

O DIREITO AO ESPORTE: ANÁLISE DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO 2008-2011

Recebido em: 03/05/2013

Aceito em: 17/02/2014

*Fernando Henrique Silva Carneiro*¹
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás – IFG
Goiânia – GO – Brasil

*Fernando Mascarenhas*²
Universidade de Brasília – UnB
Brasília – DF – Brasil

RESUMO: Esta pesquisa teve como objetivo compreender o direcionamento da política esportiva do Distrito Federal, a partir das diferentes dimensões do esporte, tendo em vista o planejamento e o gasto com esporte no período 2008-2011, analisando a possibilidade de sua efetivação como direito social. Ela se caracteriza como qualitativa, sendo um estudo de caso. Como técnica de coleta de dados foi utilizada pesquisa documental, em que foram analisados: o PPA – 2008/2011 e o detalhamento de despesas com esporte do Distrito Federal. Com este estudo foi possível perceber que no planejamento o maior gasto previsto foi com a reforma do Estádio Mané Garrincha e não com os programas da Secretaria de Esporte, já na execução orçamentária, quase metade do gasto foi com atividades meio, sendo que nas atividades fim a dimensão esportiva que mais recebeu recurso foi a do esporte-participação.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Esportes. Atividades de Lazer.

THE RIGHT TO SPORT IN FEDERAL DISTRICT: BETWEEN PLANNED AND EXECUTED

ABSTRACT: This research aimed to understand the direction of the sports policy of the Distrito Federal, from the different dimensions of sport, with a view to planning and to spend with the sport in the period 2008-2011, examining the possibility of its realization as a social right. It is characterized as qualitative, and a case study. As data collection technique was used documentary research, which examined: PPA - 2008/2011 and details of expenditure on sport of Distrito Federal. With this study it was revealed that in planning the biggest expense was provided with the reform of the Mane

¹ Mestre em Educação Física da Universidade de Brasília. Professor de Educação Física no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás. Integrante do Avante - Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade de Brasília.

² Doutor em Educação Física pela Unicamp. Professor na Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, coordenador do Avante - Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade de Brasília e integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa em Esporte, Lazer e Comunicação da Universidade Federal de Goiás.

Garrincha Stadium and not with the programs of the Department of Sports, already in budget execution, almost half was spent with media activities, and activities in order the sporting dimension that received the most feature was the sports-participation.

KEYWORDS: Public Policies. Sports. Leisure Activities.

Introdução

No desenvolvimento de políticas públicas, nem sempre há relação entre aquilo que é planejado e o que é executado, haja visto que a realidade é dinâmica e pode trazer novos elementos. Uma maneira interessante de perceber o que foi realizado é verificar o que foi gasto, pois se não houve gasto com determinada ação (programa/projeto), logo não houve sua execução.

Nesta direção, pode ser que no meio do percurso haja redirecionamento do plano traçado a partir de novas bases. A política esportiva não está de fora deste contexto, ou seja, em um período pode apontar elementos de ruptura e/ou de continuidade. Procuraremos entender estas questões em uma realidade específica, a do Distrito Federal, pois está no centro das decisões políticas brasileiras e por ter atualmente como governador um dos ex-ministros do esporte. Entretanto, olharemos para política esportiva do Distrito Federal, no período 2008-2011, pois é o último ciclo completo do Plano Plurianual (PPA).

Alguns questionamentos nos parecerem importantes no estudo proposto: o que foi planejado e o que foi executado na política de esporte no período 2008-2011? Qual o direcionamento da política esportiva no Distrito Federal, há priorização de alguma das dimensões do esporte? O direito ao esporte, tem se efetivado na política esportiva desenvolvida pelo Distrito Federal?

Assim, buscando responder a estas perguntas, temos como objetivo principal, compreender o direcionamento da política esportiva do Distrito Federal, a partir das

diferentes dimensões do esporte, tendo em vista o planejamento e o gasto com esporte no período 2008-2011, analisando a possibilidade de sua efetivação como direito social.

Delineamento do estudo

Este estudo se configura como uma pesquisa qualitativa sobre a política de esporte no Distrito Federal, se enquadrando enquanto um estudo de caso, vez que terá um determinado elemento da realidade a ser estudado profundamente (TRIVIÑOS, 1987). Teremos como unidade de análise a Secretaria de Esporte do Distrito Federal, por ser o principal órgão que implementa a política esportiva nesta localidade.

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado pesquisa documental. Os documentos analisados foram: o Plano Plurianual do Distrito Federal – 2008/2011 e suas alterações, para apresentar o que foi planejado para a política esportiva no quadriênio supracitado; e o detalhamento de despesas públicas da Secretaria de Esporte, disponível no Portal da Transparência do Distrito Federal, para perceber tanto o que foi planejado ser gasto, quanto o que efetivamente foi gasto com a política esportiva do Distrito Federal no período. Para que os dados sejam tratados, algumas categorias de análise foram importantes: o direito ao esporte, as dimensões do esporte, o planejamento da política esportiva e o direcionamento dos gastos.

Sistematizamos o texto da seguinte maneira, de início discutiremos alguns conceitos, como: as políticas públicas, os direitos, a cidadania, o esporte como direito social, a necessidade de políticas públicas para o esporte, as diferentes dimensões do esporte e a relação entre o direito ao esporte e a cidadania. Logo após, apresentamos um contexto da realidade sócio-político do Distrito Federal. Em seguida, apresentaremos o planejamento da política esportiva no PPA – 2008/2011, finalmente,

faremos o cotejamento daquilo que foi planejado, com o que foi gasto (executado) na política de esporte do Distrito Federal.

Política pública, direitos e cidadania

Percebemos que entender o que vem ser política é crucial para darmos o primeiro passo rumo as próximas discussões. O termo política tem dois significados: um em sentido mais geral que se refere a temas clássicos da política (eleição, voto, partido, parlamento e governo) e outro mais recente e restrito que está relacionado a ação do Estado no atendimento das necessidades sociais (PEREIRA, 2009). Tomaremos por base nas discussões este último, porém, temos claro que o conceito mais geral influencia e é influenciado pelo conceito recente e restrito estabelecendo uma relação dialética.

Nessa direção, partimos da compreensão que a política está envolta por relações contraditórias, pois conforme nos aponta Pereira (2008, p. 166, grifos da autora), ela é:

[...] produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital x trabalho*, *Estado x sociedade* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania.

Esta perspectiva apresenta direção contrária da visão funcionalista do Estado e da sociedade possibilitando análises que abarquem a totalidade contraditória em que a política está envolvida.

O conceito recente e restrito de política tem a conotação de política pública. Sendo que se configura em políticas de ação³, se relacionando não ao que os governos deveriam fazer, mas ao que efetivamente fazem (PEREIRA, 2009).

³ Embora as políticas públicas sejam apresentadas como políticas de ação, a não ação do Estado pode se constituir em uma política pública uma vez que mostra as decisões (não) tomadas. Conforme Pereira (2008, p. 97, grifos do autor), “[...] política pública não significa só *ação*. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência.”
Licere, Belo Horizonte, v.17, n.2, jun/2014

A política pública não pode ser entendida exclusivamente como referência ao Estado já que o público nesse sentido se configura como coisa pública, sendo de todos e para todos. A política pública é “[...] a ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.” (PEREIRA, 2009, p. 94). A “Política pública expressa, assim, a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos.” (PEREIRA, 2008, p. 174). Por esse viés, não é apenas o Estado que realiza políticas públicas, por isso é importante o controle democrático⁴.

Pelo caminho que estamos seguindo, a política pública está relacionada a um conjunto de decisões e ações que são fruto da relação entre Estado e sociedade. Assim, a política pública apresenta algumas características:

- a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública [...] sob o controle da sociedade.
- b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. [...]
- c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governos.
- d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada [...] (PEREIRA, 2009, p. 95-96).

Chama-nos atenção esta sistematização sobre as características da política pública por apontar o que ela vem a ser e o que não é política pública, pois muitas vezes vemos o termo utilizado de maneira errônea em que tudo parece ser política pública. Outra questão é que nem sempre as políticas públicas são realizadas com esta

⁴ “Por *controle social* entende-se o controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade, por oposição ao termo *controle social* que, em sua formulação original, do sociólogo Émile Durkheim, significa o controle do Estado sobre os indivíduos.” (PEREIRA, 2009, p. 95, grifos da autora)
Licere, Belo Horizonte, v.17, n.2, jun/2014

caracterização, sobretudo, no que perpassa a utilização do Estado para interesses particulares.

As políticas públicas buscam atender as necessidades sociais, no entanto isso deve estar associado a uma decisão coletiva relacionada aos princípios de justiça social. Estas necessidades sociais só são atendidas a medida que são materializadas como política públicas por meio de programas, projetos e serviços sociais (PEREIRA, 2009).

Nessa direção, os direitos sociais são o foco das políticas públicas, devendo assim fazer com que eles sejam realizados. “Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam, e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo o princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais – que se guiam pelo princípio da *liberdade*.” (PEREIRA, 2008, p. 102, grifos do autor).

Vinculado a essa compreensão está a aceção de que os direitos estão associados à cidadania.

