociais

Parceria firmada entre o ME e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, que possibilita a captação de recursos provenientes de incentivos fiscais de pessoas físicas e jurídicas. Essas pessoas direcionam suas doações aos projetos de sua preferência (BRASIL, 2018d).

SECRETARIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE E LAZER - SNDEL

Esporte e Lazer da Cidade

Criado em 2003, o PELC tem como objetivo suprir as necessidades da população carente e em situação de vulnerabilidade social, por demandas de esporte recreativo e de lazer, contribuindo para a universalização de direitos e à inclusão social. Além de promover a prática de atividades físicas, culturais e de lazer a todas as faixas etárias e pessoas portadoras de deficiência, incentiva a convivência social, a formação de gestores e líderes comunitários, fomentando a pesquisa e a socialização do conhecimento (BRASIL, 2018e). Para alcançar seus objetivos, o PELC foi estruturado a partir da implantação e desenvolvimento de núcleos de esporte recreativo e de lazer; formação continuada de gestores, agentes sociais e outros parceiros; e o monitoramento e avaliação do programa. A implementação dos

núcleos ocorre por meio de convênios ou termos de cooperação celebrados entre o ME, municípios, Distrito Federal e instituições estaduais e federais, com objetivo de que após os 24 meses de vigência da parceria, os municípios tenham conhecimento suficiente para estruturar e conduzir suas próprias políticas de esporte e de lazer. Nesse sentido, a consolidação do PELC se fundamenta na conscientização dos parceiros sobre a necessidade de se investir em políticas públicas de esporte e lazer, contribuindo para que se tornem uma política de Estado⁵⁷.

Jogos de Povos Indígenas

Organizado pelo Comitê Intertribal Memória e Ciência Indígena - ITC, o programa teve sua primeira edição em 1996. Os jogos têm como objetivo preservar e celebrar a cultura indígena através do esporte e da interação entre diferentes etnias, estimulando sua diversidade e autonomia, tendo como lema “o importante não é competir, sim celebrar”, o programa tem realização bienal e reúne mais de mil indígenas (BRASIL, 2019). Além das várias modalidades de jogos, são consideradas as tradições rituais, pinturas corporais, dança, entre outras manifestações (BUENO, 2008). Atualmente, existem cerca de 230 etnias vivendo em suas terras originais, mantendo vivas aproximadamente 180 línguas⁵⁸. Em 2015, foram realizados em Palmas, no Tocantins, os I Jogos Mundiais dos Povos Indígenas, que reuniu mais de 2 mil atletas, representantes de 30 nacionalidades e 24 etnias⁵⁹.

Rede Cedes

A Rede Cedes – Centro de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de lazer foi criada em 2003, inicialmente, como uma ação programática direcionada ao fomento da pesquisa. Em 2004, uniram-se as ações “Estudos e Pesquisas” com a de “Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e de lazer” transformando-se na Rede Cedes, que integra o conjunto de ações do PELC,

⁵⁷ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/arquivos/snelis/esporteLazer/diretrizesPELCEdital2013.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁸ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/snelis/jogosIndigenas/noticiaLista.jsp>. Acesso em: 10 jun. 2019.

⁵⁹ Disponível em <https://nacoesunidas.org/onu-e-governo-lancam-publicacao-sobre-os-jogos-mundiais-dos-povos-indigenas/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

voltadas para a produção e difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e do lazer (BRASIL, 2018f). A Rede Cedes reúne Instituições de Ensino Superior públicas e privadas sem fins lucrativos, incentivando a produção e difusão de conhecimentos voltados para o monitoramento e avaliação dos programas esportivos e de lazer. Além disso, mantém articulação com o fomento de eventos científicos e tecnológicos e com as ações do CEDIME – Centro de Documentação e Informação do ME, sob a responsabilidade da SNEL, possibilitando o fomento de Centros de memória e museus, periódicos, publicações e do Repositório da Rede Cedes – espaço dedicado à preservação da produção da Rede⁶⁰.

Cedime

O Centro de Documentação e Informação do Ministério do Esporte – CEDIME é responsável pelo fomento a Centros de Memória e Museus, apoio a periódicos desenvolvidos nas áreas de educação física, esporte e lazer; produção e divulgação de publicações da área; e suporte ao repositório da Rede Cedes (BRASIL, 2018g).

Além do desenvolvimento dos programas e projetos, um dos primeiros atos do ME foi a realização da I Conferência Nacional do Esporte CNE em 2004, com o tema “Esporte, Lazer e Desenvolvimento Humano” que de forma inédita, ampliou o debate sobre o lazer e o esporte a um expressivo e heterogêneo grupo de indivíduos e entidades (PINTO; SILVA, 2017). Sua finalidade principal foi democratizar a construção da Política Nacional de Esporte e Lazer e dos planos consecutivos, criando mecanismos de controle e investimentos mais eficazes e de políticas voltadas para o desenvolvimento de regiões menos favorecidas (BRASIL, 2004).

A Política Nacional do Esporte – PNE, tema central da I Conferência, foi publicada em 2005, estabelecendo o esporte como uma política de Estado e a inclusão social como núcleo central das ações do ME. Definiu como missão do órgão “formular e implementar políticas públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (BRASIL, 2005).

⁶⁰ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sndel/esporteLazer/cedes/apresentacao.jsp>. Acesso em 10 jun. 2019.

Para transformar o esporte efetivamente em política de Estado, é imperativo que se aprofundem os vínculos institucionais de forma a estabelecer uma rede de intervenção. Para tanto, é preciso, primeiramente, desenvolver ações de colaboração e cooperação entre o Ministério do Esporte e os demais ministérios, entre a União, os estados e os municípios e entre os entes governamentais, não governamentais e a iniciativa privada. A aproximação dessas instituições poderá frutificar na consolidação de parcerias, permitindo a potencialização das iniciativas, evitando a fragmentação dos recursos e favorecendo a continuidade dos programas (BRASIL, 2005, p. 30).

A I CNE propôs ainda a construção do Sistema Nacional do Esporte e do Lazer - SNEL⁶¹, um conjunto de políticas nacionais apoiado em princípios, diretrizes e objetivos, tendo como meta unificar a ação de todos os atores envolvidos na temática do esporte e lazer, tanto da esfera pública quanto privada (BRASIL, 2004). Mascarenhas, Athayde e Matias (2018) consideram que a efetivação desse sistema seria uma importante iniciativa rumo à “organização de um regime de colaboração entre os entes federativos, para coordenar as políticas de esporte e lazer nacionais, estaduais e municipais, bem como organizar um padrão de financiamento mais equânime entre essas instâncias”. Sob esse aspecto, a ação política estabeleceu como princípios do SNEL:

O do projeto histórico de sociedade comprometido com a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social ao qual se submete grande parcela da nossa população; O do reconhecimento do esporte e lazer como direitos sociais; O da inclusão social, compreendido como a garantia do acesso aos direitos sociais de esporte e lazer a todos os segmentos, sem nenhuma forma de discriminação, seja de classe, etnia, religião, gênero, nível socioeconômico, faixa etária e condição de necessidade especial de qualquer natureza; O da gestão democrática e participativa, com ênfase na transparência no gerenciamento dos recursos (BRASIL, 2004, p. 15-16).

Castelan (2011) reconhece o quão importante seria para o esporte nacional, se esses princípios fossem colocados em prática. Entretanto, a autora ressalta que:

Atualmente, nenhum destes quatro princípios é observado na estrutura do esporte nacional, que continua pautado em uma estrutura piramidal, subordinada ao esporte de rendimento, excludente, que não tem compromisso com um projeto histórico de sociedade diferente da atual e com uma gestão que mistura o dinheiro público com ação de entidades de

⁶¹ De acordo com Suassuna *et al.* (2007), houve a colaboração de vários segmentos da sociedade para a construção desse documento, embora tenha se percebido o estabelecimento de disputas entre diferentes atores que participaram da discussão (representantes do Conselho Nacional de Educação Física, do COB, Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte e entidades sociais), que de um lado, buscavam a ampliação da discussão e de outro, a disputa pelo poder.

direito privado, nada transparentes ou democráticas (CASTELAN, 2011, p. 89).

A II CNE, realizada em maio de 2006, teve como objetivo orientar a “(re)construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer”, conforme estabelece o texto básico. O grande número de pessoas excluídas da prática de esporte e a ausência de condições materiais para a prática de esportes pela população em geral, são algumas das questões levantadas pelo debate, como barreiras que impedem o desenvolvimento esportivo no país.

Os princípios defendidos pela Política Nacional do Esporte e contemplados na Resolução do sistema Nacional de Esporte e Lazer devem ser referência essencial para um novo sistema, promover a inclusão social visando a reversão do quadro atual de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social, garantir a universalização do esporte e lazer como um direito de cada um e dever do Estado, promover a democratização da gestão e da participação no esporte e lazer (BRASIL, 2006a, p. 6).

De acordo com Terra *et al* (2009), a I e II CNE se pautaram no discurso da garantia do direito ao esporte e ao lazer e da responsabilidade do Estado na efetivação desses direitos, tendo como principal objetivo a inclusão social. Entretanto, na visão desses autores, ao longo da II CNE esse discurso foi se modificando e perdendo sua legitimidade, à medida em que o ME, embora continuasse reconhecendo o dever do Estado, apontava para a necessidade da realização de parceria com entidades privadas, devido a questões de ordem financeira.

No que se refere ao PPA para o período 2008/2011 - “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, o governo reafirma o compromisso de promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais, além de estimular o crescimento econômico. A fim de dar continuidade à estratégia de desenvolvimento iniciado no plano anterior, o Governo apresenta os objetivos a serem alcançados:

Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; elevar a

competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL, 2007a).

Já a III CNE que aconteceu em junho de 2010 “Por um Time chamado Brasil”, teve como tema o “Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 Mais”. O texto básico do documento anuncia que a PNE se apoia em quatro eixos que são: “inclusão social; melhoria da infraestrutura; incentivo ao esporte de alto rendimento e inclusão do Brasil no seleto rol dos países que se credenciaram a promover grandes eventos internacionais” (BRASIL, 2010).

Esse plano deve estabelecer ações e metas exequíveis que no intervalo de dez anos sejam capazes de colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo. Significa abranger várias áreas, impulsionar todos os índices de desenvolvimento do setor. Da formação e incentivo à prática esportiva, com a melhoria da qualidade de vida da população, ao surgimento de novos campeões olímpicos; da qualificação da gestão esportiva à modernização da infraestrutura; do fomento à ciência e tecnologia no esporte à ampliação do financiamento e desenvolvimento da cadeia produtiva. São caminhos que deverão ser trilhados para que se assegure a participação do esporte no desenvolvimento do país (BRASIL, 2010, p. 5).

No entendimento de Pinto e Silva (2017), as três conferências destacam a recente trajetória das discussões que envolvem a garantia do direito ao esporte e lazer. Para os autores, a primeira conferência representou um avanço em políticas setoriais, já que anteriormente, o lazer não se encontrava inserido no campo das políticas públicas e, portanto, não era legitimado como direito social. Sua consolidação ocorreu com a segunda conferência, quando o esporte de alto rendimento deixa de ser o foco principal das políticas para o setor. Na terceira, entretanto, o esporte de rendimento volta a ser o personagem principal, diante das discussões para a preparação do país como sede dos eventos mundiais.

De acordo com Castelan (2011), além de interromper o intervalo bienal das CNEs, acontecendo apenas em 2010, a III Conferência redirecionou o foco dos debates ocorridos nos dois eventos anteriores, orientados ao desenvolvimento humano e à socialização das práticas de esporte e lazer. Dessa forma, sem que esse novo conteúdo fosse objeto de discussão das conferências anteriores, a escolha pela realização dos megaeventos esportivos foi definida como política central do governo

brasileiro. Em tais circunstâncias, após a experiência dos Jogos Pan e Parapan-americanos Rio 2007 e sob o argumento de “colocar o país entre as dez maiores potências esportivas do mundo (BRASIL, 2010), o Brasil se prepara para sediar a Copa do Mundo 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.

O esporte enquanto fenômeno da cultura, é expressão da ludicidade, sociabilização e comunicação que, uma vez na forma esportiva, permitem ao homem efetivação e aferição da auto superação de suas capacidades humanas. A partir do momento em que assume a forma de espetáculo, praticado para uma assistência pagante e ligado a um capital comercial, com vistas a reprodução deste mesmo capital, o esporte passa a ter características de uma mercadoria e a possuir um valor de troca que será determinante para sua história (SOUZA, 1991, p. 73).

Nesse sentido, Mascarenhas e Silva (2012, p. 1) entendem que desde a realização dos Jogos Pan-americanos de 2007, as políticas públicas de esporte e lazer no Brasil têm se orientado pelo objetivo de dar visibilidade ao país, tanto na área do esporte, como no plano político e econômico. Para os autores, “o que parece mesmo mobilizar os atores envolvidos, autoridades públicas e grupos particulares da sociedade, [...] são os interesses da rentabilidade econômica e do capital político a ser agregado”.

O esporte de rendimento demonstra ser de grande importância para a indústria do entretenimento. De fato, esta indústria, estima-se, apresentará as maiores taxas de crescimento ao longo do século XXI, e o esporte está se transformando no principal setor dessa indústria, considerando seu impacto social e a importância econômica que esta atividade desempenhará na economia dos países nos próximos anos (BRASIL, 2003c, p. 1483).

Nesse contexto, verificou-se uma competição entre o debate relacionado ao esporte espetáculo e as políticas de esporte e lazer voltadas para o desenvolvimento humano, demandando um novo arranjo na estrutura administrativa do ministério (MASCARENHAS; SILVA, 2012). Esse novo arranjo ocasiona também a redefinição das atribuições do órgão. Realizando uma consulta ao portal do ME em 2017, a aba “institucional”, apresenta o seguinte texto:

O Ministério do Esporte é responsável por construir uma Política Nacional de Esporte. Além de desenvolver o esporte de alto rendimento, o Ministério trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano (BRASIL, 2017a).

Antes de avançar nesse ponto, é importante realizar uma análise do período de 2004 a 2011, que contempla as diretrizes dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 da gestão do presidente Lula. Alguns programas criados no governo anterior foram rebatizados. O programa Gestão das Políticas de Esporte e Turismo foi nomeado de Gestão das Políticas de Esporte e Lazer. O programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo foi pensado a partir do projeto Pintando a Liberdade, inserido no programa Restruturação do Sistema Penitenciário e o PST originou-se da junção dos programas Esporte na Escola e Esporte Solidário. De acordo com Suassuna *et al.* (2007), as diretrizes do Esporte Solidário foram incorporadas também, em parte, ao PELC.

Tabela 5 – Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2004 a 2007 dentro da função Desporto e Lazer. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

Programas	2004			2005			2006			2007		
	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas				1,58	1,58	100	1,53	1,15	75	1,93		
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	47,84	20,29	42	106,34	61,81	58	43,70	42,13	96	129,56	116,02	90
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	3,41	2,52	74	15,54	7,02	45	15,86	14,24	90	15,98	12,03	75
Apoio Administrativo	51,25	48,69	95	51,21	49,15	96	53,39	52,47	98	63,33	62,50	99
Inserção Social Pela Produção de Material Esportivo	31,75	25,51	80	28,65	24,53	86	40,05	36,60	91	36,80	36,49	99
Rumo ao Pan 2007	100,13	87,25	87	113,53	12,66	11	809,50	507,07	63	1388,51	1356,98	98
Esporte e Lazer na Cidade	433,73	267,79	62	723,70	434,90	60	720,36	510,19	71	953,53	729,71	77
Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	1,51	1,11	73									
Segundo Tempo	102,23	92,81	91	314,70	245,24	78	261,28	244,80	94	232,15	220,05	95

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

Conforme apontam os dados da tabela 5, nesse período cresce o número de programas implementados, sendo o PELC e o PST os carros-chefes do governo Lula até 2006, com cerca de 2,8 bilhões e 910 milhões de recursos autorizados, respectivamente e uma média de execução orçamentária em torno de 61% e 84%. Verificou-se ainda que o programa Esporte de Criação Nacional e de Identidade Cultural só constou no planejamento governamental em 2004 e a partir de 2005, começaram os investimentos no programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas, tendo como órgão responsável o Ministério da Justiça.

Em 2006 crescem os investimentos no XV Jogos Pan-americanos, que seriam sediados pela cidade do Rio de Janeiro. Assim, em 2007 o programa Rumo ao Pan 2007 assumiu a liderança nos investimentos, recebendo em torno de 800 milhões em 2006 e em 2007, cerca de 1,3 bilhões em recursos. Esses dados foram investigados por Athayde; Mascarenhas e Salvador (2015), que ao apresentarem os recursos destinados aos programas no período 2004-2007, comprovam que a média de valores pagos pelo programa Rumo ao Pan 2007 foi superior à soma da média nos demais programas.

