



ARTIGO ORIGINAL

Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula



Pedro Athayde^{a,*}, Fernando Mascarenhas^b e Evilásio Salvador^c

^a Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer, Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

^b Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

^c Programa de Pós-graduação em Política Social e Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil

Recebido em 7 de agosto de 2012; aceito em 6 de setembro de 2013

Disponível na Internet em 20 de fevereiro de 2015

PALAVRAS-CHAVE

Financiamento público;
Fundo público;
Política Nacional de Esporte e Lazer;
Governo Lula

KEYWORDS

Public financing;
Public fund;
National sport and recreation policy;
Lula's administration

Resumo Este artigo realiza uma análise introdutória sobre o gasto público referente às políticas de esporte e lazer no Governo Lula. Os dados coletados apresentaram uma distribuição instável entre os programas, o que impede o estabelecimento de um padrão de financiamento para o esporte e lazer durante o período analisado (2003-2010), bem como de afirmar a existência de programas e/ou frações de classes hegemônicas no que tange aos gastos públicos do setor. Todavia, algumas particularidades indicam a razoabilidade do pressuposto sobre a priorização do esporte de alto rendimento dentro da alocação dos recursos públicos destinados ao financiamento da Política Nacional de Esporte e Lazer (PNEL) do Governo Lula.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Todos os direitos reservados.

Beginning considerations regarding the financing of the national sport and leisure policy during Lula's administration

Abstract This article provides an introductory analysis on public spending on policies relating to sport and leisure during Lula's administration. The data collected showed an unstable distribution among the various programs, which prevents not only the establishing of a set pattern of funding for sport and recreation during the time period analyzed (2003-2010) but

* Autor para correspondência.

E-mail: pedroavalone@gmail.com (P. Athayde).

PALABRAS CLAVE

La financiación pública;
Fondos públicos;
El deporte nacional y Recreación;
El gobierno de Lula

also affirming the existence of programs and/or fractions of hegemonic classes when it comes to the spendings of public sector. However, some peculiarities would indicate the reasonableness of the idea regarding the prioritization of high performance sports in the allocation of public resources for the financing of the National Sport and Recreation Policy (NSRP) of the Lula's administration.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Published by Elsevier Editora Ltda. All rights reserved.

Enfoques de primeros de un financiamiento del deporte nacional y de ocio en el Gobierno Lula

Resumen Este artículo ofrece un análisis introductorio sobre políticas de gasto público relacionadas con el deporte y el ocio en el gobierno de Lula. Los datos obtenidos mostraron una distribución inestable entre los programas, lo que impide el establecimiento de un modelo de financiación para el deporte y la recreación durante el período analizado (2003-2010), así como afirmar la existencia de programas y/o fracciones de las clases hegemónica cuando se trata de gasto del sector público. Sin embargo, algunas peculiaridades indican la razonabilidad de la hipótesis acerca de la priorización de los deportes de alto rendimiento en la asignación de recursos públicos para la financiación de la Nacional de Deportes y Recreación del gobierno de Lula.

© 2015 Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte. Publicado por Elsevier Editora Ltda. Todos los derechos reservados.

Introdução

Embora as análises orçamentárias acerca do financiamento público sejam ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para estudos acadêmicos, bem como para grande parte das ações governamentais, sua utilização aplicada à análise das políticas esportivas é incipiente. Os estudos de Veronez (2005), Almeida (2010) e Castelan (2010) localizam-se dentre as poucas iniciativas de investigação sobre o tema. Nesse sentido, este artigo visa contribuir com o desenvolvimento de estudos relacionados ao financiamento e orçamento público no campo acadêmico da Educação Física e Ciências do Esporte.

O processo de constituição do orçamento público é uma clara expressão do contexto histórico, político e econômico presente no conjunto da sociedade brasileira. Por conseguinte, pode-se afirmar que tipifica as determinações presentes na relação entre Estado e sociedade. O tema do orçamento se apresenta como uma chave interpretativa da vida política de uma sociedade, uma vez que denota sobre que classe ou fração de classe incide o maior ou menor ônus da carga tributária, bem como quais serão os beneficiados com os gastos e investimentos previstos (Oliveira, 2009).

Em verdade, observa-se que a tomada de decisão sobre os objetivos inerentes aos gastos estatais e a definição de suas fontes de recurso obedecem a critérios não somente econômicos, mas preponderantemente políticos, refletindo a direção tomada na sua definição e a correlação de forças existente. Destarte, a análise do financiamento e orçamento público pode auxiliar na realização de um exame mais completo das particularidades da política social brasileira e, mais especificamente, as esportivas.