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. (MARSHALL, 1967, p. 76)

No mesmo sentido, sociedades diferentes atribuíram direitos e deveres diferentes aos seus cidadãos, bem como no entendimento sobre igualdade. Barbalet (1989, p. 11) traz que cidadania “Define os que são e os que não são membros de uma sociedade comum”. Contudo, a cidadania é fruto de um desenvolvimento sócio histórico, posto que “[...] não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de

longa duração.” (COUTINHO, 2005, p. 2). Nessa perspectiva, Coutinho (2005, p. 2) aponta uma conceituação de cidadania com maior profundidade que aquela apresentada por Marshall (1967) e Barbalet (1989), ou seja,

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Destarte, Marshall (1967) analisou o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, apontando gerações de direitos⁵: civil, político e social. Na atualidade se fala também em direitos difusos.

- a) Os **direitos civis** são compostos por “[...] direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça.” (MARSHALL, 1967, p. 63). Eles foram os primeiros a serem conquistados no século XVIII, quando o Estado era absolutista e arbitrário. É importante destacar que “[...] os direitos civis admitem a desigualdade social, a dominação de classe, a escravidão, a colonização, o domínio da dimensão econômica sobre as dimensões política e social [...]” (PEREIRA, 2008, p. 104).
- b) Por **direitos políticos** “[...] se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo.” (MARSHALL, 1967, p. 63). No século XVIII, os direitos políticos eram deficientes de distribuição e não de conteúdo. O direito de voto era monopólio de alguns grupos. Entretanto, sua formação começa no século XIX,

⁵ É importante deixar claro que as gerações de direitos se deram de maneira diferente no contexto brasileiro e em outros países.

[...] quando os direitos civis ligados ao *status* de liberdade já haviam conquistado substância suficiente para justificar que se fale de um *status* geral de cidadania. E, quando começou, consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população. (MARSHAL, 1967, p. 69)

- c) Os **direitos sociais** se referem “[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p. 63-64). Eles surgiram no século XX, estando referenciados no princípio da igualdade. Os direitos sociais estão diretamente ligados às necessidades humanas.
- d) Os **direitos difusos** se associam a questões como solidariedade, ecologia e fraternidade, ganhando visibilidade recentemente. Pereira (2008, p. 105-106) afirma que

Tais direitos refletem, ainda, as novas realidades que afetam o planeta e as transformações globais, requerendo solidariedade e fraternidade entre os povos como princípios básicos. Contudo, em tal categoria é difícil demarcar os titulares e a instituição que os defenderá, posto que nela se insira toda a humanidade com as suas divisões nacionais. Entre esses direitos podem ser mencionados: a paz, a autodeterminação dos povos, o meio ambiente saudável e a preservação do patrimônio cultural da humanidade.

A concretização da cidadania se vincula intrinsecamente aos diferentes elementos dos direitos. Assim, direitos individuais e sociais estabelecem uma relação dialética. “[...] a cidadania acabou por constituir uma fusão entre os direitos individuais e sociais, em que os direitos civis constituem a base de sustentação e de ampliação dos direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles.” (PEREIRA, 2008, p. 106).

É preciso ter claro que a luta pelos direitos é resultado de uma histórica batalha social que se caracteriza por uma relação entre concessão e conquista, haja visto que no tempo de longa duração resultou na incorporação de direitos a legislação. “Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais.” (COUTINHO, 2005, p. 5). Deste modo, antes de ser um direito positivo, a realidade apresenta questões que se materializam em direitos. De tal modo, a conquista por direitos não se deu de maneira abrupta, mas é construído de lutas sociais.

Assim, consideramos a cidadania não como algo outorgada definitivamente, mas sim fruto de uma luta permanente, sobretudo das classes trabalhadoras visando a incorporação de direitos, em processos históricos de longa duração. Estamos falando da capacidade conquistada por todos os indivíduos e grupos sociais de disporem dos bens socialmente produzidos, possibilitando uma vida onde o acesso às criações artísticas, científicas, do plano da subsistência material não seja privado a pequenos grupos. (MELO, 2004, p. 108)

Podemos perceber uma vinculação entre o que é apresentado por Coutinho (2005) como cidadania e o que é pontuado por Melo (2005), em que se vislumbra a cidadania como a apropriação do que tem sido produzido pela humanidade.

Buscamos apontar que há uma relação direta entre o que é apresentado como cidadania, direitos e políticas públicas, pois estas devem ser implementadas tendo em vista os direitos, sobretudo os sociais, já que buscam atender as necessidades sociais. Nesse interim, quanto mais os direitos são atendidos, mais a cidadania é efetivada, por isso é tão importante a luta pela cidadania, pelos direitos e pelas políticas públicas.

A partir desta discussão mais geral, sobre cidadania, direitos e políticas públicas, passaremos para discussão específica do direito ao esporte e a necessidade de políticas públicas para sua efetivação.

O direito ao esporte no contexto das políticas públicas

Em relação ao esporte no Estado brasileiro, Castellani Filho (2007, p. 3) nos diz que “[...] a presença do Estado brasileiro nas questões do esporte é incontestável e pode ser constatada na própria história da organização social e política do país”. Há dois conjuntos de documentos legais que apresentam diretrizes e bases para a realização do esporte nacional.

O primeiro documento é do início de 1940, no momento do Estado Novo com o decreto-lei n. 3.199/41 que buscava disciplinar o esporte brasileiro. “Tal procedimento acabou detonando uma linha intervencionista de natureza conservadora, graças ao seu caráter tutelar.” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 3). Associados a disciplina, estavam interesses *economicistas* – interesse de melhorar a aptidão física da população bem como do trabalhador – e *politicistas* – desenvolvimento do civismo e patriotismo dos brasileiros. Esta normativa vigorou no cenário esportivo brasileiro durante 34 anos, sendo consolidada com a lei n. 6.251/75 e regulamentada pelo decreto n. 80.228 de 1977. Estas reformulações da década de 1970 mantiveram o cerne do que estava no decreto de 1941 (CASTELLANI FILHO, 2007).

O segundo conjunto de documentos que direcionaram a política esportiva do Brasil foram a Lei Zico (lei n. 8.672/93 e decreto n. 981/93) e a Lei Pelé (lei n. 9.615/98 e decreto n. 2.574/98). Apoiado em Linhales, Castellani Filho (2007, p. 3, grifos do autor) afirma que essas leis deram margem

[...] a um processo de mudança dirigido fundamentalmente pelo confronto entre os interesses *liberalizantes*, que buscavam autonomia de mercado para o esporte, e os *conservadores*, que entendiam essa liberalização como uma ameaça ao poder constituído oligarquicamente.

Assim, desde os anos 1940, haviam interesses economicistas e politicistas, já na década de 1990, haviam conflitos entre os liberalizantes e os conservadores

(CASTELLANI FILHO, 2007). Dessa forma, nos chama atenção nessa trajetória da política esportiva nacional, o fato do esporte não ser visto como uma necessidade, ou mesmo um direito social, e “[...] tampouco o Estado como mediador e ponto de equilíbrio entre os interesses antagônicos existentes no setor esportivo” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 4).

Na contramão destas políticas para esporte brasileiro, temos o lazer como um dos direitos sociais na Constituição de 1988⁶. O lazer tem o esporte como um de seus conteúdos. Assim, ele também é um direito social na dimensão do esporte de participação, uma vez que o próprio texto constitucional utiliza a diferenciação de esporte cunhada por Tubino (1992), a saber, esporte-educação, esporte-participação ou popular e esporte-performance ou de rendimento⁷.

Contudo, está classificação das dimensões do esporte proposta por Tubino (1992) não é consensual entre os autores do campo da Educação Física. De acordo com Bracht (2011), haveriam apenas duas dimensões. A primeira, esporte de alto rendimento ou espetáculo, estabelece relação direta com a mercadorização do esporte, caracterizado pela profissionalização dos dirigentes e administração empresarial, voltado para a seletividade e busca de resultados. Já a segunda, o esporte como atividade de lazer, não é homogêneo, pois sofre a influência do esporte de alto rendimento, mas diverge em relação a aspectos formais e também no sentido interno das ações. Assim, toda prática esportiva é educativa, sendo que o esporte que acontece no ambiente escolar vincula-se

⁶ A Carta Magna do Brasil, no artigo 6º apresenta que 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).” (BRASIL, 1988)

⁷ O *Esporte-educação* é aquele que tem como conteúdo um fundamento educativo, presente sobretudo instituição escolar; o *Esporte-participação* ou *popular* é aquele que está circunscrito no tempo livre (lazer), estando relacionado ao prazer e ao bem estar; e o *Esporte-performance* ou *de rendimento* é praticado por um seletivo grupo (os talentos esportivos), não estando relacionado aos preceitos democráticos, é ele que possibilita os espetáculos esportivos (TUBINO, 1992).

a uma das duas dimensões assinaladas, notadamente, ao esporte de alto rendimento (BRACHT, 2011). Mesmo tendo claro esta ressalva, para fins deste estudo, adotaremos a classificação proposta por Tubino (1992), pois é aquela que está na base dos documentos legais relativos ao setor, tanto na esfera federal como no âmbito do Distrito Federal.

