

**O PROGRAMA ESPORTE E LAZER DA CIDADE NOS PLANOS
PLURIANUAIS DO GOVERNO FEDERAL: O “ESTRESSE ESPORTIVO” DO
PELC**

Recebido em: 02/07/2016

Aceito em: 12/06/2017

José Montanha Soares

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Rio de Janeiro – RJ – Brasil

RESUMO: O estudo se propõe a realizar a análise da expansão, financiamento e projeção das políticas públicas de esporte e lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) no período 2008-2015. O objetivo deste estudo é fazer uma análise comparativa dos dois PPAs respectivamente 2008-2011 e 2012-2015 tendo em vista que é neste último que o Governo Federal traz mudanças na estrutura e em sua gestão, diferente do modelo anterior onde ainda adotava-se a integração entre plano, orçamento e gestão. A mudança de ordem política no PPA justifica-se, segundo o Governo Federal, pois a lógica anterior se pautava excessivamente aos limites econômicos, não se comunicando com a política pública realizada na ponta. A análise dos dados comprova a falta de continuidade e consistência tanto na distribuição dos recursos para o PELC, bem como, a instabilidade no padrão de seu financiamento.

PALAVRAS CHAVE: Financiamento Público. Políticas Públicas. Atividades de Lazer.

**THE CITIZEN SPORT AND LEISURE PROGRAM (PELC) IN THE MULTI-
ANNUAL PLAN OF THE FEDERAL GOVERNMENT: THE "PHYSICAL
WEAR" OF PELC**

ABSTRACT: The study aims to carry out the analysis of the expansion, financing and projection of public policies for sport and recreation at the Sport and Recreation on the City Program (PELC) in 2008-2015. The aim of this study is a comparative analysis of the two PPAs periods: 2008-2011 and 2012-2015, with a view that is in the last one the Federal Government makes changes in its structure and management, that different from the previous model which is still adopted to integration of plan, budget and management. The change of political order in the PPA is justified, according to the Federal Government, as the previous logic was too ruled the economic limits, not communicating with the harsh public policy held at the tip. The data analysis proves the lack of both continuity and consistency in the distribution of resources to the PELC, as well as instability in the pattern of financing.

KEYWORDS: Financing, Government. Public Policies. Leisure Activities.

Introdução

Para a realização deste estudo¹ foi feita a análise comparativa do PPA dos períodos 2008-2011 e 2012-2015, esse último já com a sua nova configuração. O interesse se focou especificamente no planejamento apresentado para o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) nesses dois planos, buscando identificar, como veremos mais adiante, não apenas os determinantes econômicos, mas seu vínculo com o cenário político e social. Com pouco mais de dez anos, o PELC passou por diversas transformações, não apenas em seu desenho institucional, com as mudanças internas dentro do próprio Ministério do Esporte (ME), mas também a partir do novo PPA que apresenta uma configuração diferenciada para suas ações, voltando-se para uma programação muito mais temática que orçamentária.

De forma a organizar o estudo, optamos por dividi-lo em seis itens. Primeiramente apresentamos uma breve contextualização das emanções políticas e econômicas que orientam as ações do Estado e a forma como a captação de recursos e a organização do poder do capital agem subsumindo recursos públicos a seus interesses de reprodução.

No segundo item, abordamos o processo de implantação e desenvolvimento do PELC e as dificuldades encontradas para que este se firmasse enquanto política social, enfrentando disputas políticas e orçamentárias na definição de suas ações e até sua própria sobrevivência.

No terceiro, de cunho comparativo, fizemos a análise do PPA 2008-2011 e as mudanças trazidas pelo novo PPA 2012-2015 onde, de acordo com o Ministério do

¹ O estudo apresentado foi financiado pelo Programa de Pós-Doutorado Junior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) em conjunto com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e o Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS).

Planejamento, buscou-se superar a estrutura de programas e ações com a criação de programas temáticos com objetivos e iniciativas. Desta forma, foi verificado os principais aspectos do novo modelo, abordando os conceitos novos trazidos no bojo do planejamento governamental, com seus possíveis limites e avanços. Parece-nos que há uma desvinculação das políticas aos limites orçamentários e uma espécie de pulverização das ações inseridas no PPA que acabam por se afastar de um planejamento mais sólido.

No quarto e quinto itens, para fins metodológicos, apresentamos inicialmente a forma como foi realizada a pesquisa e verificação do delineamento orçamentário do PELC antes e depois da nova configuração. No sexto item, para fins comparativos trouxemos também alguns números relativos ao esporte educacional e de rendimento, tentando compreender a complexa dinâmica que envolve as políticas voltadas para o esporte em suas três dimensões no Brasil: esporte de participação, rendimento e educacional.

Por fim, nas conclusões, resgatamos os argumentos trazidos ao longo do texto para concluir em que medida o novo PPA se aproxima ou não de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados sociais concretos. De que forma se materializou o financiamento do PELC nestes dois planos? Houve realmente mudanças estruturais na definição da política enquanto ação organizada e coordenada a partir do novo plano? Fez-se sentir um avanço no financiamento da política de esporte e lazer a partir de um plano por programas temáticos? Com avanços e retrocessos, de ambas as partes, um de aporte gerencialista sob a égide do neoliberalismo tão reinante nos idos dos anos de 1990, e fortemente preso a uma visão tecnocrática e burocratizada. E o novo, não menos esvaziado de seu sentido político mais estrutural apoiando-se num

discurso de facilidade e acesso, para tornar-se uma peça política opaca, onde a natureza dos recursos estanca uma política de universalização do esporte e do lazer como direitos sociais.

Orientações Políticas e Econômicas e as Ações do Estado: Sob o Manto do Capital

A acumulação do capital e suas determinações sobre as ações do Estado são a representação do desenvolvimento do seu poder no cerne da sociedade capitalista. Tomando como base as políticas sociais, fica evidente que este controle e poder agem no direcionamento dos recursos públicos uma vez que os interesses de acesso ao fundo público vêm ganhando força, matizes distintas e desdobramentos que vão da política econômica com os ajustes fiscais e tributários até os denominados programas sociais de base.

O vigésimo terceiro capítulo de *O Capital*, “A lei Geral da Acumulação Capitalista” é um texto importante e definidor, em nosso entendimento, para a compreensão das determinação do capital levadas adiante nas últimas décadas diante das (re)configurações recentes da economia capitalista e os avanços do capital sobre o fundo público. As políticas sociais focalizadas, a reprodução da desigualdade social e da pobreza se inserem neste cenário, pois a pobreza não é apenas a parte de uma relação de desigualdade, como um produto social, mas também como um fenômeno fundado nas determinações que, no modo de produção capitalista, se expressam e derivam da Lei Geral da Acumulação Capitalista.

Quanto maior for a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto

maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista. Como todas as outras leis, ela é modificada, em sua aplicação, por múltiplas circunstâncias (MARX, 2013, p. 719-720).

O acesso ao fundo público por meio das políticas sociais se tornou uma prática bastante recorrente da volatilidade do “capital moderno”, ou seja, o trânsito do capital em seus primórdios se ligava basicamente aos dividendos da exploração da mão-de-obra proletária, obviamente ainda hoje, e tinha como moeda de barganha as dimensões do exército industrial de reserva, que impunha limites à própria luta de classes e as conquistas sociais da classe trabalhadora. A bem da verdade este cenário só se agudizou nas últimas décadas. E ampliando o espectro do avanço do capital, este agora tem se lançado grandemente sobre as fatias de recursos públicos por meio de acesso ao fundo público, que a partir desta nova ofensiva do capital a partir do modelo neoliberal, este tem procurado oxigenação diretamente na produção das políticas sociais propriamente ditas, determinando qual direção estas deverão seguir e de que forma os recursos do fundo público deverão ser alocados.

Dessa forma, o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 174).

Os dispositivos que definem o orçamento público são complexos e apresentam marcas em sua constituição que envolve a disputa por recursos do fundo público, com participação direta de diversos segmentos da sociedade, que em grande medida definem de que forma se dará a alocação destes recursos e também de que forma se dará o

direcionamento das políticas sociais em todos os seus âmbitos. Todas as decisões orçamentárias são influenciadas, em maior ou menor grau, por fatores políticos, muitas vezes muito mais que os fatores econômicos propriamente ditos. A própria política de ajuste fiscal que vem sendo aplicada pelo governo federal traz um caris nítido quanto à sua orientação política, sua representação social e predileção por determinada fração da sociedade, considerando a organização e poder que esta acumulou sobre o Estado.