Quais são, portanto, os interesses que perpassam o financiamento das políticas de esporte e lazer? O que revela

a configuração dos recursos públicos destinados ao setor? Historicamente, o esporte e o lazer têm sido entendidos e tratados, tanto pelo Estado como pela sociedade, como direito de segunda ordem. A criação tardia de uma pasta ministerial específica para o setor confirma tal suposto. Mas o que muda a partir de 2003 com a criação do Ministério do Esporte (ME)?¹ Ao tentar responder tais perguntas, por meio de uma análise longitudinal do financiamento público abarcando as duas gestões do Governo Lula, buscaremos desvelar e caracterizar as contradições, permanências e transformações que envolvem as políticas mais recentes organizadas para o esporte e lazer, destacando suas ações e programas prioritários, bem como seus principais beneficiários.

Delineamento do estudo

Este estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa de caráter quantitativo-qualitativo que se apoiou em levantamento documental. Os dados foram coletados por meio de documentos de fontes primárias e secundárias, a saber: (i) base de dados do SIGA Brasil, do Senado Federal, e documentos oficiais publicados pelo próprio ME; (ii) relatórios e pesquisas realizadas por órgãos governamentais, relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), balanços

¹ O ME, com o objetivo de "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", foi criado pela Medida Provisória 103/2003, posteriormente convertida na Lei 10.683/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/secom/normas/10683.htm>. Acesso em: 20 mar. 2011.

de programas e ações publicados pelo ME e pesquisas desenvolvidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Considerando o objeto da investigação, registramos que o levantamento foi realizado nos marcos de um recorte cronológico correspondente ao Governo Lula, isto é, o período entre 2003 e 2010².

Para a análise e discussão deste material, utilizamos o método de análise de políticas proposto por [Boschetti \(2009\)](#). Sua adoção permite: analisar a política em sua totalidade, considerando os principais aspectos que a constituem; revelar as contradições existentes entre as determinações legais e a operacionalização das ações e programas governamentais; e, articular os determinantes estruturais e a correlação de forças que conformam a política, agindo na sua formulação e execução. Dentre os três aspectos de análise apresentados pela autora³, priorizamos o aspecto da “configuração do financiamento e gasto”, dedicando especial atenção aos indicadores de “magnitude e direção dos gastos”. Ao abordar a questão do atendimento dos programas do ME, avaliamos o indicador de “abrangência”, vinculado ao aspecto dos “direitos e benefícios”.

Registra-se que a análise foi balizada por um quadro teórico construído por meio de revisão de literatura relativa aos temas Políticas Públicas e Políticas Esportivas, num movimento de constantes idas e vindas da teoria aos dados. Deste modo, passamos à discussão e aos resultados do estudo, cujos recortes de análise a serem apresentados envolvem os antecedentes históricos das políticas de esporte e lazer no Brasil e sua configuração mais recente, tomando como chave interpretativa o financiamento e o orçamento público.

Esporte e lazer no Brasil

A história do esporte no Brasil como objeto de políticas públicas caracteriza-se pela pouca atenção por parte do Estado no que diz respeito a ações voltadas para o atendimento das demandas e necessidades sociais. Esse descaso pode ser entendido a partir de um amplo leque de razões.

[...] 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).

² Para fins da análise orçamentária, serão excluídos os dados do ano de 2003, tendo em vista que estes expressam o Plano Plurianual (PPA) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) construídos no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

³ Os aspectos de análise de políticas propostos por [Boschetti \(2009\)](#) são: (i) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; (ii) o financiamento (fontes, montante e gastos); (iii) gestão (forma de organização) e controle social (participação da sociedade civil).

No entanto, a despeito de o esporte não figurar entre as prioridades governamentais, pois, conforme assinala [Bracht \(2005, p. 82\)](#): “há muito tempo, mesmo em função de sua significação sociopolítica, o esporte é alvo de atenção e intervenção do Estado”. De acordo com o autor, os motivos dessa aproximação são diversos e se alteram conforme o contexto histórico e o tipo de organização estatal.

A começar do Estado Novo – isto é, desde a primeira lei orgânica para o esporte em 1941 –, o esporte esteve subordinado à ação tutelar do Estado, desenvolvendo-se a partir de estruturas corporativas, herméticas e centralizadas, seja vinculado a discursos disciplinadores de controle da ordem pública, a discursos nacionalistas de propaganda estatal e a discursos morais e cívicos para coesão e paz social ([Manhães, 2002](#)). O epílogo do regime autocrático militar e o advento do processo de redemocratização do país nos anos 1980 engendraram modificações na relação entre Estado e Sociedade e, conseqüentemente, entre Estado e organização esportiva.

Em momento singular da história política brasileira de intensa mobilização social, verifica-se um aumento da expectativa em torno do avanço e atendimento às reivindicações sociais e, por conseguinte, da garantia de um conjunto de direitos à população. Nesse sentido, será promulgado um novo texto constitucional expressando, em certa medida, uma perspectiva universalizante no tocante aos direitos sociais.

A Constituição Federal de 1988 garantiria ainda o acesso universal ao sistema público de saúde (o Sistema Único de Saúde – SUS) e à assistência social. E, para além da proteção social, mas ainda no âmbito da garantia de direitos, introduziria a universalidade do acesso à educação básica. A partir destas inovações, o sistema de políticas sociais ganharia vieses universalistas, ainda que mantivesse alguns instrumentos meritocráticos (IPEA, 2010, p. 62).