No que tange a luta pelo direito ao esporte, Oliveira e Húngaro (2008, p. 41) nos demonstram uma contradição: “[...] diferentemente do processo que culminou na inclusão de outros direitos junto à Constituição, nem o esporte nem o lazer, correspondem as reivindicações históricas da classe trabalhadora”. Isso se dá porque os trabalhadores lutam pela redução do tempo de trabalho, mas não reivindicam práticas de lazer, nas suas mais variadas formas, como apontam os estudos de Mascarenhas (2007) e Amaral (2006). Torna-se, então, um desafio ainda maior pensar na concretização do direito ao esporte e lazer.

Em contrapartida ao entendimento do esporte como direito social, no artigo 217 da referida Constituição, o esporte é apresentado não como direito social, mas como direito individual. Nesse sentido, o Estado se exime da responsabilidade de intervir diretamente sobre o esporte, colocando esta responsabilidade sobre os indivíduos, ou seja, o Estado deve fomentar, mas não tem a obrigação de garantir o acesso.

Art. 217. É dever de o Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

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

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

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. (BRASIL, 1988)

Tem-se que o esporte educacional deve ter destinação prioritária de recursos financeiros. Já no artigo 24, o esporte juntamente com a educação, cultura e ensino é apresentado numa perspectiva descentralizada, ou seja, em que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios podem legislar sobre ele. Entretanto, o que tem se visto é a descentralização em direção ao “terceiro setor”.

Bonalume (2010, p. 59) faz uma indagação ao tratar do direito ao esporte e lazer que nos parece muito pertinente: “Se os direitos ao esporte e ao lazer estão contidos, inclusive no texto constitucional, por que continuam sendo negligenciados?”. Para além deste questionamento, ela aponta algumas causas para essa negligência:

- a. a falta de consciência desses direitos;
- b. a responsabilidade individual e/ou coletiva insuficiente, no cenário social para garantia dos mesmos;
- c. exclusão de muitos das vivências de esporte e lazer, frequentemente gerada pela própria hierarquização das necessidades básicas do ser humano;
- d. falta de programas, espaços e equipamentos para que a população vivencie o esporte e o lazer;
- e. pouca qualificação da gestão para o desenvolvimento de ações qualificadas, participativas, integradas e transparentes;
- f. falta de um sistema nacional que estabeleça pactos, adesões, articulações entre gestores, que atuam em diferentes âmbitos, com competências e papéis definidos, formação adequada e elevação da qualidade das ações; e
- g. falta de financiamento para prover a viabilização das ações de esporte e de lazer, com equidade entre as diversas necessidades e interesses.

Estes nos parecem elementos bastante contundentes para pensarmos na não efetivação do direito ao esporte, mas compreendemos que no atual contexto neoliberal, a descentralização em direção ao “terceiro setor” contribui para que esse direito não se concretize.

Temos clara a importância do esporte enquanto um direito social, embora sua efetivação seja negligenciada pelos fatores supracitados. O consideramos um direito, pois “Inegavelmente, os esportes e as artes possibilitam novas formas de relação com o mundo, sendo tais manifestações parte integrante de um projeto de melhorias das condições gerais de vida” (MELO, 2005, p. 80). Castellani Filho (2008, p. 132) segue Licere, Belo Horizonte, v.17, n.2, jun/2014

na mesma linha de raciocínio, se reportando “[...] ao esporte como direito social já o entendo como construção humana, como produto da atividade humana. O homem produz, dá respostas, com vistas a atender as necessidades sociais estabelecidas ao longo do processo civilizatório”. Em outro momento, Castellani Filho (2007, p. 4) enriquece esse argumento dizendo que identifica o esporte como “[...] parte integrante do patrimônio cultural da humanidade e, como tal, passível – por direito – de ser por ela apreendido”.

Além de o esporte ser compreendido como um direito social, entendemos que seja elemento importante para a cidadania. Sobre esta relação entre esporte e cidadania, Melo (2004, p. 119) nos diz que

Concebemos o acesso/permanência a práticas corporais como dimensão da cidadania, por relacionar-se com a tarefa de socialização da produção humana e não com a apropriação privada ou por pequenos grupos da produção de riquezas, seja material ou cultural. A Educação Física e os esportes se inserem no campo dos bens culturais, indispensáveis a condição de ser cidadão, embora não suficientes. Com isso, o constante evocar de ações cidadãs nesse campo podem estar indicando um esvaziamento da dimensão política da cidadania de enfrentamento da ordem excludente do capitalismo. Assim, de bandeira de luta contra a organização excludente da sociedade capitalista, objetivando denunciar o acesso/permanência desigual aos bens produzidos pela humanidade, bem como sua apropriação privada, a cidadania torna-se simples palavreado vazio.

Desta forma, o esporte é elemento fundamental para a concretização da cidadania, todavia, se fazem necessários outros elementos vinculados aos direitos individuais (civis e políticos) e sociais. “A prática esportiva e o lazer, por si mesmas, não garantem conquista e/ou ampliação de cidadania, nem trarão para a 'sociedade' todos os que estão excluídos dos direitos sociais, uma vez que não são suficientes para, sozinhos, resolverem os problemas sociais.” (BONALUME, 2010, p. 61)

Torna-se importante que o direito social ao esporte seja concretizado por meio de políticas públicas, decerto que “[...] a luta pela existência de políticas públicas de

esportes e lazer com acesso universal a toda produção cultural da humanidade se apresenta como importante bandeira democrática.” (MELO, 2004, p. 120). Dessa forma, podemos perceber que no caso específico do esporte, ele deve se efetivar como direito, sendo necessárias políticas públicas.

Após esta discussão específica do esporte como direito social e sua relação com as políticas públicas e a cidadania, passaremos para uma contextualização do Distrito Federal.

O contexto sócio-político do Distrito Federal

Antes de situar especificamente a política esportiva no Distrito Federal é preciso apresentar o contexto de onde estamos falando. Pois, a política esportiva não pode ser entendida fora da materialidade sócio-política.

O Distrito Federal é uma unidade autônoma da federação, consistindo na sede do governo federal, com seus poderes executivo, legislativo e judiciário. Ocupa uma área geográfica de 5.789,8 Km², estando dividida em 30 Regiões Administrativas, sendo que entre elas está Brasília que é a capital federal (DISTRITO FEDERAL, 2011). O Distrito Federal possui as mesmas competências legislativas reservadas aos estados e municípios e é regido por Lei Orgânica, não podendo ser dividido em municípios.

Brasília foi inaugurada em Abril de 1960, sendo que a população naquele momento do Distrito Federal era de 141.742 habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2011), já no censo de 2010 é apontado que o Distrito Federal tinha 2.570.160 habitantes (IBGE, 2013). Assim, o Distrito Federal em população cresceu mais de 18 vezes no intervalo de 50 anos. Mais um dado interessante é que em 1960, a população do Distrito Federal representava 0,2% da população brasileira, sendo 24,43 habitantes por

quilometro quadrado, já em 2010, a população do Distrito Federal tem 1,4% da população brasileira e tem uma densidade demográfica de 444,07 habitantes por quilômetro quadrado (DISTRITO FEDERAL, 2011). Isso mostra o vertiginoso crescimento do Distrito Federal em poucas décadas de existência.

Outros dados importantes sobre o Distrito Federal é que tem um grau de urbanização de 96,6% do território e tem uma densidade familiar de 3,3 habitantes por domicílio (DISTRITO FEDERAL, 2011). Em 2008, a média da renda *per capita* brasileira foi de R\$ 15.989,75, já o Distrito Federal apresentou a maior renda *per capita* do país, ou seja, R\$ 45.977,59, isso representa quase três vezes a média brasileira (DISTRITO FEDERAL, 2011). Este bom resultado é reforçado por Brasília ter o segundo maior IDH⁸ do Brasil (0,844), ficando atrás apenas de Florianópolis (SC) com 0,847.

Entretanto, “[...] as mazelas do Distrito Federal vêm à superfície somente quando se examina indicadores específicos, como o Índice de Gini⁹, que mede o grau de desigualdade na distribuição de renda entre os indivíduos.” (DISTRITO FEDERAL, 2011). O índice Gini é o pior do país, em 1992 enquanto o Brasil teve 0,56, o Distrito Federal teve 0,60; já em 2009 o Brasil diminuiu para 0,54, enquanto o Distrito Federal subiu para 0,62 (DISTRITO FEDERAL, 2011). Isso demonstra que o Distrito Federal

⁸ “O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é uma medida comparativa usada, originalmente, para classificar os países pelo seu grau de “desenvolvimento humano”. A estatística é composta a partir de dados relativos a expectativa de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*, recolhidos a nível nacional. Subsidiariamente, o cálculo passou a ser feito para unidades subnacionais.” (DISTRITO FEDERAL, 2011, s. p.)

⁹ “O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos.” (IPEA, 2013, s. p.)

tem se tornado uma região cada vez mais desigual, indo na contramão daquilo que está sendo realizado no Brasil, ou seja, a diminuição da desigualdade.