A partir da forma como o capital, através da sociedade civil, se imiscui na função estatal, tendo em vista que a lei geral da acumulação afirma que a acumulação da riqueza é inseparável da acumulação da miséria e da pauperização daqueles que produzem a riqueza (MARX, 2013). A reprodução ampliada do capital supõe a recriação ampliada da classe trabalhadora e do poder da classe capitalista e, portanto, uma reprodução ampliada da pobreza e da riqueza e do antagonismo de interesses que permeia tais relações de classes, o qual se expressa na luta de classes. É neste processo, de aumento da pauperização (nas suas diversas manifestações) e da acumulação de capital a partir do desenvolvimento das forças produtivas, e de lutas de classes, que surgem e se expandem as políticas sociais estatais, como forma de promover a acumulação e amenizar os conflitos sociais.

O processo de constituição do orçamento público é uma clara expressão do contexto histórico, político e econômico presente no conjunto de toda uma sociedade. E o desenho orçamentário dá-se de forma alusiva ao modo como se materializam as relações políticas societárias, tendo em vista os desdobramentos de sobre que classe ou fração desta incidirá em maior ou menor grau o peso da carga tributária, bem como quais lograrão vantagens com os gastos e investimentos públicos. Neste sentido, a arena de constituição das políticas públicas sociais não se traduz tão somente em espaço de

tomada de decisão técnica, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Desta forma, ao analisarmos o financiamento e o orçamento público podemos avançar não apenas com o objetivo de compreender as irradiações financeiras deste, mas principalmente analisar o que orienta politicamente as suas emanações econômicas. Assim, depreendemos a realização de uma verificação mais apurada e complexa não só do “grosso” da política pública, mas suas minúcias e particularidades, e neste texto apresentamos um interesse especial no que concerne às políticas sociais voltadas para o esporte recreativo e o lazer no Brasil.

O objetivo é trazer elementos quantitativos e qualitativos densos que vem direcionando as políticas públicas voltadas para o esporte recreativo e o lazer destacando as ações específicas voltadas para o maior programa de esporte recreativo e lazer do governo federal, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

O PELC tem trilhado um caminho cheio de obstáculos e desafios, onde a disputa pela consolidação de seu financiamento enquanto política pública social tem demonstrado que a análise das políticas sociais, segundo Behring (2007, p. 36-37), deve ser entendida “como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. A disputa pelo fundo público é um grande campo de batalha, onde este exerce papel determinante na reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos empresariais, e isto se dá principalmente na “transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da

dívida pública para o capital financeiro” (SALVADOR, 2010, p. 75). Neste sentido, o que temos assistido é a destinação do fundo público para pagamento da dívida pública, manutenção de elevadas taxas de juros, carga tributária elevada e regressiva, redução de recursos para as políticas sociais universais.

O Ministério do Esporte e o “Filho Bastardo”: A Relutância do PELC

As políticas públicas voltadas para o esporte e o lazer só começaram a ganhar formato a partir da Constituição de 1988, pois é no Artigo 6º que os direitos ao esporte e ao lazer aparece como uma conquista social e um dever do Estado. Devaneios constitucionalistas a parte, é sabido que o direito ao lazer assim como o direito ao ócio são ilusões perversas de uma sociedade da produção máxima e do desemprego avassalador. O lazer tem sido palco de estudos e produções acadêmicas que demonstram a necessidade inequívoca de se construir políticas públicas urgentes para a população que tem sido brindada com espaços públicos depauperados e marginalizados. O paradoxo está posto: a sociedade que tanto produz e que tanto cria riqueza para ser consumida em forma de esporte e lazer nega à grande maioria da população o usufruto e a fruição destes.

Efetivado em 2004, o PELC foi inserido no primeiro Governo Lula, em seu Plano Plurianual "Brasil um País de Todos" (2004/2007). A forte expectativa então era de que a política econômica e a política social fossem direcionadas para a garantia e ampliação dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se conteria o avanço do capital financeiro. No campo do esporte e do lazer almejava-se o rompimento do alinhamento estatal com os setores conservadores e privatistas, alçando e consolidando estas manifestações culturais à condição de direitos.

Neste sentido a política de esporte e lazer avançou de forma bastante tímida no sentido concreto de democratização destes direitos como uma garantia social para todos, e pior, mais se aproximou dos anseios do capital por ampliar as suas ramificações de acesso ao fundo público.

Diante disso, o Estado intervencionista, na sua condição de *capitalista total ideal*, mesmo tendo à disposição parcela considerável do valor socialmente criado e um controle maior dos elementos do processo produtivo e reprodutivo, vai perder gradualmente a efetividade prática de sua ação. Isto porque, por um lado, ele se depara com a contraditória demanda pela expansão de sua regulação e, por outro, com a pressão da supercapitalização fortalecida pela queda da taxa de lucros. Para o capital, a regulação só faz sentido quando gera aumento de lucros, intervindo como um pressuposto do capital geral (BEHRING, 2015, p. 183-184).

Desde a sua criação, há dez anos, o PELC tem sido objeto de disputa política como braço ideológico do Ministério do Esporte, sendo este o mais importante programa voltado para o segmento do esporte recreativo e do lazer no Brasil. Obviamente mais uma arena de disputas pelo fundo público que retratam de forma nítida a força e o peso da organização do esporte no seu sentido mais conservador e excludente no cerne da sociedade brasileira.

Ao longo da história, a dimensão do esporte de alto rendimento tem sido hegemônica quanto ao sentido que organiza as políticas públicas de esporte em nosso país, o que fica evidenciado pelos documentos legais que definiram diretrizes e bases do esporte nacional, a saber: Decreto-Lei 3199/41, Lei 6.251/75, que veio a ser regulamentada pelo decreto 80.288/77, Lei 8672/93, regulamentada pelo Decreto 981/93 e conhecida como “Lei Zico” e, por fim, a Lei 9615/98, denominada “Lei Pelé”, regulamentada pelo Decreto 2574/98 e modificada por leis posteriores, as duas primeiras durante o regime militar, as últimas, em um contexto de ascensão do projeto neoliberal no Brasil pós Constituição de 1988 (LIÁO JÚNIOR, 2013, p. 96).

A Constituição de 1988, ao inserir em seu texto deveres do Estado no que concerne à afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais, criou as condições legais para que o poder público viesse a ser o protagonista, por meio de programas e

ações, de políticas públicas sociais que garantissem a apropriação crítica destas práticas sociais. A criação do Ministério do Esporte, em 2003, acenou um salto qualitativo na perspectiva do reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais, ratificados a partir de dois programas sociais da pasta: o Segundo Tempo (PST) e o Esporte e Lazer da Cidade (PELC). Mas a partir da própria criação do Ministério do Esporte um forte tensionamento já apontava para uma “vida difícil” para o PELC, tendo em vista que este era o “filho bastardo” da pasta, e o PST que segurava a bandeira de uma outra sigla partidária, não o PT (Partido dos Trabalhadores), e sim o PC do B (Partido Comunista do Brasil). Esta disputa interna se materializa muito bem nas palavras do então Secretário Nacional de Esporte e Lazer, professor Lino Castellani Filho.

O esforço feito para nascer foi apenas uma pequena amostra daquele que precisou se desenvolver para não sucumbir diante da *vontade* ministerial de dar vida a apenas um projeto social que viesse a demarcar, de forma inequívoca, a presença de uma determinada força política à frente do Ministério do Esporte que não aquela responsável pela sua elaboração e execução. Se não isso, como explicar que o programa voltado exclusivamente para jovens no ambiente escolar ganhasse prioridade junto a um outro que abarcava todos os segmentos etários, envolvidos em ações intergeracionais, nos próprios lugares onde construíam suas vidas? (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 01).

O ex-secretário à época elucida bem a delicada situação do PELC, tendo em vista que a prioridade do ministério era o PST, quando se tratava da política na base da pirâmide esportiva, e o PELC surgia como um “filho indesejado”, pois não tinha o “pedigree” do PC do B, e sim do PT. Lembrando que a pasta do Ministério do Esporte foi dada ao PC do B, mas internamente a cargo das disputas políticas e reconhecido histórico de acúmulo de experiências no campo do esporte e do lazer, o PT assumiu a SNDEL (Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer) onde viu-se acirrar a disputa pelo orçamento federal do ME. Neste cenário, e a já nítida

desvantagem do PELC diante do PST, havia a já conhecida força e hegemonia do esporte de alto rendimento que consumia quase a totalidade dos recursos do novo ministério. Esta disputa não demarcava apenas uma disputa por recursos que em grande parte o PELC não dispunha pela falta de apoio por parte do ministro, mas também uma disputa política por espaço dentro do próprio ministério, lembrando que o primeiro ministro a assumir o Ministério do Esporte em 2003 foi Agnelo Queiroz, na época ainda do PC do B. Sobre as dificuldades orçamentárias e políticas no interior do Ministério do Esporte, assevera sobre o PELC o à época secretário Lino Castellani Filho.