Todavia, as transformações em vista e a expectativa engendrada foram ofuscadas pela avalanche neoliberal para a qual o Brasil foi arrastado. Grande parte das conquistas consignadas na Constituição de 1988 e a perspectiva universalista de garantia dos direitos sociais foram freadas pelos governos que as sucederam.

À exceção do aparecimento de uma produção crítica no campo acadêmico da Educação Física e de algumas manifestações isoladas no setor esportivo⁴, pode-se afirmar que o período de redemocratização teve um impacto reduzido sobre a relação entre Estado e esporte. Os principais interlocutores do governo continuaram sendo os setores conservadores vinculados ao sistema esportivo, vínculo que foi estreitado pela visão liberalizante e pelo arcabouço jurídico construído para o setor.

⁴ Dentre os acontecimentos esportivos isolados, destaca-se a “Democracia Corinthiana”. Termo utilizado para classificar movimento surgido, na década de 1980, no time brasileiro de futebol Corinthians, liderado por um grupo de futebolistas politizados. Caracterizou-se por um período da história do clube no qual as decisões importantes, tais como contratações, regras da concentração, entre outros, eram decididas pelo voto, sendo assim uma forma de autogestão.

A incipiente modificação, se assim é possível denominá-la, diz respeito aos objetivos norteadores da ação estatal no campo esportivo, que passou a orientar-se pela busca de uma acentuada projeção política internacional atrelada à exploração do potencial econômico do fenômeno esportivo. Por conseguinte, constata-se uma nova configuração na qual o Estado incorpora as funções de regulador e provedor do sistema esportivo, assumindo estruturas denominadas, por Bracht (2005), de neocorporatistas. Em síntese, a sucinta exposição acerca das relações históricas entre Estado e esporte no Brasil demonstra que as amarrações existentes jamais ultrapassaram um plano econômico-corporativo, sendo expressões de interesses particulares e afastando-se de uma perspectiva universal de garantia de direitos.

Contrasta com o cenário apresentado o fato de o esporte e o lazer serem formalmente reconhecidos como direitos individuais e sociais no texto constitucional, o que avigora a obrigatoriedade de que ambos devam ser alvo de políticas sociais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010) [...]. Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados [...] (grifos nossos).

A transição política de 2003 criou a expectativa nos setores progressistas da Educação Física de que os rumos da política esportiva e de lazer fossem modificados. A chegada de um partido vinculado à classe trabalhadora e a criação, na estrutura organizativa governamental brasileira, de um órgão responsável pela elaboração e gestão das políticas sociais públicas esportivas, o Ministério do Esporte (ME), anunciavam um cenário favorável ao tratamento do esporte e lazer como direito. Essa perspectiva estava presente no primeiro Plano Plurianual (2004-2007), produzido pelo governo eleito em 2002.

É ampla a agenda de políticas sociais que estará sendo implementada em diferentes âmbitos complementares: [...] Ações necessárias para fortalecer os direitos aos serviços sociais, na direção do acesso universal e de qualidade a esses serviços: previdência, assistência, educação, capacitação, transporte coletivo, habitação, saneamento, segurança pública, cultura, esporte e lazer (Brasil, 2004:19, grifo nosso).

Para conferir materialidade a uma política social dedicada ao esporte e lazer, o ME elaborou programas sociais: Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e Segundo Tempo (PST), sendo este último o principal foco de atenção das ações ministeriais durante a primeira gestão (2003-2006)⁵. A implementação de programas e projetos sociais, dentre outros determinantes, exige a presença de um aporte financeiro adequado e a priorização destes na alocação de recurso. Nesse sentido, sobrevenhamos ao exame mais

acurado do padrão de financiamento da Política Nacional de Esporte e Lazer (PNEL) de 2004 a 2010.

Financiamento do esporte e lazer

A gênese dos orçamentos públicos deriva das resistências políticas impostas ao poder indiscriminado e arbitrário dos governantes, caracterizando-se como um instrumento de controle sobre o Estado. Com o passar dos anos, o orçamento público passou de uma mera peça de escrituração contábil para um elemento indispensável ao processo de planejamento governamental (Oliveira, 2009).

De acordo com Silva (2002, apud Oliveira, 2009), dependendo do sistema de governo seguido pelo país, os orçamentos podem ser classificados em: legislativo, misto e executivo. O Brasil tem adotado o tipo misto, onde o orçamento é configurado a partir da interação entre os poderes Executivo e Legislativo. A elaboração fica a cargo do Poder Executivo, que o define em função dos planos e programas de governo. Tal definição é permeada pela influência de representantes das classes e de suas frações fixadas ao aparelho estatal. Uma vez concluído, o orçamento é submetido à aprovação do Poder Legislativo, que possui a prerrogativa para aprová-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo⁶.