Seguindo tendência de outros autores que investigaram os megaeventos esportivos, Athayde (2014) reconhece que os Jogos Pan-americanos de 2007 representaram um marco no circuito histórico de realização de grandes eventos esportivos no Brasil, além de provocar uma mudança de rota na eleição das prioridades da política esportiva. Nesse sentido, Suassuna *et al.* (2007, p. 34) observam que à medida que ocorre a centralização de maiores investimentos e visibilidade para o EAR, “tem-se aportes financeiros públicos e privados, numa área específica do esporte onde talvez os recursos públicos fossem dispensáveis, posto que há investimentos privados consideráveis para modalidades e atletas de alto nível”. Na mesma direção, os estudos de Carneiro (2018), ao analisarem as fontes de financiamento público federal do esporte no Brasil, comprovaram que a maior parte é proveniente do orçamento.

Quadro 7 – Percentuais de participação dos programas na execução orçamentária no período do PPA 2004-2007.

Tipo	Programa (Cod/Denominação)	2004	2005	2006	2007	PPA 2004-2007
Finalístico	0181 Brasil no Esporte de Alto Rendimento	4,04%	7,86%	3,10%	4,69%	4,68%
	1250 Esporte e Lazer da Cidade	53,28%	55,32%	37,52%	29,52%	37,51%
	1255 Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural	0,22%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
	1245 Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	5,08%	3,12%	2,69%	1,48%	2,36%
	1246 Rumo ao Pan 2007	17,36%	1,61%	37,29%	54,89%	39,16%
	8028 Segundo Tempo	19,53%	31,19%	18,36%	8,94%	15,58%
	Finalístico Soma	99,50%	99,11%	98,95%	99,51%	99,31%
Gestão de Políticas Públicas	0413 Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	0,50%	0,89%	1,05%	0,49%	0,69%
Total Global		100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007.

O quadro 7 apresenta o percentual de execução orçamentária anual dos programas no período de 2004-2007, confirmando a importância atribuída ao programa Rumo

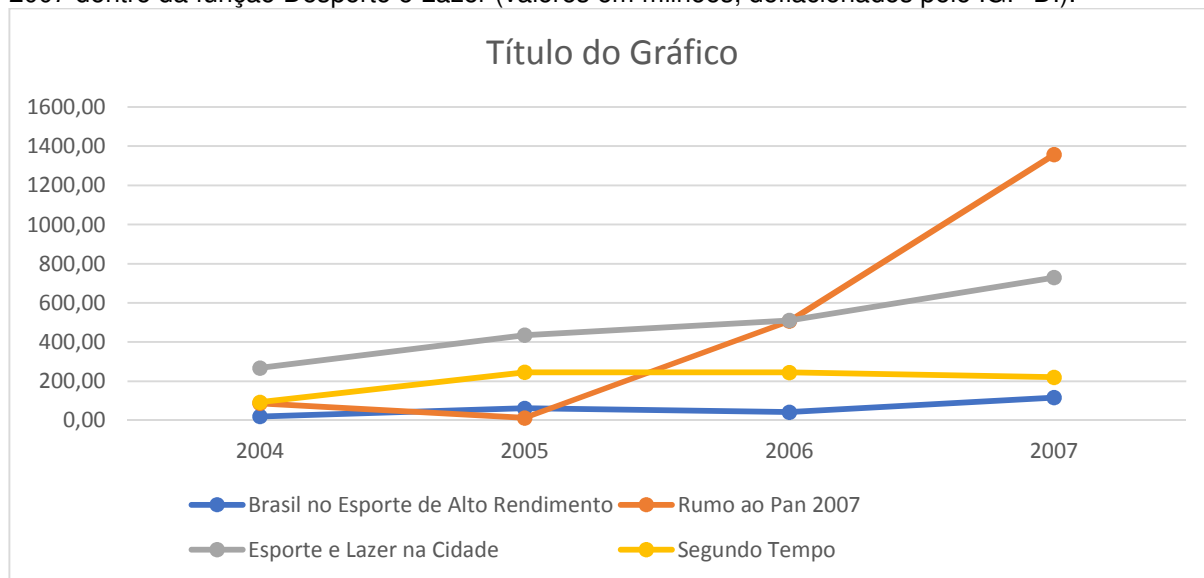
ao Pan, que na média do período, apresentou um percentual de realização das despesas de 39%, enquanto o PELC liquidou 37% e o PST, 15%. Até 2005, o PELC e o PST executaram em média 75% de todo o orçamento. Em 2006 o PELC e o Rumo ao Pan apresentam o mesmo percentual de 37% e em 2007, o programa Rumo ao Pan assume a prioridade dos gastos, executando 54% de todo o recurso destinado aos programas. O quadro não menciona o programa Apoio Administrativo, que recebeu uma quantidade maior de recursos que o programa Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer, conforme se verifica na tabela 5.

O Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2007 já indica a tendência do governo aos grandes eventos, quando enfatiza o êxito alcançado pela realização dos jogos, a preparação do país para a Copa de 2014 e a campanha para sediar os Jogos Olímpicos de 2016.

Tamanho sucesso conferiu ao País não apenas muita experiência, mas também a certeza da capacidade de assumir eventos esportivos de tal monta, reforçando os argumentos de trazer para o Brasil a Copa do Mundo de 2014 e de disputar, com boas chances, a oportunidade de sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (BRASIL, 2008, p. 10).

De acordo com o Relatório, foram implementadas todas as ações previstas para o programa, com execução de 98% do recurso autorizado em 2007 e de restos a pagar de 2006. Essa prioridade aos Jogos Pan-americanos é apontada na avaliação como um dos obstáculos que dificultou a gestão dos outros programas do ME durante o ano de 2007, além das dificuldades na celebração de convênios com municípios, Estados e entidades privadas sem fins lucrativos e os constantes contingenciamentos dos recursos.

Gráfico 4 – Comparativo da Execução Orçamentária dos principais programas no período de 2004 a 2007 dentro da função Desporto e Lazer (valores em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 4 mostra a posição assumida pelo programa Rumo ao Pan 2007 a partir do ano de 2006, em comparação com os outros programas, principalmente tomando-se como base o PELC. Em 2007, o programa liquidou quase o dobro dos valores destinados ao PELC e seis vezes mais do que os valores realizados pelo PST.

A comprovação de um papel secundário do PELC no financiamento público compromete a perspectiva de consubstanciação do esporte e lazer como direito social e de priorização das dimensões sociais inerentes a esses fenômenos, uma vez que o PELC é um programa cujo objetivo central é ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p. 8).

Carneiro (2018, p. 24) ressalta que “aos poucos a perspectiva do esporte como direito dentro do ME foi se enfraquecendo”, mostrando a tendência do governo na realização dos grandes eventos esportivos. Porém, esse contexto é antagônico aos preceitos da CF88, que determina no artigo 217 inciso II a prioridade de aplicação dos recursos públicos no esporte educacional e apenas em casos específicos, o direcionamento dos recursos para o EAR. Porém, Almeida e Marchi Júnior (2010) chamam a atenção para o artigo 14 da Lei Pelé, que estabelece:

O Comitê Olímpico Brasileiro – COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB e as entidades nacionais de administração do desporto, que lhes são filiadas ou vinculadas, constituem subsistema específico do Sistema

Nacional do Desporto [...] aplica-se aos comitês e às entidades referidas no caput o disposto no inciso II do art. 217 da Constituição Federal, desde que seus estatutos ou contratos sociais estejam plenamente de acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis (BRASIL, 1998)⁶².

De acordo com Almeida e Marchi Júnior (2010), cria-se uma brecha na lei, na qual o financiamento de grandes eventos pode ser considerado como um “caso específico”. Outro fator que chama a atenção ao se investigar os dados desse período, são os gastos com gestão e apoio administrativo. O programa Apoio Administrativo está inscrito no PPA 2004-2007 e teve como objetivo fornecer aos órgãos federais os meios administrativos para implementação e gestão de seus programas. As ações estiveram relacionadas à administração da Unidade, capacitação de servidores, assistência médica, odontológica e auxílio-alimentação de servidores, empregados e seus dependentes e assistência pré-escolar aos dependentes de servidores e empregados. Já o programa Gestão das Políticas de Esporte e Lazer, destacava como objetivo “coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte”. (BRASIL, 2004a, p. 599).

No PPA 2008-2011 foram mantidos vários programas do plano anterior, entretanto, alguns deles, além de receberem mudanças em sua designação, tiveram também alterações nos objetivos, público-alvo e indicadores (CASTRO, 2016).

Quadro 8 – Alterações na denominação dos programas nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011

Programas – PPA 2004-2007	Programas PPA 2008-2011
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão
Esporte e Lazer na Cidade	Esporte e Lazer da Cidade
Segundo Tempo	Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo
Identidade Étnica e Patrimônio Cultura dos Povos Indígenas	Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
Inserção Social pela Produção de Material Esportivo	Inclusão Social pelo Esporte

Fonte: PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011 (Elaboração própria).

⁶² Redação dada pela Lei nº 13.155, de 2015.

Tabela 6 – Valores Autorizados e Liquidados pelos Programas no Período de 2008-2011 dentro da função Desporto e Lazer. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

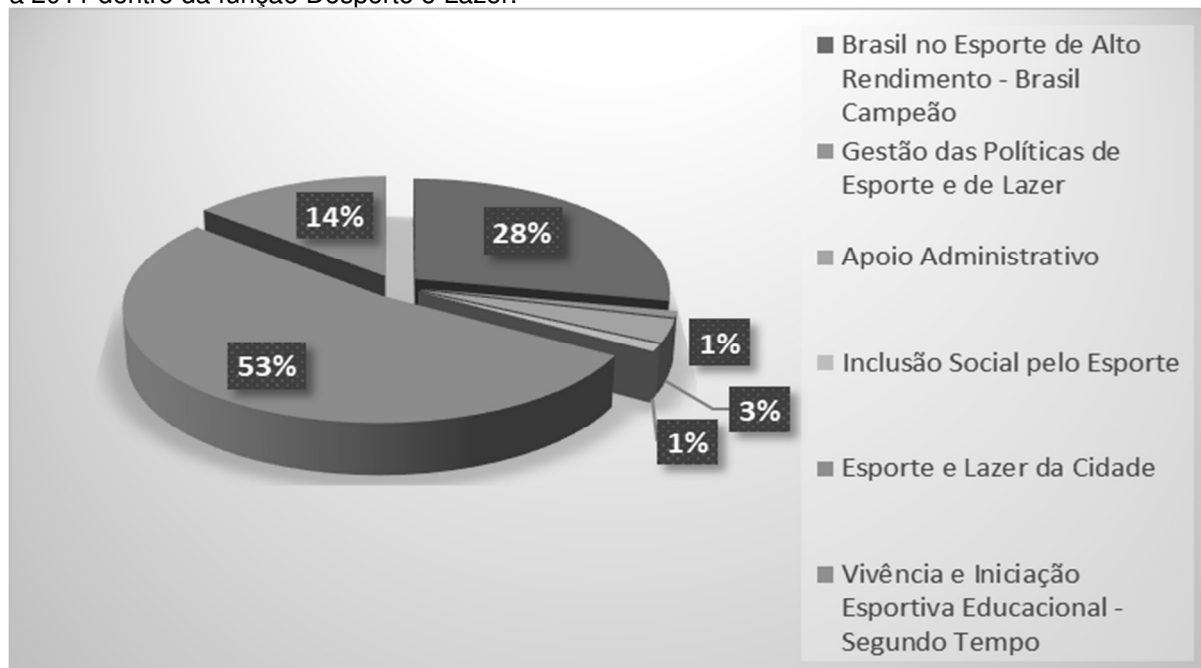
Programas	2008			2009			2010			2011		
	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %
Proteção e Promoção dos Povos Indígenas	0,16	0,14	89	1,64	1,64	100	0,15	0,15	100	2,10	2,02	96
Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil Campeão	260,75	201,14	77	219,02	95,88	44	1074,71	312,70	29	1664,96	457,97	28
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	41,40	13,49	33	23,88	15,26	64	23,10	21,56	93	17,67	6,88	39
Apoio Administrativo	70,09	68,59	98	104,60	95,61	91	102,51	100,67	98	104,98	92,95	89
Inclusão Social pelo Esporte	29,35	18,84	64	22,57	21,60	96	27,04	26,10	97	38,36	13,61	35
Esporte e Lazer da Cidade	1363,99	942,80	69	1590,81	1042,66	66	1493,81	798,35	53	1592,65	741,03	47
Vivência e Iniciação Esportiva Educacional - Segundo Tempo	477,48	307,28	64	437,63	337,68	77	338,92	259,55	77	344,76	301,67	88

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

De acordo com a tabela 6, o PELC se apresenta como prioridade na distribuição orçamentária do governo, seguido pelo PST até o ano de 2009, quando o EAR atinge a segunda posição. Já em 2011, o EAR assume a liderança dos investimentos, impulsionado pela realização dos Jogos Mundiais Militares de 2011, que aconteceram no Rio de Janeiro, apresentando crescimento nos recursos autorizados em mais de seis vezes, se comparado aos valores de 2008. Entretanto, quando se toma por base a coluna dos valores liquidados, nota-se a baixa execução orçamentária principalmente no que se refere ao EAR, que em 2010 e 2011, teve menos de 30% de seu orçamento executado, seguido pelo PELC, com média de 50%. Embora a previsão orçamentária total do período tenha sido de 11,5 bilhões, o total de despesas realizadas foi de apenas 1,3 bilhões.

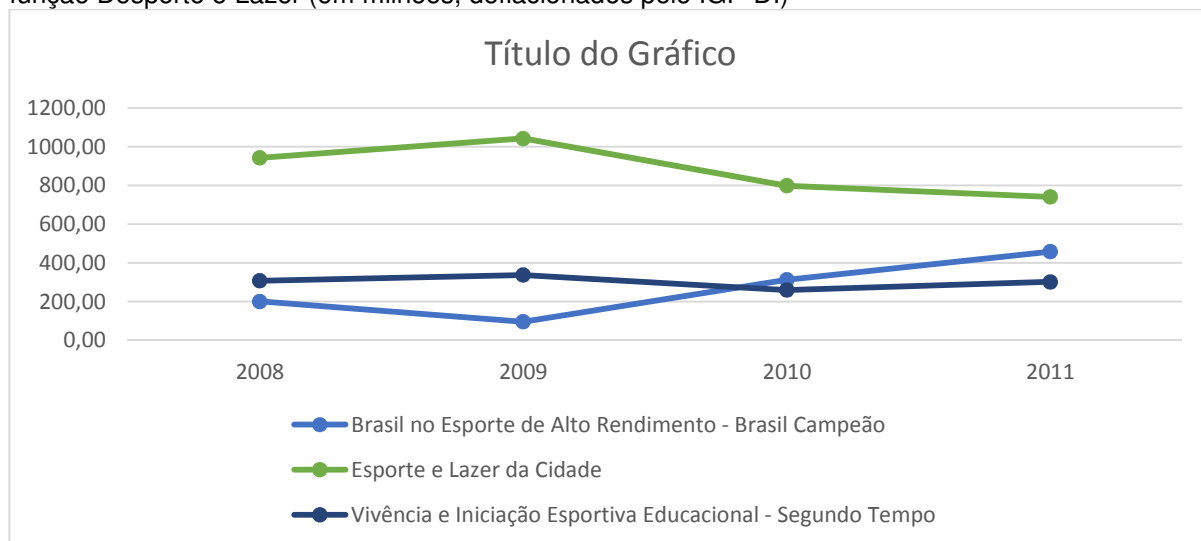
Castelan (2011) chama a atenção para dois fatores que causam impacto no orçamento autorizado e realizado pelo PELC. O primeiro deles se refere ao grande aporte de emendas parlamentares, que cria a falsa impressão de que o programa recebeu um quantitativo maior de recursos do que aquele que lhe foi efetivamente destinado. O segundo se refere à capacidade de execução dos recursos, já que os programas descentralizados pelo ME dependem de seus executores a níveis regionais.

Gráfico 5 – Comparação em percentual do orçamento autorizado aos programas no período de 2008 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer.



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

Gráfico 6 – Execução Orçamentária dos principais programas no período de 2008 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI)



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 5 apresenta o percentual de recursos orçamentários destinados a cada programa no período de 2008 a 2011, enquanto o gráfico 6, demonstra a execução orçamentária nos programas de maior relevância. O gráfico 5 demonstra que mais de 50% dos recursos autorizados foram destinados ao PELC. As investigações de Athayde (2014a) constataam esses dados, apontando também a redução no percentual de liquidação orçamentária que se verificou a partir de 2010.

Considerando que o crescimento no volume de recursos liquidados pelo EAR se deu a partir desse ano, é bastante expressivo que em dois anos esse programa tenha consumido mais da metade do percentual destinado ao PELC, com execução orçamentária inclusive maior que do PST. Sob esse aspecto, Athayde (2014a) observa que esse acréscimo dos recursos autorizados ao programa estaria sinalizando que as prioridades atuais do governo são orientadas ao EAR, não fosse a baixa execução das despesas do programa, conforme pode ser observado no gráfico 6. Para o autor, entretanto, não resta dúvida de que os recursos públicos foram redirecionados às ações de realização dos megaeventos esportivos.