Ao longo dos últimos três anos sobreviveu às intempéries da quase total e absoluta ausência de recursos orçamentário-financeiros, vítima de uma brutal *asfixia* – ante um já minguado orçamento ministerial, também ele fortemente contingenciado. Só não foi *ferido de morte* por causa do sentido inovador de seu *desenho conceitual* inspirado nas experiências administrativas de governos populares e democráticos e na intensa interlocução estabelecida, ao longo de aproximadamente duas décadas, entre gestores, acadêmicos, movimentos sociais e instâncias partidárias (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 02).

Acreditamos que em grande medida, aliado ao esforço da SNDEL, o PELC conseguiu captar as necessidades dos movimentos sociais principalmente nos pequenos municípios brasileiros, onde historicamente as políticas voltadas para o esporte associado ao lazer eram inexistentes. Ainda de acordo com Castellani Filho (2007), a proposta do PELC foi rapidamente captada pelos gestores municipais e pelos movimentos sociais que reivindicaram o acesso à política, e que mesmo cientes da baixa projeção orçamentária identificaram o efeito da política de lazer nele inserida. Viu-se então no PELC a necessidade de construir-se políticas de esporte e lazer para a população em geral, diferentemente das políticas restritas e focalizadas que dão amparo aos atletas de alto rendimento.

Nesse cenário, tornava-se inevitável a indicação de parâmetros para que a democratização do esporte pudesse ser usufruída por todo o

conjunto da população brasileira. Era preciso, ainda, estabelecer as condições necessárias para que se construísse o espaço de vivência das práticas corporais e esportivas como local privilegiado de elevação do nível de seu entendimento, enriquecendo-as de valores que interagissem na construção de uma cidadania plena. Pois foi assim que a reconceituação da ideia de desenvolvimento do esporte nos abriu a possibilidade de identificá-lo como parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 04).

Neste sentido, com a formulação de uma política pública social específica para o esporte e o lazer no Brasil, a partir do próprio Ministério do Esporte, e não mais atrelado ao Ministério da Educação, foi dado um passo à frente na direção da criação de políticas específicas para este setor e segmento da sociedade, já que a destinação orçamentária para o esporte recreativo e o lazer era praticamente inexistente.

PPA “Gerencialista” *Versus* PPA por Programas Temáticos: Dimensões Discordantes de Planejamento?

O PPA foi instituído para ser o elemento central de orientação do orçamento público brasileiro. O plano plurianual, conforme prescreve o art. 165, § 1º, da CF de 1988 (BRASIL, 2008) estabelecerá, 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.

Fica evidente que o Plano Plurianual (PPA) define e segue a orientação política de um determinado governo, expressa seus compromissos e relações que têm um ordenamento histórico. Queremos dizer com isso que o PPA se dará a partir de emanções vindas de setores da sociedade, obviamente, setores que se organizaram ao longo do tempo, não apenas de forma a garantir direitos, mas em uma sociedade de

origem escravocrata e profundamente desigual como a nossa, alguns setores minoritários organizaram-se para garantir seus privilégios.

Todo o plano de ação do PPA deverá contemplar objetivos, e determinar os órgãos responsáveis pela materialização de cada projeto, com prazo de conclusão e fonte para o financiamento. O PPA, segundo Giacomoni (2012), passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. Seu objetivo é sintetizar o planejamento da administração pública e servir de orientação para os demais planos e programas do governo, bem como para a elaboração das leis orçamentárias anuais. Sua vigência é de quatro anos, iniciando no segundo ano de governo, em todos os níveis da federação.

O elemento organizativo central do PPA é o Programa, entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o Programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis (GIACOMONI, 2012 p. 102).

O modelo de PPA adotado até 2011 ainda tinha nos programas o seu elemento chave de análise, que em grande medida orientavam as ações governamentais. No PPA 2012-2015, a ação por programas foi substituída por ações orientadas por programas temáticos, que deveriam apresentar a agenda governamental estratégica com as políticas públicas a serem priorizadas, de forma a se comunicarem entre si transversalmente atendendo às demandas da população. Quis-se com isso dar nome e identidade às ações programáticas agora apresentando-se por programas pré-definidos diferentemente dos planos anteriores.

De acordo com Tavares (2005), a despeito das mudanças, o que de fato vem ocorrendo é o desatrelamento das propostas orientadoras da política macroeconômica que se submetem às políticas fiscais, monetárias e cambiais conduzidas pela política econômica do governo, que impõe na prática a austeridade fiscal e o cumprimento do superávit primário.

A crítica ao modelo anterior² tem como pilar a forte presença da lógica orçamentária, que impossibilitava orientar decisões estratégicas e aproximar-se efetivamente do desenvolvimento das políticas públicas, fato este que criava dificuldades adicionais para que o instrumento cumprisse a função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental de modo a cumprir seus objetivos (BRASIL, 2011).

Mas corroborando com Cislighi (2015), tanto o PPA 2008/2011 quanto o PPA 2012/2015 não alteraram estruturalmente o modelo econômico de viés neoliberal, e sustentaram um discurso do crescimento econômico com desenvolvimento social e a necessidade de manter a meta fiscal. Este modelo econômico que mantém as riquezas concentradas e faz a manutenção da pobreza com as políticas focalizadas são fenômenos estruturalmente ligados e relacionados ao modo capitalista de produção.

Com a mudança na estrutura do PPA a partir de 2012, a sua ação programática orientada por temas traduziu um maior nível de agregação de diversas áreas do setor público aproximando, por exemplo, cultura, educação, esporte e saúde. Agora são vinte e cinco as funções ligadas às políticas públicas, executadas pelo Poder Executivo, previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2012). Desta forma, o Programa Temático, não era uma atribuição prevista no plano anterior.

² Orientações para a Atualização/Revisão do PPA 2012-2015 – SPI/MP.

Com relação às metas, o que a nosso ver guarda uma relação direta com este texto, verificamos que a melhor comparação se dá com o índice perseguido pelos indicadores, por ser a medida concreta para o alcance dos objetivos dos dois PPAs, tendo em vista principalmente que no PPA 2012-2015, os indicadores do programa temático possuem apenas índice de referência, não possibilitando o índice a ser alcançado ao final do plano. No caso das Iniciativas, que estão previstas no novo PPA, estas sim podem ser comparadas com as ações finalísticas descritas no PPA anterior. Sobre os objetivos, estes se aproximam da figura de programa dos PPAs anteriores, uma vez que abrangem não só o almejado, mas de que forma estrategicamente será alcançado, registrando que no modelo anterior, cada programa possuía um único objetivo.

Tabela 1 - Dados comparativos entre os PPA 2008-2011 e 2012-2015

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	Varição
Objetivos de governo por setor	65 Programas Temáticos	-
576 Indicadores	753 Indicadores	30,73%
204 Programas e ações	491 Objetivos	140,69%
576 (índices-meta dos indicadores)	2.451 Metas	325,52%
1.387 Ações Finalísticas	2.535 Iniciativas	82,77%

Fonte: Elaboração própria baseada na Lei nº 11.653/2008 e Lei nº 12.593/2012.

Da comparação feita, se faz flagrante a pulverização de objetivos, com um crescimento de mais de 140%. Mesmo que fosse considerado um objetivo para cada órgão nos programas multissetoriais do PPA 2008-2011, veríamos ainda um crescimento de 97%. O mais interessante é notar que o número de iniciativas do PPA 2012-2015 supera em mais de 80% o número de ações orçamentárias discriminadas no PPA 2008-2011. Para o Ministério do Planejamento, o objetivo das mudanças foi dar um caráter mais estratégico ao Plano. Na tabela acima, é possível verificar que, o novo modelo apresentou falhas ao buscar o caminho desejado.

É importante notar que a nova estrutura do PPA prioriza a entrega de produtos e serviços³, ao invés de organizar a ação estatal para a resolução de problemas, não representando o fim almejado.

Uma série de mudanças foi promovida na estrutura e no modelo de gestão do novo Plano, na tentativa de torná-lo mais estratégico e afastá-lo da rigidez da estrutura orçamentária e, com isso, voltar a mobilizar os tomadores de decisão. A decisão de aproximar-se do discurso político, em detrimento de um rigor técnico-metodológico, moldou um plano com consideráveis imprecisões conceituais e sem definição de um modelo de gestão (PAULO, 2013, p.24).

