

O DIREITO AO ESPORTE E AO LAZER NO CONTEXTO DA POLÍTICA NACIONAL DO ESPORTE

Ana Elenara Pintos¹
Claudia Catarino²
Evilásio Salvador³
Pedro Athayde⁴
Brasília – DF, Brasil

RESUMO: Este artigo parte do estudo da Constituição Federal de 1988, bem como da legislação vigente, para verificar em que medida os direitos relacionados ao Esporte e ao Lazer encontram respaldo na agenda de governo, por meio de alocação de recursos orçamentários, no período de 2004 a 2011. Em seguida, compara os valores aportados diante do conteúdo social do fenômeno esportivo e de lazer, com os totais orçamentários da política nacional do esporte, buscando verificar as respectivas materializações e contradições. No âmbito das políticas esportivas, nossa pesquisa identificou os limites para consolidação do esporte e do lazer como direito social, apresentando ao final deste estudo, algumas perspectivas para superação.

Palavras-chave: Esporte. Lazer. Legislação. Política Nacional do Esporte.

THE RIGHT TO SPORT AND LEISURE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SPORT POLICY

ABSTRACT: This article begins with the Federal Constitution of 1988, as well as the current legislation, to check how the right to sport and leisure are supported by the government's agenda, through allocation of budgetary resources from 2004 to 2011. Then, this article compares the amounts contributed on the social content of the sporting phenomenon and leisure, with the total budget of the national sports policy, seeking to verify their materialization and contradictions. In the context of sports policies, our research has identified the limits to consolidate the sport and leisure as a social right, presenting at the end of this study, some perspectives to overcome.

¹ Graduada em Educação Física - URCAMP, Especialista em Gestão Estratégica de Políticas Públicas - UNICAMP, Mestranda em Educação Física - UnB e Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas de Esporte e Lazer do Ministério do Esporte. Brasília – DF, Brasil, aelenara@gmail.com.

² Graduada em Educação Física – Universidade Estadual de Goiás (UEG), Especialista em Educação Física Escolar – Universidade Federal de Goiás (UFG), Mestranda em Educação Física – Universidade de Brasília (UnB) e Orientadora Pedagógica no Ministério do Esporte. Brasília – DF, Brasil, claudiacatarino@hotmail.com.

³ Doutor em Política Social pela UnB. Professor na Universidade de Brasília (UnB) na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social (Mestrado/Doutorado). Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Humanas – Departamento de Serviço Social. Brasília – DF, Brasil, evilasiosalvador@gmail.com.

⁴ Graduado em educação física na Universidade Católica de Brasília (UCB), Mestrado em Educação Física pela Universidade de Brasília (UnB) e Doutor em Política Social da Universidade de Brasília (UnB). Brasília – DF, Brasil, pedroavalone@gmail.com.

Keywords: Sport. Leisure. Legislation. National Sport Policy.

DERECHO AL DEPORTE Y OCIO EN EL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DEPORTE NACIONAL

RESUMEN: Este artículo del estudio Constitución de 1988, así como la legislación vigente para ver en qué medida los derechos señalados no relacionados con Deportes y Tiempo Libre son bienvenidos en la agenda del gobierno, a través de la asignación de recursos presupuestarios, a partir de 2004 a 2011. A continuación, compara los valores aportados en contra del contenido social del fenómeno deportivo y de ocio, con el presupuesto total de la política nacional de deportes, con el fin de verificar su materialización y sus contradicciones. Como parte de las políticas deportivas, nuestra investigación ha identificado los límites para el deporte consolidación y ocio como un derecho social, con el final de este estudio, algunas perspectivas para superar.

Palabras-clave: Deporte. Ocio. Legislación. Política Nacional de Deportes.

Introdução

Ao nos aproximarmos da discussão sobre a concretude dos direitos sociais, percebemos a importância do fundo público e da priorização das políticas públicas para materialização desses direitos. O fundo público é a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas econômicas e sociais, assim e, principalmente, pelo orçamento público, sendo este último a parte mais visível do fundo público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Nessa perspectiva, o orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou um instrumento de planejamento; ou seja, é desde suas origens uma peça de cunho político (OLIVEIRA, 2009). Assim, as decisões sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte de recursos para financiá-lo não são somente econômicas, mas principalmente resultados de escolhas políticas, refletindo as correlações de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (OLIVEIRA, 2009). Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado na consolidação de uma agenda governamental que estabelecerá as prioridades das políticas públicas. Por conseguinte, torna-se um dos elementos centrais para compreender a ação (e não-ação) estatal na garantia dos direitos de cidadania ao conjunto da população.