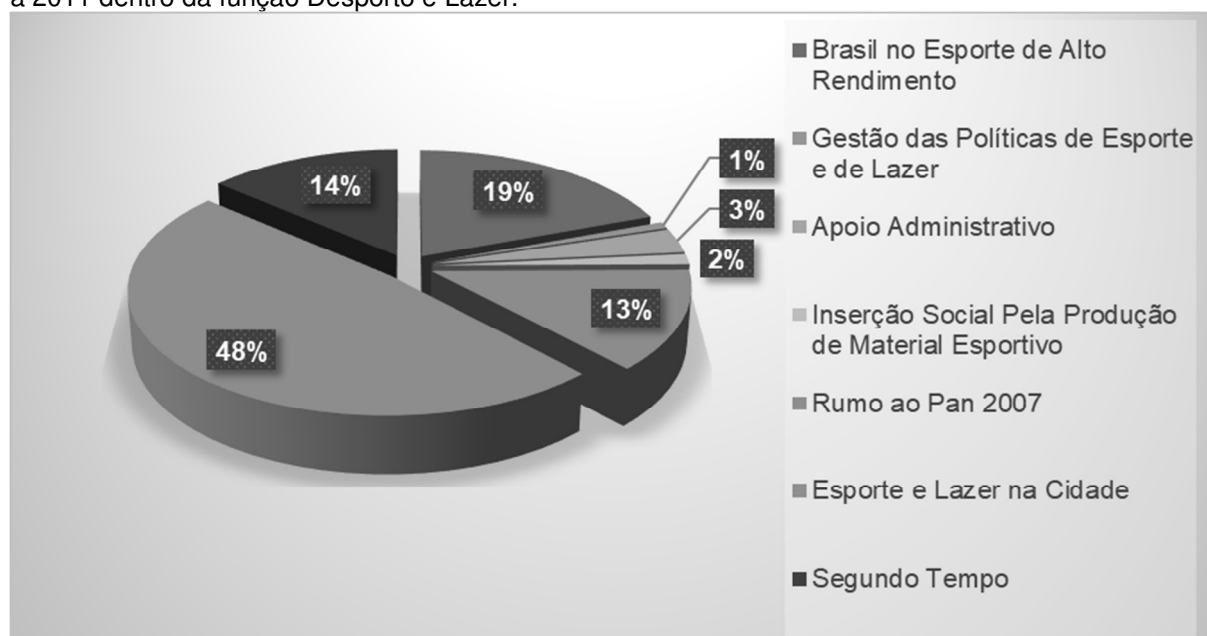
Tabela 7 – Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

Programas	2004			2005			2006			2007			2008			2009			2010			2011		
	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %	Aut.	Liq.	Exec. %
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas				1,58	1,58	100	1,53	1,15	75	1,93	0,00	0	0,16	0,14	89	1,64	1,64	100	0,15	0,14	95	2,10	2,02	96
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	47,84	20,29	42	106,34	61,81	58	43,70	42,13	96	129,56	116,02	90	260,75	201,14	77	219,02	95,88	44	1074,71	312,70	29	1664,96	457,97	28
Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer	3,41	2,52	74	15,54	7,02	45	15,86	14,24	90	15,98	12,03	75	41,40	13,49	33	23,88	15,26	64	23,10	21,56	93	17,67	6,88	39
Apoio Administrativo	51,25	48,69	95	51,21	49,15	96	53,39	52,47	98	63,33	62,50	99	70,09	68,59	98	104,60	95,61	91	102,51	100,67	98	104,98	92,95	89
Inserção Social Pela Produção de Material Esportivo	31,75	25,51	80	28,65	24,53	86	40,05	36,60	91	36,80	36,49	99	29,35	18,84	64	22,57	21,60	96	27,04	26,10	97	38,36	13,61	35
Rumo ao Pan 2007	100,13	87,25	87	113,53	12,66	11	809,50	507,07	63	1388,51	1356,98	98												
Esporte e Lazer na Cidade	433,73	267,79	62	723,70	434,90	60	720,36	510,19	71	953,53	729,71	77	1363,99	942,80	69	1590,81	1042,66	66	1493,81	798,35	53	1592,65	741,04	47
Segundo Tempo	102,23	92,81	91	314,70	245,24	78	261,28	244,80	94	232,15	220,05	95	477,48	307,28	64	437,63	337,68	77	338,92	259,55	77	344,76	301,67	88

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

A tabela 7 apresenta uma visão longitudinal dos programas no período de 2004 a 2011. É possível visualizar as descontinuidades do fluxo orçamentário, com picos de crescimento nos investimentos em determinados momentos e queda em outros, tanto na coluna dos valores autorizados, quanto nos valores executados no período. Os anos de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010 foram os que tiveram melhor destinação aos programas de cunho social, conforme destacam também os estudos de Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) e Castro (2016), sendo priorizados em 2006 e 2007 o programa Rumo ao Pan e em 2011, o programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento, motivado pela realização dos Jogos Mundiais Militares. Verifica-se que em 2011, o total de recursos movimentados pelos programas representou quase 5 vezes mais que os valores de 2004.

Gráfico 7 – Comparação em percentual do orçamento autorizado aos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer.

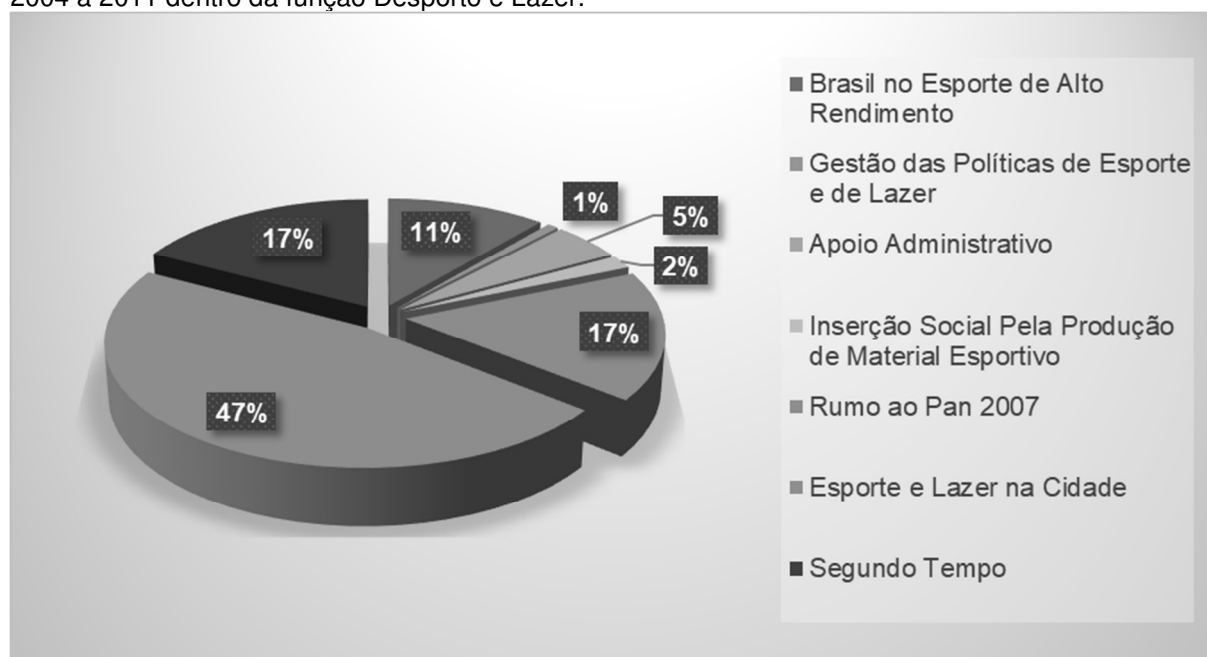


Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 7 mostra o percentual de recursos autorizados aos programas, no período de 2004 a 2011. Embora o PELC tenha recebido um percentual maior de recursos, quando se considera a destinação ao EAR e ao programa Rumo ao Pan, que só recebeu recursos até 2007, tem-se um percentual de 32%, que já indica um fortalecimento das ações direcionadas à modalidade de alto rendimento. Além disso, de acordo com Mascarenhas, Athayde e Matias (2008), parte dos recursos do PELC que se referem a emendas parlamentares, geralmente são direcionados para a

construção de quadras, praças e ginásios, o que, reforçando os apontamentos de Castelan (2011), dá a ideia de que o programa recebeu um grande volume de recursos. Segundo Castro (2016), cerca de 96,3% do orçamento do PELC tem origem nos recursos destinados pelos parlamentares durante o processo de planejamento orçamentário.

Gráfico 8 – Comparação em percentual da execução orçamentária dos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer.

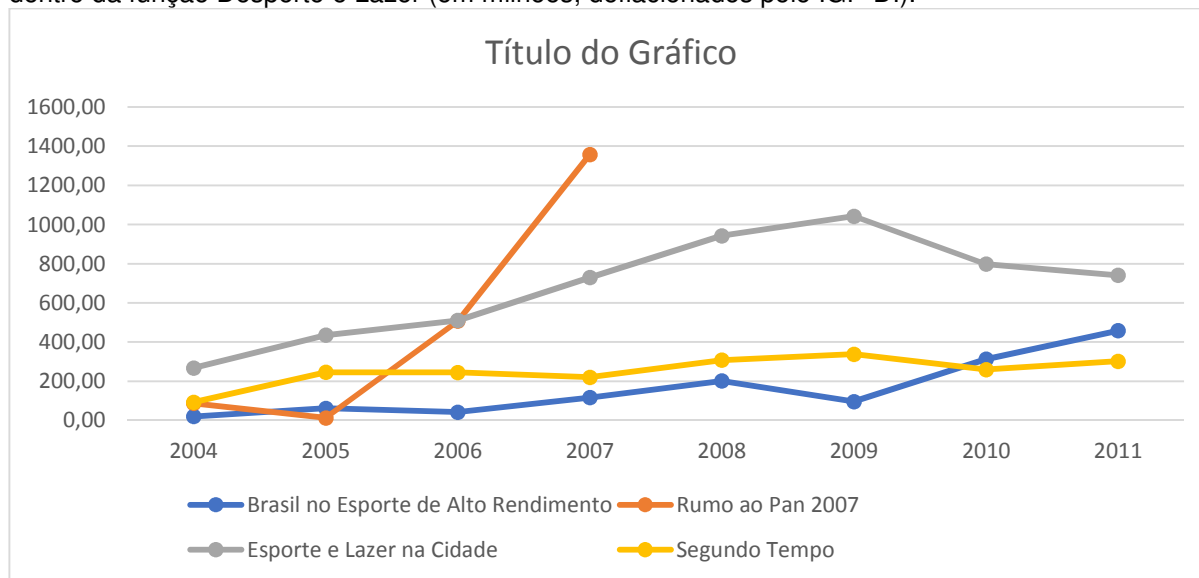


Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

Comparando-se os gráficos 7 e 8, verifica-se que os programas Rumo ao Pan e PST tiveram um melhor índice de realização das despesas, em relação ao PELC e ao EAR. O PELC obteve 48% dos recursos autorizados aos programas e o EAR 19%. No entanto, responderam por 47% e 11%, respectivamente, do total de recursos liquidados. No período, a execução orçamentária do PST não foi afetada pela realização dos grandes eventos, mantendo um percentual médio de liquidação das despesas em torno de 83%, conforme pode ser verificado na tabela 7. Já o PELC, conforme indica o Relatório de Avaliação do PPA 2008-2011⁶³ - ano base 2011, teve seus recursos contingenciados, além de sofrer o impacto causado pelas mudanças estruturais ocorridas no ME, que acomodaram o programa em outra secretaria, com redução em mais de 50% em sua estrutura de recursos humanos.

⁶³ <http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/secretariaExecutiva/cadernoSetorial2011.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

Gráfico 9 – Comparação entre os valores liquidados nos programas no período de 2004 a 2011 dentro da função Desporto e Lazer (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 9 possibilita uma melhor visualização sobre o comportamento da execução orçamentária dos programas no período de 2004 a 2011, apresentando os períodos em que o PELC e o PST obtiveram os melhores resultados, frente aos programas Rumo ao Pan 2007 e ao EAR. Sobre o Rumo ao Pan 2007, o Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2005, apresenta a seguinte contextualização, destacando como objetivo maior a promoção positiva da imagem do Brasil no exterior:

Esse evento poderá se tornar um divisor de águas para o esporte brasileiro, não só no campo estritamente técnico, mas também na gestão do esporte e na infraestrutura. Isso se deve ao fato de um evento desse porte propiciar impactos econômicos e sociais por meio da melhoria na estrutura e nos serviços, do fortalecimento do setor de pequenos e médios negócios, do aumento da oferta de empregos, do desenvolvimento de projetos de preservação ambiental, do desenvolvimento econômico regional, da divulgação do país no exterior, do aumento do turismo interno e externo e da atração de novos eventos internacionais. Mas talvez o grande legado para o país, ao realizar um evento de grande porte, seja a melhoria da sua autoestima (BRASIL, 2006, p. 37).

O relatório destaca como legado maior do evento, a promoção positiva da imagem do Brasil no exterior, ressaltando que essa imagem está associada à performance das delegações esportivas nos eventos internacionais. Dessa forma, o apoio ao esporte de alto rendimento é considerado como de suma importância para o desenvolvimento e melhoria dos resultados das categorias esportivas. No que se

refere ao desempenho do programa, o relatório indica que as metas físicas foram cumpridas dentro do previsto, com o percentual de execução financeira da maioria das ações variando entre 70% e 99% (BRASIL, 2006). Essa eficiência do EAR está também destacada no Relatório de Atividades – ano base 2007, indicando que a execução física foi superior a 100% do previsto na LOA 2007, que os recursos previstos no orçamento foram suficientes e que embora tenham ocorrido descontinuidades, tal fato não prejudicou a execução programada (BRASIL, 2008).

Seguindo o rumo dos grandes eventos, em 2010, o presidente Lula cria o Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 – CGCOPA 2014, como o objetivo de definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no plano estratégico para a realização da Copa. A partir dessa data, crescem aos recursos destinados ao ME.

4.3 O Esporte e o Lazer no Governo Dilma

Em 2011, Dilma Rousseff assume o governo e por meio do Decreto nº 7.529 de 21 de julho de 2011 altera a estrutura do Ministério do Esporte, com a criação de uma secretaria específica para o futebol. A Assessoria Especial de Futebol, criada em 2010, deu lugar à Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor⁶⁴ - SNFDT. Essa secretaria, conforme destacam Starepravo, Mezzadri e Marchi Júnior (2015), além de supervalorizar o futebol frente às demais modalidades esportivas, mantinha um vínculo estreito com a realização da Copa do Mundo 2014. Em meio a essas alterações, a SNEAR foi mantida, revelando, segundo Starepravo, Mezzadri e Marchi Júnior (2015), o destaque atribuído a essa manifestação esportiva no âmbito das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. Já a SNEE e a SNDEL foram unidas, dando origem à Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social - SNELIS, fato que segundo os autores, compromete profundamente o PT, que deixa de ter participação direta no comando do ME.

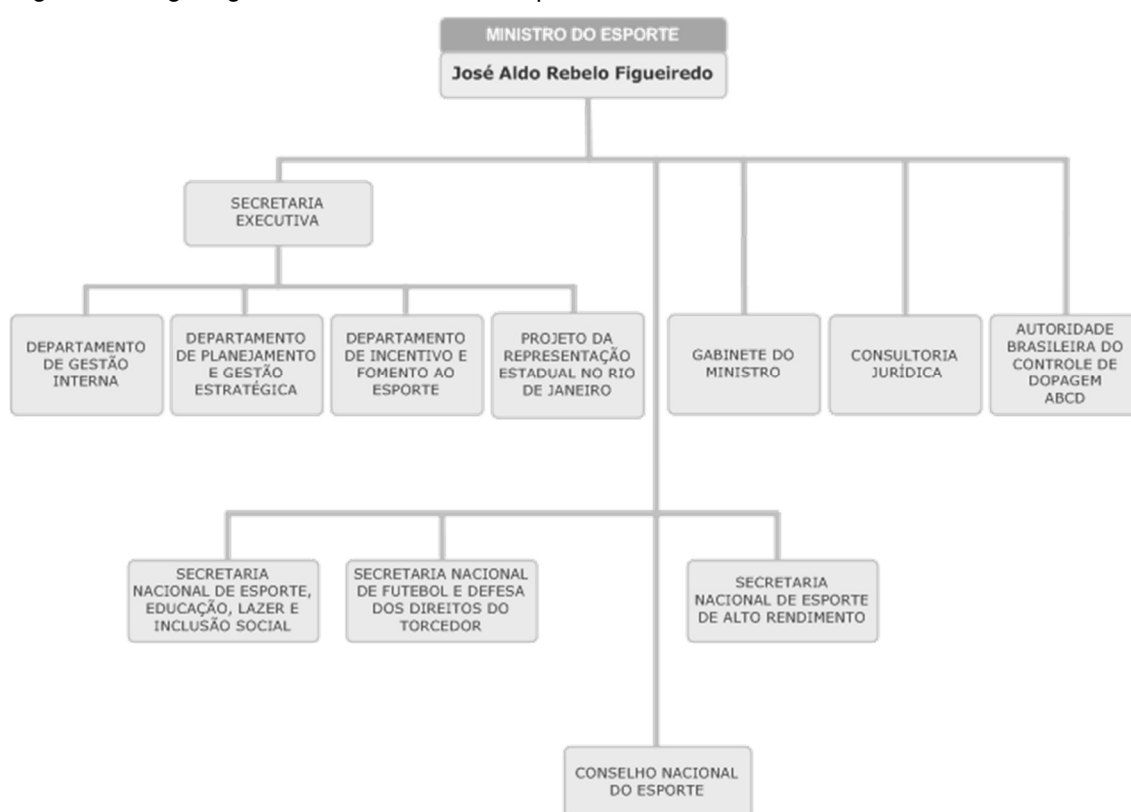
Se na estrutura administrativa do Ministério do Esporte em 2003 observávamos uma maior pluralidade de frentes de atuação do esporte, com secretarias Nacionais que expressavam, de maneira equivalente, as manifestações esportivas reconhecidas pela legislação vigente, em 2011 observa-se uma estrutura que privilegia o esporte de rendimento, os

⁶⁴ Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/futebol-e-direitos-do-torcedor/missao>. Acesso em: 26 março 2019.

megaeventos esportivos e o futebol em detrimento às demais manifestações (STAREPRAVO; MEZZADRI; MARCHI JÚNIOR, 2015, p. 225).