Se, por um lado, a linguagem menos técnica pode favorecer um maior diálogo com a sociedade, por outro lado, a falta de itens controláveis afastou o PPA de exercer um papel de instrumento para resultados, aproximando-se mais de um painel de políticas (PAULO, 2013). O caráter de um Plano voltado para uma maior interlocução com a sociedade fez avanços importantes dentro da estrutura orientadora e organizativa do PPA, considerando que mesmo sendo uma peça da gestão pública, os Planos traduzem a visão que um determinado governo assume diante da sociedade, sendo este instrumento um mediador ideológico entre as políticas e a população.

Delineamento da Pesquisa

Com base na proposta dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015 foi definido o problema de pesquisa para este trabalho, que consiste em comparar, descrever e avaliar como o sistema de monitoramento e avaliação destes dois Planos se desenvolveu ao longo de oito anos. O objeto da presente pesquisa é analisar o modelo de planejamento e orçamento no Brasil voltado para o esporte recreativo e o lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) nestes respectivos planos, buscando verificar o processo de

³ Conforme a definição de Programa Temático contida na Lei no 12.593/2012 (PPA 2012-2015), art. 5º, inciso I.

integração desses instrumentos a partir da comparação das metas físicas e financeiras de suas ações. Os dados foram coletados por meio de documentos de fontes primárias e secundárias da base de dados do Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União (CGU) e documentos oficiais publicados pelo próprio ME.

As políticas públicas sociais voltadas para o esporte e o lazer no Brasil apresentam em seu cerne uma tradição que está intimamente ligada ao contexto populista, de políticas conduzidas a partir de uma visão massificada, num contexto fortemente autoritário e contraditório. Neste sentido concordamos com Boschetti e Salvador (2006), quando enfatizam a necessidade de

[...] compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 2).

Ainda de acordo com Gamboa (2007), a análise da relação Estado e sociedade só pode ser compreendida em sua totalidade a partir da “dialética, que é entendida como o método que nos permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e inter-relações” (GAMBOA, 2007, p.119). Buscou-se destacar o comportamento das metas físicas, para possibilitar a visualização do que o governo realizou, com o objetivo de avaliar a eficácia do modelo de planejamento e orçamento. A intenção é verificar em que medida há compatibilidade e convergência entre as metas físicas relativas às prioridades definidas pelo governo nos dois períodos do PPA.

De acordo com Bardin (2006), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição crítica do conteúdo. A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos

relativos às condições materiais e históricas de produção de informação, inferência esta que recorre a indicadores tanto quantitativos como qualitativos. Como afirma Chizzotti (2006, p. 98), “o objetivo da análise de conteúdo é compreender criticamente o seu sentido, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas”.

Denzin e Lincoln (2000) enfatizam o papel do caráter crítico da pesquisa, considerando que a produção da “política dura” se dá sob forte tensão e disputas de espaços políticos no cerne do poder estatal. Com as políticas sociais voltadas para o esporte e o lazer não seria diferente, pois se por um lado sofre ataques diretos por parte dos setores conservadores ligados ao esporte de alto rendimento e espetáculo, por outro, sempre teve como pilar de sustentação políticas assistencialistas e de massa que na ordem dos dias vislumbram o lazer e o esporte de recreação como algo supérfluo e cabível de políticas precárias e sazonais.

A “Constituição Cidadã”, ao inserir em seu texto deveres do Estado no que concerne à afirmação do Esporte e do Lazer como direitos, criou as condições legais para que o poder público viesse a ser o protagonista, por meio de programas e ações, de políticas públicas sociais que garantissem a fruição e apropriação crítica destas práticas sociais, como parte integrante do patrimônio cultural da humanidade (DENZIN; LINCOLN, 2000, p. 65).

Contraditoriamente às expectativas geradas pelo texto constitucional, vivíamos, já naquela época, sob a égide do mercado, no qual também o acesso ao esporte e ao lazer deveria ser mediado por esta esfera, não como direito, mas vinculado à concepção de um serviço social competitivo. No campo do esporte e do lazer almejava-se o rompimento do alinhamento estatal com os setores conservadores e privatistas, alçando e consolidando estas manifestações culturais humanas à condição de direitos. Também teve como horizonte a formulação de posições que qualifiquem as relações entre Estado e Sociedade Civil mediadas pelo Esporte e pelo Lazer, assim como a intervenção na realidade concreta com a perspectiva do projeto histórico emancipatório.

Contraditoriamente às expectativas geradas pela Constituição, vivíamos sob a égide do mercado, no qual também o acesso ao esporte e ao lazer deveria ser mediado por esta esfera, conforme apresenta Mascarenhas (2008).

O esporte e lazer que, no modelo de Estado Social, figuravam como direitos sociais – digo figuravam porque, na verdade, nunca foram efetivamente universalizados -, nesse Estado Liberal são transmutados em serviços sociais competitivos – o (ex) cidadão, agora diante do contexto da empregabilidade, não mais é entendido no âmbito da teoria do capital humano pois o Estado não mais se ocupa da produção e reprodução da força de trabalho e, assim, é colocado na própria esfera do indivíduo que deve cuidar da sua empregabilidade. Diante das novas relações concorrenciais do mercado, vê-se obrigado a buscar o esporte e o lazer no mercado, inclusive para ampliar suas condições de empregabilidade (MASCARENHAS, 2008, p. 103).

Criado no Governo FHC⁴, o Conselho Nacional de Esporte⁵ é uma instância política na qual preponderam pautas vinculadas às frações conservadoras do Esporte, que o hegemonizam não só quantitativamente, assim como nas proposições e homologações, esvaziando assim, um possível espaço de socialização da política com uma correlação de forças amplamente desfavorável às lutas populares e a universalização como direito ao Esporte e ao Lazer.

Adverte-se, assim, para a necessidade de se redobrar a atenção quanto ao poder mistificador do discurso que envolve a esfera do direito ao esporte e ao lazer, pois esse efeito mistificador gera uma ideia de coesão, de consenso, que vem na direção de garantir legitimidade ao conjunto das políticas sociais em curso, no país. Apagam-se as fronteiras entre esquerda e direita, progressistas e tradicionais, críticos e conservadores, socialistas e liberais etc., forja-se uma pseudo-coesão, um consenso, que acaba contribuindo com a legitimação das

⁴ Decreto 4.201, de 18 de abril de 2002.

⁵ Composto por 22 membros, a saber: Ministro de Estado do Esporte, Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social, Secretaria do Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, Representante do Comitê Olímpico Brasileiro – COB, Representante do Comitê Paraolímpico Brasileiro – CPB, Representante da Comissão Nacional de Atletas – CNA, Representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Esporte e Lazer, Representante dos Secretários e Gestores Municipais de Esporte e Lazer, Representante dos Clubes Sociais, Representante do Conselho Federal de Educação Física – CONFEF, Representante do Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte – CBCE, Representante da Comissão Desportiva Militar Brasileira – CDMB, Representante da Organização Nacional de Entidades Nacionais Dirigentes de Desporto – ONED, Representante da Confederação Brasileira de Futebol – CBF, e Seis Representantes do Desporto Nacional.

políticas sociais em curso (MASCARENHAS, 2009, p. 97-98).

A garantia dos direitos à prática e à fruição do esporte e do lazer, deve ser materializada pela perspectiva emancipatória, não por eventos nem por abstrações mistificadoras, tais como “inclusão social”, “ferramenta para a paz”, “educação para a cidadania”, “qualidade de vida”, “desenvolvimento humano”, tampouco por este pretenso, difuso e controverso “legado social”, astutamente agregado à justificativa social dos Megaeventos esportivos, mas por políticas públicas oriundas dos direitos sociais da nossa Constituição.

PPA e seus Desdobramentos sobre o PELC: Caracterização Orçamentária 2008-2011 e 2012-2015

No que tange as políticas sociais de esporte e lazer, é importante registrar que nesta arena de disputas pelo fundo público no interior do PPA e tomando como referência o cenário histórico e político que envolve tais disputas, é necessário ressaltar que dentro dele já estão estabelecidos projetos que detêm maior prioridade na sua realização. As políticas públicas voltadas para o esporte recreativo e o lazer, assim como os demais setores das políticas sociais, sofrem os impactos das políticas fiscais e econômicas implementadas pelos governos.