Ao dialogarmos sobre direitos sociais, sabemos que a garantia legal é um importante passo para a possível garantia de recursos públicos na execução de políticas públicas. O primeiro aparato legal sobre o esporte e o lazer (enquanto direitos sociais) que destacamos é a Constituição Federal de 1988 (CF de 88). Em seu artigo sexto, está posto o dever do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais. Cria-se,

então, uma expectativa pela promoção de políticas que assegurem o acesso a essas práticas sociais, a todos e todas, sem distinção. Essa questão é reforçada no art. 217 da Constituição Federal, Capítulo III, quando das tratativas do Desporto ou Esporte e sua relação com o lazer.

Ao ser garantido na CF de 88 o dever do poder público diante do lazer como um dos direitos sociais, abriu-se a possibilidade a duas interpretações iniciais: *i)* do ponto de vista jurídico-legal, iguala-se aos direitos à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, à segurança e a assistência social; ao mesmo tempo, *ii)* anseia-se por mecanismos que garantam/concretizem a promoção do acesso a esse fenômeno cultural de forma universal.

Destaca-se que quando tratamos de esporte e de lazer, estamos falando de fenômenos distintos, mas, de certa forma, confluentes. É notável a existência de um conflito entre os conceitos e os significados do esporte presentes em nosso cotidiano e na própria CF de 88. Ao analisar detalhadamente o art. 217 da CF de 88, observa-se que ele define o desporto como direito de cada um, destacando-o também como referência para práticas formais e não formais, representando o alcance da autonomia das entidades esportivas brasileiras, após muitas reivindicações quanto ao seu funcionamento. Além disso, garante a destinação de recursos públicos prioritariamente para o desporto educacional e em casos específicos para o desporto de alto rendimento. Encontramos contribuição para essa discussão na Lei nº 9.615/1998, também chamada de Lei Pelé, ao definir três manifestações do desporto: o desporto educacional, o desporto participação e o desporto de alto rendimento⁵.

Constatamos, assim, que a CF de 88 reconhece o lazer e o esporte como direitos, equiparando o lazer a aspirações históricas da população brasileira, como saúde, educação, trabalho. Já a Lei Pelé diferencia as manifestações do fenômeno esportivo, mas não aponta os mecanismos para efetivá-las, o que, para Menicucci (2006, p. 136), é um dos desafios para que o direito ao lazer seja efetivado.

Do ponto de vista da legislação, contamos com instrumentos legais em diferentes âmbitos que certamente representam conquistas históricas em cada uma dessas áreas. Contudo, cabe refletir se esse aparato legal tem sido suficiente para garantir a concretização do direito social aludido.

Percebe-se que à medida que o esporte e o lazer são reconhecidos como direitos sociais, torna-se necessária a definição de políticas sociais que os concretize. E, portanto, espera-se pelo protagonismo do Estado e da sociedade civil na garantia de sua efetivação.

Sob o olhar de Pereira (2009, p. 95), a política pública, que busca concretizar os direitos sociais, possui principal característica no “fato de ser pública, isto é, de todos, e

⁵ Recentemente, devido Lei nº 13.155, de 2015, foi incluído à Lei Pelé o desporto de formação, “caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição” (Capítulo VI, Artigo 3º).

não estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual”. Esse caráter público da política é dado pelo fato dessa não ser sinônimo exclusivo de política estatal, e sim por envolver tanto o Estado quanto a sociedade civil. Em consonância com a autora, entendemos que a política pública deve priorizar as necessidades sociais ao invés das do capital, que traduzam por si os princípios de igualdade, equidade e justiça social. Silva e Silva (2001) reforça que

uma política pública, desde a sua formação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo), uso de controles (poder), interação entre os sujeitos; interesses diversos, adaptações, riscos e incertezas, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades (p. 12).