Realizada essa sucinta exposição acerca do processo orçamentário no Brasil, iniciaremos as primeiras aproximações com o intuito de analisar o padrão de financiamento público destinado ao atendimento do esporte e lazer. Com essa proposição, almeja-se desvelar alguns pressupostos introdutórios acerca do comportamento do financiamento estatal destinado ao setor.

A tabela 1 apresenta as despesas autorizadas e liquidadas pelo ME, excluindo-se a rolagem da dívida, em valores deflacionados pelo IGP-DI⁷. De acordo com os valores expostos, é possível observar, excetuando-se o ano de 2009, um crescimento constante dos valores autorizados ao ME. Entretanto, a regularidade do aumento não está presente na coluna dos valores liquidados. Ademais, as porcentagens de participação possibilitam a constatação da acanhada participação do principal órgão de gestão das políticas de esporte e lazer no Orçamento Geral da União (OGU).

Mesmo no ano de 2007, quando o financiamento para o esporte e lazer assumiu um padrão atípico, impulsionados pelos altos gastos de realização dos Jogos Pan-Americanos na cidade do Rio de Janeiro, o esporte e o lazer não gozaram de uma participação relevante dentro do OGU. Essa

⁶ É importante destacar que, após a CF de 1988, o processo e o ciclo orçamentário brasileiro, na tentativa de recuperar o papel de planejador do Estado com a interação entre plano e orçamento, passaram a ser compostos por três peças: a) Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) Lei Orçamentária Anual (LOA) (Salvador, 2010).

⁷ O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) foi instituído em 1944 com a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira. Trata-se de uma média aritmética, ponderada dos seguintes índices: Índice de Preços no Atacado - IPA, Índice de Preços ao Consumidor - IPC e Índice Nacional da Construção Civil - INCC.

⁵ Para obter mais dados sobre o protagonismo do PST na primeira gestão do ME, ver Athayde (2009).

Tabela 1 Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no OGU liquidado pelo Poder Executivo

Ano	Autorizado (milhões)	Liquidado (milhões)	Participação (%)
2004	568,96	402,56	0,09
2005	928,23	573,37	0,12
2006	1.302,63	943,22	0,19
2007	1.979,68	1.777,64	0,32
2008	1.682,96	1.154,49	0,19
2009	1.576,60	1.058,24	0,17
2010	2.195,29	1.095,98	0,16

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Tabela 2 Comparação entre a dotação inicial, o empenhado e pago, dentro da função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2010, valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

Ano	Dotação Inicial (milhões)	Empenhado (milhões)	Pago (milhões)	Execução (%)
2004	530,14	402,05	218,66	41,25
2005	854,84	572,84	148,73	17,40
2006	1.132,10	942,69	340,02	30,03
2007	1.159,53	1.777,13	947,44	81,71
2008	1.361,42	1.152,14	243,04	17,85
2009	1.502,10	1.055,60	156,71	10,43
2010	1.601,69	1.094,10	270,56	16,89
Total	8.141,82	6.996,55	2.325,16	28,56

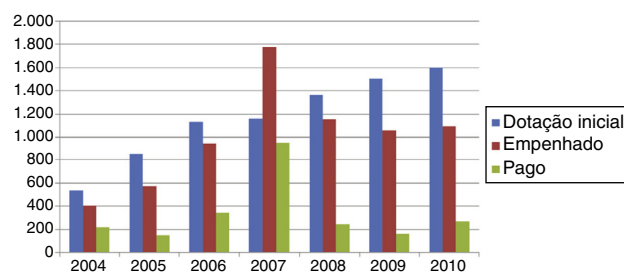
Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

comprovação reforça o pressuposto de que esses fenômenos não possuem um lugar de destaque entre as prioridades de ação estatal.

A [tabela 2](#) e a [figura 1](#), compostas com dados do sistema SIGA Brasil, além de reforçarem a ausência de um papel de destaque ao esporte e lazer, contraditam a assertiva sobre o aumento constante dos gastos com a função “Desporto e Lazer” ao longo do período de 2004 a 2010. Pode-se observar uma oscilação dos valores empenhados e pagos, inclusive apresentando-se quantitativos diminutos nos últimos anos (2008, 2009 e 2010) em comparação com os anos de 2006 e 2007. Outro dado relevante é a baixa execução orçamentária⁸. Excetuando-se o ano de 2007, os percentuais jamais alcançaram valores acima de 50%.

Alguns fatores que podem explicar essa reduzida execução estão presentes no Relatório de Auditoria Anual de Contas n° 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

⁸ Conforme alerta [Salvador \(2010\)](#), os índices de execução orçamentária poderiam ser mais baixos, tendo em vista que os resultados da execução orçamentária de 2006 e 2007 estão influenciados por uma mudança na contabilização das despesas liquidadas realizada pelo governo Lula, ao incluir na variável “liquidado” do orçamento público os restos a pagar não processados.



Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

Figura 1 Representação gráfica da Comparação entre a dotação inicial, empenhado e pago (em milhões), dentro da função “Desporto e Lazer” no período de 2004 a 2010 ([tabela 2](#)).