A retórica da eficiência administrativa vem justificando a minimização do Estado, num cenário de crescente pobreza, absoluta e relativa, cujo avanço da ofensiva neoliberal imprime um papel para o Estado, mínimo para o social e máximo para o capital (NETTO, 1999). E neste sentido, é de suma importância lembrar que mesmo com as mudanças organizativas internas no PPA a partir de 2012, para um tido PPA “menos gerencial”, ficamos atentos sempre ao resultado final. Um PPA gerencialista e

outro mais preocupado com a gestão social, de nada adianta se ao final tivermos apenas uma peça de ficção administrativa, ou seja, muda-se o instrumento, mas os resultados se mantêm os mesmos ou até agravam-se. Por de trás do discurso da eficiência no uso dos recursos públicos o que se tem efetivamente visto é a submissão dos interesses públicos diante do capital, que de acordo com Mandel (1985, p. 339), “exerce forte pressão para interferir não somente no planejamento econômico do Estado, como também para aumentar a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos”.

No caso do PELC, a analogia se vale pelos vultuosos recursos que são destinados para a infraestrutura esportiva, como reformas e construções de estádios em pequenos e médios municípios, mantendo a lógica de transferência do fundo público para os interesses do capital, privatizando e terceirizando serviços. Ainda de acordo com Mandel (1985), há uma tendência inerente ao capitalismo tardio à incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às “condições gerais de produção” que os financia direta e indiretamente. Ainda de acordo com o autor, sem essa “socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho” (MANDEL, 1985, p. 336)

Assim, de acordo com Oliveira (1998), o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. Ressalta-se que a “formação da taxa de lucro passa pelo fundo público o torna um componente estrutural insubstituível” (OLIVEIRA, 1998, p. 21). Para Oliveira (1998), houve um razoável aumento dos investimentos públicos nas

políticas sociais, corroborando com o novo padrão de financiamento público que questiona a participação do fundo público na produção de valor, no processo de reprodução do capital.

O fundo público, que tem crescido e não diminuído, vem se configurando como um suporte estrutural do processo de acumulação do capital, operando no circuito do valor, por meio de sua repartição (entre lucro e juro, por exemplo), da aceleração ou interferência na rotação do capital (realização do valor), e da gestão de contratendências à operação da queda tendencial da taxa de lucros, tendo em vista amortecer/controlar os ciclos de crise. Contudo, esse lugar do fundo público no circuito do valor é a expressão mais contundente da contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção (BEHRING, 2011, p. 96).

No caso da política social que arrola o PELC podemos considerar que os recursos do fundo público são direcionados de forma mimetizada por ações de financiamento na sua maioria em grandes obras públicas operacionalizadas pelo capital, terceirizações e prestações de serviços pelos grandes interesses burgueses de acessar os recursos públicos, materializando-se como coloca Oliveira (1998, p. 38), em uma “disputa de classes, onde existem contradições, que fazem com que haja concessões para as classes em disputa, ainda que de forma desigual”, como é o caso da priorização de determinadas ações do PELC em detrimento de outras.

Na esfera pública, as classes são expressões coletivas e sujeitos da história, mas modifica-se a relação entre elas. Temos, nesse contexto uma miríade de arenas de confronto e negociação, gerando uma crescente autonomia relativa do Estado diante dos interesses privados. Assim, a direita neoliberal quer acabar com essas arenas, para criar um espaço para um Estado mínimo, numa clara tentativa de fazer com que o fundo público atue apenas como pressuposto do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 177).

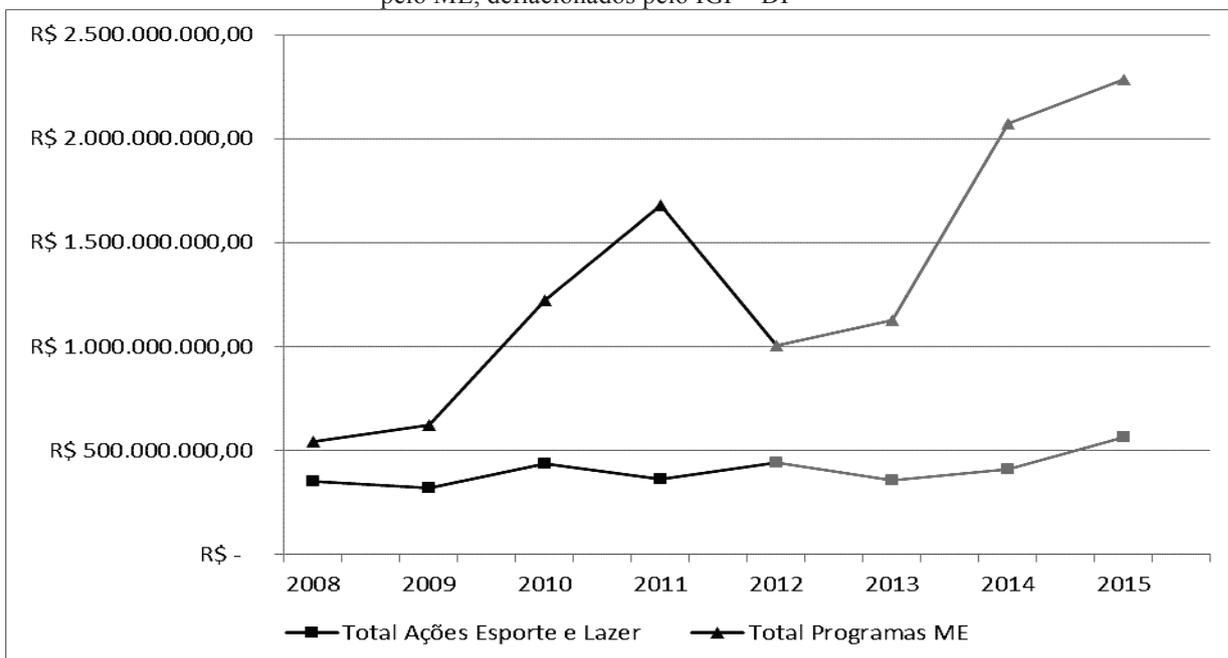
Neste sentido, procuramos apresentar como tem se comportado o financiamento das políticas sociais voltadas para o esporte e o lazer no âmbito do Ministério do Esporte. Inicialmente será apresentado um quadro comparativo dos recursos destinados

às ações denominadas de esporte e lazer e o montante geral do Ministério do Esporte que envolvem o esporte de alto rendimento e o PST.

Na série que se segue será possível verificar com maior detalhamento todas as ações do ME, e com mais precisão os recursos destinados ao PELC, que envolvem as ações de formação, para a terceira idade, pesquisa e construção de equipamentos públicos. Somente a partir deste detalhamento é possível definir de que forma se materializa a disputa pelo fundo público. Foi possível verificar que o fundo público vem paulatinamente sendo pressionado como uma peça fundamental na lógica da reprodução do capital. Mesmo no caso do PELC, esta tensão não diminui, pois notou-se que de forma pontual exacerbou-se a interferência dos anseios por mais e mais aporte de recursos públicos, com o objetivo, como já foi apontado aqui, de ampliar a taxa de lucro por meio do fundo público.

Na sequência será possível verificar de forma mais detalhada os direcionamentos adotados para os recursos públicos e sua interlocução com os interesses públicos e privados ao longo de duas gestões federais. Registra-se inicialmente abaixo o quadro avaliativo e de acompanhamento da evolução do financiamento das políticas de esporte e lazer e o montante total de todos os programas do ME entre 2008 e 2015.

Gráfico 1 - Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional - por ação e por Programa. O cinza claro representa o novo modelo de PPA (2012-2015). Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP - DI



Fonte: Elaboração própria Baseada no Portal da Transparência.