Pinto (1992, p.), ao observar a trajetória das políticas públicas, mostra-nos que a constituição legal das políticas de lazer pelo campo do esporte, no Brasil, é fruto de uma trajetória iniciada com a legitimação do esporte recreativo, alicerçada por alianças entre trabalho, educação física e esporte, consolidada pela promulgação da CF de 88, o aparato legal e ações políticas dela decorrentes. E destaca que:

O ano 2000 marcou a mudança do entendimento do “esporte recreativo” para o “esporte e lazer”, o que se deu pelo reconhecimento legal de tais campos (o esporte e o lazer), como direitos de toda a população, criação de secretarias de Esporte e Lazer, nos governos federal, estaduais e municipais; pelas alianças intersetoriais do Esporte e do Lazer como campo da produção de conhecimentos, formação e ação profissionais, e pela implementação e a democratização de vários programas, como o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), do Ministério do Esporte, que buscam garantir a inclusão social e o acesso a práticas e conhecimentos de esporte e lazer, entre outros aspectos que podemos considerar (p. 23).

Para a efetivação de políticas públicas de esporte e lazer, a criação do Ministério do Esporte (ME) teve papel fundamental nesse processo. Athayde (2015) ressalta que, até o governo Lula, as políticas esportivas careciam de melhor organicidade e estruturação dentro do planejamento governamental. A partir deste governo, um caminho começa a ser percorrido no sentido da construção de ações que garantam o acesso dos cidadãos ao esporte como direito. Nesse sentido, verifica-se – no âmbito do governo Lula – a criação do ME e, posteriormente, dos programas sociais esportivos Segundo Tempo (PST) e Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

No momento de sua criação, foi determinado que – a partir da definição do esporte enquanto direito social e fator de desenvolvimento humano – o ME assumiria a responsabilidade de desenvolver uma política focada na democratização do acesso ao conhecimento e à prática esportiva, desde a inclusão social até o alto rendimento. Dessa forma, coube ao Ministério do Esporte a missão de “formular e implementar políticas

públicas inclusivas e de afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais dos cidadãos, colaborando para o desenvolvimento nacional e humano” (BRASIL, 2004, p. 4).

Descortinavam-se as possibilidades de assegurar o direito constitucional de acesso às atividades esportivas e de lazer por meio de um órgão legalmente instituído para esse fim, com a importante tarefa de articular as ações necessárias à referida política, dando voz e vez aos interesses da sociedade brasileira.

Nesse processo de implantação da política nacional do esporte (em curso), destaca-se a importância da realização das três conferências nacionais (2004, 2006 e 2010), que trataram do esporte e do lazer em nosso país, mobilizando um número significativo de delegados e convidados. Observou-se uma progressão na discussão sobre esporte e lazer como direitos sociais fundamentados nos princípios de democratização e da inclusão social até a II Conferência Nacional do Esporte. Porém, na III conferência (2010), com o tema “Por um time chamado Brasil – Plano Decenal do Esporte e Lazer – 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”, fica explícita a mudança de rota da agenda governamental. Um redirecionamento relacionado diretamente com o novo contexto vivido pelo país, considerando as conquistas do governo brasileiro por sediar megaeventos esportivos, associados ao debate sobre a construção de uma potência esportiva e do uso do esporte como emulador de desenvolvimento econômico do país.

A decisão estratégica do Governo Federal de realizar grandes eventos esportivos – como os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio 2007, os Jogos Mundiais Militares 2011, a Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014 – e as medidas de preparação e planejamento dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 promoveram uma drástica mudança nos objetivos e, portanto, nos rumos da formulação, implantação e desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer no país. Neste contexto, infelizmente, percebe-se o não tratamento ou abandono pelo governo de grande maioria das deliberações das resoluções provenientes das edições anteriores das conferências nacionais.

Face ao exposto, este estudo almeja analisar as relações entre a CF de 88, bem como a legislação vigente, para verificar em que medida os direitos sociais relacionados ao Esporte e ao Lazer encontram respaldo na agenda de governo, por meio de alocação de recursos orçamentários. Cabe ressaltar que este artigo tem como foco a segunda dimensão do Esporte, denominada Esporte de Participação, e sua relação com o processo de democratização do esporte e do lazer em nosso país. Nesse sentido, adotaremos como objeto de análise o PELC.

O presente artigo inicia com uma discussão sobre as orientações legais e políticas públicas de esporte e lazer, realizada nesta introdução, seguida da apresentação do programa PELC e análise sobre seu financiamento a partir dos dados apresentados, finalizando com as considerações finais.

Serão analisadas as execuções orçamentárias de 2004 a 2011⁶, comparando os valores aportados frente ao conteúdo social do fenômeno esportivo e de lazer, com os totais orçamentários da política nacional do esporte, buscando verificar a sua materialização e suas contradições.