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.

Outro fator que influencia no acanhado nível de execução orçamentária nas políticas de esporte e lazer diz respeito à ausência de recursos e gastos de natureza obrigatória. Diferentemente de outros direitos sociais (saúde, educação e assistência), o esporte e o lazer não têm execução mínima garantida por norma legal, bem como não possuem uma vinculação a um percentual mínimo do Produto Interno Bruto (PIB).

O documento intitulado Política Nacional de Esporte, publicado pelo ME em 2005, previa a necessidade de uma política de financiamento articulada com um Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Contudo, ambas as iniciativas jamais se consumaram. Nesse sentido, será realizada uma análise do financiamento público esportivo e de lazer a partir da estrutura organizacional do ME e dos programas aos quais os recursos são destinados.

Criado em 2003, pela Medida Provisória (MP) n° 103, de 1° de janeiro de 2003, a qual dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, o ME se estruturou em três secretarias, quais sejam: a) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR); b) Secretaria Nacional do Esporte Educacional (SNEE); e c) Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL)⁹.

Cada unidade gestora possui uma série de competências e obrigações. Entretanto, será considerada exclusivamente a de serem os gestores dos principais programas finalísticos do ME. De acordo com a antiga estruturação do ME, observava-se a seguinte distribuição: a SNEAR era responsável pelo programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e responsável pelo programa “Rumo ao Pan 2007”; a SNEE era o órgão responsável pelo PST; e a SNDEL gerenciava o PELC.

É necessário destacar que a CF/88, que serve de base para a estruturação do ME, estabeleceu como critério para a destinação de recursos públicos para atendimento ao desporto a priorização de investimento no “desporto educacional”.

Art. 217. [...]

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

Destarte, uma não priorização na alocação dos recursos para o esporte educacional e para o atendimento da área social vinculada ao esporte e lazer, além de uma contradição interna com as proposições iniciais do ME, conforma-se como um desrespeito aos preceitos constitucionais. Nesse sentido, vejamos nas tabelas 3 e 4 a seguir como se comportou a distribuição do fundo público dentro dos programas do ME no período de 2004 a 2010¹⁰.

Os valores apresentados na [tabela 3](#) possibilitam a comprovação inicial referente à ausência de simetria nos gastos do ME. A média de 2004-2007 da [tabela 3](#) demonstra que neste período houve uma priorização dos investimentos na promoção dos Jogos Pan-Americanos, vinculado ao esporte de alto rendimento ou espetáculo, uma vez que a média de recursos destinados ao programa “Rumo ao Pan 2007” supera a somatória da média dos demais programas. Além disso, a média de recurso pago pelo referido programa é superior à média de recursos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004 a 2007, que corresponde ao valor de 166.836,87 (em milhões de R\$).

⁹ Recentemente, essa estrutura foi modificada. Atualmente, o ME está dividido em: a) Secretaria Executiva; b) Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento; c) Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; e d) Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

¹⁰ Para uma compreensão do conceito de “fundo público”, ver [Salvador \(2010\)](#).

Tabela 3 Valores em R\$ pagos por programa no período de 2004 a 2010 (em mil), deflacionados pelo IGP-DI

Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média 2004-2007	Média 2008-2010
Brasil no esporte de alto rendimento	9.468,8	7.855	10.301,1	7.909,6	58.846,1	17.956,8	74.544,4	9.208,3	50.449,1
Rumo ao Pan 2007	55.012,7	7.748,7	158.158,1	820.518,5	0,00	0,00	0,00	344.563,1	0,00
Esporte e lazer na cidade	56.484,4	13.783,3	34.989,9	22.693,7	22.838	4.756,4	20.993,6	38.056	21.915,8
Segundo tempo	42.687,7	68.652,3	69.298,7	35.681,6	94.926,8	60.118,3	75.562,2	49.222,7	76.869,1

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

Já no período de 2008-2010, as médias apontam papel destacado ao PST, acompanhado pelos gastos com o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Embora as médias de recursos pagos sejam significativamente inferiores às médias de recursos previstos na LOA de 2008 a 2010, a saber: PST – 245.883,41 (em milhões de R\$); Brasil no Esporte de Alto Rendimento – 277.710,41 (em milhões de R\$).

As informações da [tabela 4](#) reforçam a irregularidade e a reduzida execução orçamentária dos principais programas ministeriais, tanto para a área social quanto para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Excetuando-se a alta média de execução orçamentária do “Rumo ao Pan 2007” referente aos gastos inflacionados com esse programa no período de 2004 a 2007, apenas o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” conseguiu alcançar uma média percentual acima de 50% no período de 2008 a 2010. Destaca-se, ainda, a inexpressiva execução apresentada pelo PELC, média de 8,01% (2004-2007) e 1,53% (2008-2010).

É imprescindível destacar que o PELC, em termos de abrangência e democratização do acesso ao esporte e lazer, cumpre um papel relevante, diferenciando-se do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que tem como público-alvo apenas atletas ligados ao esporte de representação nacional ([Castelan, 2010](#)). Por conseguinte, 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.