Dessa forma, o organograma do ME assumiu o seguinte formato: SNEAR, SNFDT e SNELIS, além da Secretaria Executiva. Além dessas mudanças, José Aldo Rebelo Figueiredo assume a direção da pasta em outubro de 2011, no lugar do ministro Orlando Silva Júnior⁶⁵.

Figura 2 – Organograma do Ministério do Esporte em 2011.



Fonte: Ministério do Esporte⁶⁶.

Cada secretaria é responsável pelos seguintes programas e projetos:

Quadro 9 – Programas e Projetos da gestão Dilma Rousseff.

SECRETARIAS	PROGRAMAS E PROJETOS
SNEAR	Plano Brasil Medalhas, Rede Nacional de Treinamento, Centro de Iniciação do Esporte – CIE, Bolsa Atleta, Governança Rio 2016 e Jogos Escolares.
SNFDT	Futebol Feminino, Torcida Legal e Estádio Mais.
SNELIS	Segundo Tempo, Esporte na Escola, Esporte e Lazer da Cidade, Competições e Eventos de Esporte e Lazer, Jogos dos Povos Indígenas e

⁶⁵ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/institucional/historico.jsp>. Acesso em 15 jun. 2019.

⁶⁶ Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/institucional/organograma/organograma.jsp>. Acesso em: 05 jan. 2019.

Alguns desses programas foram criados no governo anterior. Os programas instituídos no governo da presidente Dilma Rousseff, são os seguintes:

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO – SNEAR

Plano Brasil Medalhas

Lançado em 2012 com o objetivo de desenvolver atletas olímpicos e paraolímpicos nos aspectos físicos, técnicos, táticos e psicológicos, preparando-os para os Jogos Rio 2016, além de investir na construção, reforma e equipagem de centros de treinamento.

Rede Nacional de Treinamento

Composta por centros de treinamento de alto rendimento, a Rede foi criada em 2011 para atender a modalidades de atletismo, desde a fase de detecção e formação de talentos até o treinamento de atletas e equipes olímpicas e paraolímpicas. A ação visa também o aprimoramento e intercâmbio para técnicos, árbitros, gestores e outros profissionais do esporte.

Centro de Iniciação do Esporte – CIE

Os CIE são ginásios construídos com o objetivo de expandir a oferta de infraestrutura de equipamento público esportivo qualificado, incentivando a iniciação esportiva de crianças e adolescentes residentes em áreas de vulnerabilidade social.

Governança Rio 2016

Divulgada em 2014, a Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016 é um documento produzido em parceria com os governos federal, estadual e municipal e

⁶⁷ Disponível em www.esporte.gov.br. Acesso em 20 maio 2017.

coordenação com o Comitê Olímpico Internacional – COI, onde são definidas as obrigações para com a organização e a realização do evento.

SECRETARIA NACIONAL DE FUTEBOL E DEFESA DOS DIREITOS DO TORCEDOR – SNFDT

Futebol Feminino

Investimento em ações, desde 2011, visando incentivar e estruturar o futebol feminino no país.

Torcida Legal

Conjunto de iniciativas que visam aperfeiçoar as condições de segurança e o conforto dos torcedores nos estádios de futebol brasileiros. Uma das ações é o cadastramento dos torcedores organizados.

Estádio Mais

Trata-se de um espaço de diálogo entre o torcedor e os gestores dos estádios, para informações quando ao conteúdo e vigência dos laudos exigidos por lei e o Sistema Brasileiro de Classificação de Estádios – SISBRACE.

SECRETARIA NACIONAL DE ESPORTE, LAZER E INCLUSÃO SOCIAL – SNELIS

Esporte na Escola

Trata-se da inserção do PST nas escolas do Programa Mais Educação, uma parceria entre o ME e o MEC, integrando o esporte na escola ao projeto pedagógico.

No entendimento de Reis (2015), ainda que se observe uma indefinição quanto ao caráter das ações governamentais em relação ao esporte educacional, é possível perceber o delineamento da agenda voltada para a identificação e desenvolvimento

de novos talentos, e para a prática esportiva de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

Tais políticas assumem uma série de prerrogativas que avalizam a produção e reprodução do esporte [ora] como elemento importante à formação do sujeito coletivo e, conseqüentemente, indispensável à melhora de suas condições de vida – ampliando [para isso] as possibilidades de experiência/exploração do tempo livre (lazer) ou [ainda] participando dos processos de produção da saúde da população, [ora] como aspecto fundamental às formas de dominação e/ou manutenção das relações estabelecidas ou [ainda] como componente indispensável à qualificação do rendimento esportivo brasileiro (REIS, 2015, p. 171).

Competições e Eventos de Esporte e Lazer

Esse programa, que integra a ação Realização e Apoio a Eventos de esporte, Lazer e Inclusão social, tem por objetivo aumentar e assegurar o acesso da população ao esporte e lazer por meio de programas de inclusão social, da estruturação do sistema de competições estudantis e da promoção de competições e eventos esportivos dirigidos à toda a população. O programa procura contribuir com a melhoria da qualidade de vida, incluindo diferentes ações voltadas também a públicos específicos (universitários, idosos e portadores de necessidades especiais, entre outros)⁶⁸.

No que se refere ao PPA do período 2012-2015, “Plano Mais Brasil”, elaborado no governo Dilma, teve como cenário alcançar o “dinamismo econômico, a melhor distribuição de renda e riqueza, a erradicação da pobreza e confirmar a inserção econômica internacional ativa” (BRASIL, 2011, P. 24). No plano, as estratégias do governo estão delimitadas a partir de Programas Temáticos organizados em objetivos, os quais são detalhados por metas e iniciativas. Dessa forma, os programas governamentais antes executados nas subfunções “Desporto Comunitário”, “Lazer” e “Desporto de Rendimento”, têm suas ações organizadas em torno de um programa único. Essa nova estrutura, diferente dos demais planos anteriores, no entendimento de Mascarenhas, Athayde e Matias (2018), trouxe limites para a democratização e transparência do orçamento público e ainda,

⁶⁸ Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/competicoes-e-eventos-de-esporte-e-lazer>. Acesso em: 15 jun. 2019.

dificuldades para aqueles que se dedicam ao estudo do tema. O programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos destaca como objetivos:

Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer, por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida; Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base a excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica; Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados; Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária (BRASIL, 2011).

Outro tema que se manteve nas metas para 2012-2015 foi o programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, que de acordo com o governo requer políticas públicas que:

Passam pela garantia da plena ocupação e gestão de suas terras, pela implantação e desenvolvimento da política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, pela promoção do acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania, pela preservação e promoção do patrimônio cultural dos povos indígenas, pela formulação e implementação da política de proteção e promoção dos povos de recente contato, pela promoção do direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis, pela implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, dentre outros (BRASIL, 2011).

A partir de 2013, o ME não mais executou despesas nesse programa. As ações foram realizadas pelos Ministérios da Saúde, da Justiça e do Meio Ambiente⁶⁹.

No período de 2016-2019, o PPA batizado de “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, seguindo a mesma proposta do plano anterior, se orienta a partir dos seguintes eixos estratégicos: educação de qualidade, inclusão social e redução de desigualdades, ampliação da produtividade e da competitividade da economia, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados e fortalecimento das instituições públicas. Nesse plano, o programa voltado para o esporte recebe a denominação de “Esporte, Cidadania e Desenvolvimento”, atendendo aos seguintes objetivos:

⁶⁹ Fonte: SIGA Brasil.

Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor; ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais; tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas; preparar e realizar os Jogos Olímpicos e os Paraolímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo (BRASIL, 2015a).

É importante destacar que o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff iniciado em 2015, foi interrompido pelo impeachment ocorrido em 31 de agosto de 2016, tendo assumido seu lugar o vice-presidente Michel Temer⁷⁰, que já ocupava o cargo interinamente, permanecendo até o final de 2018. Portanto, o ano de 2016, corresponde também a parte do governo Michel Temer.

Tabela 8 – Valores autorizados e liquidados pelos programas no período de 2012 a 2016 dentro da função Desporto e Lazer. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

Programas	2012				2013				2014				2015				2016			
	Aut.	Emp.	Liq.	Exec. %	Aut.	Emp.	Liq.	Exec. %	Aut.	Emp.	Liq.	Exec. %	Aut.	Emp.	Liq.	Exec. %	Aut.	Emp.	Liq.	Exec. %
Esporte e Grandes Eventos Esportivos	4297,30	1341,33	222,84	5	4876,90	2722,69	376,33	8	3723,95	2685,46	875,14	24	3498,80	2018,03	590,14	17	1470,89	1211,24	363,08	25
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	0,13	0,13		0	0,12			0												
Programa de Gestão e Manutenção do ME	390,57	302,40	270,34	69	234,98	149,08	119,45	51	203,64	192,05	142,03	70	187,38	183,31	129,89	69	207,41	201,61	119,43	58

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria)

Conforme se verifica na tabela 8, o total do orçamento destinado ao programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos no período de 2012 a 2016, alcançou a casa dos 17,8 bilhões, sendo 2013 o ano de maior representatividade: cerca de 4,8 bilhões autorizados e 2,7 bilhões empenhados. Entretanto, o período apresentou baixa execução orçamentária, verificando-se em 2014 o maior volume de despesas liquidadas: em torno de 875 milhões. Embora tenha sido disponibilizado um maior volume de recursos no período, a execução orçamentária se manteve abaixo de 10% em 2012 e 2013, alcançando 24% em 2014 e reduzindo novamente em 2015 e 2016, com execução em torno de 17% e 25%. Já o Programa de Gestão e Manutenção do ME, apresentou uma média de realização das despesas em torno de 63%, superando em 2012, o total de valores liquidados no programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos.

⁷⁰ Michel Miguel Elias Temer Lulia

No Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015⁷¹ – ano base 2013, os programas PST, PELC e Vida Saudável constam como principais programas desenvolvidos pelo ME com o objetivo de “ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer”. O programa Vida Saudável⁷², que até 2011, se apresentava como uma das dimensões do PELC foi transformado em programa no ano de 2012, tendo como público-alvo pessoas a partir de 60 anos e pessoas com deficiência, possibilitando-lhes a prática de exercícios físicos, atividades culturais e de lazer, objetivando incentivar a sociabilidade, a formação continuada de gestores e líderes comunitários, a pesquisa e a socialização do conhecimento (BRASIL, 2013).

⁷¹ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁷² Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade/vida-saudavel-vs>. Acesso em: 9 jun. 2019.

Tabela 9 – Valores autorizados e liquidados por ações nos programas do período de 2012 a 2016 dentro da função Desporto e Lazer. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI)⁷³

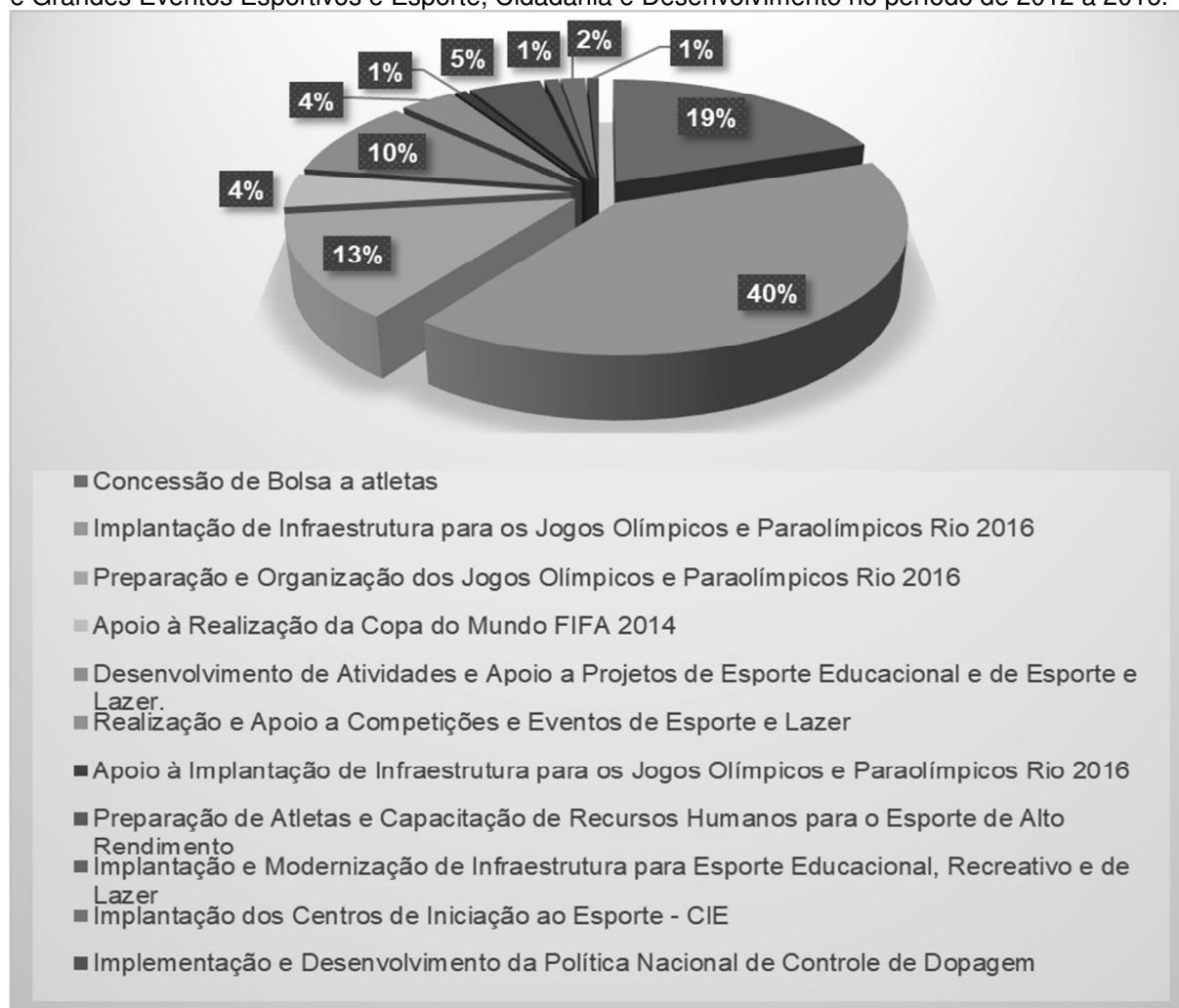
Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos	2012			2013			2014			2015			2016		
	Aut.	Liq.	% Ex.	Aut.	Liq.	% Ex.	Aut.	Liq.	% Ex.	Aut.	Liq.	% Ex.	Aut.	Liq.	% Ex.
Concessão de Bolsa a atletas	97,64	97,64	100	226,79	130,41	58	215,55	146,44	68	144,34	77,35	54	143,00	14,60	10
Implantação de Controle de Acesso e Monitoramento nos Estádios de Futebol para Segurança do Torcedor	98,59	3,82	4	15,08	3,49	23	15,83	0,00	0						
Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento	0,70			220,27	4,68	2	1,90	0,00	0	29,70	1,46	5	1,54	1,00	65
Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	217,90			1602,41	6,06	0	1491,30	507,57	34	1562,26	284,05	18	466,44	163,76	35
Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer - Praça do Esporte	86,94			247,24	0,00	0									
Apoio a Projetos Esportivos Sociais para Infância e Adolescência	4,58														
Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	329,90	31,65	10	327,80	80,10	24	338,30	55,61	16	236,80	76,66	32	157,60	67,19	43
Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014	409,02	15,64	4	288,75	47,19	16	70,83	40,42	57						
Preparação de Atletas	53,22	14,05	26												
Promoção da Defesa dos Direitos do Torcedor e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino	23,53	1,69	7	3,65	3,34	92				15,99	5,41	34	14,22	1,91	13
Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte Educacional e de Esporte e Lazer.	290,62	19,25	7	237,84	29,68	12	218,48	84,40	39	196,25	82,67	42	44,18	17,61	40
Realização e Apoio a Competições e Eventos de Esporte e Lazer	23,72	15,08	64	46,43	23,21	50	40,48	16,56	41	54,11	12,00	22	59,65	21,03	35
Desenvolvimento de Ações de Esporte e Lazer como Legado Social dos Grandes Eventos.	6,67														
Fomento à Pesquisa, Memória, Difusão e Formação em Políticas Sociais de Esporte e Lazer.	0,52	0,13	26	4,09	2,35	58									
Apoio à Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	1299,65	18,98	1												
Preparação de Atletas e Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento	44,89			256,16	32,64	13	206,43	17,55	9	127,10	35,41	28	130,61	30,01	23
Produção de Material Esportivo por Detentos - Pintando a Liberdade	6,59														
Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de alto Rendimento	1,83	0,99	54												
Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	1301,84	3,92	0	1.400,40	13,18	1	984,53	0,36	0	911,83	1,23	0	405,33	4,09	1
Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento	3,54														
Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte - CIE							119,05	0,12	0	213,10	6,52	3	35,99	32,52	90
Promoção e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino							6,95	3,99	57						
Implementação e Desenvolvimento da Política Nacional de Controle de Dopagem							14,32	2,12	15	7,32	7,38	101	12,33	9,36	76
Total	4301,87	222,84	5	4876,90	376,33	8	3723,95	875,14	24	3498,80	590,14	17	1470,89	363,08	25

Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

⁷³ A diferença de 4,58 milhões que se verifica entre a tabela 8 e 9 no ano de 2012 refere-se à ação Apoio a Projetos Esportivos Sociais para a Infância e Adolescência. A consulta ao banco de dados SIGA Brasil por programa, não informa os valores referentes a essa ação.