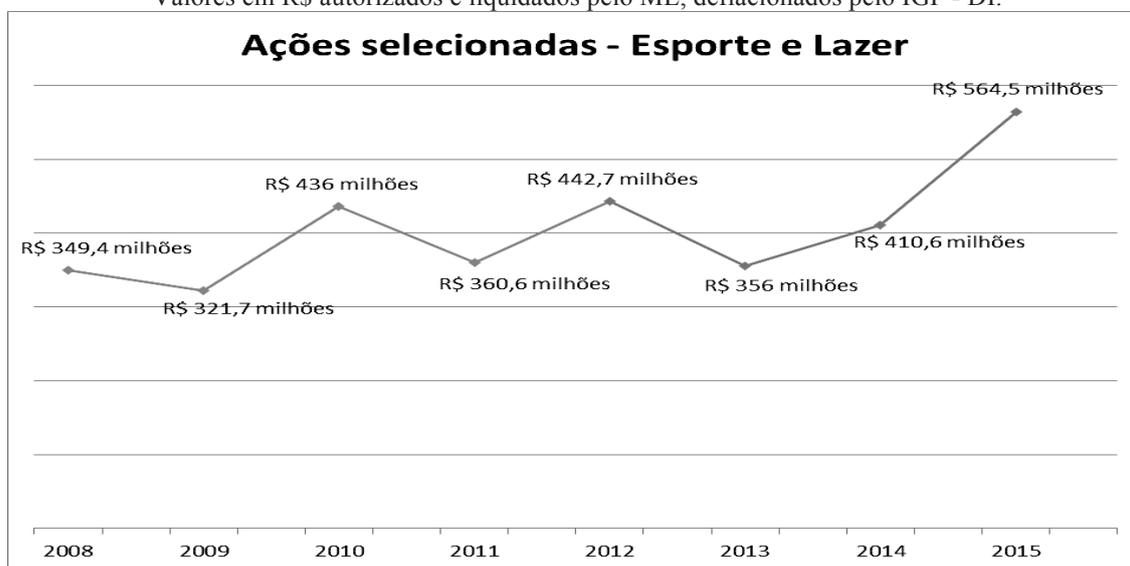
É possível verificar que houve ampliação do orçamento do ME para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o esporte. No caso específico do PELC percebe-se uma evolução bastante tímida, se comparada as outras ações do ME. Verifica-se também não apenas a falta de ampliação nos recursos voltados para o esporte recreativo e o lazer, bem como, nota-se os picos de financiamento diante dos grandes eventos esportivos. Ressalta-se especificamente o ano de 2011, onde fazia-se a véspera dos Jogos Olímpicos da Inglaterra; e também o ano de 2015 onde em 2016 serão realizados os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Mesmo com a mudança no modelo do PPA 2012-2015, o que se nota é que a forma de conduzir os recursos do fundo público mantém-se a mesma, ou seja, as “torneiras” dos recursos públicos são largamente abertas diante de eventos pontuais e grandiosos, como é o caso dos megaeventos esportivos. Cai por terra o discurso do Ministério do Planejamento que

afirma que o objetivo geral das mudanças no PPA 2012-2015 foi proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano.

Com a nova configuração do PPA a partir de 2012, pode-se ver claramente que a política ainda não se ajustou às propostas do novo Plano, pois em grande medida houve mudanças abruptas na frequência e formas de dispor do recurso público para o PELC.

Vejamos abaixo:

Gráfico 2 - Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional - por ação e por Programa. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP - DI.



Fonte: Elaboração Própria baseada no Portal da Transparência.

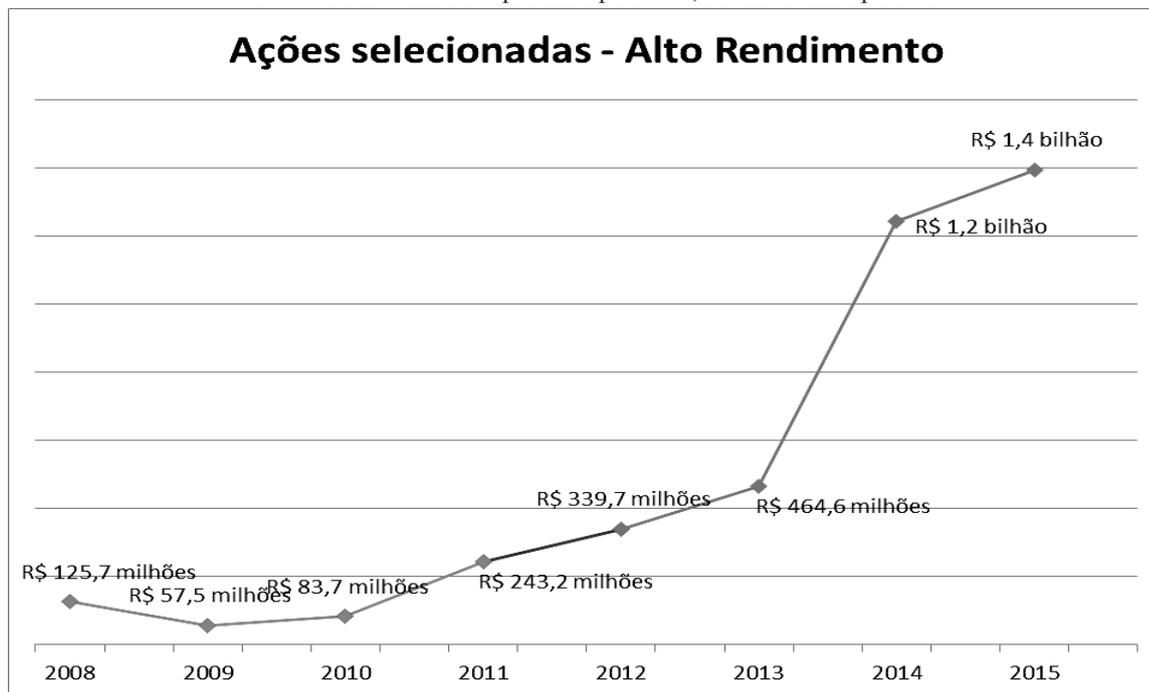
A apresentação do gráfico mostra que o financiamento do PELC sofre também com as intempéries políticas, onde este não tem a função precípua de formar atletas de alto rendimento, mas vincula-se a ideia de esporte como forma de ascensão social. Neste sentido, o gráfico dá um grande salto em termos de investimento da política no ano de 2015. Obviamente a primeira ideia que vem à cabeça é o fato de uma evolução natural nos financiamentos de políticas públicas para o esporte tendo em vista a grande demanda por estas políticas principalmente para a significativa parcela da população que não tem acesso à prática do esporte recreativo e do lazer. Mas vale ressaltar que historicamente esta regularidade ou ascensão não condizem com o financiamento das

políticas voltadas para esta rubrica. Ou seja, temos acompanhado na verdade uma grande incongruência entre o discurso e a ação, tendo em vista que em tempos anteriores esta mesma irregularidade se fez presente. Sendo assim, não é possível afirmar com absoluta certeza que o financiamento das políticas de esporte recreativo e lazer se manterão no patamar que estão hoje, e mais ainda, se analisarmos comparativamente é possível verificar que estas políticas recebem uma quantidade infinitamente menor de recursos que os programas voltados para o esporte de alto rendimento.

Veremos no gráfico abaixo o salto no montante total de recursos voltados para o esporte de alto rendimento, principalmente nos dois anos anteriores aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. O que chama a atenção é o fato da descontinuidade, pois quando se apresenta um planejamento estratégico a longo prazo não é possível, como no ano de 2009, gastar-se 35,9 milhões e no ano de 2015 gastar-se 1,2 bilhão para o esporte de alto rendimento. Mesmo que a justificativa seja dada em torno dos Jogos Olímpicos, não é possível imaginar uma política séria que tenha tantas variações, isto afeta diretamente a formação de uma cultura esportiva sólida, onde ficamos sempre à mercê de resultados esportivos pontuais, desconsiderando que mais além de resultados esportivos, precisamos proporcionar o acesso ao esporte de forma democrática e constante, antes e depois dos grandes eventos esportivos.

Financiar o esporte de alto rendimento é compreender que esta manifestação da cultura corporal organiza-se e espelha-se a partir da própria configuração societária que vivemos. Legar ao esporte de alto rendimento um tratamento diferenciado diante de grandes eventos mundiais e logo após esvaziá-lo de sentido mostra outros interesses por parte do poder público na materialização desta política pública.

Gráfico 3 - Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – por ação e por programa. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP – DI



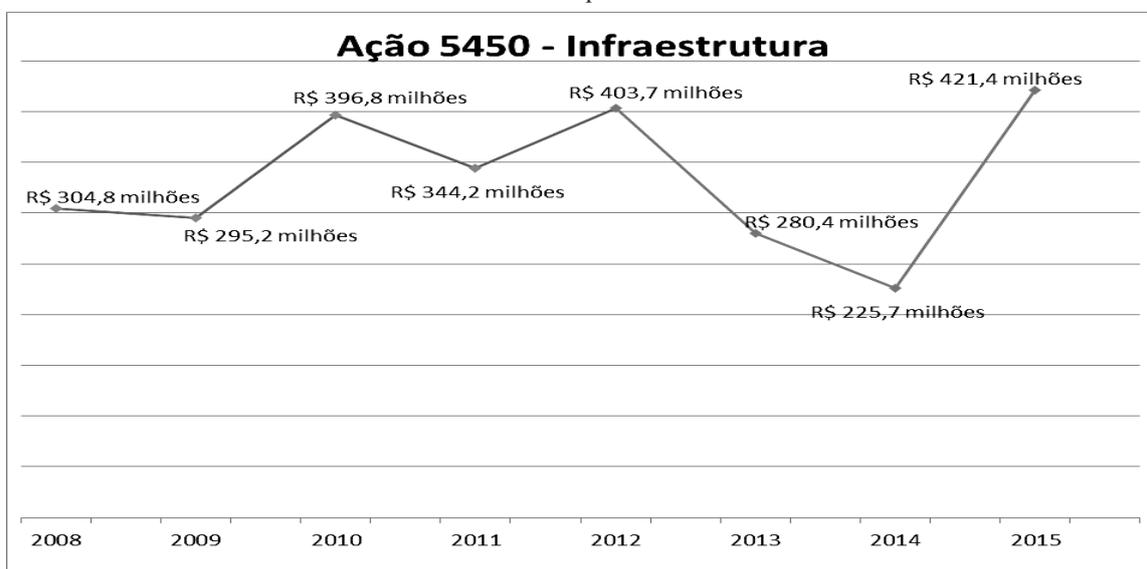
Fonte: Elaboração Própria baseada no Portal da Transparência.