Em relação à abrangência dos programas, o documento “Balanço de Programas e Ações (Gestão 2003-2010)”, editado pelo ME, relata que o PST beneficiou 3,8 milhões de pessoas desde 2003 em 21.277 núcleos implantados em 2.387 municípios. Atualmente, o PST possui aproximadamente 1,3 milhão de beneficiados. O PELC, citado no parágrafo anterior, estendeu seu benefício a 10,6 milhões de indivíduos, atendidos em 3.165 núcleos, distribuídos por 1.277 municípios do país. Em 2010, o PELC registrou 2.256.400 beneficiados. A título de comparação, o programa Bolsa-Atleta, que proporciona uma renda fixa aos atletas sem patrocínio oficial, contemplou 2.954 esportistas em 2010.

Retornando à reduzida execução orçamentária do PELC, compete frisar que o programa apresenta como característica uma presença acentuada de verbas provenientes de emendas parlamentares, o que engendra a falsa impressão de que as ações do programa receberam mais recursos do que aquele realmente destinado ao investimento no PELC ([Castelan, 2010](#)). Além disso, é importante destacar que a maioria dos recursos vinculados a essas emendas são atrelados (carimbados) ao investimento em infraestrutura, buscando atender a objetivos político-partidários. A título de exemplo, [Castelan \(2010\)](#) demonstra que, entre 2005 a 2007, do total de R\$ 491.128.327,34 investidos no PELC, apenas R\$ 35.330.542,32 foram alocados para o funcionamento e gestão do programa, ao passo que os gastos com infraestrutura, ação em que incidem as emendas parlamentares, ficou com R\$ 455.797.785,02.

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 (GF), cujo apanágio é o pagamento e amortização dos juros da dívida pública.

Evidentemente que o próprio contingenciamento realizado pelo GF constitui-se como um dos elementos responsáveis pelos acanhados níveis de execução orçamentária. Em relação a essa constatação, uma análise acerca do Programa Bolsa Família (PBF), realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), publicada no documento, é bastante elucidativa: “Orçamento, direitos e desigualdades: um olhar sobre a proposta orçamentária/2009”.

[...] o PBF não tem grandes problemas com relação à execução orçamentária, fugindo assim à regra que norteia a maioria das políticas sociais que não têm previsão legal ou constitucional para sua execução e, portanto, sofrem com contingenciamentos de recursos e, por consequência, apresentam uma baixa aplicação dos recursos. Por ser a menina dos olhos do atual governo, tem merecido todo o cuidado e atenção por parte dos gestores ([INESC, 2008: 30](#)).

Uma análise longitudinal dos valores pagos, presentes na [tabela 3](#), revela que nos anos de 2005, 2008 e 2009 temos uma priorização significativa do PST, principal responsável pelo fomento e difusão do esporte educacional. Contudo, é necessário destacar o expressivo aumento dos valores pagos ao programa “Brasil no Esporte de Rendimento” no ano de 2008, saltando de R\$ 7.909 (milhões) no ano de 2007 para R\$ 58.846 (milhões) no ano seguinte.

Nos anos de 2006 e 2007, verifica-se hegemonia nos valores pagos pelo programa denominado “Rumo ao Pan 2007”, destinado à organização e implementação dos Jogos Pan-Americanos. Por fim, os anos de 2004 e 2010 são caracterizados por uma divisão da participação majoritária entre dois programas, no primeiro caso entre o PELC e “Rumo ao Pan 2007” e no último ano entre os programas “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e o PST.

A ausência de uma homogeneidade nos números apresentados pelas [tabelas 3 e 4](#), bem como na [figura 2](#), que pode ser fruto de uma descontinuidade política e administrativa, impossibilita afirmar taxativamente a existência de um padrão de financiamento na PNEL ou mesmo a hegemonia de uma das três dimensões esportivas (alto rendimento, educacional e de lazer). Conforme a [figura 2](#), os anos de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010 apresentam um maior aporte de recurso nos programas destinados ao atendimento da área social. Entretanto, os anos de 2006 e 2007 demarcam um período de acentuada destinação de recursos a programas voltados para o fomento do esporte de alto rendimento, o que entraria em conflito com os preceitos legais, além de se distanciar de uma política amparada pelo princípio de garantia do acesso ao esporte e lazer como direitos sociais.

Com a incapacidade de determinar claramente um padrão ou um campo hegemônico na destinação dos recursos públicos, fica bastante limitada a possibilidade de identificação dos objetivos da política esportiva e de lazer brasileira. De maneira geral, uma acentuação dos gastos

Tabela 4 Execução orçamentária (em %) por programa, no período de 2004 a 2010

Programas	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média2004-2007	Média2008-2010
Brasil no esporte de alto rendimento	26,37	12,76	35,82	25,59	88,33	22,66	52,95	25,14	54,65
Rumo ao Pan 2007	123,79	9,97	40	241,49	0,00	0,00	0,00	103,81	0,00
Esporte e lazer na cidade	17,53	2,78	7,61	4,13	2,24	0,47	1,89	8,01	1,53
Segundo tempo	65,29	43,98	38,92	21,91	45,40	17,82	30,32	42,53	31,18

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração Própria).