A tabela 9 apresenta a execução das ações do programa “Esporte e Grandes Eventos Esportivos” no período de 2012 a 2015 e “Esporte, Cidadania e Desenvolvimento” em 2016. A partir dessa nova estrutura dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, não é mais possível identificar as ações e a vinculação dos gastos de cada programa. Nota-se nesse período a ausência de continuidade e de execução orçamentária de algumas ações. Ainda que a tabela demonstre intervenções nas áreas de esporte educacional e de lazer, a maioria das ações que obteve autorização de recursos está direcionada aos grandes eventos, principalmente para investimentos em infraestrutura. Verifica-se em 2015 a liquidação de valores acima do autorizado na dotação atual para Implementação e Desenvolvimento da Política Nacional de Controle de Dopagem, o que sugere um recebimento de crédito adicional nessas ações.

Gráfico 10 – Comparação em percentual da execução orçamentária das ações do Programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos e Esporte, Cidadania e Desenvolvimento no período de 2012 a 2016.

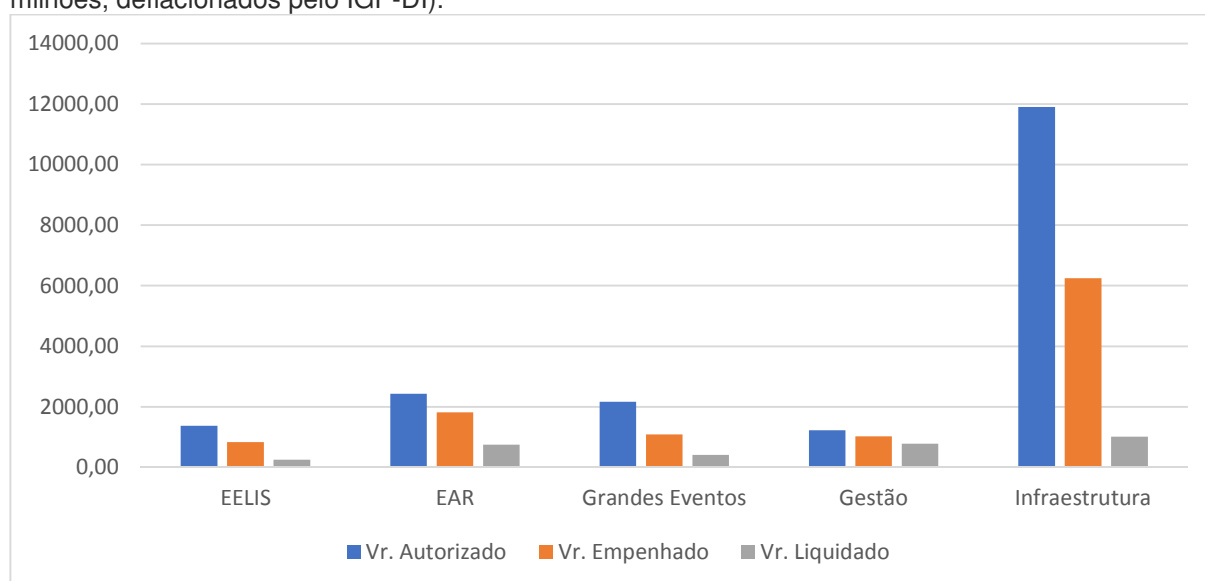


Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 10 aponta o percentual de execução orçamentária das ações do programa Esporte e Grandes Eventos Esportivos e Esporte, Cidadania e Desenvolvimento no período de 2012 a 2016, destacando-se sobretudo, os gastos com apoio e implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 que representaram 41% de todo o recurso do período, além dos gastos com a preparação e organização desses jogos.

Sob esse aspecto, Mascarenhas, Athayde e Matias (2018), identificam cinco categorias que indicam o direcionamento dos gastos orçamentários em esporte e lazer: Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), que envolve as vivências e práticas esportivas identificadas como de “participação” ou “educacional”; esporte de alto rendimento (EAR), que compreende as ações direcionadas ao “alto rendimento”; grandes eventos, que diz respeito a todas as ações de implantação de infraestrutura, planejamento, organização e realização dos Jogos Pan-americanos Rio 2007, Jogos Mundiais Militares de 2011, Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Rio 2016; gestão, que abrange ações de administração e manutenção do ME e da Autoridade Pública Olímpica – APO; e infraestrutura, que envolve construção de estruturas e equipamentos esportivos para atendimento às diversas modalidades de esporte e lazer.

Gráfico 11 – Comparação entre valores autorizados, empenhados e liquidados em ações de EELIS, EAR, grandes eventos, infraestrutura e Gestão e Manutenção do ME no período de 2012 a 2016. (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 11 reforça o direcionamento dos gastos representados no gráfico 10, indicando o alto índice de investimentos em infraestrutura no período. De acordo com os estudos de Athayde (2014), grande parte dos gastos com a Copa de 2014 se refere à construção de estádios, mobilidade urbana e desenvolvimento turístico. Já em 2016, os gastos se concentram em acomodações, instalações esportivas, segurança, tecnologia e transportes. Associado a isso, quando somados os gastos com EAR e grandes eventos, fica ainda mais evidente a prioridade do governo em financiar o EAR. No entendimento de Carneiro (2018, p. 293), “o gasto com infraestrutura [...] expressa o papel interventor do Estado no âmbito esportivo, pois o esporte é colocado a serviço do desenvolvimento econômico, mobilizando diversos interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo”.

4.4 – O Esporte e o Lazer: de FHC a Dilma

Tabela 10 – Valores Autorizados e Liquidados pelos programas nas funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer no Período de 1995 a 2016 (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

Ano	Autorizado	Liquidado	Exec. %	Ano	Autorizado	Liquidado	% Exec.
1995	399,76	300,40	75	2006	1945,67	1408,63	72
1996	506,64	249,05	49	2007	2821,79	2533,78	90
1997	589,69	412,14	70	2008	2243,21	1552,30	69
1998	685,54	480,02	70	2009	2400,15	1610,32	67
1999	554,15	386,43	70	2010	3075,03	1533,87	50
2000	774,93	590,48	76	2011	3807,54	1616,15	42
2001	1159,20	911,18	79	2012	4689,30	493,19	11
2002	904,73	656,67	73	2013	5112,01	495,77	10
2003	811,25	360,84	44	2014	3927,60	1017,17	26
2004	771,85	545,97	71	2015	3686,18	720,03	20
2005	1355,25	836,89	62	2016	1678,30	482,51	29

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados/SIGA Brasil (Elaboração própria).

O orçamento destinado ao esporte e lazer dentro das funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer no período de 1995 a 2016, foi marcado por variações, como indica a tabela 10. Essas oscilações se verificam tanto nos valores autorizados pela lei orçamentária, quanto nos valores executados, principalmente no que se refere ao período de 2012 a 2016, quando o percentual de realização do orçamento não ultrapassou a casa dos 30%. Os anos de 1995 a 2002, que correspondem ao governo FHC, apresentaram crescimento nos valores autorizados, excetuando-se os anos de 1999 e 2002, que apontam uma queda em relação ao ano anterior. No

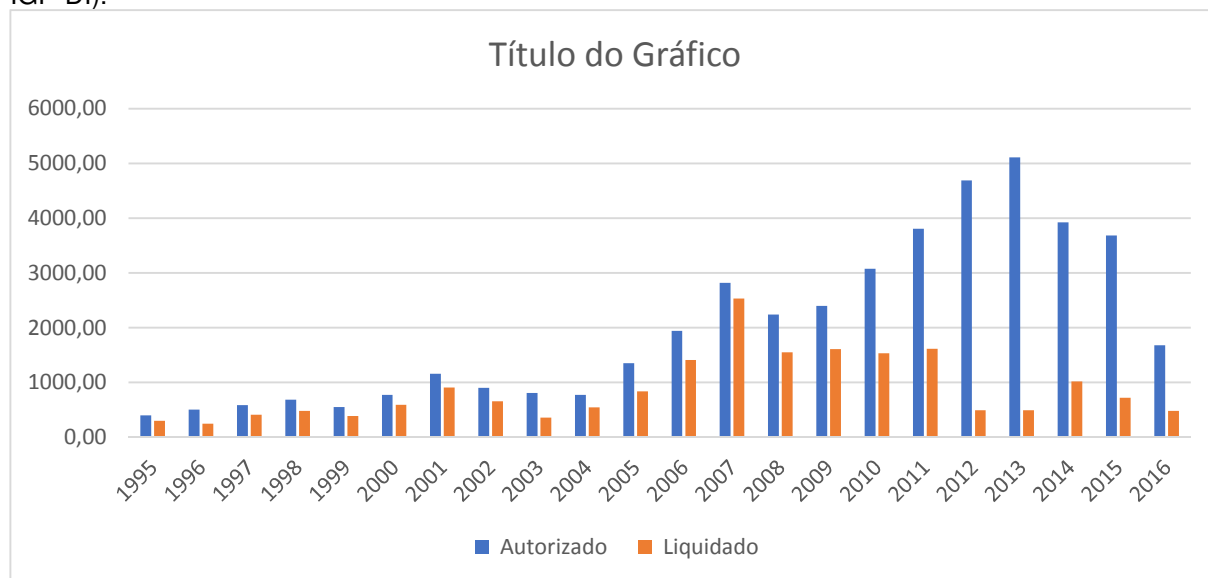
mesmo período, na coluna dos valores liquidados, verifica-se que o percentual de execução das despesas variou entre 49% e 79%.

Quando se toma por base o orçamento dos anos de 2000 a 2002, percebe-se uma queda em 2003, início do mandato do presidente Lula, principalmente, quando a atenção se volta para a coluna dos valores liquidados. Essas variações são constatadas por Mascarenhas (2016), que lembra o fato de que nessa data, estavam vigentes as diretrizes orçamentárias elaboradas pelo governo FHC no PPA 2000-2003. Verifica-se que em 2004 o valor do orçamento autorizado ainda é menor. Entretanto, inicia-se uma recuperação nos valores liquidados, com pico em 2007, justificado pela realização dos jogos Pan-Americanos de 2007. Ainda em 2007, a atenção se volta para o percentual liquidado no orçamento, o maior de todo o período analisado, ou seja, 90% do orçamento autorizado no ano foi realizado, confirmando assim, o destaque atribuído aos jogos. No governo Lula, dos 15 bilhões de recursos autorizados no orçamento, 10 bilhões foram executados.

Já no governo Dilma, ainda que no período de 2011 a 2016, os valores autorizados no orçamento tenham alcançado o patamar de 22,9 bilhões, a realização das despesas com esporte e lazer não superaram os 5 bilhões, sendo que em 2012, 2013 e 2016, os valores liquidados foram inferiores aos três últimos anos do governo FHC. Esse baixo nível de execução foi identificado pelos estudos de Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015), que destacaram os motivos que poderiam justificar esses padrões, que já se apresentavam em anos anteriores:

Alguns fatores que podem explicar essa reduzida execução estão presentes no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 209305/2007, da Controladoria-Geral da União, quais sejam: a) demora na liberação dos limites orçamentários e financeiros, prejudicando o planejamento e a qualidade, bem como dificultando a análise mais criteriosa e estratégica da execução dos programas; b) mudanças administrativas na direção de algumas das Secretarias do ME; c) expressivo volume de contratos de repasse firmados somente no final do exercício financeiro e/ou o não atendimento à cláusula suspensiva, utilizada nas contratações, que viabiliza a celeridade nesse processo, contudo impacta no processo de execução, uma vez que condiciona a transferência orçamentária ao atendimento pelos tomadores dos recursos, das condições estabelecidas nos contratos de repasse (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p. 6).

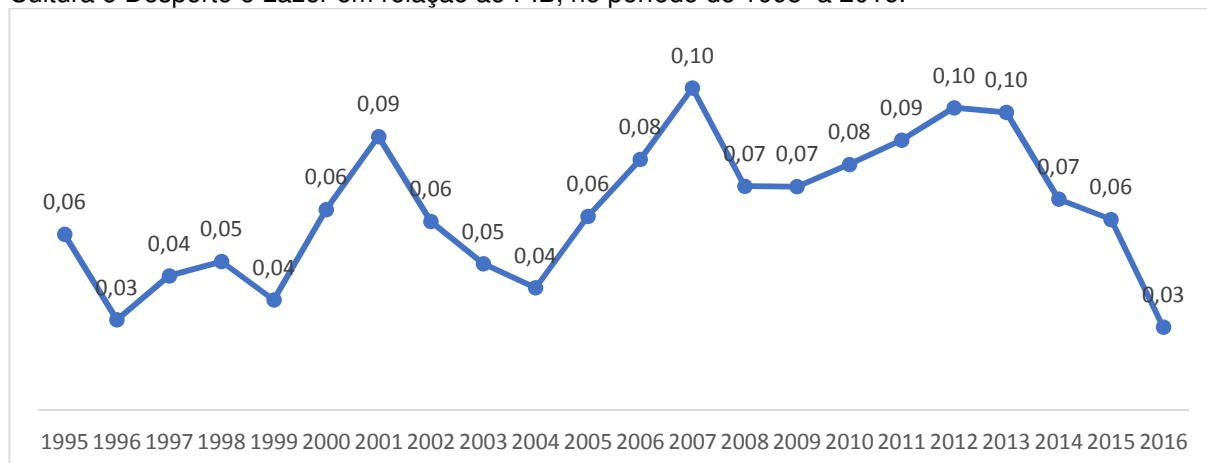
Gráfico 12 – Comparação entre os valores autorizados e liquidados pelos programas nas funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer, no Período de 1995 a 2016. (em Milhões, deflacionados pelo IGP-DI).



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados/SIGA Brasil (Elaboração própria).

Realizando um estudo longitudinal a partir de uma comparação entre os valores orçamentários autorizados e liquidados pelos programas dentro das funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer no período de 1995 a 2016 demonstrados no gráfico 12, verifica-se grande oscilação. O período que mostrou mais uniformidade entre os valores autorizados e liquidados refere-se à gestão do presidente FHC. Em 2003, primeiro ano de gestão do presidente Lula, o índice de realização das despesas não chegou a 50%, porém, voltou a crescer em 2004, destacando-se o ano de 2007 que corresponde à realização dos Jogos Pan-americanos. Já no governo Dilma, excetuando-se o ano de 2011 que apresentou melhor resultado, cerca de 42% de realização do orçamento, os anos seguintes apresentaram reduzida execução orçamentária, com uma pequena alteração em 2014, ano de realização da Copa do Mundo FIFA. O gráfico evidencia ainda, o aumento dos recursos destinados ao esporte e ao lazer a partir de 2006, que aponta o direcionamento do governo em apoiar os grandes eventos esportivos. O período de 2006 a 2011 corresponde àquele em que ocorreu o maior volume de despesas liquidadas.

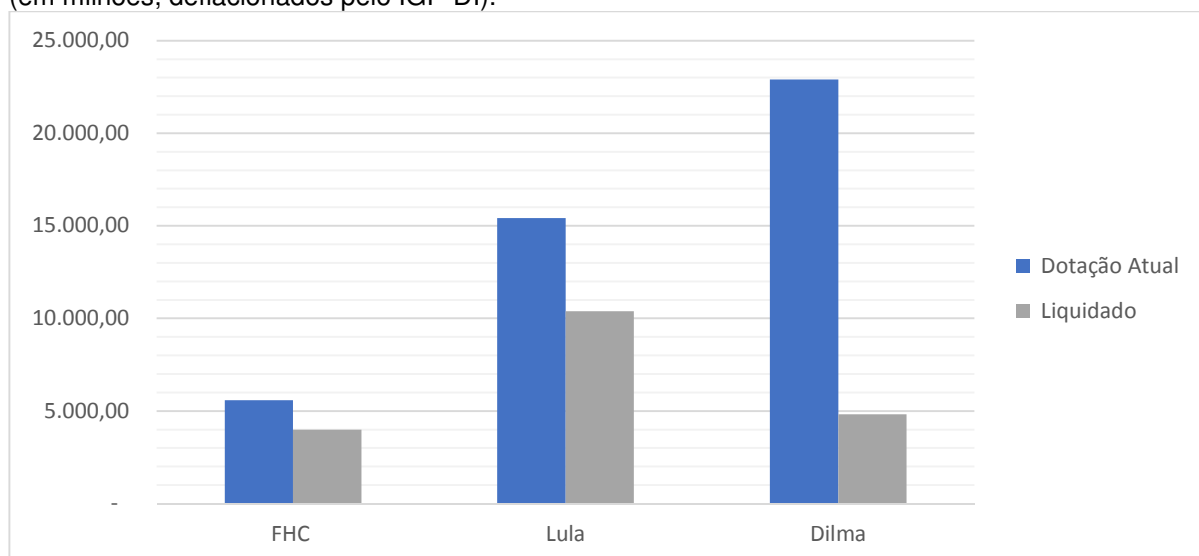
Gráfico 13 – Comparação entre o orçamento autorizado aos programas dentro da função Educação e Cultura e Desporto e Lazer em relação ao PIB, no período de 1995 a 2016.