Essa desigualdade é aprofundada ao identificar que o Distrito Federal tem 183.000 pessoas desempregadas, sendo que o percentual de pessoas capazes de exercer uma profissão e que procuram por um emprego remunerado ficou em 13% (DISTRITO FEDERAL, 2011). Além disso, em 2011 haviam no Distrito Federal 46.588 pessoas em situação de extrema pobreza, ou seja, 1,8% da população (DISTRITO FEDERAL, 2011).

Estes dados apontam que os desafios no Distrito Federal são muitos, haja visto a desigualdade social presente, pois enquanto tem a maior renda *per capita* do Brasil, a distância entre ricos e pobres é a maior. Além disso, o quantitativo de desempregados agrava essa situação, bem como o número de pessoas em situação de extrema pobreza. Tanto na zona rural, quanto urbana é preciso que haja um maior desenvolvimento quanto ao abastecimento de água, a coleta de lixo e o sistema de esgotamento sanitário (DISTRITO FEDERAL, 2011). Também, é preciso avançar quanto à educação, diminuindo o número de analfabetos.

Esta conjuntura reflete as ações e não ações dos governos que passaram pelo poder na capital federal. Especificamente no período em análise (2008-2011), podemos citar o governo de José Roberto Arruda (DEM - Democratas), os interinos que assumiram após a cassação deste e o governo Agnelo Queiroz (PT - Partido dos Trabalhadores).

José Arruda foi eleito em primeiro turno ao derrotar Maria de Lourdes Abadio (PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira), Arlete Sampaio (PT) e outros candidatos, nas eleições de 2006. Em seu governo, que teve início em Janeiro de 2007,

seguindo a lógica do Estado mínimo, realizou ações como: redução do número de secretarias de 38 para 16, mudança da sede administrativa do governo para Taguatinga, demissão de milhares de funcionários em cargos comissionados, entre outras. Contudo, teve o seu mandato cassado em 2010 por desfiliação partidária, recurso utilizado diante da crise institucional gerada pelo escândalo de corrupção que apanhou seu governo. É importante situar que antes das denúncias de 2009, ele era um forte candidato a Vice-Presidente da República na chapa liderada pelo PSDB (ZAMPAR; PASSETTI, 2012b).

O governador José Arruda, foi investigado por participação no “Mensalão do DEM”¹⁰. “A operação que revelou o esquema foi iniciada pelas denúncias de Durval Barbosa, que atuou como secretário das relações institucionais durante o governo de José Arruda, e fez as denúncias num sistema de delação premiada [...]” (ZAMPAR; PASSETTI, 2012b, p. 147). As investigações ocorriam em sigilo, no entanto houve vazamento de informações, fazendo com a Polícia Federal deflagrasse no dia 27 de Novembro de 2009, a chamada “Operação Caixa de Pandora”, em que foram cumpridos 16 mandatos de busca e apreensão nas casas e gabinetes do governador e secretários do governo (ZAMPAR; PASSETTI, 2011).

De acordo com as denúncias, José Arruda era o comandante de uma rede de pagamento de propina a parlamentares do Distrito Federal, sendo que o dinheiro era repassado ilicitamente por empresas que tinham contratos com o governo do Distrito Federal. Além disso, este governador teria obtido benefícios pessoais como: recebimento quinzenal de R\$ 50.000,00; empregos para parentes e amigos naquelas empresas; apoio em contribuições eleitorais; e apoio na construção de uma casa luxuosa

¹⁰ O termo “Mensalão do DEM” surge na mídia nacional no final de novembro de 2009 para designar um escândalo de corrupção envolvendo o então governador do Distrito Federal (DF) José Roberto Arruda (eleito pelo partido Democratas, DEM, desfilou-se do partido para evitar expulsão iminente por conta das denúncias). (ZAMPAR; PASSETTI, 2012a, p. 61)

em Brasília. Em um dos vídeos, é mostrado José Arruda recebendo a mesada quinzenal, mas o mesmo justificou que era para comprar panetones para os pobres, tanto que o episódio chegou a ser chamado de “Mensalão do panetone” (ZAMPAR; PASSETTI, 2012a).

Com o processo de José Arruda, o vice-governador Paulo Octávio Alves Pereira (DEM) assumiu o cargo de governador em fevereiro de 2010, mas em doze dias renunciou por falta de apoio político. O governo do Distrito Federal foi governado interinamente por Wilson Ferreira de Lima (PR – Partido da República) de fevereiro a abril de 2010. O final do mandato foi cumprido pelo governador eleito indiretamente Rogério Rosso (PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Na eleição de 2010, houve a polarização dos votos entre Agnelo Queiroz (PT) e Weslia Roriz (PSC – Partido Social Cristão). Esta foi candidata, após seu marido Joaquim Roriz (PSC) ter sua candidatura impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral pela Lei da ficha limpa. Agnelo venceu a eleição em segundo turno com 2/3 dos votos, tendo apresentado como propostas: a construção de unidades de pronto atendimento em todas as regiões administrativas do DF, integração do transporte público, criação de mais de 400 equipes de Saúde da família, redução do número de cargos comissionados e nomeação de concursado, universalizar creches e educação infantil, implantação de educação integral nas escolas pública, construção de mais de 100 mil habitações, entre outras.

É importante destacar que Agnelo foi Ministro do Esporte no primeiro mandato do Governo Lula. Sendo que em sua campanha para governador elaborou uma série de propostas para o esporte, como: incentivo a prática de esporte e lazer nas escolas públicas, apoiar atletas olímpicos e paralímpicos, atrair eventos esportivos para o DF,

democratizar e garantir o acesso ao esporte, reformar equipamentos públicos de esporte e lazer, garantir 2% do orçamento do DF para o esporte e lazer, concluir a construção dos Centros Olímpicos, entre outras. Ter sido Ministro do Esporte e ser do partido que a mais de 10 anos governa o Brasil, trouxe reflexos para a política esportiva no Distrito Federal e a concretização do direito ao esporte.

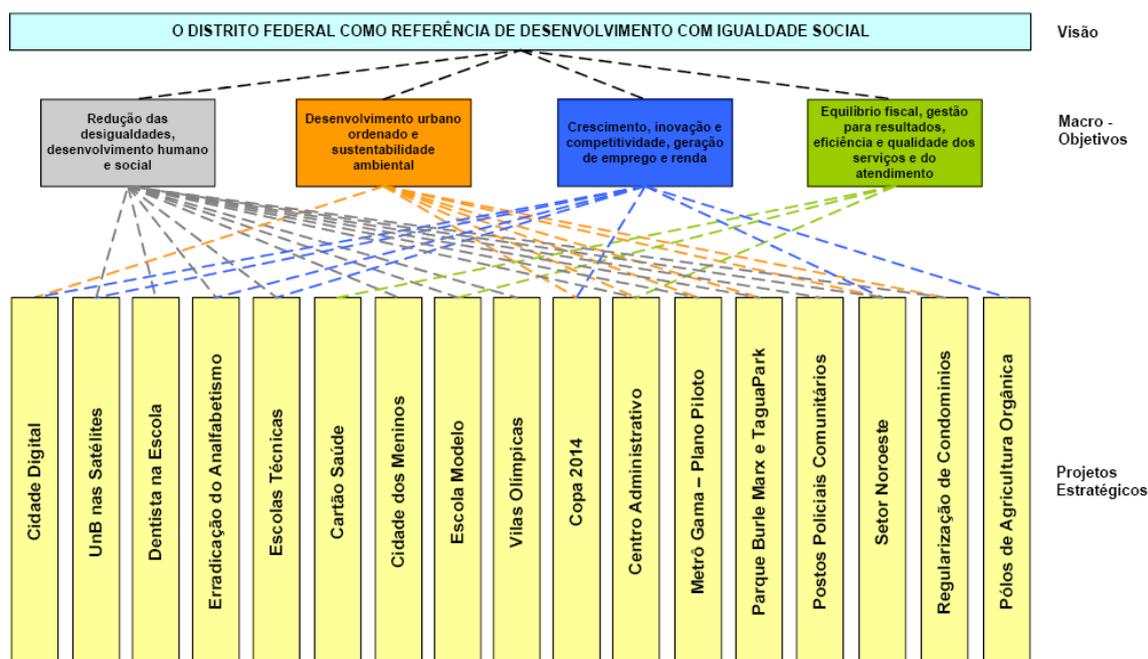
É neste cenário sócio-político que se desenvolveu a política esportiva na capital federal. Assim passaremos para discussão daquilo que foi planejado a partir do PPA – 2008/2011 e o que foi executado (gasto) nesta política específica.

O planejamento da política esportiva no Distrito Federal no PPA – 2008/2011

Para analisar o planejamento esportivo do Distrito Federal, tivemos como base o PPA – 2008/2011, pois apresenta globalmente o que foi planejado em todas as políticas públicas do Distrito Federal, sendo a política de esporte uma delas. Deste modo, analisaremos a lei distrital n. 4007, de 20 de agosto de 2007, que versa sobre PPA – 2008/2011.

É apontado que para haver o cumprimento dos objetivos e metas definidas, foram previstos recursos no montante de R\$ 45,1 bilhões ao longo dos 4 anos (DISTRITO FEDERA, 2007). O PPA – 2008/2011, globalmente foi estruturado apresentando visão, macro objetivos, diretrizes gerais e projetos estratégicos. Estes elementos podem ser visualizados na figura 1.