Nota: valores em milhões.

em programas destinados ao esporte de alto rendimento tende a atender um quantitativo menor de esportistas, além de vincular-se aos setores conservadores do esporte e à grande indústria esportiva e do entretenimento, expressão hegemônica do lazer contemporâneo.

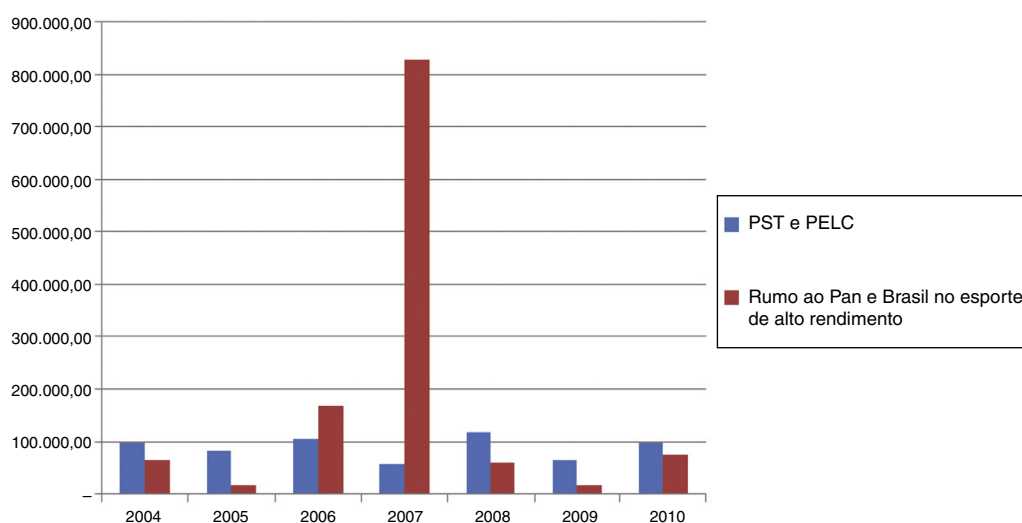
Em contrapartida, crê-se que a destinação de volumes expressivos aos programas relativos à área social, além de atender a uma parcela maior da sociedade carente do acesso às práticas esportivas e de lazer, vincula-se diretamente à possibilidade de garantia dos direitos sociais dentro de uma perspectiva universal.

Finalmente, é importante ressaltar algumas particularidades observadas no tocante ao financiamento destinado à política de esporte e lazer e que devem ser alvo de estudos futuros. A primeira diz respeito ao comportamento atípico do ano de 2007, impulsionado pelos elevados gastos de realização dos Jogos Pan-Americanos. O referido evento foi alvo de auditoria do TCU, que apontou uma série de irregularidades e superfaturamento dos processos licitatórios, levando inclusive o TCU a mover representação contra o ME (posteriormente arquivada). De acordo com o Relatório de acompanhamento das ações e obras relacionadas aos jogos Pan e Parapan-americanos de 2007:

Embora obedecendo orientação expressa do Ministro-Relator, constante do voto condutor do Acórdão-TCU nº 282/2007 – Plenário, de desenvolver a auditoria de modo a não interferir irremediavelmente no andamento físico das obras, a equipe de fiscalização promoveu análise preliminar dos convênios e contratos, acusando diversas falhas, impropriedades e indícios de irregularidades neles contidos. [...] Vencida essa etapa, a equipe de fiscalização achou por bem oferecer representação, constante do TC-025.802/2007-6, em face de indícios de irregularidades verificados no âmbito de contratos e convênios administrativos referentes às obras das instalações esportivas e da Vila Pan-americana (TCU, 2008: 132).

Ao mesmo tempo, compete destacar que o Pan 2007, assim como outros grandes eventos esportivos, está diretamente pensado ao esporte de alto rendimento, apresentando poucos benefícios para a dimensão social do esporte, sobretudo quando os anunciados legados sociais são inexistentes.

Outro fator que reforça o pressuposto de que os recursos destinados ao atendimento do esporte de alto rendimento sejam majoritários é o fato de que outras fontes de



Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).
Nota: valores em milhões

Figura 2 Comparação entre a somatória dos valores destinados aos programas PELC e PST e a somatória dos valores destinados aos programas Rumo ao Pan 2007 e Brasil no Esporte de Alto Rendimento, deflacionados pelo IGP-DI em R\$.

financiamento não estão detalhadas neste artigo devido à dificuldade de acessá-las. Tais fontes dizem respeito basicamente ao repasse, por meio de patrocínio, das Empresas Públicas (Correios, CEF, Petrobras, Banco do Brasil, Eletrobras, etc.) às confederações e federações esportivas, além dos recursos da Lei nº 10.264/2001 – conhecida como Lei Agnelo/Piva – a qual estabelece que 2% da arrecadação bruta de todas as loterias federais do país sejam repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e ao Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB).