Fonte: SIGA Brasil (Elaboração própria)

O gráfico 13 estabelece uma comparação entre os valores orçamentários autorizados aos programas dentro das funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer, com o PIB do período. Além de destacar as descontinuidades do período, considerando os percentuais de 0,8% a 0,1%, tem-se que os anos de 2001, 2006, 2007 e de 2010 a 2014, foram os anos em que mais foram direcionados recursos às modalidades esportivas. Tendo em vista que a maior parte desse período se refere à realização de grandes eventos, os dados confirmam, mais uma vez, o redirecionamento das políticas do governo.

Gráfico 14 – Comparação entre os valores autorizados e liquidados aos programas dentro das funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer, durante as administrações de FHC, Lula e Dilma (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).



Fonte: Portal da Câmara dos Deputados e SIGA Brasil (Elaboração própria).

O gráfico 14 compara os valores orçamentários autorizados e liquidados aos programas, dentro das funções Educação e Cultura e Desporto e Lazer no período de 1995 a 2016, levando-se em consideração as gestões FHC, Lula e Dilma. O fato que mais chama a atenção, é que embora os recursos autorizados no governo Dilma tenham sido quase cinco vezes maiores que no governo FHC, a execução orçamentária dos dois governos, foi praticamente igual. Nesse sentido, Carneiro (2018) observa que os recursos provenientes da fonte orçamentária se tornaram menos importantes diante da disputa pelos recursos públicos no âmbito do esporte, dando lugar às fontes extraorçamentárias e de gastos tributários.

Uma atrofiada execução orçamentária deveria ser cuidadosamente observada, por parte dos gestores ministeriais, tendo em vista que os setores que apresentam um baixo nível de execução orçamentária tendem a continuar como alvos prioritários do contingenciamento de recursos empreendido pelo Governo Federal [...] (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015, p. 8).

Nesse sentido, Castro *et al* (2012, s.n.) constata que “influenciados ou não pela reação à crise econômica [...] as áreas sociais não elevam seus recursos todas no mesmo ritmo [...] o perfil do Gasto Social Federal altera-se com algumas áreas ganhando mais espaço que outras”.

Quadro 10 – Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alimentação e Nutrição	1,0	0,5	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7
Assistência Social	0,7	0,8	1,5	2,0	2,4	3,2	3,8	4,6	5,1	5,7	6,0	6,3	6,5	6,9	6,8	6,9
benefícios Servid. Púb. Federais	21,9	20,8	20,4	20,1	20,4	19,7	19,9	19,9	18,4	17,5	16,6	15,7	15,5	15,4	15,0	14,6
Cultura	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Desenvolvimento Agrário	1,4	1,2	1,8	1,7	1,3	1,2	1,2	0,9	0,8	1,0	1,3	1,4	1,4	1,2	1,1	0,8
Educação	8,5	7,3	6,4	6,5	6,4	6,9	6,4	5,9	5,5	5,6	5,6	5,7	6,1	6,2	6,5	7,2
Emprego e Def. do trabalhador	4,7	5,1	4,6	4,8	4,3	4,1	4,3	4,4	4,3	4,1	4,3	4,8	5,1	5,2	5,7	5,3
Habituação e Urbanismo	1,0	1,6	3,9	2,7	2,1	3,5	2,4	2,7	2,3	2,3	2,8	2,8	2,9	4,0	4,9	5,2
Previdência Social	44,3	47,8	44,8	47,0	47,3	45,9	46,2	47,1	50,4	50,3	50,7	50,2	49,0	47,8	46,1	47,5
Saneamento	0,3	0,7	1	1,4	0,8	0,9	1,7	0,7	0,3	0,4	0,6	0,7	1,2	1,2	1,3	0,9
Saúde	15,9	13,9	14,5	12,9	13,9	13,5	13,1	13,0	12,2	12,3	11,5	11,7	11,5	11,5	11,7	10,8
GSF Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea (Citado por Castro *et al.*, 2012, s.n.)

O quadro 10 mostra o percentual de participação de cada área no total do Gasto Social Federal – GSF. Verifica-se que o foco da política social federal foram as áreas de previdência social, benefícios a servidores públicos federais, saúde, educação, emprego e defesa do trabalhador, e assistência social. De acordo com Castro *et al.* (2012), no período de 1995 a 2010, essas áreas absorveram cerca de 95% do total

do GSF. O período apresenta oscilações, demonstrando a importância atribuída a cada área na destinação de recursos no âmbito das políticas públicas. Ao consultar a execução orçamentária dos programas federais no portal SIGA Brasil, pode-se verificar igualmente, que alguns programas apresentam um percentual de realização de suas despesas maior do que outros, tendo, portanto, diferentes níveis de prioridade na agenda governamental.

Nesse sentido, Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) apontam que um dos aspectos que influencia no baixo nível de execução das políticas de esporte e lazer é a ausência de recursos e gastos de natureza obrigatória para o setor. Como bem lembram esses autores, não existe um percentual mínimo de execução garantido por lei ao esporte e ao lazer, como acontece com a saúde, educação e assistência social.

Isso significa que o esporte e o lazer ainda não se configuram como políticas de Estado, portanto, sem garantia de continuidade das ações. Como citado anteriormente por Suassuna *et al.* (2007), pertencendo ao Estado e não a determinado governo, a política assume um caráter contínuo, que não depende do contexto econômico ou da vontade dos gestores que estiverem no poder. Esse grau de importância atribuído ao esporte e ao lazer, foi comprovado nas urnas em 2018, após a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro. Ao assumir o governo em 2019, o presidente, por meio da Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019, extinguiu o ME juntamente com os Ministérios da Cultura e do Desenvolvimento Social e criou o Ministério da Cidadania, com a Secretaria Especial do Esporte integrando sua estrutura (BRASIL, 2019a). A continuidade das políticas de esporte e de lazer, portanto, ainda é uma incógnita na agenda do novo governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, o esporte e o lazer vêm passando por profundas transformações e se consolidando ao longo do tempo como elementos fundamentais na busca pela qualidade de vida e exercício da cidadania. Embora não ocupando lugar de destaque, há muito tempo o esporte recebe atenção por parte do Estado (BRACHT, 2005), mas é na CF88 que é reconhecido legalmente como direito e o lazer, como um direito social, passando, portanto, a integrar o compromisso de ação do poder público.

Percorrendo um pouco da trajetória do esporte e do lazer no Brasil, verificou-se que essas políticas estiveram vinculadas a vários órgãos públicos federais e que ao longo desse período elas foram adquirindo importância, tendo em vista as várias modificações na legislação e dispositivos normativos dos últimos anos. Na trilha das leis e dispositivos normativos que fundamentam o financiamento do esporte e lazer, pôde-se perceber a diversidade de fontes que caracterizam o recurso público, que se distribuem entre as fontes orçamentárias, extraorçamentárias e indiretas. No entanto, a maior parte dessa legislação tem como objetivo atender às demandas do mercado, amparando sobretudo, o esporte de rendimento (MASCARENHAS; ATHAYDE; MATIAS, 2018).

Tendo em vista que o orçamento federal se apresenta como a principal fonte de custeio de políticas com caráter social (CARNEIRO *et al.*, 2017), optou-se por investigar quanto, no que diz respeito aos recursos, os programas federais de esporte e lazer receberam sobre a forma de gastos diretos do governo, no período de 1995 a 2016 e quais fatores poderiam justificar a prioridade desses investimentos. Por meio da vinculação do tema à fonte orçamentária, procurou-se relacionar os investimentos ao longo do tempo com o contexto político e administrativo dos governos.

Interpretar um ciclo de 22 anos de financiamento de políticas de esporte e lazer não foi tarefa fácil. Isso envolveu a tentativa de compreender a forma como o tema foi tratado pelo poder público, considerando a conexão entre as esferas política,

econômica e social, suas contradições, limites e avanços. Nessa direção, pôde-se perceber que o federalismo é um dos temas que mais afetam as políticas públicas, já que a CF88 ao reconhecer os municípios como entes federados, garantiu-lhes maior autonomia política, administrativa e financeira. Ao estabelecer competências concorrentes e comuns entre os entes federados, a CF88 transferiu-lhes, em determinadas situações, o poder de decisão sobre o conteúdo e o formato das políticas. Em outras, a responsabilidade pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e ainda transferiu a organismos não estatais o provimento de serviços sociais (ALMEIDA, 2005). Portanto, diante da autonomia dos entes governamentais, é fundamental o papel do governo federal como indutor das políticas de esporte e lazer, criando mecanismos que incentivem a adesão dos governos locais às políticas definidas no nível federal.

O referencial teórico utilizado, trouxe ao debate os vários obstáculos ocorridos no âmbito econômico, político e administrativo, que afetaram a efetivação das ações de esporte e lazer. Como ponto de partida, destaca-se a reforma administrativa empreendida no período FHC que reduziu a participação do Estado no provimento de políticas sociais. Ainda nesse período, as constantes trocas de ministros e ministérios, além da extinção do INDESP, comprometeram principalmente, os resultados do programa Esporte Solidário. Durante todo o período compreendido pelas análises, entretanto, a principal limitação observada originou-se na prática de contingenciamento de recursos e na distribuição de limites a determinados programas em detrimento de outros.

O destaque no governo Lula foi a destinação de uma pasta exclusiva para o esporte e o lazer, com a criação do ME e as secretarias SNEE, SNDEL e SNEAR, responsáveis pelos principais projetos PST, PELC e EAR, respectivamente. Nesse período, o órgão foi administrado por dois ministros, um de 2003 a 2006 e outro de 2006 a 2011. Tal fato, pode justificar a mudança no direcionamento das políticas públicas do período, que de acordo com Boneti (2011), desde a fase de elaboração até a implementação, resulta de uma correlação de forças sociais que envolvem o atendimento de interesses de diferentes grupos em detrimento de outros, onde os interesses da classe política e/ou dominante predominam.

Enfatiza-se ainda nesse governo, a realização de três conferências nacionais do esporte: A primeira, em 2004 com o tema “Esporte, Lazer e Desenvolvimento”, propôs a construção da PNEL e do SNEL, conjunto de políticas que anunciaram como princípio reverter o quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social da população carente. A segunda, realizada em 2006, teve como objetivo orientar a reconstrução do SNEL, pautada também no discurso da inclusão social e na responsabilidade estatal na garantia do direito ao esporte e ao lazer. De acordo com Suassuna *et al* (2007), houve a participação de vários segmentos da sociedade na construção desse documento, embora tenham ocorrido disputas entre os atores que participaram da discussão. Já a terceira CNE que aconteceu em 2010, apresentou como tema o “Plano Decenal de Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 Mais”. Além da inclusão social, o documento propôs a melhoria da infraestrutura, o incentivo ao esporte de alto rendimento e inclusão do país no rol daqueles que se credenciaram a promover grandes eventos internacionais (BRASIL, 2010). Entretanto, em nenhum momento, esse tema foi discutido no PPA ou nas conferências anteriores (CASTELAN, 2011).

As conferências (sobretudo a primeira e a segunda) serviram de expressão de um grupo político contra-hegemônico, que, pelos textos das leis que foram promulgadas após os eventos em questão, conquistaram uma determinada força política e conseguiram, conjuntamente, se impor no texto da Lei em relação à visão conservadora de esporte (CASTELAN, 2011, p. 133).

A partir desse ponto e já tendo realizado os Jogos Pan-americanos em 2007, os grandes eventos esportivos assumem a prioridade na agenda do governo. Nesse período, embora tenha ocorrido um aumento considerável nos recursos autorizados aos programas, a distribuição orçamentária revelou grandes oscilações, ora com privilégio ao esporte de participação e educacional, ora priorizando o EAR. Sob esse aspecto, Castelan (2011, p. 134) aponta que “alguns interlocutores antigos e reacionários do campo Esportivo Nacional continuam ditando a agenda política nacional”. Durante o governo Lula, além dos frequentes contingenciamentos de recursos, destacaram-se outras restrições como: dificuldades na celebração de convênios, baixa capacidade governamental de integração de políticas setoriais, entre outras.

Já no governo Dilma, em 2011 o ME passa por mudanças estruturais, a fim de se adequar à preparação e realização dos grandes eventos esportivos. Nessa perspectiva, a SNEE e a SNDEL foram unidas, originando a SNELIS. A SNEAR foi mantida e criou-se a SNFDT. As estratégias do governo foram definidas a partir de Programas Temáticos, com as ações de esporte e lazer sendo executadas em torno de um programa único, Esporte e Grandes Eventos Esportivos, que em 2016 teve o nome alterado para Esporte, Cidadania e Desenvolvimento. Dessa forma, a partir de 2012, impossibilitou-se a identificação do direcionamento dos recursos aos programas finalísticos. Quanto aos obstáculos à execução dos programas, o Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015 – ano base 2015 indicou a indisponibilidade de recursos como o principal aspecto que impactou o cumprimento das metas dos programas, entretanto, esse impedimento não foi mencionado quando da avaliação de desempenho do EAR.

A partir da discussão teórica, recorreu-se a tabelas e gráficos, buscando compreender a atuação estatal na priorização de investimentos em determinados programas, procurando relacionar os investimentos ao longo do período, com o contexto político e administrativo dos governos. Além disso, procurou-se problematizar se o investimento público em políticas de esporte e lazer contribui para a efetivação de uma política de garantia de direitos, visando a redução das desigualdades e situação de vulnerabilidade social a que se submete grande parte da população.

Por meio dos dados obtidos no período de 1995 a 1999, não foi possível indicar a prioridade do governo, já que as ações do Desporto Amador desenvolvidas na área de Educação, Cultura e Desporto eram orientadas tanto à promoção do desporto educacional e de participação quanto ao de rendimento. Já no segundo mandato de FHC, o Esporte Solidário foi o programa que mais obteve recursos de origem orçamentária.

A concepção do programa Esporte Solidário registrada no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000-2003 – exercício 2002, reconhece a necessidade de uma

política que vise a equidade social, já que o Brasil, ao sair da condição de país agrário para industrializado, não conseguiu absorver a mão-de-obra do campo, causando um desequilíbrio que contribuiu para aumentar a violência que persiste no país. Dessa forma, o esporte é visto como

Importante instrumento auxiliar no processo de desenvolvimento integral do ser, além de favorecer a construção da cidadania que, na concepção atual, encerra elementos como a participação política, o desenvolvimento da autonomia, solidariedade, distribuição de renda e acesso às vantagens sociais (BRASIL, 2003c).

No entendimento de Veronez (2005) os programas de cunho social foram utilizados como forma de combate aos males sociais (drogas, desvios de conduta, entre outros) e para proporcionar a inclusão social, que na visão do autor, se trata de um discurso que não se coaduna com a realidade.

São políticas e programas que têm, até, incluído pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Contudo, é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobre "integrados", mantidos na situação de mera reprodução (SILVA, 2010a, p. 161).

Para Silva (2010a), a reversão do quadro de exclusão requer uma maior articulação entre as políticas sociais e a política macroeconômica, que garantam geração de emprego, distribuição de renda, e ampliação e democratização da oferta de serviços básicos à toda a população brasileira.

Em relação ao período de 2003 a 2010, que corresponde ao governo Lula, constatou-se que o governo priorizou em determinados momentos o esporte de participação e o educacional e em outros o esporte de alto rendimento, na figura do Rumo ao Pan 2007 e na preparação para os Jogos Mundiais Militares que aconteceriam em 2011. Não houve, portanto, um quadro prioritário único que tenha norteado os processos de elaboração e execução orçamentária das políticas federais do ME (CASTRO, 2016, p. 286).

Diante dessa alternância de investimentos do período em um e outro programa, não se pôde afirmar com convicção que o governo privilegiou uma ou outra dimensão,

ainda que em 2007, tenha destinado um grande aporte de recursos ao programa Rumo ao Pan. A mesma conclusão pode ser encontrada nos trabalhos de Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) e Castro (2016), ainda que a maior parte das pesquisas aponta o EAR como ação prioritária dos governos.