Figura 1: Elementos estratégicos do PPA – 2008/2011



Fonte: Distrito Federal (2007, p. 3).

Como pode ser percebido, são apresentados dois projetos estratégicos ligados ao campo esportivo, ou seja, o projeto Vilas Olímpicas que pretendia construir 20 centros poliesportivos nas cidades satélites destinadas à prática desportiva e à atividade física, criando espaços de convivência esportiva, educacional e social; e o projeto Copa 2014 que visava reformar os Estádios “Mané Garrincha”, “Bezerrão” e “Serjão”, bem como modernizar o sistema de comunicação, transporte e hospedagem, de acordo com os padrões da FIFA (Federação Internacional de Futebol), para que o Distrito Federal esteja preparado para receber grandes eventos esportivos (DISTRITO FEDERAL, 2007)

Além destes dois programas estratégicos relacionados a política esportiva, no PPA – 2008/2011, são apresentadas como competências da Secretaria de Estado do Esporte (DISTRITO FEDERAL, 2007): 1) o esporte, 2) as Vilas Olímpicas, 3) os espaços esportivos e 4) a integração com as federações esportivas.

No PPA – 2008/2011, são apresentados dois programas relacionados diretamente a política de esporte (DISTRITO FEDERAL, 2007), são eles:

- *Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro*: em que o objetivo é estimular o esporte apoiando principalmente os jovens, além dos atletas profissionais e amadores. Ele é um programa finalístico, contínuo ao longo do 4 anos e o público alvo é a população jovem carente. Foram estabelecidos dois indicadores: número de bolsas e atletas federados atendidos (sendo o número esperado de 200 bolsas a cada ano) e número de crianças e adolescentes atendido (em que o número esperado é de 15.000 anual).
- *Esporte: mente e corpo em equilíbrio*: o objetivo é definir, executar e implementar as políticas públicas e a infraestrutura nas áreas do esporte amador, lazer e recreação. Ele também é um programa finalístico, contínuo ao longo dos 4 anos e o público alvo é a população do Distrito Federal. É apresentado apenas o indicador número de apoio a eventos esportivos de diversas modalidades, em que para cada ano é previsto apoiar 50 eventos esportivos.

Os indicadores sofreram modificações a partir do decreto nº 29.933, de 02 de Janeiro de 2009. Como pode ser percebido, na Tabela 1, houve mudanças profundas nos indicadores apresentados em 2007 e estes de 2009. Pois, no primeiro momento o programa “Juventude e esporte de mãos dadas com o futuro”, tinha a visão de desenvolver ações para atletas e crianças/adolescentes, já no segundo, o foco seriam os atletas e os eventos esportivos. Assim, se direcionou para atuar, sobretudo, com o esporte na dimensão do rendimento, sendo que antes também havia a perspectiva do esporte-participação.

Tabela 1 - Alteração dos indicadores dos programas esportivos

Programa	Indicadores	2008	2009	2010	2011
Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro	Atletas federados atendidos	107	146	200	300
	Atletas assistidos	680	900	1200	1500
	Eventos esportivos apoiados	100	100	150	200
Esporte: mente e corpo em equilíbrio	Pessoas atendidas nas escolinhas de atividades esportivas	4876	6200	7700	12000
	Pessoas atendidas nas Vilas Olímpicas	0	20000	40000	40000

Fonte: Distrito Federal (2009)

Autor: Os próprios autores do trabalho

Já no que tange ao programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, nos indicadores é retirado o apoio a eventos esportivos, que está pautado no esporte de rendimento. Sendo que o foco passa a ser o esporte-participação, ou seja, com as atividades nas escolinhas de atividades esportivas e nas Vilas Olímpicas.

No PPA – 2008/2011 são apresentados nove ações ligadas ao programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, elas são apresentadas na Tabela 2, juntamente com o produto de cada uma delas e o resultado anual previsto. Analisando as ações a partir das três dimensões do esporte, podemos perceber aquelas vinculadas ao esporte-participação (apoio a projetos esportivos; apoio ao funcionamento de núcleos recreativos de esporte e lazer; e apoio ao esporte, educação física e lazer) e ao esporte de rendimento (promoção de atividades desportivas, apoio ao desporto amador, concessão de bolsa atleta e incentivo a participação de atletas do DF em competições nacionais e internacionais). Assim, as ações do programa “Juventude e esporte de mãos dadas com o futuro”, cumpre o objetivo que foi proposto para o mesmo.

Tabela 2 - Ações vinculadas ao programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” no PPA – 2008/2011

Ações, projetos, atividades e operações especiais	Produto	2008	2009	2010	2011
Promoção de atividades desportivas	Evento promovido (un)	473	437	432	434
Construção de centro desportivo no centro de ensino médio nº 2 Gama	Prédio construído (m ²)	500	500	500	500
Apoio a projetos esportivos	Projeto apoiado (un)	6	9	12	15
Apoio ao funcionamento de núcleos recreativos de esporte e lazer (criança e adolescente)	Criança e adolescente assistido (pessoa)	10	0	0	0
Apoio ao funcionamento de núcleos recreativos de esporte e lazer	Pessoa assistida (pessoa)	5000	15000	5000	5000
Apoio ao esporte, educação física e lazer	Evento apoiado (un)	6	6	7	7
Apoio ao desporto amador	Evento apoiado (un)	524	529	534	539
Concessão de bolsa atleta	Bolsa concedida (un)	150	170	190	250
Incentivo a participação de atletas do DF em competições nacionais e internacionais	Atleta assistido (un)	15	16	17	19

Fonte: Distrito Federal (2007)

Autor: Os próprios autores do trabalho

Já em relação ao programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, no PPA – 2008/2011, são apresentados trinta e cinco ações, sendo que 29 delas estão relacionadas a construção, reforma ou manutenção de equipamentos esportivos – quadras, ginásios, estádios, etc. (DISTRITO FEDERAL, 2007). Das outras quatro ações, três são vinculadas a promoção de atividades desportivas (eventos) e a outra é de apoio ao esporte, educação física e lazer.

Como já foi apresentado acima e é ratificado com estes dados das ações deste programa, ele buscou desenvolver ações pautadas sobretudo na infraestrutura esportiva, ou seja, construir, reformar e manter equipamentos esportivos. Sendo que ao verificar cada ação, elas estão articuladas tanto a dimensão do esporte de rendimento, como do esporte-participação.

Ainda discutindo sobre as ações de cada programa, no PPA – 2008/2011 é apresentado o valor gasto com cada uma delas, no entanto apresentamos abaixo, na Tabela 3, o total previsto a ser gasto com cada um dos dois programas citados acima.

Tabela 3 - Previsão do gasto com os programas esportivos no PPA – 2008/2011¹¹

Programa/ano	2008	2009	2010	2011
Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro	R\$ 12.717.351,75	R\$ 15.253.449,74	R\$ 16.082.165,82	R\$ 16.754.048,70
Esporte: mente e corpo em equilíbrio	R\$ 68.761.641,31	R\$ 131.979.123,53	R\$ 143.172.015,65	R\$ 62.715.867,26
Total	R\$ 81.478.993,07	R\$ 147.232.573,27	R\$ 159.254.181,47	R\$ 79.469.915,95

Fonte: Distrito Federal (2007)

Autor: Os próprios autores do trabalho

Como podemos perceber, há priorização do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, em detrimento do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”. Um dos elementos que nos levam a pensar nesta diferença gritante é que enquanto primeiro está mais relacionado a construção e manutenção de equipamentos esportivos, o que demanda um grande gastos; o segundo está mais focado no apoio a projetos esportivos e a atletas, o que demandaria um gasto menor. Sendo que ambos os programas estão associados às dimensões do esporte-participação e esporte de rendimento.

Na lei n. 4.495, de 04 de Agosto de 2010, foi realizada uma alteração no programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, em que foi incluída uma ação para os anos de 2010 e 2011, ou seja, a reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília –

¹¹ Todos os dados apresentados em tabelas e gráficos, estão deflacionados pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, a valores de 2012.

Mané Garrincha (Copa 2014). Para esta ação, o gasto previsto em 2010 foi de R\$ 80.000.000 e em 2011 foi de R\$ 500.000.000 (Distrito Federal, 2010).

Esta alteração na legislação chama atenção, pois no PPA – 2008/2011 não é apresentado uma ação específica para reforma do Estádio Mané Garrincha, sendo que a mesma aparece somente com essa mudança. Outra questão instigante é que o gasto com a reforma do estádio foi prevista em R\$ 580.000.000 (dado sem deflacionamento), entretanto o valor previsto a ser gasto previsto com os dois programas esportivos, ao longo dos 4 anos, seria de R\$ 467.435.663,76. Ou seja, a reforma de estádio vale mais que as ações a serem desenvolvidas pela Secretaria de esporte em 4 anos. Assim, podemos perceber o foco da política esportiva sobre a dimensão do esporte de rendimento, ou seja, havendo sérios prejuízos a concretização do direito ao esporte no Distrito Federal.