Por fim, destacamos o fato de que o GF criou dois Portais da Transparência específicos para os megaeventos esportivos – Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos do Rio 2016. Esses mecanismos de consulta prévia apresentam projeções de gastos que superam acentuadamente os recursos destinados aos programas sociais do ME. Caso esses repasses se concretizem ou sejam inflacionados como no Pan 2007, tem-se assim uma translúcida demonstração de quais são os objetivos da política esportiva e de lazer estruturada pelo Governo Lula.

Considerações finais

Conforme destacado anteriormente, esse artigo não tem a pretensão de esgotar o imprescindível estudo acerca do financiamento da política brasileira de esporte e lazer e seus respectivos programas e ações. O exercício ora realizado busca estabelecer uma problematização inicial acerca do comportamento dos gastos públicos com o esporte e o lazer durante o Governo Lula. Diante desse escopo, reconhecemos os limites das conclusões apontadas e, ao mesmo tempo, ressaltamos a necessidade de realização de novas pesquisas sobre a temática do financiamento público destinado às políticas públicas esportivas e de lazer.

Os dados coletados junto ao sistema SIGA Brasil, isoladamente, não permitem uma conclusão derradeira sobre os objetivos vinculados à PNEL do Governo Lula. Além disso, o comportamento irregular dos gastos, apresentado na análise longitudinal de 2004 a 2010, inviabilizam o estabelecimento de padrão unívoco.

Há uma evidente primazia do esporte de alto rendimento nos anos de 2006 e 2007, período que precedeu a realização dos Jogos Pan-Americanos. Nos demais anos pesquisados, observamos, em determinados momentos (2004 e 2010), uma divisão dos gastos entre as diferentes dimensões do esporte e, em outros (2005, 2008 e 2009), uma pequena prioridade de gastos com os programas e projetos sociais, principalmente o programa Segundo Tempo.

Cabe reforçar a presença de elementos que não foram incorporados a essa pesquisa e que sinalizam para a possibilidade de comprovação da existência de um padrão de financiamento do esporte e do lazer durante os dois mandatos do Governo Lula, bem como de identificarmos os objetivos (explícitos e implícitos) pela PNEL desse período. Tais elementos referem-se a outras fontes de financiamento do esporte de alto rendimento de acesso e transparência reduzida; projeção de gastos a se confirmar; e detalhamento maior de alguns programas/ações apresentados e que possuem uma execução orçamentária expressiva.

Finalmente, é importante destacar que a definição sobre o orçamento caracteriza a disputa pelo fundo público.

Nesse sentido, sua análise possibilita verificar quais são as prioridades dos gastos governamentais e quem são as classes ou frações de classe hegemônicas nesse processo. Por conseguinte, é possível afirmar que o fundo público representa a luta de classes na contemporaneidade brasileira, onde a correlação de força da sociedade e do Estado ganha vivacidade. Se por um lado, o fundo público possibilita a repartição da mais-valia pelas diferentes frações da burguesia, por outro lado, retorna parte do trabalho necessário na forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos aos trabalhadores (Behring, 2010).

Reconhecendo que o presente artigo trata de uma primeira aproximação sobre o financiamento esportivo no país, anuncia-se a possibilidade de que estudos futuros, acompanhando os posicionamentos de Oliveira (2009), busquem identificar quais são os interesses e as frações de classe hegemônicas presentes na determinação dos direcionamentos da alocação de recursos públicos para esse setor esportivo e de lazer.

Conflitos de interesse

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

Referências

- Almeida, B.S. de. O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Departamento de Educação Física, UFPR, Curitiba, 2010.
- Athayde, P.F.A. Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, UnB, Brasília, 2009.
- Behring E. *Crise do capital, fundo público e valor*. In: Boschetti I, et al., editors. *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez; 2010. p. 13–34.
- Boschetti I. *Avaliação de políticas, programas e projetos sociais*. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS; 2009.
- Bracht V. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução*. 3. ed Ijuí: Unijuí; 2005.
- Brasil Constituição. *Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: DF; 2004.
- Castelan LP. *As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no Governo Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Unicamp, Campinas: Faculdade de Educação Física; 2010.
- Inesc. *Orçamento, direitos e desigualdades: um olhar sobre a proposta orçamentária/2009*. Brasília: Inesc; 2008.
- Linhares MA. *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.
- Manhães ED. *Políticas de esportes no Brasil*. 2. ed Rio de Janeiro: Paz e Terra; 2002.
- Oliveira F. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec; 2009.
- Salvador E. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2010.
- Veronez LFC. *Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988*. 386 f. Tese (Doutorado em Educação Física). Unicamp, Campinas: Faculdade de Educação Física; 2005.