Com relação ao percurso metodológico trilhado, utilizamos os procedimentos de revisão bibliográfica e pesquisa documental (documentos oficiais). Como parte complementar à pesquisa documental, foram extraídos dados acerca do financiamento e do orçamento público no “Portal da Transparência do Governo Federal” e na base de dados SIGA Brasil⁷, que é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)⁸.

Para efeito deste artigo, é importante frisar que compreendemos o esporte e o lazer como fenômenos de desenvolvimento humano, destacando que é no tempo e no espaço do lazer que a dimensão do esporte recreativo encontra possibilidade de expressão, totalmente desassociado da perspectiva de resultados performáticos. E concordamos que o grande desafio a ser enfrentado é o da democratização das práticas e da universalização do direito ao esporte e ao lazer, sob uma perspectiva participativa, crítica e criativa, que encontre nos sujeitos novas posturas diante da vida, sendo imprescindível superação de abordagens funcionalistas atribuídas ao lazer, conforme as denunciadas por Marcellino (1987).

Caracterização do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) foi criado na condição de projeto-piloto pelo ME em 2003, e desenvolvido a partir de 2004 (Plano Plurianual 2004-2007). O PELC tem como objetivo central ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrando suas ações às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social” (BRASIL, 2014)⁹.

⁶ O referido período engloba dois Planos Plurianuais: *i*) 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004); e *ii*) 2008-2011 (Lei nº 11.653/2008).

⁷ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

⁸ É o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

⁹ Destaca-se, ainda, que o PELC apresenta três eixos de ação: 1. Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer – considerados espaços de convivência social nos municípios, beneficiando crianças, jovens, adultos, idosos, incluindo pessoas com deficiência, em atividades esportivas, recreativas e de lazer nas diversas regiões brasileiras; 2. Acesso à Rede CEDES – Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer nas Instituições de Ensino Superior, fomentando a produção e a difusão de conhecimento científico e tecnológico, voltado para a qualificação das políticas públicas de esporte recreativo e de lazer; 3. Implantação e modernização

Segundo Bonalume *et al.* (2008), o PELC não pretende apenas promover práticas de atividades físicas e esportivas para pessoas de todas as idades e em diferentes condições físicas de uma comunidade, e sim estimular a convivência social, a formação de gestores e lideranças comunitárias, fomentar a pesquisa e a socialização do conhecimento no meio acadêmico.

São nos núcleos (implantados em centros comunitários, parques, praças, ginásios, dentre outros) – situados em lugares de maior vulnerabilidade social da cidade – que as atividades sistemáticas são desenvolvidas. Elas devem atender aos interesses da cultura corporal e lúdica e ser organizadas na forma de oficinas, de acordo com as características e os interesses da comunidade.

A equipe do PELC também deve organizar e desenvolver as atividades assistemáticas, também chamadas de eventos, os quais favorecem o diálogo entre as experiências vividas e fortalecem os laços de cooperação, de solidariedade e a capacidade de construir coletivamente um patrimônio comum. Os eventos devem ser compreendidos como parte integrante da execução do programa, organizados de forma coletiva, envolvendo a comunidade como um todo nos diversos momentos do processo.

As Diretrizes do Programa colocam em destaque a ação do agente social (personagem que realiza as atividades de esporte e lazer com os beneficiados) considerando-o protagonista desse processo. Podem ser agentes sociais de esporte e lazer: professores de educação física, educadores populares, líderes comunitários que já desenvolvem atividades recreativas, de lazer, artísticas e/ou culturais na comunidade e demais profissionais de áreas afins ao lazer (educação, cultura, turismo, etc.). Dessa forma, o agente social deve compor o quadro interdisciplinar e multiprofissional para a construção e intervenção dos saberes populares e saberes acadêmicos, a fim de tratar o lazer e esporte como direitos sociais.

Como forma de promover a participação e o controle social, as diretrizes do programa PELC orientam a criação do Conselho Gestor, instância de gestão do Programa, com caráter consultivo, deliberativo e executivo, composto por representantes dos diversos segmentos envolvidos no desenvolvimento das ações, visando à qualificação da execução do Programa.

Quanto ao eixo “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer recreativo”, o programa ampliou gradualmente a oferta das atividades de lazer para a população brasileira nas diversas faixas etárias (BRASIL, 2014).