O gasto com esporte no Distrito Federal no período 2008-2012

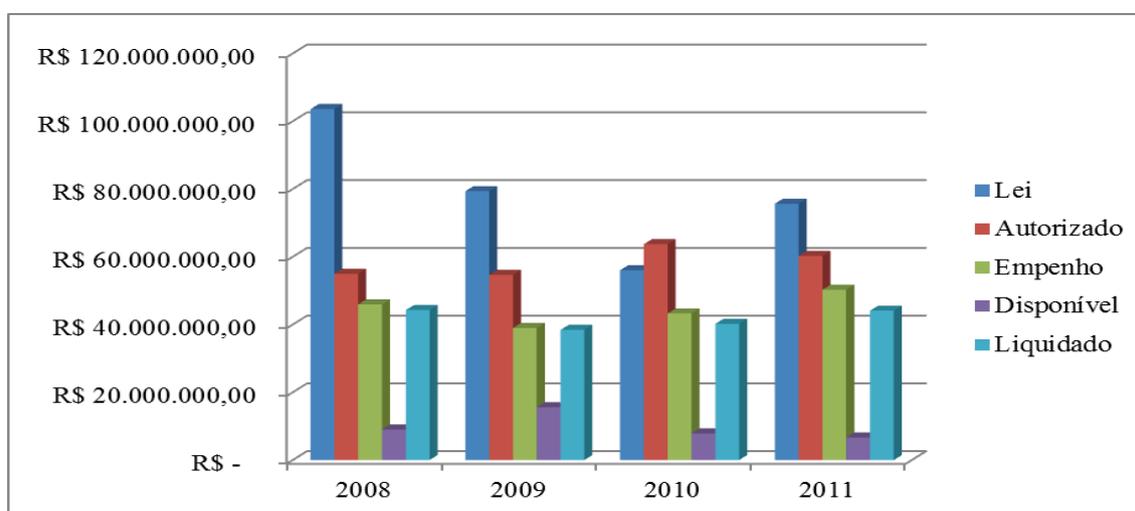
A partir da discussão realizada sobre o planejamento público das ações governamentais, buscaremos analisar o gasto público com esporte no Distrito Federal. São discutidos dados de 2008 a 2011, pois 2008 é o primeiro ano de realização do PPA – 2008/2011. O esporte no orçamento público é uma das rubricas que não conta com recursos vinculados, ou seja, em que recursos devem ser gastos obrigatoriamente com ele, como é o caso da educação e saúde. Isso faz com que exista certa oscilação nos recursos direcionados ao esporte, trazendo limites as políticas públicas de longo prazo para esta área.

Ao falar de orçamento público, um elemento importante é a execução orçamentária, ou seja, como se dá o processo de concretização do gasto público. Um

primeiro momento é a realização da **autorização**, em que o administrador público dá o consentimento para realização de determinada operação de despesa pública (DISTRITO FEDERAL (2013). Em seguida, há o **empenho** da despesa que é o ato emanado de autoridade competente “[...] que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição [...] Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido.” (DISTRITO FEDERAL, 2013, s. p.). O **disponível**, em geral, é a diferença entre o autorizado e o empenhado, podendo envolver valores que foram alterados ou bloqueados. Finalmente, há o **liquidado** que é o momento em que há “[...] o reconhecimento pelo poder público da realização da despesa e, por consequência, o direito do fornecedor do bem ou serviço, em receber o valor contratado” DISTRITO FEDERAL (2013, s. p.).

No Gráfico 1, apresentamos a execução orçamentária da Secretaria de Esporte no período 2008-2011.

Gráfico 1 - Execução orçamentária da Secretaria de Esporte de 2008-2011



Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal (2012)

Autor: Os próprios autores do trabalho

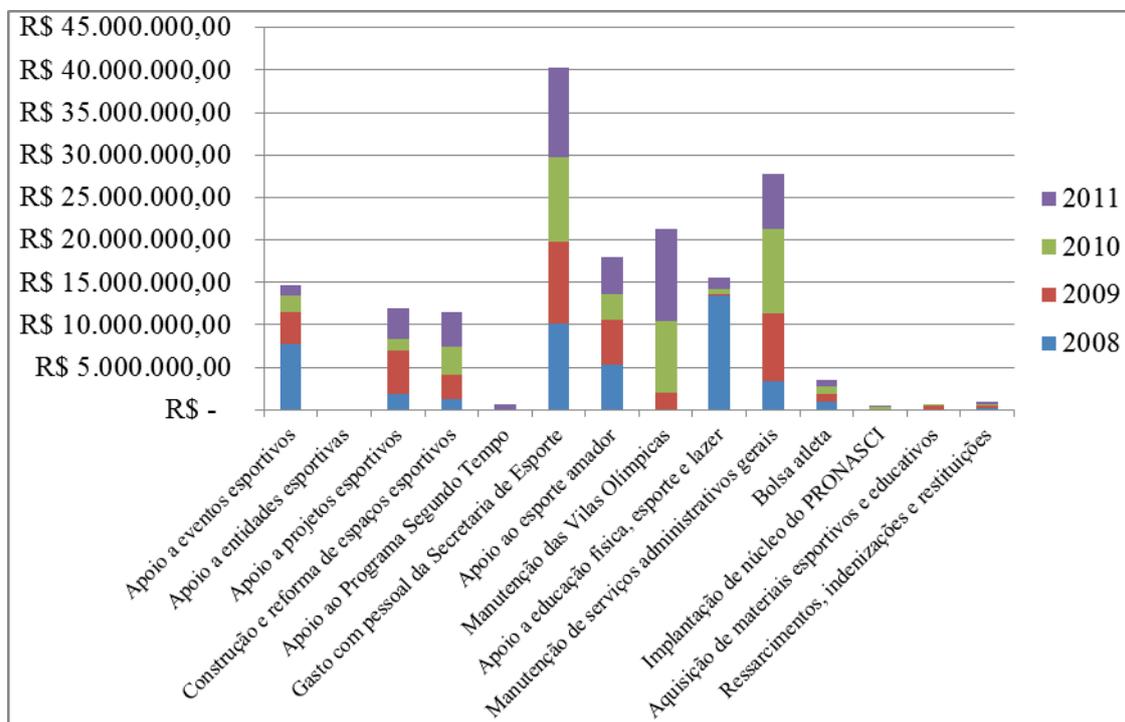
Como pode ser percebido, o ano que na lei estava previsto mais gasto foi em 2008, sendo que também ganha destaque 2009 e 2011. Já em relação ao autorizado, não há grandes diferenças entre os 4 anos, no entanto chama atenção que em 2010, o autorizado foi maior que o valor presente enquanto lei. Também não há grandes diferenças entre os 4 anos do que foi empenhado, sendo que há um leve destaque para o empenho em 2011. Em relação ao disponível, 2009 foi o ano com maior valor. No que tange ao liquidado, o gasto ficou em torno de 40 milhões de reais de 2008 a 2011.

Nos chama atenção que em todos os anos, o que foi autorizado teve valor maior do que o que foi empenhado e este foi maior do que o liquidado. No entanto, podemos perceber que em todos os anos a diferença entre o empenho e liquidado não foi muito grande, mostrando assim que o gasto com esporte tem se efetivado. Mas, ao olharmos para o que está na lei e o que foi liquidado, percebemos que na maioria dos anos há discrepâncias, isso se constitui em um limite da execução orçamentária do Distrito Federal no que tange ao esporte.

Após analisar de maneira mais geral a execução orçamentária da Secretaria de Esporte do Distrito Federal, avaliaremos o gasto (liquidado) com cada uma das ações ao longo do período de 2008 a 2011. Assim, apresentamos no Gráfico 2, o gasto (liquidado) com cada uma das ações. Analisando este gráfico, é possível identificar que a única ação que está presente no detalhamento das despesas com esporte, todavia não apresenta valores efetivamente gastos (liquidado), foi a ação de apoio a entidades esportivas, ou seja, o repasse de recursos financeiros da Secretaria de

esporte para entidades esportivas. Houve uma ação que teve gasto liquidado apenas em um dos anos (apoio ao Programa Segundo Tempo¹²).

Gráfico 2 - Total do gasto (liquidado) das ações no período 2008-2011



Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal (2012)

Autor: Os próprios autores do trabalho

Ainda com o gráfico 2, podemos ver que a ação que teve maior valor liquidado, neste período de 4 anos, foi de gasto com pessoal da Secretaria de Esporte, isto é com o pagamento de salários e encargos trabalhista aos funcionários públicos desta Secretaria. A média de gasto anual foi de cerca de 10 milhões de reais, mantendo grande regularidade. A segunda ação com maior gasto liquidado foi de manutenção de serviços administrativos gerais¹³, totalizando no período cerca de R\$ 27,7 milhões gastos.

¹² O Projeto Segundo Tempo foi criado no primeiro mandato do Governo Lula (2002-2005) e gerido pelo Ministério Esporte. O objetivo deste programa é democratizar a prática esportiva, promovendo o desenvolvimento de crianças, adolescentes e jovens, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social.

¹³ Na ação intitulada manutenção de serviços administrativos gerais, enquadram-se “[...] todas as despesas relativas a transferências a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações, indenizações, ressarcimentos; proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, amortizações e encargos de dívidas, aquisição de títulos ou integralização de cotas de fundos de participação, participações acionárias, compensações financeiras, contribuição a organismos nacionais e internacionais, etc.” (DISTRITO FEDERAL, 2011, p. 37).