Outra situação que nos chamou a atenção foi o caso da Ação 5450 que prevê a Implantação e Modernização de Infra-Estrutura Esportiva para Esporte Recreativo e Lazer que acompanha a implantação de políticas públicas voltadas para a construção física de equipamentos públicos, onde identificamos que esta tem se voltado muito mais para ações pontuais e físicas de grande estatura do que propriamente uma gestão voltada para os espaços públicos acessíveis à toda população. Isto fica bem claro quando abordamos os recursos que são destinados ao esporte recreativo e o lazer, pois em grande medida o que visualizamos é a destinação orçamentária voltada quase que em sua totalidade para o financiamento de grandes obras esportivas como reforma de estádios e ginásios, que são destinados na maioria das vezes a grandes eventos esportivos. Outra situação que chama bastante a atenção é o fato desta ação ser a mais proeminente em termos de captação de recursos, desconsiderando que o PELC tem em sua essência a valorização da cultura local, os pequenos eventos, os festivais esportivos

populares, o incremento e financiamento de ações locais de pequeno porte. O que se nota é que há um claro desvio destes recursos para grandes obras que historicamente tem demonstrado que ações desta estatura se perdem no desvio e na corrupção envolvendo agentes públicos.

O gráfico abaixo contribui para a compreensão desta evolução no orçamento do ME. Os recursos voltados para infraestrutura esportiva consomem a quase totalidade dos recursos destinados para o esporte recreativo e lazer. Vejamos abaixo:

Gráfico 4 - Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – para infraestrutura. Ação 5450: Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP - DI.



Fonte: Elaboração Própria baseada no Portal da Transparência.

A construção e reforma dos aparelhos públicos são fundamentais para possibilitar o acesso da população às políticas públicas de esporte e lazer, mas não menos importante é o investimento maciço em formação de agentes sociais de esporte e lazer bem como o apoio direto aos projetos desenvolvidos por meio das prefeituras que necessitam de recursos para a ação direta nas suas mais distantes localidades. Com isso queremos dizer que o PELC talvez se faça mais com projetos de valorização da cultura local do que com a construção de estádios de futebol e centros esportivos complexos.

O que acompanha esta preocupação é a ligação direta destes recursos com interesses escusos de políticos e empresários, pois em grande medida o que temos acompanhado junto à arena que constitui os megaeventos esportivos, são os desvios recorrentes de recursos públicos que envolvem obras superfaturadas e desvios de recursos públicas para interesses do capital privado. Neste sentido, de acordo com Mandel (1985) o capital estatal funciona como um esteio do capital privado, resolvendo as “dificuldades” do capital, proporcionando oportunidades em grande escala para “investimentos lucrativos” desse capital em grandes obras. Há também de acordo com Mandel (1985, p. 341), “a pressão geral no sentido de um controle maior de todos os elementos do processo produtivo e reprodutivo, quer diretamente exercido pelo capital ou indiretamente pelo Estado capitalista tardio, é uma consequência inevitável da dupla necessidade de evitar que as crises sociais ameacem o sistema e de proporcionar garantias econômicas ao processo de valorização e acumulação do capitalismo tardio.

Caracterização Orçamentária do PELC: 2008-2015

Dentro da lógica que temos acompanhado que envolve a transferência de recursos públicos para a implantação de políticas públicas em nosso país, não é difícil perceber as nuances e as intempéries que estas sofrem. A destinação de recursos para um determinado programa pode ter uma maior regularidade ou menor, isto vai depender da proeminência política ou não do programa que está em jogo. Vai depender também da organização de setores da sociedade que pressionam para a liberação de recursos para uma determinada rubrica.

O que nos chamou a atenção inicialmente foi que o investimento em infraestrutura tem superado e muito o investimento em ações voltadas para a intervenção do PELC nos

Núcleos de Esporte e Lazer. Queremos dizer com isso que como já foi afirmado anteriormente, o PELC é um programa que se diferencia muito dos outros dois programas principais do ME, primeiro porque o seu ponto de partida é sempre as práticas corporais já constituídas nas comunidades locais, ou seja, o PELC permite que a organização local seja o fio condutor da política e não o contrário como temos visto na história recente das políticas de massa no Brasil.

No caso do PELC, mesmo havendo a necessidade de uma infraestrutura mínima, o que percebemos é uma confusão quanto ao papel das políticas de esporte recreativo e lazer no Brasil, que em grande medida acabam copiando a lógica das políticas dos mega eventos esportivos. A Ação 5450 traduz bem esta visão, pois demonstra de forma muito clara que mesmo nos pequenos municípios brasileiros a lógica da construção de grandes equipamentos públicos se sobrepõe à realidade e necessidade da maioria, onde é possível identificar uma maior carência de pequenos e médios equipamentos públicos, como praças esportivas e parques de convivência.

Abaixo apresentamos uma caracterização orçamentária mais detalhada do PELC conjuntamente com outras ações. Optamos por verificar as ações orçamentárias desde 2008 até 2015. O gráfico a seguir permite visualizar o peso relativo das dotações consignadas nessas ações em relação à dotação total do Esporte Recreativo e Lazer, suas ações respectivas e ainda inserimos para título de comparação o PST.

Ações Orçamentárias - Legendas

2667 – Núcleos de Esporte Recreativo e Lazer

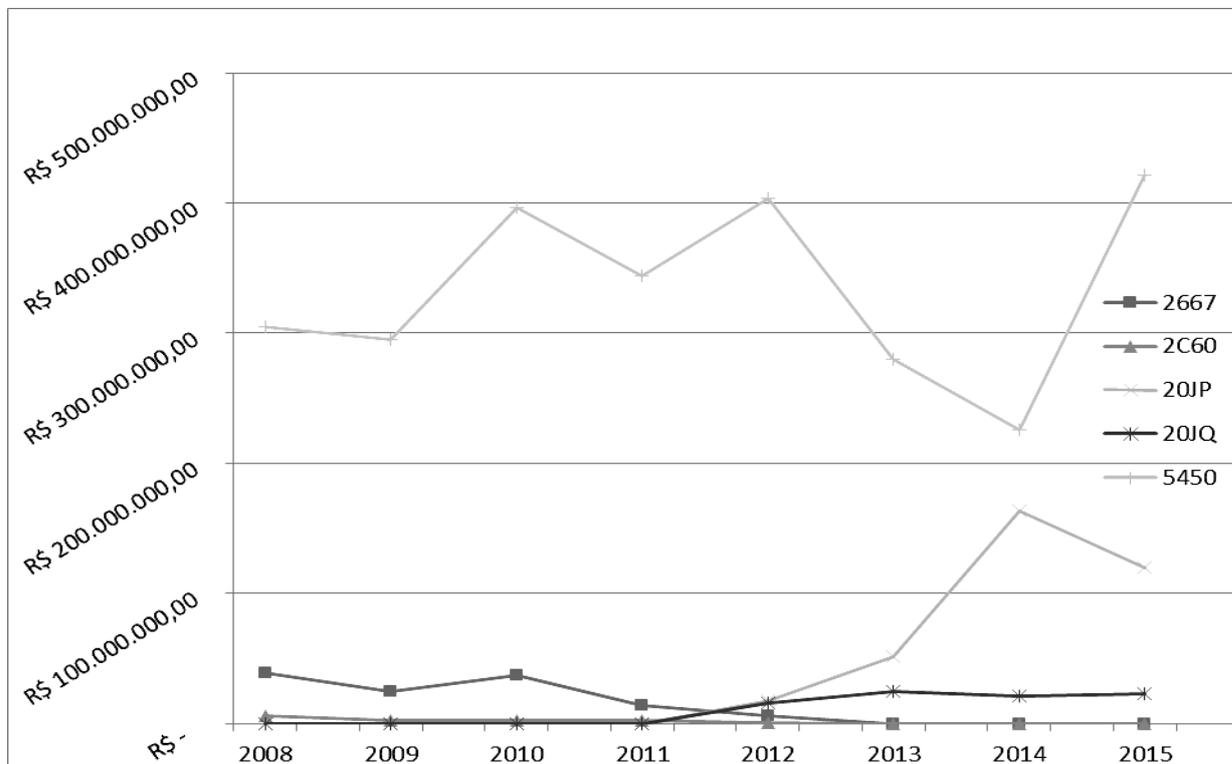
2C60 – Programa Vida Saudável (PELC)

20JP - Programa Segundo Tempo (PST)

20JQ - Realização e Apoio a Competições e Eventos de Esporte e Lazer

5450 - Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer

Gráfico 5 - Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – Ações Orçamentárias para o PELC, Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer e PST. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP - DI.