Até 2010, foram formalizados 660 convênios, que permitiram 10.602.559 atendimentos de cidadãos de 1.277 municípios, com atividades de esporte recreativo e de lazer, gerando 18.995 postos de trabalho e 22.898 agentes sociais e gestores capacitados em 64 horas de curso, divididas em módulo introdutório e de avaliação (BRASIL, 2014).

de infraestrutura para esporte recreativo e lazer – prevendo a construção e a reforma de equipamentos, cuja ação era realizada pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Financiamento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC).

Semelhante às demais ações do ME, o PELC demanda investimento/financiamento público para sua concretização. Nesse sentido, a seguir serão apresentados dados que nos permitirão analisar se os direitos, já apontados no início deste trabalho (relacionados ao Esporte e ao Lazer), com ênfase no PELC, encontraram respaldo na agenda de governo, por meio de alocação de recursos orçamentários, no período de 2004 a 2011.

Para a delimitação do recorte temporal da pesquisa, utilizamos como referência o Plano Plurianual (PPA)¹⁰, que corresponde ao respectivo período: 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). As informações orçamentárias sobre o montante e a destinação dos recursos do ME foram coletadas por meio dos dados disponíveis na Plataforma SIGA Brasil, do Senado Federal.

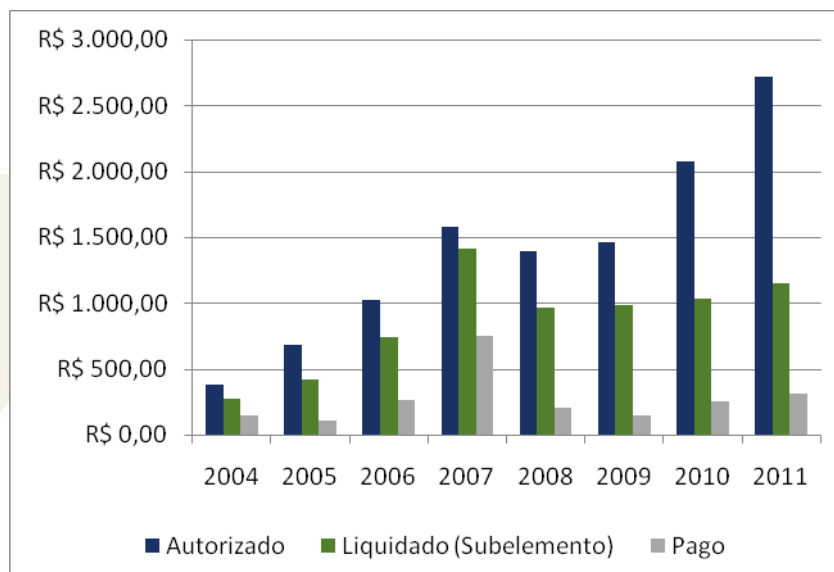
Pela análise do Gráfico 1, que trata dos recursos autorizados, empenhados e pagos¹¹ anualmente ao Ministério do Esporte no período de 2004 a 2011, constatamos que, com exceção dos anos de 2004, 2006 e 2007, os valores pagos não acompanham o mesmo crescimento dos recursos autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), não representando 20% do total alocado na lei orçamentária para o ME.

No ano de 2007, houve maior representatividade dos valores pagos em comparação com o que foi autorizado. Vale destacar que esse foi o ano da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro. Por conseguinte, podemos considerar essa informação como um registro inicial da mudança de prioridade da agenda governamental para as políticas esportivas. Destacamos, também, as oscilações do volume de valores liquidados do ME.

¹⁰ PPA são as estratégias, metas e diretrizes para o setor público. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do presidente, no âmbito federal, e de governadores e prefeitos, em nível estadual e municipal respectivamente.

¹¹ Para efeito, o primeiro diz respeito aos recursos previstos. O segundo consiste na reserva de dotação orçamentária para um determinado fim. E os recursos pagos, são os que ocorrem após emissão de ordem de pagamento depois de verificada a regularidade da realização da despesa.