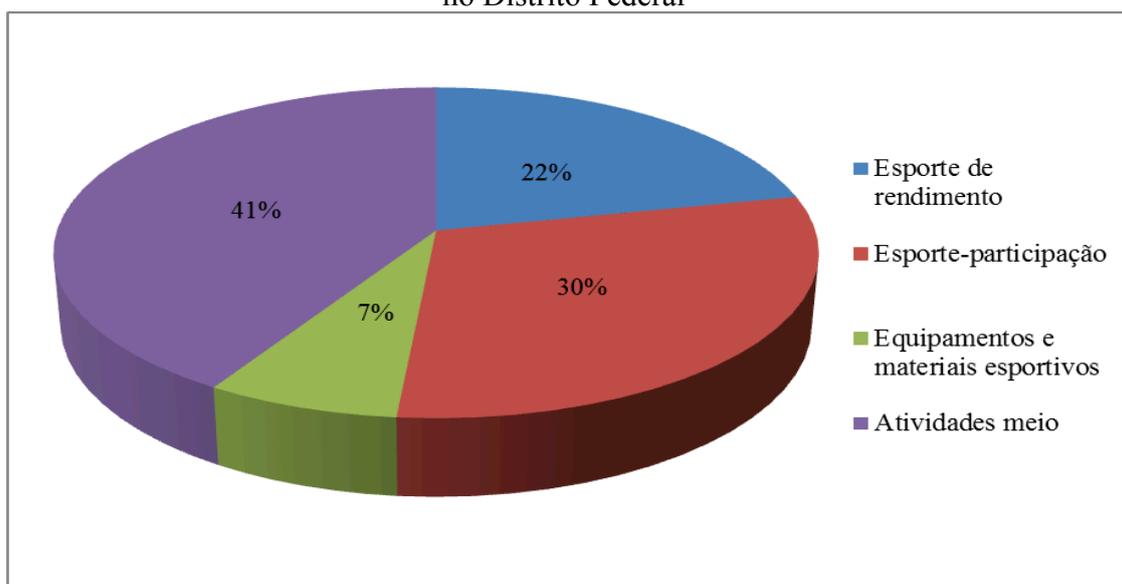
Já, a terceira ação com maior gasto no período foi de manutenção das Vilas Olímpicas que só apareceu em 2009 e que teve gasto próximo de 21,3 milhões de reais, somando os 4 anos, sendo que há crescimento gradativo com esta ação. Pudemos ver que as Vilas Olímpicas no PPA – 2008/2011 estavam presentes como um dos projetos estratégicos, tendo tido indicadores priorizados com a alteração do PPA em 2009 (DISTRITO FEDERAL, 2009). Assim, este projeto estratégico se efetivou como a ação fim, presente na execução orçamentária, com maior gasto. As Vilas Olímpicas são uma política que buscam desenvolver as três dimensões do esporte para pessoas de todas as idades, mas com o foco em crianças e adolescentes carentes, elas estão distribuídas nas regiões administrativas do Distrito Federal (CARNEIRO, 2013).

Nesta análise preliminar, podemos perceber que o maior volume de gastos liquidados, está associado as ações meio – como no caso da 1º e da 2º ações com mais volume de gastos – sendo importante que o gasto com as várias políticas devem priorizar as ações fins. Deste modo, seria necessário repensar a estrutura administrativa da Secretaria de Esporte, para o dinheiro público chegar às pontas, ou seja, no usufruto do direito ao esporte.

É interessante perceber que algumas ações foram deixando de ser priorizadas ao longo do período 2008-2011, como é caso de apoio a eventos esportivos (destinação de recursos a organizações que promovem eventos esportivos no Distrito Federal) e apoio a educação física, esporte e lazer (encaminhamento de recursos a organizações que promovem ações vinculadas a educação física, esporte e lazer). Em 2008, estas tiveram gasto liquidado correspondente a 17% e 31%, respectivamente, na execução orçamentária daquele ano. Entretanto, em 2011, o gasto com cada uma destas duas ações, correspondeu a apenas 3% do liquidado.

Seguindo ainda a direção de perceber as rupturas e continuidades da política de esporte no Distrito Federal, a partir do que está presente no detalhamento de gastos do esporte, apresentamos mais elementos para esta discussão a partir de dados que mostram o direcionamento percentual do gasto com as ações fins e meio, relacionando também com as dimensões do esporte (GRÁFICO 3).

Gráfico 3: Direcionamento do total de gasto com esporte no período 2008-2011 no Distrito Federal¹⁴



Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal (2012)

Autor: Os próprios autores do trabalho

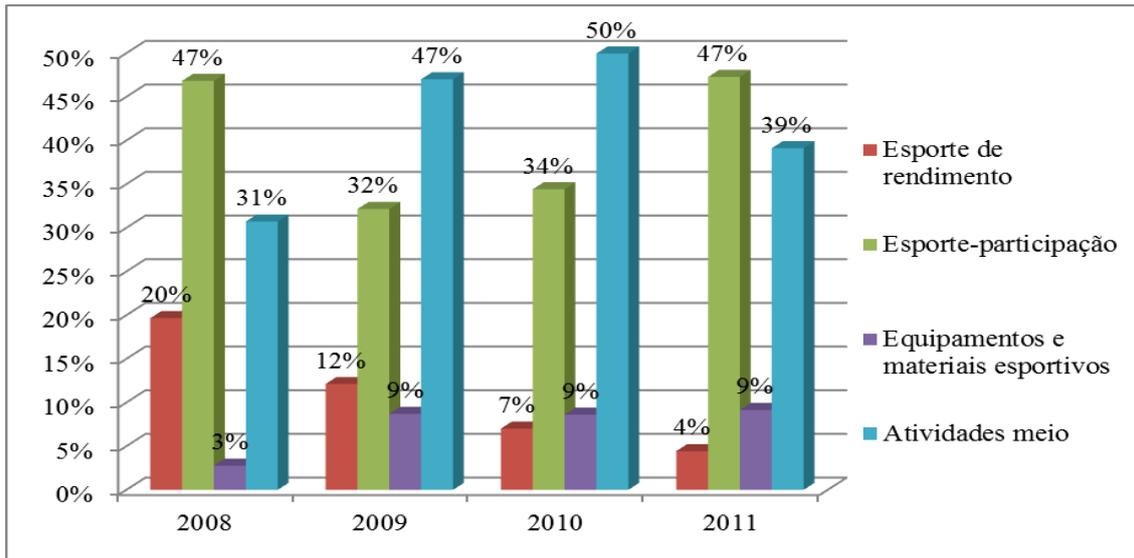
Como já demonstramos em outro momento, o maior gasto com esporte no período 2008-2011 foi com atividades meio (41%), podemos considerar que equipamentos e materiais esportivos sejam atividades meio, devido a necessidade de animá-los. Assim, apenas 52% dos recursos financeiros, chegam de fato às ações que

¹⁴ A partir das ações identificadas na execução orçamentária, colocamos cada uma delas em um elemento que o gasto foi direcionado. Desta forma, consideramos como esporte de rendimento, as ações: apoio a eventos esportivos, apoio a entidades esportivas, bolsa atleta e apoio ao esporte amador. Como esporte-participação: apoio ao Programa Segundo Tempo, manutenção das Vilas Olímpicas, implantação de núcleo do PRONASCI, apoio a projetos esportivos e apoio a educação física, esporte e lazer. Já como equipamentos e materiais: construção e reforma de espaços esportivos e aquisição de materiais esportivos e educativos. Já como atividade meio, o gasto com: pessoal da Secretaria de Esporte, manutenção de serviços administrativos gerais e ressarcimentos, indenizações e restituições.

fazem com que a prática esportiva seja concretizado. Sendo que apenas 30% materializa o direito ao esporte, pois apenas esse percentual é destinado ao esporte-participação. Já o esporte de rendimento ficou com 21% dos recursos gastos, o que é muito, haja visto que esta dimensão se contradita com direito ao esporte, uma vez que apenas parte da população tem acesso a ele por sua característica de seletividade. Uma questão importante é que não apareceram ações vinculadas à dimensão do esporte-educação, isso se deve ao fato de que no Distrito Federal, esta dimensão é responsabilidade da Secretaria de Educação.

Buscando detalhar estes dados sobre o direcionamento dos gastos com esporte no período 2008-2011, apresentamos o encaminhamento do gasto em cada ano, no (GRÁFICO 4). Olhando para as especificidades de cada ano, podemos identificar que em 2008, o maior gasto foi com as atividades fins, ou seja, 67%; sendo que se destaca o gasto com o esporte de participação, assim como o gasto de 31% com atividade meio. Já em 2009 há uma mudança drástica, pois o maior gasto foi com atividade meio (47%), enquanto as atividades fins têm menos de 50% do liquidado, ou melhor, 44%. Este panorama não muda muito em 2010. Em 2011, novamente o gasto com o esporte de participação ganha espaço, ficando com 47% do liquidado, enquanto as atividades meio ficaram com 39% do gasto.