Fonte: Elaboração Própria baseada no Portal da Transparência.

Outro ponto e não menos importante é o fato de no PELC, e neste caso verificamos um grande paradoxo, a ação que mais capta recursos é a ação 5450, e qual já fizemos referência, que prevê a construção física de estádios esportivos e ginásios e pouco ou nada é possível ver com relação à reforma de quadras pequenas, parques e praças de convivência para as comunidades locais. Assim identificamos uma lógica que é a lógica que tem orientado as políticas de esporte em nosso país, que segue a orientação de grandes construções e grandes investimentos públicos para atender a uma agenda nacional que visa a construção da cultura esportiva começando pelo topo da pirâmide e não pela base. Estádios, ginásios e construções esportivas que envolvem um vultuoso volume de recursos é o que está na pauta dos poderes públicos municipais e estaduais.

É possível perceber que no investimento dos Núcleos de Esporte e Lazer há na verdade um decréscimo, na contramão dos princípios que orientam o próprio PELC, que prevê formação contínua de seus agentes sociais e a valorização da cultura local e suas manifestações. Entendemos que uma grande política não pode se reduzir a grandes construções físicas, mas deve ter a capacidade de compreender a realidade e a real necessidade destas populações considerando que o acesso público e a valorização de praças, parques, quadras esportivas abertas são objetivamente mais interessantes e importantes que a construção ou reforma de um grande estádio de futebol. É esta cultura dos grandes negócios que entendemos ser equivocada e danosa ao erário público, pois atende na maioria das vezes a interesses de “parceiros” privados, destinando recursos públicos para obras que apresentam objetivos duvidosos quanto a sua importância social.

O próprio programa PST vem sofrendo com contingenciamentos, e uma quase apatia orçamentária. A despeito de seus limites conceituais, o PST parece ter perdido forças diante de seus próprios limites. Limites esses que se inserem em sua forma de ver o futuro, pois foi, e é, programa feito e acabado como os velhos programas esportivos de massa apresentados pelo regime militar. Mesmo que de caráter *educativo*, o PST não consegue se livrar de sua sanha populista do “pão com manteiga e leite” para as crianças e os adolescentes marginalizados.

Diante dos grandes eventos esportivos e da lógica de que a política voltada para o esporte no Brasil deve ter como horizonte o seu gasto máximo em construções físicas de grande porte, esta tem sido a tônica na qual nem a política de esporte recreativo e lazer tem escapado, os números revelam que a longa tradição do “concreto e aço” se fizeram valer também neste espaço, pois o envolvimento de grandes recursos e a espúria relação do público com o privado apresentam-se nos contratos para a realização destas obras.

Conclusões

Neste estudo, propusemo-nos a analisar os Planos Plurianuais entre 2008-2015 voltados para o financiamento do esporte recreativo e do lazer, mais especificamente o PELC, que trata exclusivamente destas ações. Ainda realizamos para efeito de maior ampliação desta pesquisa, algumas comparações voltadas ao esporte de alto rendimento e o programa voltado para o esporte educacional denominado de PST.

O que pudemos concluir, inicialmente, é que a política voltada para o esporte recreativo e o lazer perde grande parte de seus efeitos quando se concentra ou concentra grande parte de seus recursos para o financiamento de grandes obras e investe pouco nos programas de base, de formação dos agentes sociais e financiamento de obras de pequeno porte, que tem um efeito de grande importância para as pequenas localidades. Registra-se aqui que o PELC nestes últimos dez anos passou por grandes mudanças conservadoras. O PELC de 2016 não é o mesmo PELC de 2003, ano de sua criação. Houve claramente uma evolução conservadora do modo de pensar o papel deste programa e toda a ordem de mudanças que tomaram de assalto o Estado no que tange os grandes eventos esportivos no Brasil, a partir de 2007, com os Jogos Pan-americanos do Rio de Janeiro.

Ainda nesta linha de raciocínio, vimos que o discurso voltado para este programa segue a lógica do discurso implementado no setor esportivo dos grandes eventos, onde encontram suas justificativas assentadas em uma ação profundamente superficial e mistificadora da realidade. Além de pretenderem retoricamente fornecer respostas colocadas pela questão social, a partir do esporte, usando este como ferramenta de salvação e redenção para os problemas sociais estruturais.

O PELC tentou diferenciar-se naquilo que historicamente temos visto nos programas voltados para o esporte de massa, qual seja, o atendimento com políticas

estanques e reféns da temporalidade político partidária. O PELC inovou e ao mesmo tempo pagou um alto preço por sua opção ideológica, que se funda na auto-organização comunitária e na auto-gestão, instrumentos esses não usuais historicamente na condução das políticas públicas no Brasil.

Neste sentido, o que pudemos verificar foi uma falta de continuidade no seu financiamento e o uso de grande parte de seus recursos, já incorporando a lógica privatista, para o já tradicional gasto público com grandes obras em detrimento da formação humana. Nesse fosso de contradições, o PELC tem sobrevivido ao tempo, às intempéries políticas, e em muitos casos a sua manutenção tem sido via emendas parlamentares – que é bastante temerário –, o que está muito longe do ideal para uma política social deste porte.

Assentado na incerteza do futuro, o PELC tentou se aliar ao desafio de fazer política de forma diferente, de olhar para as populações com respeito e humanidade, de romper com o clientelismo e o paternalismo político tão reinante em nossa sociedade. Seu caráter inovador sofreu com um modo de fazer política que está intrinsecamente preso a nossa própria história de colônia, de dependência, e até porque não dizer da velha relação de Casa Grande e Senzala que está imiscuída na política e no modo de fazer política de nossos políticos.

Desta forma, tanto o PST como as políticas voltadas para o Alto Rendimento são concorrentes do PELC, e deveriam ser ações interligadas auxiliares, recebendo um tratamento paritário e compreendendo a importância que cada uma destas políticas tem para toda a sociedade. Infelizmente o que temos podido acompanhar é uma clara justaposição destas políticas considerando aquilo que já foi afirmado neste texto, pois as fatias do fundo público vão sendo generosamente distribuídas àqueles setores

organizados social e politicamente e até economicamente em detrimento daquelas parcelas pouco organizadas que não dispõem de tal força.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2006.

BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do Capital, Fundo Público e Valor. In: BEHRING, E.; MIOTO, Regina Celia Tamasso; BOSCHETTI, Ivanete e SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos (Org.). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Política Social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 2015.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: Perversa Alquimia. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, 2006. v. 87.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, de 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008. (PPA 2008-2011).

BRASIL. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011.

_____. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015).

_____. **Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento MTO**. Versão 2013. Brasília, 2012.

_____. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015: Módulo de Monitoramento Temático**. Brasília: MP, 2012.

CASTELLANI FILHO, Lino. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org.) **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital**. 193f. Tese (Doutorado). UERJ, Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro. 2015.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. **Manual da pesquisa qualitativa**. Londres: Salva publicação, 2000.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em Educação: métodos e epistemologia**. Chapecó: Argos, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LIÃO JUNIOR, Roberto. **Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer no Governo do Distrito Federal, 1995-1998: Tensões e desafios de um projeto contra hegemônico**. Campinas: [s.n.], 2013. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl. **O Capital** (Crítica da Economia Política). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Livros I, II e III.

MASCARENHAS, Fernando. Políticas sociais, lazer e educação: apontamentos para uma pedagogia crítica. **Revista Corpoconsciência**, São Paulo, v. 11, p. 13-22, n. 2008.

MASCARENHAS, Fernando. O Estado brasileiro e os direitos sociais: o lazer. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão (Org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André: Alpharrabio, 2009. p.95-114.

NETTO, José Paulo. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política de hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultado ou painel de políticas? CONSAD da Gestão Pública, 6. **Anais...** 2013.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, FAAP, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.

Endereço do Autor:

José Montanha Soares
Rua 24 Norte Lote 03 - Apt. 1304 A – Águas Claras
Brasília – DF – 71.916-750
Endereço Eletrônico: zemontanha@outlook.com