Nessa direção, pôde-se perceber, a partir da realização dos Jogos Pan de 2007 e da III CNE, a tendência do governo, que além de investir em ações inclusivas, opta pela realização de megaeventos esportivos. Sinal disso, foi a confirmação do Brasil como sede da Copa do Mundo de 2014, ainda em 2007⁷⁴, seguida da realização dos Jogos Mundiais Militares em 2011. No que diz respeito aos interesses envolvidos na prioridade de investimentos em um ou outro programa, o Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007 ano base 2005, já indicava o objetivo de “elevar o esporte brasileiro a um novo patamar entre as grandes potências esportivas” (BRASIL, 2006, p. 37), antevendo os impactos econômicos e sociais que o evento poderia gerar. A mesma estratégia pôde ser verificada no relatório de avaliação das ações do MET – exercício de 2002, quando da realização dos VII Jogos Sul-americanos no Brasil (BRASIL, 2003c).

No período de 2011 a 2016, avançando no propósito de projetar a imagem do país no cenário internacional, o foco do governo foi a preparação e realização dos grandes eventos esportivos. Nesse período foram investidos mais de 20 bilhões, grande parte em ações de implantação de infraestrutura e preparação para os jogos olímpicos e paraolímpicos Rio 2016, ainda que se tenha verificado uma baixa execução orçamentária dos recursos. Nesse sentido, Suassuna *et al* (2007) observam que à medida em que são centralizados recursos no EAR, têm-se investimentos públicos e privados em uma área em que, possivelmente, o dinheiro público fosse dispensável, já que há uma grande quantia de recursos privados financiando essa modalidade.

Complementando, importa ressaltar que embora o EAR traga benefícios a um certo número de atletas, que se desenvolvem na carreira esportiva, não se trata de uma política inclusiva, sendo direcionada apenas àqueles que apresentam alta

⁷⁴ <http://globoesporte.globo.com/ESP/Noticia/Futebol/Campeonatos/0,,MUL163196-9790,00.html>. Acesso em 19 jun. 2019.

performance, mesmo em se tratando de atletas paraolímpicos. Já o PELC atende a um número maior de pessoas, buscando suprir a população carente em sua necessidade de esporte recreativo e de lazer. No entanto, Castro (2016) lembra que parte dos recursos que compõem o orçamento do programa são provenientes de emendas parlamentares, que além de serem instáveis, são destinadas apenas às ações de infraestrutura. Quanto ao PST, a autora destaca que o programa foi apontado no PPA do governo Lula como a principal política esportiva do ME, mesmo não tendo sido priorizado durante todo o período investigado, quanto à destinação de recursos.

É preciso ter claro que esse estudo se restringiu à análise do financiamento de políticas de esporte e lazer que têm origem na fonte orçamentária, embora existam outras fontes de recursos destinadas ao tema. Quanto ao referencial teórico que serviu de alicerce para as investigações, apenas uma parte aborda a totalidade das fontes de financiamento do esporte e do lazer. Vale lembrar que esses dados não são de fácil acesso, dificultando o trabalho dos pesquisadores e acarretando limites às pesquisas relacionadas à temática.

Mesmo em se tratando da fonte orçamentária, as informações só estão disponíveis nos bancos de dados a partir de determinada data. Além disso, a pesquisa requer um conhecimento prévio da linguagem utilizada nas classificações orçamentárias. Embora esses bancos de dados representem avanços quanto ao atendimento do princípio da publicidade que norteia a administração pública, a falta de transparência dessas informações distancia a população da participação política e da construção da cidadania, levando-se em conta a parcela não acostumada ao manuseio das ferramentas disponíveis nos sistemas. Mesmo utilizando-se da LAI – Lei de Acesso à Informação, a abrangência dos dados é restrita a períodos pré-estabelecidos. É preciso então, que a administração pública crie meios para que a divulgação dessas informações chegue de forma mais simples à população, possibilitando a construção de uma sociedade mais participativa e mais consciente de seu papel no fortalecimento da democracia.

Por fim, é importante destacar que ao eleger o EAR como prioridade, mesmo que em determinados períodos, o governo contraria e descumpre o que estabelece o

inciso II do art. 217 da CF88, que determina a destinação prioritária de recursos públicos ao desporto educacional e apenas em casos específicos, ao desporto de alto rendimento.

Penso que uma administração pública – informada por uma concepção crítica de Estado – que considere sua função atender a sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico, deve estabelecer como prioritários programas de ação universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social (HÖFLING, 2001, p. 39).

A mudança de trajetória na escolha das prioridades da política esportiva não possibilita afirmar que os investimentos em esporte e lazer no período de 1995 a 2016 contribuíram, de fato, para a efetivação de uma política de garantia de direitos. No entendimento de Athayde (2014a, p. S649), “uma reversão desse quadro exigiria uma distribuição mais equânime dos recursos públicos e a retomada das bases constitucionais de financiamento”.

Espera-se que o governo atual adote medidas que favoreçam o esporte educacional e de participação, com a construção de políticas interligadas com outras áreas sociais como saúde, educação, transporte, meio ambiente, entre outras, que atuem na promoção do esporte e do lazer como elemento fundamental na construção da cidadania e na redução da desigualdade social. Quanto a esse estudo, a expectativa é de que possa despertar o interesse pelas políticas de esporte e lazer, contribuindo para a ampliação do debate acerca do tema. Reconhecendo a limitação das conclusões a que se chegou por meio do estudo, sugere-se a realização de outras pesquisas na área do esporte e do lazer, abrangendo outras fontes de financiamento e períodos sucessivos ao adotado nesse trabalho.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GUIMARÃES, Daniela Rode. Gestão do orçamento público. **Escola Nacional de Administração Pública**. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2207>. Acesso em: 07 mar. 2019.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 jan. 2018.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no brasil. *In*: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. 2007. p.13-31. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 20 fev. 2017.

ABRÚCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. p. 177-212. *In*: CUNHA, Alexandre dos S.; MEDEIROS, Bernardo A. de; AQUINO, Luseni C. de (orgs.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília: Ipea, 2010, v. 1, livro 9. 552 p.

ACCARINI, José Honório. Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n. 4, p. 165-181, mar. 2003. Disponível em https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=981&Itemid=284. Acesso em: 06 fev. 2019.

ALMEIDA, Bárbara Schausteck de. **O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil**. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Departamento de Educação Física, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995. Disponível em http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/RBCS28/rbcs28_08.pdf. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 14 abr. 2018.

ALMEIDA, M. A. B; GUTIERREZ, G. L. Políticas públicas de lazer e qualidade de vida: a contribuição do conceito de cultura para pensar as políticas de lazer. p. 67-

84. *In*: VILARTA, Roberto (Org.). **Qualidade de vida e políticas públicas: saúde, lazer e atividade física**. São Paulo: IPES Editorial, 2004. 156 p.

ALMEIDA, B.S.; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. O Financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**. Porto Alegre, v.16, n.4, p. 73-92, out./dez. 2010. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/13103>. Acesso em: 20 mar. 2017.

ALMEIDA, Arthur José Medeiros de; SUASSUNA, Dulce. O lazer e o programa nacional de educação ambiental: repensando canais de diálogo. *In*: SUASSUNA, D. M. F.; AZEVEDO, Aldo A. (Org.). **Política e Lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007. 240 p.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em <https://anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/196-rbcs-40>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 29-39.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582010000300003&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 06 mar. 2018.

ATHAYDE, P.F.A. O “lugar do social” na política de esporte do governo lula. **Revista Ser Social**. Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-200, jan./jun. 2011. Disponível em http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/4932/4675. Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais**. 415 f. Tese (Doutorado em Política Social). Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/15593/1/2014_PedroFernandoAvaloneAthayde.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

_____. (2014a). A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. Florianópolis: v. 36, n. 2, supl., p. S636-S651, abr./jun. 2014. Disponível em <http://rbce.cbce.org.br/index.php/RBCE/article/view/2158/1115>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ATHAYDE, Pedro; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**. Campinas: v. 37, n.1, p.2-10, jan./mar.2015. Disponível em

<http://www.scielo.br/pdf/rbce/v37n1/0101-3289-rbce-37-01-0002>. Acesso em: 22 fev. 2017.

AZEVEDO, Paulo Henrique. As políticas públicas para o lazer elaboradas e desenvolvidas pelo ministério da educação. *In*: SUASSUNA, D. M. F.; AZEVEDO, Aldo A. (Org.). **Política e Lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007. p. 123-154.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 98 f. Dissertação (Mestrado em Economia). Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2011. Disponível em https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44142785/welfare_state.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1558192705&Signature=9Cg085QBTdGJb3xbaAEodIUkAkY%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DUM_ESTADO_DE_BEMESTAR_SOCIAL_NO_BRASIL.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

BIBLIOTECA. Desenvolvido por Iris da Silva, 2015. **Manual para normalização de monografias de especialização, dissertações, teses e artigos**. Disponível em http://www.eeffto.ufmg.br/eeffto/DATA/UserFiles/files/Manual%20de%20normaliza%C3%A7%C3%A3o_p%C3%B3s%20gradua%C3%A7%C3%A3o%202017.pdf. Acesso em: 02 ago. 2017.

BONALUME, Cláudia Regina. As Relações intersetoriais na construção de políticas públicas de lazer. *In*: **Coletânea do XIII Seminário “O lazer em debate”**, p. 36-41. Belo Horizonte: UFMG/DEF/CELAR, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 616 p.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2011. 103 p.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/morena.marques/disciplina-servico-social-e-processos-de-trabalho/bibliografia/livro-completo-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais-2009/view>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRACHT, Valter. Esporte-Estado-Sociedade. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 10, n. 2. jan. 1989. Disponível em <http://revista.cbce.org.br/index.php/RBCE/issue/view/issue/53/25>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 3. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2005. 136 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. (Com emendas constitucionais de 2016). Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 mar. 2017.

_____. **Lei nº 378** de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-378-13-janeiro-1937-398059-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 18 abr. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 3.199**, de 14 de abril de 1941. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3199.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Lei nº 6.251**, de 08 de outubro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6251.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Decreto-Lei nº 1.939**, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1939.htm. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui plano de custeio, e dá outras providências. (1991a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 12 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 1991-1995**. Anexos. Brasília: MP, 1991. 699 p. (1991b). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.672** de 6 de julho de 1993. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8672.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 813**, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1995/medidaprovisoria-813-1-janeiro-1995-377320-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: MARE, Presidência da República, 1995. (1995a) Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes->

[oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf).

Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. (1995b) **Decreto nº 1.437**, de 4 de abril de 1995. Aprova a Estrutura Regimental do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1437.htm. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. **Lei nº 9.276** de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 1996-1999**. Anexo. Brasília, MP, 1996. (1996a). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.615**, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 05 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. (1998a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. **Portaria nº 117**, de 12/11/1998. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. (1998b). Disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1998/Portaria_Ministerial_117_121198.pdf. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. **Lei nº 9.940**, de 21 de dezembro de 1999. Altera dispositivo da Lei nº 9.915, de 24 de março de 1998, que “institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9940.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Portaria MOG nº 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. (1999a). Disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003**. Brasília, MP, 2000. Disponível em

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Lei nº 9.981**, de 14 de julho de 2000. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. (2000a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9981.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Interministerial nº 163/2001**. Dispõe sobre normas de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view. Acesso em: 01 dez. 2018.

_____. **Lei nº 10.264**, de 16 de julho de 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei nº 9.615, de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. (2001a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10264.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. **Relatório de atividades**, exercício de 2000. Brasília: MET, 2001. (2001b). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/arquivos/ministerio/relatorios/relatorioGestao2000ExIndes.p.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

_____. **Decreto nº 4.201**, de 18 de abril de 2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional do Esporte e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4201.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 7.262** de 30/10/2002. Dispõe sobre o estatuto de Defesa do torcedor e dá outras providências. (2002a). Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C7F71C5FCFDD2299378C910770D2A312.proposicoesWebExterno1?codteor=100936&fileame=PL+7262/2002. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 79**, de 27 de novembro de 2002. Dispõe sobre o direito ao ressarcimento dos custos de formação de atleta não profissional e a exploração comercial da imagem do atleta profissional, impõe vedações ao exercício de cargo ou função executiva em entidade de administração de desporto profissional, fixa normas de segurança nos estádios, adapta o tratamento diferenciado do desporto profissional à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, estabelece diretrizes para o cumprimento da obrigação constante do art. 46-A da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, altera o art. 8º da Lei nº 10.359, de 27 de dezembro de 2001, e dá outras providências. (2002b). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2002/79.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

_____. **Medida Provisória nº 103**, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.671**, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do torcedor e dá outras providências. (2003a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.671compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Lei nº 10.672**, de 15 de maio de 2003. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. (2003b). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.672.htm. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Ministério do Esporte e Turismo. **Relatório anual de avaliação** – PPA 2000-2003 – exercício 2002. Brasília, 2003c. Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2000-2003/ppa20002003/ppa_rel_aval/018_esporte_e_turismo.PDF. Acesso em: 11 jun. 2019.

_____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. (2003d). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Ministério do Esporte. **I Conferência Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2004. Disponível em <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/conferencia1/documentoFinal.jsp>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: anexo I. Brasília: MP, 2004. 54 p. (2004a). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 06 fev. 2019.

_____. **Lei nº 10.891**, de 9 de julho de 2004. Institui a Bolsa-Atleta. (2004b). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.891.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005. Disponível em <http://www.esporte.gov.br/arquivos/politicaNacional/politicaNacionalCompleto.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2018.

_____. Ministério da Cidadania. **Notícias**. (2005a). Disponível em <http://esporte.gov.br/index.php/noticias/24-lista-noticias/41275-olimpiadas-escolares->

e-universitarias-resgatam-esporte-estudantil-e-devem-atrair-10-mil-jovens. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação**. Caderno 19. Brasília: MP, set. 2006. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/rel-anual-de-aval/2006/06_ppa_aval_cad19_me.pdf/view. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte**. Texto I. Brasília: ME, 2006. (2006a). Disponível em <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/textoIOrientacoesDebate230106.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. **Lei nº 11.438**, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. (2006b). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11438.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.472** de 2 de maio de 2007. Altera e acresce dispositivos à Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/norma/572624/publicacao/15736565>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007. (2007a). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 06 fev. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Relatório de Avaliação-exercício 2008-ano base 2007. Brasília, 2008. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2004_2007_avaliacao2007/vol1t1/0_indice_apresentacao.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. Ministério do Esporte. **III conferência Nacional do Esporte**. Texto básico. Brasília: ME, 2010. Disponível em <http://www2.esporte.gov.br/conferencianacional/arquivos/textoBasico.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília: MP, 2011. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/ppas-anteriores>. Acesso em: 06 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 7.984** de 08 de abril de 2013. Regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. (2013a). Disponível

em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. **Lei nº 13.155**, de 04 de agosto de 2015. Lei de responsabilidade Fiscal do esporte. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13155.htm. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Ministério da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2016-2019**: projeto de lei. Brasília: MP, 2015. (2015a). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-20162019/ppa-2016-2019-ascom-3-1.pdf/view>. Acesso em: 06 fev. 2019.

_____. Ministério do Esporte. Secretaria Executiva. **Lei de Incentivo ao Esporte**. Brasília: ME, 2017. Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Ministério do Esporte. **O Ministério**. Brasília: ME, 2017. (2017a). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/institucional/ministerio.jsp>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. Ministério do Esporte. **Talento esportivo**. Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. (2018). Acesso em: 30 mar 2018.

_____. Ministério do Esporte. **Jogos da juventude**. (2018a). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Ministério do Esporte. **Cenesp**. (2018b). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Ministério do Esporte. **Segundo tempo**. (2018c). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. **Ministério do Esporte. Esporte social**. (2018d). Disponível em <http://www2.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Ministério do Esporte. **Programa esporte e lazer da cidade**. (2018e). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Ministério do Esporte. **Rede cedes**. (2018f). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Ministério do esporte. **Cedime**. (2018g). Disponível em <http://portal.esporte.gov.br/sneartalentoEsportivo/default.jsp>. Acesso em: 31 mar. 2018.

_____. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Esporte. **Jogos indígenas**. (2019). Disponível em <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/jogos-indigenas/163-ministerio-do-esporte/jogos-dos-povos-indigenas>. Acesso em: 25 maio 2019.

_____. **Medida Provisória nº 870**, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. (2019a). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 15 jun. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

BUENO, Luciano. **Políticas públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. 314 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV; 2008. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2493/72040100444.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev. 2017.

CALMON, Kátia Maria Nasiaseni; GUSSO, Divinzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 25, 2002. P. 5-41. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61/71>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: proposta de governo**. **Centro Edelstein de Pesquisas Sociais**. Rio de Janeiro, 2008. 172 p. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. **IPEA**, Brasília, 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf. Acesso em: 5 jun. 2018.

CARNEIRO, Henrique Silva. **O financiamento do esporte no Brasil**: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma. Tese. 386 f. (Doutorado em Educação Física). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/34067>. Acesso em: 1 maio 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; PEREIRA, C. C.; TEIXEIRA, M. R.; MATIAS, W.B.; MASCARENHAS, F. A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. **REUNIÃO ANUAL DA SBPC**, 69. Belo Horizonte: UFMG, jul./2017. Disponível em http://www.sbpnet.org.br/livro/69ra/resumos/resumos/3220_1b8ade0b902a466e3fe1e074670d9cd30.pdf. Acesso em: 12 abr. 2019.