Gráfico 1 –Recursos executados anualmente pelo Ministério do Esporte no período de 2004 -2011, valores em milhões R\$

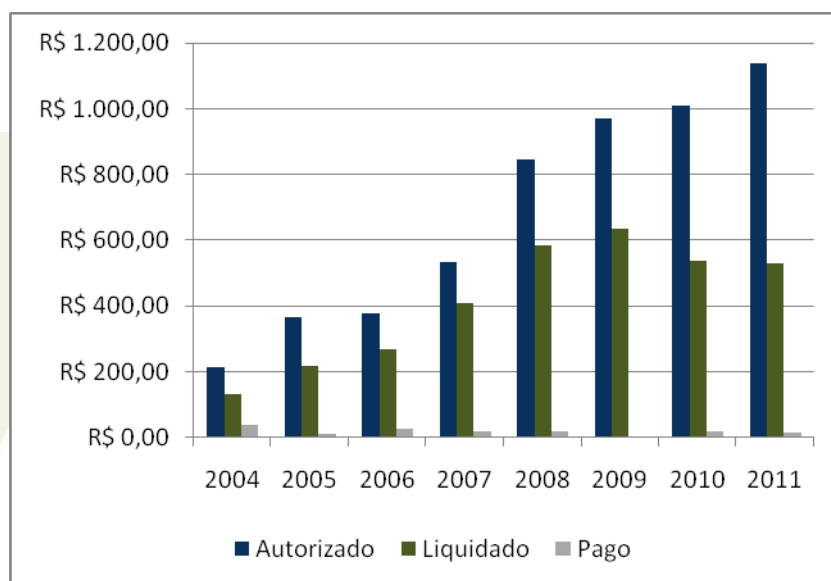


Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal (elaboração própria).

No Gráfico 2, que trata dos recursos autorizados, empenhados e pagos anualmente ao PELC no período de 2004 a 2011, observamos comportamento semelhante à série histórica do orçamento do ME, em que os valores pagos não acompanharam o crescimento dos valores autorizados na lei orçamentária. Entretanto, identificamos um crescimento progressivo de 2004 a 2011 no que diz respeito aos valores autorizados. Já os valores pagos ao programa durante o período representam menos de 5% dos montantes autorizados na LOA.

Além do papel secundário entre as prioridades ministeriais, sobretudo após a mudança de foco da política esportiva, outros aspectos podem explicar uma baixa execução orçamentária do PELC. O Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 209305/2007, da Controladoria-Geral da União, apresenta alguns desses fatores, tais como: *i)* demora na liberação dos limites orçamentários e financeiros, prejudicando o planejamento e a qualidade, bem como dificultando a análise mais criteriosa e estratégica da execução dos programas; *ii)* mudanças administrativas na direção de algumas das Secretarias do ME; *iii)* expressivo volume de contratos de repasse firmados somente no final do exercício financeiro e/ou o não atendimento à cláusula suspensiva, utilizada nas contratações, que viabiliza a celeridade nesse processo, porém impacta no processo de execução, uma vez que condiciona a transferência orçamentária ao atendimento pelos tomadores dos recursos das condições estabelecidas nos contratos de repasse.

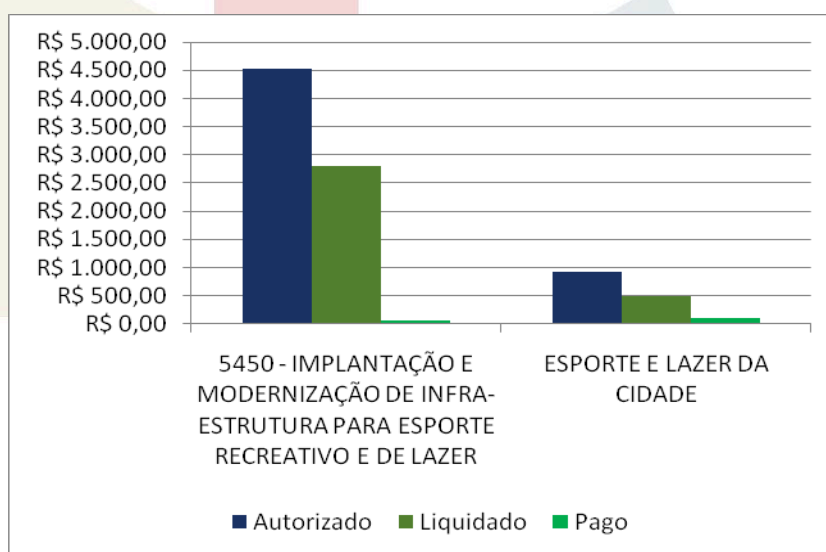
Gráfico 2 – Recursos executados anualmente no Programa Esporte e Lazer da Cidade no período de 2004-2011, valores em milhões R\$



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

No Gráfico 3, constatamos alta representatividade do total dos recursos autorizados, empenhados e pagos anualmente na Implantação e Modernização de Infraestrutura no montante dos recursos autorizados, empenhados e pagos anualmente ao PELC, no período de 2004 a 2011.