Gráfico 4 - Direcionamento do gasto com esporte no período 2008-2011 em cada ano



Fonte: Portal da Transparência do Distrito Federal (2012)

Autor: Os próprios autores do trabalho

Outras questões nos chamam atenção, o gasto com equipamentos e materiais esportivos teve certa regularidade, sobretudo em de 2009-2011, ficando em 9%. Além disso, o gasto com esporte de rendimento foi gradativamente sendo diminuído, pois em 2008, correspondia a 20% do gasto liquidado, já em 2011, foi de apenas 4%. Isso é um avanço, pois o esporte-participação é aquele que garante, juntamente com o esporte-educação, a efetivação do direito ao esporte, pois permite a participação de todos.

Considerações finais

Conforme pode ser percebido, o direito ao esporte é um elemento importante para concretização da cidadania. No entanto, para haver efetivação dele, são necessárias políticas públicas, ou seja, ações, projetos e programas que intervenham sobre aquele direito. Mais diretamente, o que garante a efetivação do direito ao esporte, são as dimensões do esporte-participação e esporte-educação.

Assim, no planejamento da política esportiva do Distrito Federal no período 2008-2011, são apresentados dois projetos estratégicos: Copa 2014 e Vilas Olímpicas. Além disso, há dois programas relacionados a Secretaria de esporte, “Juventude e esporte de mãos dadas com o futuro” e “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”. Estes programas foram sendo remodelados ao longo do período, sobretudo buscando atender ao esporte de rendimento, pois o volume de gasto previsto para a reforma do Estádio Mané Garrincha, foi maior que aquele previsto para os 4 anos com as demais ações da Secretaria de esporte.

Já no que tange a execução orçamentária da política esportiva, pode ser percebido que ainda há limites entre aquilo que está na lei e o que é efetivamente gasto (liquidado). Além do mais, um dado alarmante, é que o gasto com as atividades meio foi muito grande ao longo dos 4 anos, se aproximando de metade daquilo que foi gasto com a política esportiva no Distrito Federal.

Em relação às dimensões do esporte, a política esportiva tem priorizado o gasto com o esporte-participação, em detrimento do esporte de rendimento. Isso é um avanço, pois o esporte-participação é uma das dimensões que possibilitam o acesso ao esporte como um direito social, pois no esporte de rendimento apenas um seletivo grupo participa.

Destarte, tanto no planejamento, quanto na execução (gasto) da política esportiva do Distrito Federal, há limites e possibilidades na concretização dos direitos ao esporte. O maior limite encontrado é o grande volume de recursos gasto com as atividades fins, já a maior possibilidade é a priorização do gasto com a dimensão do esporte-participação. A partir disso, esperamos que nos próximos ciclos da política esportiva no Distrito Federal, possam ser resolvidos os limites apontados e que as possibilidades sejam potencializadas, fazendo com que o acesso ao esporte seja

efetivado como um direito social no sentido de haver a democratização das práticas esportivas.

No que tange a crise institucional e mudança na orientação política do governo, com a eleição de Agnelo em 2010, não houve nenhuma mudança significativa nos rumos da execução das políticas públicas de esporte e lazer no Distrito Federal, o que pode se justificar pelo fato de que, em seu primeiro ano de governo, coube a Agnelo apenas finalizar o ciclo das políticas consignadas no PPA – 2008-2011. No entanto, também o PPA – 2012-2015 não rompe com a lógica imposta à políticas de esporte e lazer anteriormente implementadas, ao contrário, guarda enorme similaridade com estas, o que no entanto, será objeto de outro estudo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S. C. F. Políticas públicas de lazer: existe possibilidade de uma gestão participativa? In: PADILHA, V. (Org.). **Dialética do lazer**. São Paulo: Cortez, 2006, pp. 156-172.

BARBALET, J. Teorias da cidadania. In: _____. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989, p. 11-29.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte**: uma introdução. 4. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. (Coleção Educação Física).

BONALUME, C. R. **O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude**: a experiência do PRONASCI. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Brasília, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 12 out. 2011.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva. **A política de esporte no Distrito Federal**: Centros Olímpicos, “terceiro setor” e focalização. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação Física, Programa de Pós-Graduação em Educação Física, Brasília, 2013

CASTELLANI FILHO, L. O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: _____. **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 1-15.

CASTELLANI FILHO, L. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (Org.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008, p. 129-144.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 3, dez 2005. Disponível em: www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc. Acesso em: 10 abr. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 29.933**, de 02 de Janeiro de 2009. Alteração dos indicadores do PPA – 2008/2011. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/09_PPA2008-2011-Decreto29933-09.pdf. Acesso em: 05 dez. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Glossário – Portal da transparência do Distrito Federal**. 2013. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/SitePages/Glossario.aspx>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.seplan.df.gov.br/contratos-lai/doc_download/245-instrucoes-para-elaboracao-do-ppa-2012-2015.html. Acesso em: 15 mar. 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4007**, de 20 de Agosto de 2007. Plano Plurianual – 2008/2011. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/01_PPA2008-2011-Lei4007_07.pdf. Acesso em: 05 Dez. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.495**, de 04 de Agosto de 2010. Alteração do PPA – 2008/2011. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/11_Lei4495_10_AlteraPPA2008-2011.pdf. Acesso em: 05 Dez. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.742**, de 29 de dezembro de 2011. PPA – 2012/2015. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/PLANO%20PLURIANUAL%202012-2015%20-%20Anexo%20I.pdf> Acesso em: 05 Dez. 2012.

DISTRITO FEDERAL. **Portal da transparência do Distrito Federal**. Detalhamento de despesas. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.transparencia.df.gov.br/SitePages/Despesas/QuadroDetalhamentoDespesa.aspx>. Acesso em: 20 Out. 2012.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>. Acesso em: 15 mar. 2013.

IPEA. **O que é? – Índice de Gini**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 15 mar. 2013.

MARSHALL, T.. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 57-114.

MASCARENHAS, F. Lazer e utopia – limites e possibilidades de ação política. In: SUASSUNA, D. M. F. A.; AZEVEDO, A. A. (Org.). **Política e lazer: interfaces e perspectivas**. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 181-210.

MELO, M. P. de. Lazer, Esporte e Cidadania: debatendo a nova moda do momento. **Movimento** (UFRGS, digital), Porto Alegre, v. 10, n. 2, p.105-122, mai/ago 2004. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/Movimento/article/view/2836/1449>. Acesso em: 13 Jun. 2012.

MELO, M. P. de. **Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré**. Campinas: Autores Associados, 2005.

OLIVEIRA, B. A. de; HÚNGARO, E. M.. O chamado “Terceiro Setor”: Implicações no esporte e lazer de um novo padrão de resposta a “questão social”. In: SOLAZZI, J. L.; RODRIGUES, J. P. (Org.). **Neoliberalismo e políticas de lazer: apontamentos críticos: 5 anos de pesquisa do Observatório de Políticas Sociais de Educação Física, Esporte e Lazer do Grande ABC/GEPOSEF**. Santo André: Alpharrabio, 2008, p. 33-44.

PEREIRA, P. A. P. Concepções e propostas de política social. In: _____. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez Editora, 2008, p. 163-202.

PEREIRA, P. A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. *et. al.* (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 87-108.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TUBINO, M. J. G. **Dimensões sociais do esporte**. São Paulo: Cortez, 1992. (Polêmicas do nosso tempo).

ZAMPAR, Douglas; Passetti, Maria Célia Cortez. Memória e cristalização dos sentidos: José Roberto Arruda em 2001 e 2009. In: EPCC – ENCONTRO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA, 7, 2011, Maringá. **Anais...** Porto Alegre: Editora CESUMAR, 2011. p. 1-5. Disponível em: http://www.cesumar.br/prppge/pesquisa/epcc2011/anais/douglas_zampar.pdf. Acesso em: 15 Dez. 2013

ZAMPAR, Douglas; Passetti, Maria Célia Cortez. Memória e escândalos políticos: a cobertura do “mensalão do DEM” pela folha de São Paulo. **Revista Prolíngua**, João Pessoa, v. 7, n. 1, p. 61-76, Jan./Jun. 2012a. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/prolingua/article/view/16140/9221>. Acesso em: 15 Dez. 2013.

ZAMPAR, Douglas; Passetti, Maria Célia Cortez. Memória e deslize de sentidos: o “mensalão do PT” no “mensalão do DEM”. **Diálogo das Letras**, Pau dos Ferros, v. 01, n. 01, p. 146–156, Jan./Jun. 2012b. Disponível em: <http://periodicos.uern.br/index.php/dialogodasletras/article/viewFile/231/161>. Acesso em: 15 Dez. 2013.

Endereço dos Autores:

Fernando Henrique Silva Carneiro
Instituto Federal de Goiás
Rua Formosa, Quadras 28 e 29, Loteamento Santana
Uruaçu – Goiás – 76400-000
Endereço Eletrônico: fernandohenriquesc@gmail.com

Fernando Mascarenhas
Universidade de Brasília - Campus Universitário Darcy Ribeiro –
Faculdade de Educação Física - Asa Norte
Brasília – DF – 70910-970
Endereço Eletrônico: fernandom@unb.br