CARNOY; Martin. **Estado e teoria política**. (Tradução pela equipe de tradutores do instituto das letras da PUC – Campinas). 11 ed. São Paulo: Papyrus, 2005. 344 p.

CARVALHO, Ailton Mota de. Políticas sociais: afinal do que se trata? *Agenda Social. Revista do PPGPS/UENF*. Campos dos Goitacazes, v. 1, n. 3, set.dez/2007, p. 73-86. Disponível em www.uenf.br/Uenf/Downloads/Agenda_Social_5075_1204236093.pdf. Acesso em: 18 jan. 2018.

CARVALHO, César Machado. **Esporte como política pública**: um estudo sobre o processo de formulação da política de esporte no Brasil. 2013. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1024/5622.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 fev. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTELAN, Lia Polegato. **As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo lula (2003-2010)**. Dissertação. 188f. (Mestrado em Educação Física). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em <http://observatoriodoesporte.org.br/docs/LIA-POLEGATO-CASTELAN.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, n. 4 (Número Especial), p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642270/9745>. Acesso em: 26 set. 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José aparecido Carlos; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno Carvalho. **Gasto social federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, nota técnica, 2012. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnica_disoc09.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

CASTRO, Suélen Barbosa Eiras de. **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011)**: prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. 2016. 382 f. Tese (Doutor em Educação Física). Universidade Federal do Paraná. Paraná, 2016. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/43215/R%20-%20T%20-%20SUELEN%20BARBOZA%20EIRAS%20DE%20CASTRO.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 04 dez. 2017.

COELHO, Denilson Bandeira. A agenda social nos governos FHC e Lula: competição política e difusão do modelo renda mínima. *In*: HOCHMAN, Gilberto;

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. 388 p.

CREPALDI, Sílvio Aparecido. **Orçamento público: teoria e prática**. Uberlândia, MG, 2008. INPA.

CUSTÓDIO A. V.; SILVA, C. R. C. da. A intersetorialidade das políticas sociais públicas. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 11, 2015, **Anais...** Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2015. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708>. Acesso em: 19 set. 2018.

DUMAZEDIER, Joffre. **Lazer e cultura popular**. São Paulo: Perspectiva, 1976. 333 p.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. São Paulo: Marco Zero/CEDEC. **Revista Lua Nova**, n. 24, setembro, 1991. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em: 25 fev. 2017.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: editora UERJ, 2004.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. *In: RICO, Elizabeth Melo (Org.)*. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998. p. 119-130.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALES, Roberto. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do Programa Segundo Tempo**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para Discussão n. 1369). Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf. Acesso em: 11 mar. 2019.

FECHINE, Ana Karine Ferreira da Silva; ROCHA, Márcia Maria de Sá; CUNHA, Thanusia Helsel da. O neoliberalismo e a formatação das políticas sociais: desafios contemporâneos. **Revista Socializando**. Aracati, Ano 1, n. 2, p. 50-63, dez. 2014. Disponível em http://www.fvj.br/revista/wp-content/uploads/2015/11/Socializando_20142_4.pdf. Acesso em: 17 abr. 2018.

FLAUSINO, Michelle da Silva. **Plano decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo**. Dissertação. 153 f. (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/13744>. Acesso em: 25 mar. 2019.

FRANZESE, Cibele; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social

e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. 388 p.

FREITAG, Bárbara. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. 87 p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, 2000, p.211-259. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 15 mar. 2017.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: planejamento, desenvolvimento e fiscalização. In: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 4, out./dez.2002. P. 53-77. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/294/0>. Acesso em: 29 abr. 2019.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o ppa 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. Texto para discussão n. 726. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf. Acesso em: 29 abr. 2019.

GASPAROTTO, Geovana Prante; GROSSI, Patrícia Krieger; VIEIRA, Monique Soares. O ideário neoliberal: a submissão das políticas sociais aos interesses econômicos. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, 11. PUCRS, 2014. **Anais...** Disponível em <http://hdl.handle.net/10923/8153>. Acesso em: 2 abr. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

GOMES, C. L. Estudos do lazer e geopolítica do conhecimento. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v. 14, n. 3, set. 2011.

_____. Lazer – concepções. In: GOMES, C.L. (org.). **Dicionário crítico do lazer**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. p. 119-126.

GUIMARÃES, Adriana Aparecida. **Políticas públicas no âmbito do ministério do esporte e os planos plunianuais dos governos fernando henrique cardoso, luiz inácio lula da silva e dilma rousseff: com o orçamento quem ganha o quê, quando e como?** 2017. 204 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2017. Disponível em <http://tede2.uepg.br/handle/prefix/2340>. Acesso em: 31 jan. 2018.

HÔFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**. Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-41. Disponível em www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf. Acesso em: 31 jan. 2018.

JUNQUEIRA, Luciano a. Prates. Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 6. nov./dez. 2000. P. 35-45. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6346/4931>. Acesso em: 24 nov. 2018.

JUNQUEIRA, L. A. Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **XI Concurso de ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”**. Caracas, 1997. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003743.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

KERSTENETZY, Célia Lessa. Democracia e *welfare*. In: MARTINS, C.B.; LESSA, R., **Ciência política: horizontes das ciências sociais no Brasil**. São Paulo: Anpocs/Barcarolla, 2010. P. 87-113. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/images/grupo_cede/publica%C3%A7%C3%B5es/site_antigo/tds/td37_2_725c1.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 368 p.

LIMA, Luciana D. De. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.12, n. 2. Rio de Janeiro, mar/abr. 2007. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000200027&script=sci_abstract&lng=ES. Acesso em: 15 mar. 2018

LINHALES, M.A. **A Trajetória política do esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos**. 242 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG; 1996. Disponível em <http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/4019029.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? **Revista Motrivivência**. Ano X, n. 11. Florianópolis, jul. 1998. P. 71-82. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/4987/20401>. Acesso em: 20 fev. 2017.

LINHARES, P. de T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (org.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012, v. 8. 249 p. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3082/1/Livro_Federalismo%20%C3%A0%20brasileira%20quest%C3%B5es%20para%20discuss%C3%A3o.pdf. Acesso em: 07 ago. 2018.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney (supervisores); CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coordenador). **Políticas públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, v. 7, 2008. 48 p. Disponível em <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. P. 171-194. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 66, n. 2, abr/jun. 2015. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 23 maio 2018.

MANHÃES, Eduardo Dias. **Política de esportes no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986. 136 p.

MANN, Michael. **Infrastructural power revisited**. *Studies in comparative international development*, 43. p. 352-365, 2008.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. Políticas de lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. *In: _____*. (Org.). **Políticas públicas de lazer**. Campinas: Editora Alínea, 2008. 188 p.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1967. p. 57-114. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/999642/mod_resource/content/1/MARSHALL%2C%20T.%20H.%20Cidadania-Classe-Social-e-Status.pdf. Acesso em: 05 mar. 2017.

MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v.30, n.4, p-2-16, out/dez.2016.

_____. Lazer e utopia: limites e possibilidades de ação política. *In: SUASSUNA, Dulce M.F.; AZEVEDO; Aldo Antônio de (Org.)*. **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007. 240 p.

MASCARENHAS, Fernando; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; MATIAS, Wagner Barbosa. **Financiamento do esporte e do lazer**. Belo Horizonte: UFMG, 2018. 91 p.

MASCARENHAS, Fernando; SILVA, Ana Márcia. A academia vai ao olimpo: por uma política de ciência, tecnologia e inovação em esporte e lazer. **EFDesportes.com, Revista Digital**. Buenos Aires, ano 17, n. 171, ago. 2012. Disponível em <https://www.efdeportes.com/efd171/politica-de-ciencia-em-esporte-e-lazer.htm>. Acesso em: 29 mar. 2019.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, dez. 2001. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

MELO, Marcelo Paula de. **Esporte e juventude pobre**: políticas públicas de lazer na vila olímpica da maré. Campinas: Autores Associados, 2005. 203 p.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Pensa BH**, Política Social. Belo Horizonte, v. 3, 2002. P. 10-13.

_____. Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Orgs.). **Sobre lazer e política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 136-164.

_____. Políticas de esporte e lazer: o estado da arte e um objeto em construção. In: ISAYAMA, Helder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú. (Orgs.). **Avaliação de políticas e políticas de avaliação**: questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 179-202.

OLÉIAS, Valmir José. Políticas esportivas no neoliberalismo. **Revista Motrivivência**. Florianópolis, Ano XI, n. 12, p. 65-76, maio 1999. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/14413>. Acesso em: 30 mar. 2018.

OLIVEIRA, Nilton Marques; STRASSBURG, Udo. Revisitando o pensamento do Gunnar Myrdal e Armartya Sen sobre o estado de bem-estar social. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**. Cascavel, v. 15, n. 29, p. 153-169, 2º sem. 2016. Disponível em <http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/14507>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ONU – UNESCO. **Carta internacional da educação física e esportes**. Paris: UNESCO, 1978. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002164/216489por.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2018.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Revista Economia Aplicada**. São Paulo, v. 12, n. 4, p. 707-742. Dez. 2008. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/ecoa/article/view/997>. Acesso em: 11 set. 2018.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do CAAP**. Belo Horizonte, p. 89-117. 1º sem. 2009. Disponível em <https://revistadocaap.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/25/24>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. *et al* (Orgs). **Política social no capitalismo**: tendências Contemporâneas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-

108. Disponível em <http://docslide.com.br/documents/discussoes-conceituais-sobre-politica-social-como-politica-publica-e-direitos.html>. Acesso em: 21 fev. 2017.

PEREIRA, Cláudia Catarino. **As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos lula e Dilma**. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília. Brasília, 2017. 187 p. Disponível em <http://repositorio.unb.br/handle/10482/25300?mode=full>. Acesso em: 20 abr. 2019.

PINTO, Leila Mirtes Santos de Magalhães. Políticas públicas de esporte e lazer: caminhos participativos. **Revista motrivivência**. Florianópolis, Ano X, n. 11, p. 47-68, set. 1998. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/viewFile/4986/20400>. Acesso em: 5 mar. 2018.

PINTO, L. M. S. M; SILVA, L. P. **Gestão participativa do pelc**. Belo Horizonte: UFMG, 2017. 97 p.

PINTOS, Ana Elenara; ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; GODOFLITE, Marliese C. Simador. Municipalização do esporte e do lazer. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 424-448, set. 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulena Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 9. ed. Rev. São Paulo: Atlas, 2006. 432 p.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012.html>. Acesso em: 19 set. 2018.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Esporte-espetáculo e futebol-empresa**. 270 p. Tese (doutorado em Educação Física). Faculdade de Educação Física. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1998. Disponível em [https://www.ludopedio.com.br/v2/content/uploads/162632_Proni%20\(D\)%20%20Esp-orte-Espetaculo%20e%20Futebol-Empresa.pdf](https://www.ludopedio.com.br/v2/content/uploads/162632_Proni%20(D)%20%20Esp-orte-Espetaculo%20e%20Futebol-Empresa.pdf). Acesso em: 17 jan. 2019.

PRONOVOST, Gilles. **Introdução à sociologia do lazer**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2011. 203 p.

REIS, Nadson Santana. **Políticas de esporte educacional nos governos lula e Dilma**: avanços, limites e anacronismos. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Faculdade de Educação Física. Universidade de Brasília. Brasília, 2015. Disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19243/1/2015_NadsonSantanaReis.pdf. Acesso em: 06 mar. 2018.

REIS, Leôncio José de Almeida; STAREPRAVO, Fernando Augusto. Políticas públicas para o lazer: pontos de vista de alguns teóricos do lazer no Brasil. **Revista Licere**, v. 11, n. 2, ago. 2008. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Significados e tendências do federalismo e das relações intergovernamentais no Brasil e na Espanha. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. 388 p.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em https://aprender.ead.unb.br/pluginfile.php/13490/mod_folder/content/0/Bibliografia%20complementar/An%C3%A1lise%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20-%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 02 fev. 2019.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**. São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014. Disponível em <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2681/700>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SANTOS, Edmilson Santos. Governo do estado e escentralização do programa segundo tempo. **Revista Pensar a Prática**. Goiânia, v. 19, n. 2, p. 386-395, abr/jun. 2016. Disponível em <https://www.revistas.ufg.br/fef/article/view/39038>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Análise do Desempenho do edital de 2012 do pelc. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v. 20, n. 3, p. 41-58, set. 2017. Disponível em <https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/9618>. Acesso em: 10 set. 2018.

SANTOS, Edmilson Santos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; HIRATA, Edson. Perfil das prefeituras que descentralizaram o pelc de 2003 a 2012. **Revista Licere**. Belo Horizonte, v. 21, n. 1, p. 71-88, mar. 2018. Disponível em <https://seer.ufmg.br/index.php/licere/article/view/10869>. Acesso em: 10 set. 2018.

SANTOS, Edmilson Santos; STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA NETO. Programa "segundo tempo" e o vazio assistencial na região nordeste. **Revista Movimento**. Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 759-771, jul/set. 2015. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/50648/35149>. Acesso em: 21 set. 2018.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria de política pública. *In*: SARAVIA, Enrique; e FERRAREZI, Elisabete. (Orgs) **Políticas Públicas**; Coletânea, 2. v. Enap, Brasília, 2006. p.21-43. Disponível em http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23. Acesso em: 10 mar. 2017.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Políticas públicas locais: municípios e direitos humanos. P. 17-31. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. Disponível em <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>. Acesso em: 19 set. 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SILVA, Jaqueline Maria Cavalcante. Políticas públicas como instrumento de inclusão social. **Prismas: direito, políticas públicas e mundialização**. Brasília, UNICEUB, v. 7, n. 2, p. 161-211, jul-dez, 2010. Disponível em www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/1114/1163. Acesso em: 22 set. 2018.

SILVA, E.L. da; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis; UFSC. 2005. 138p. Disponível em <http://www.portaldeconhecimentos.org.br/index.php/por/content/view/full/10232>. Acesso em: 09 mar. 2017.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2004. 385 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**. Florianópolis: v. 13, n. 2, p. 155-163, jul/dez. 2010. (2010a). Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802010000200002/17325>. Acesso em: 19 jun. 2019.

SOIFER, Hillel. **State infrastructural power: approaches to conceptualization and measurement**. *Studies in Comparative International Development*, 43, p. 231-251, 2008.

SOUZA, Ana Márcia. **Esporte espetáculo: a mercadorização do movimento corporal humano**. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação). UFSC, Florianópolis. Centro de Ciências da Educação, 1991. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/111444/88812.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, jun. 2005, p. 105-121. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 nov. 2018.

_____. Políticas públicas, uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____. Instituições e mudanças: reformas da constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de

(Orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. 388 p.

SPÓSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, set./dez. 2003. P. 16-39. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>. Acesso em: 16 maio 2019.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JÚNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**. São Paulo, v. 29, n. 2, abr/jun. 2015, p. 217-228. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180755092015000200217&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 12 nov. 2018.

SUASSUNA, D; ALMEIDA, A. J. M; FREIRE, J. O; ROQUETE, P. C. O ministério do esporte e a definição de políticas para o esporte e lazer. IN: SUASSUNA, D. M. F.; AZEVEDO, Aldo A. (Org.). **Política e Lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007. 240 p.

TEIXEIRA, Marcelo Resende. **Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado**. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21692>. Acesso em: 14 set. 2017.

TERRA, A. M.; BRANDÃO, H. C.; FLAUSINO, M. S.; MASCARENHAS, F. As conferências nacionais do esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. **Revista Digital**. Buenos Aires, ano 14, n. 137, out. 2009. Disponível em <https://www.efdeportes.com/efd137/construcao-das-politicas-de-esporte-e-lazer.htm>. Acesso em: 02 jun. 2019.

TUBINO, Manoel José Gomes. **O que é esporte**. São Paulo: Brasiliense, 1999. Coleção Primeiros Passos. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/57703425/O-que-e-Esporte-Colecao-Primeiros-Passos-Manoel-Tubino>. Acesso em: 11 mar. 2017.

UNESCO. **Carta Internacional da Educação Física e do Esporte**, 21 de novembro de 1978. Disponível em https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216489_por. Acesso em :15 mar. 2017.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do welfare state: as tipologias de titmuss e esping-andersen. **Revista Pensamento e Realidade**. São Paulo, Ano X, nº 21, p. 42-59, 2007. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8307> Acesso em: 20 mar. 2018.

VENTURIM, L. F; SILVA, D. S; BORGES, C. N. F. O papel do estado brasileiro nas políticas públicas de lazer entre o período de 1988 a 2009. p. 29-35. In: **Coletânea do XIII Seminário “O lazer em debate”**, p. 29-35. Belo Horizonte: UFMG/DEF/CELAR, 2012.

VERONEZ, L.F. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 386 f. Tese (Doutorado em Educação Física). UNICAMP, Campinas. Faculdade de Educação Física, 2005. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000366711>. Acesso em: 27 mar. 2017.

ZOTOVICI, Sandra A.; LOPES, Beatriz R.; RANGEL, Renato; STAREPRAVO, Fernando A.; LARA, Larissa M. Políticas públicas de esporte e lazer no brasil e possibilidades de intersectorialidade. **Revista Licere**. Belo horizonte, v. 16, n. 3, set. 2013.