Gráfico 3 – Recursos empenhados anualmente: Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer e Programa Esporte e Lazer da Cidade em R\$



Fonte: Siga Brasil – Senado Federal (elaboração própria).

Nos dados apresentados, percebemos que mais de 80% do total dos recursos alocados ao programa na LOA foram destinados para a Implantação e Modernização de Infraestrutura em detrimento à implantação dos núcleos do PELC e da Rede CEDES, que representam pouco mais de 15%.

Conforme já destacado anteriormente, no referido período dos Planejamentos Plurianuais (2004/2007 e 2008/2011), além dos eixos centrais Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer e Funcionamento de Centros de Desenvolvimento de Esporte Recreativo e de Lazer, o PELC possuía um terceiro eixo, voltado para a Modernização de Infraestrutura para o esporte recreativo e de lazer. Porém, tratava-se de uma ação desenvolvida pela Secretaria Executiva, sem estar condicionado ao Funcionamento de Núcleos do PELC.

Provavelmente, a ausência de vinculação entre a construção de equipamento e implantação de núcleos PELC, enquanto estratégia política e pedagógica para o desenvolvimento de políticas locais de esporte e lazer, bem como ausência de critérios claros que justificassem tal ação, possa ter influenciado para a pulverização dos recursos públicos.

Outro fator importante a se observar é que os gastos com infraestrutura são, quase sempre, provenientes de emendas, o que corrobora para que atendam prioritariamente os redutos eleitorais dos parlamentares, reproduzindo prática clientelista sem um diagnóstico das necessidades locais (MATIAS, 2013).

Fernando Mascarenhas (2003) observa que as políticas sociais de esporte e lazer, materializadas especialmente através do PST e do PELC, nos últimos anos, ficaram submissas à agenda do esporte enquanto emulador do crescimento econômico e manutenção de equipamentos esportivos, na maioria das vezes sem qualquer planejamento-manutenção e uso.

Outra questão a se considerar é que ainda há o entendimento de que a garantia ao esporte e ao lazer está atrelada à construção de equipamentos esportivos, o que consideramos um equívoco. Compreendemos que a obra, a construção, se faz necessária, assim como a ressignificação dos equipamentos existentes, porém há que se alinhar a uma política de infraestrutura com política de animação sociocultural, pautadas nos princípios de participação e gestão democráticas. Do contrário, os investimentos em infraestrutura seguirão a cumprir uma função tão-somente clientelista.

Considerações finais

Não obstante a previsão em texto da CF de 88, o direito ao esporte e ao lazer no Brasil carece das condições objetivas para sua materialização. Um dos elementos que possibilitam essa constatação é o perfil do financiamento público destinado ao atendimento dos programas sociais esportivos e, mais especificamente - no caso deste

estudo - o PELC. Além da limitação orçamentária, podemos apontar outros aspectos, insuficientemente tratados neste texto, mas detectados em estudos da área, tais como: *i)* não efetivação da Política Nacional do Esporte, que trate, de fato, o esporte e o lazer como política de Estado e não mais como opção de ação de gestões governamentais; *ii)* ausência de um Plano e de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer; e, *iii)* não menos importante, do (re)conhecimento e da apropriação do direito ao esporte e ao lazer pela população brasileira.

O início de um Governo Federal com feições democrático-populares, a despeito das suas inúmeras contradições, especialmente no tocante à política econômica adotada, demarcou um novo momento para as políticas sociais em nosso país, incluindo aquelas destinadas ao atendimento do Esporte e Lazer (temática em questão), notadamente a partir da criação do Ministério do Esporte.

Este artigo tem como pressuposto a compreensão do esporte e o lazer como direito continuado, oportunizado como primeira dimensão: o acesso, a todos, sem distinção, a partir, portando, do processo de efetiva democratização. Todavia, esse suposto é posto em xeque por uma reorganização da agenda governamental para o setor, que passa a priorizar a realização de grandes eventos esportivos, mais próximos a uma dimensão esportiva que não se caracteriza pelo acesso democrático.

Ademais, este estudo demonstra que essa mudança de orientação ocasionou impactos sobre a distribuição dos recursos públicos para as políticas públicas de esporte e lazer. Além de uma das expressões contemporâneas das disputas entre e dentro das classes sociais, o fundo público é elemento central para garantir a implantação e continuidade de programas, projetos e ações que assegurem as necessidades da população de acesso ao esporte e lazer como direitos.

Entretanto, nossas análises - ainda que de forma incipiente e tendo como caso particular o PELC - apontam para dificuldades de consolidação de um padrão de financiamento público capaz de garantir as previsões dos preceitos constitucionais. Isso evidencia-se na medida em que detectamos um modelo de investimento público caracterizado por comportamento errático, com baixa execução orçamentária - ou seja, acentuada disparidade entre recursos previstos e executados - e fortemente influenciado pela perspectiva clientelista.

O PELC tem contribuído, em parte, para a democratização do esporte e do lazer em nosso país. No entanto, apesar de seu desenho político e pedagógico inovador, o seu reconhecimento e a sua efetivação como instrumento que visa essa transformação ainda não se deu como esperado. Sem embargo do aumento significativo dos investimentos realizado ao longo dos anos (2003-2011) e da qualificação pedagógica em curso, os valores orçamentários destinados ao programa não garantem a repercussão necessária.

Por fim, reconhecemos que o financiamento não é o único aspecto analítico de uma política, programa ou ação. Outras dimensões devem ser levadas em consideração para uma análise mais completa, como, por exemplo; forma de gestão, controle social e modelo conceitual. Portanto, diante desta constatação, admitimos que o presente artigo

guarda limitações que devem ser superadas a partir de estudos futuros ligados à temática das políticas de esporte e lazer brasileiras. Entretanto, é igualmente necessário reconhecer que a destinação dos recursos públicos representa uma rica chave interpretativa das prioridades e dos interesses que orientam a ação governamental.

REFERÊNCIAS

ATHAYDE, P. O “lugar do social” na política de esporte do governo Lula. In: MATIAS, W.; ATHAYDE, P.; MASCARENHAS, F. **Políticas de Esporte nos Anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015.

BONALUME, C.R. *et al.* O Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC). In: PINTO, Leila M. S. M.; *et al* (Org.). **Brincar, jogar, viver**. v. 1: Lazer e Intersectorialidade com o PELC. Ministério do Esporte, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal: Centro gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério do Esporte. **I Conferência Nacional do Esporte: esporte, lazer e desenvolvimento humano: documento final**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Esporte. **II Conferência Nacional do Esporte: construindo o sistema nacional do esporte e lazer: documento final**. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Esporte. **III Conferência Nacional do Esporte: por um time chamado Brasil: documento final**. Brasília, 2010.

_____. **Manual de Orientações do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Ministério do Esporte, 2004.

_____. **Diretrizes do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: Ministério do Esporte, 2014.

BRASIL. **Lei Lei 9.615/1998**, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé). Institui normas gerais sobre o Desporto e dá outras providências. Brasília: Imprensa Nacional, 1998d.

MARCELLINO, N. C. **Lazer e educação**. São Paulo: Papyrus, 1987.

MASCARENHAS, F. **Lazer como prática de liberdade: uma proposta educativa para a**

juventude. Goiânia: Ed. UFG, 2003.

MATIAS, W. B. **O enigma olímpico**: o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no Governo Lula. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, UnB. Brasília, 2013.

MENICUCCI, T. M. G. “Políticas públicas de lazer: questões analíticas e desafios políticos”. In: ISAYAMA, H. F.; LINHALES, M. A. (Org.). **Sobre lazer e Política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 179-202.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas**: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, P.A.P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I.; *et al.* **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PINTO, L.M.S. **A recreação/lazer e a educação física**: a manobra da autenticidade do jogo. Dissertação (Mestrado em Educação Física: área de concentração recreação e lazer) – Faculdade de Educação Física, UNICAMP, Campinas, 1992.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S.O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Política Pública**, São Luís, v. 18, n.1, p.15-32, Jan/Jun. 2014.

SILVA E SILVA, M.O. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001.

Endereço para correspondência

Rua 36 Norte, 3350, Apto 303 - Bloco J.
Condomínio Top Life - Águas Claras - Brasília - DF.

Recebido em:

20/02/2016

Aprovado em:

18/04/2016

