

Os planos plurianuais (PPA) do Governo Federal 2008-2015 para o esporte e o lazer: a “fratura esportiva” no PELC / *The Federal Government multiannual plans (PPA) 2008-2015 for sport and leisure: the “sports fracture” at PELC*

JOSÉ MONTANHA SOARES¹

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

Palavras-chave: financiamento público; PPA; política pública; PELC.

Abstract: The study aims to carry out the analysis of the expansion, financing and projection of public policies for sport and recreation at the PELC (Sport and Recreation on the City Program) in 2008-2015. The aim of this study is a comparative analysis of the two PPAs periods:

1 Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com mestrado e doutorado no Programa de Política Social da Universidade de Brasília. Atualmente bolsista Pós-Doc Junior pelo CNPq na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2008-2011 and 2012-2015, with a view that in the last one the Federal Government makes changes in its structure and management, that different from the previous model which is still adopted to integration of plan, budget and management. The change of political order in the PPA is justified, according to the Federal Government, as the previous logic was too ruled the economic limits, not communicating with the harsh public policy held at the tip. The data analysis proves the lack of both continuity and consistency in the distribution of resources to the PELC, as well as instability in the pattern of financing.

Keywords: public financing; PPA; public policy; PELC.

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

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

Ao longo da história, a dimensão do esporte de alto rendimento tem sido hegemônica quanto ao sentido que organiza as políticas públicas de esporte em nosso país, o que fica evidenciado pelos documentos legais que definiram diretrizes e bases

do esporte nacional, a saber: Decreto-Lei 3.199/41, Lei 6.251/75, que veio a ser regulamentada pelo Decreto 80.288/77, Lei 8.672/93, regulamentada pelo Decreto 981/93 e conhecida como “Lei Zico” e, por fim, a Lei 9.615/98, denominada “Lei Pelé”, regulamentada pelo Decreto 2.574/98 e modificada por leis posteriores, as duas primeiras durante o regime militar, as últimas, em um contexto de ascensão do projeto neoliberal no Brasil pós-Constituição de 1988. (LIÃO JÚNIOR, 2013, p. 96).

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

O objetivo deste estudo foi analisar de forma comparativa o PPA dos períodos 2008-2011 e 2012-2015, este último já com a sua nova configuração. O interesse se focou especificamente no planejamento do ME apresentado para o PELC, buscando identificar, como veremos mais adiante, não apenas os determinantes econômicos, mas seu vínculo com o cenário político e social. Com pouco mais de dez anos, o PELC passou por diversas transformações, não apenas em seu desenho institucional, com as mudanças internas dentro do próprio ME, mas também a partir do novo PPA, que apresenta uma configuração diferenciada para suas ações, voltando-se para uma programação muito mais temática do que orçamentária.

O estudo em questão situou-se no campo dos estudos das políticas públicas de esporte e lazer e configurou-se como uma pesquisa de cunho documental que, em termos de pesquisa, utilizou-se principalmente de dados primários ainda sem tratamento analítico por outros pesquisadores, consistindo em matéria-prima a partir da qual se desenvolveu investigação e análises próprias. (SEVERINO, 2007).

De forma a organizar o estudo, optou-se por dividi-lo em cinco itens. Primeiramente, verificou-se o processo de implantação e desenvolvimento do PELC e as dificuldades encontradas para que este se firmasse enquanto política social, enfrentando disputas políticas e orçamentárias na definição de suas ações e até sua própria sobrevivência.

No segundo, de cunho comparativo, fez-se a análise do PPA 2008-2011 e as mudanças trazidas pelo novo PPA 2012-2015 onde, de acordo com o Ministério do Planejamento, buscou-se superar a estrutura de programas e ações com a criação de programas temáticos com objetivos, metas e iniciativas.

Nos terceiro e quarto itens, para fins metodológicos, apresentou-se inicialmente a forma como foi realizada a pesquisa e verificação do delineamento orçamentário do PELC, antes e depois da nova configuração.

No quinto item, para fins comparativos, trouxe-se também alguns números relativos ao esporte educacional e de rendimento, tentando compreender a complexa dinâmica que envolve as políticas voltadas para o esporte em suas três dimensões no Brasil: esporte de participação, de rendimento e educacional.

Por fim, nas conclusões, resgatou-se os argumentos trazidos ao longo do texto para concluir em que medida o novo PPA se aproxima ou não de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados sociais concretos.

O Ministério do Esporte e o “filho indesejado”: a relutância do PELC

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

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

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

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

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

O ex-secretário, à época, elucida bem a delicada situação do PELC, tendo em vista que a prioridade do ministério era o PST, quando se tratava da política na base da pirâmide esportiva, e o PELC surgia como um “filho indesejado”, pois não tinha o *pedigree* do PCdoB, e sim do PT. Inicialmente, a pasta do Ministério do Esporte

foi dada ao PCdoB, mas, internamente, a cargo das disputas políticas e reconhecido histórico de acúmulo de experiências no campo do esporte e do lazer, o PT assumiu a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) onde viu-se acirrar a disputa pelo orçamento federal do ME. Neste cenário, e a já nítida desvantagem do PELC diante do PST, havia a já conhecida força e hegemonia do esporte de alto rendimento que consumia quase a totalidade dos recursos do novo ministério. Esta disputa não demarcava apenas um duelo por recursos que, em grande parte, o PELC não dispunha, pela falta de apoio por parte do ministro, mas também uma disputa política por espaço dentro do próprio ministério. Sobre as dificuldades orçamentárias e políticas no interior do Ministério do Esporte, asseverava sobre o PELC o secretário da SNDEL, à época:

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

Acredita-se que, em grande medida, aliado ao esforço da SNDEL, o PELC conseguiu captar as necessidades dos movimentos sociais, principalmente nos pequenos municípios brasileiros, onde historicamente as políticas voltadas para o esporte associado ao lazer eram inexistentes.

PPA “gerencialista” versus PPA por programas temáticos: dimensões discordantes de planejamento?

O PPA foi instituído para ser o elemento central de planejamento do orçamento público brasileiro. O plano plurianual, conforme prescreve o art. 165, § 1º, da CF de 1988 (BRASIL, 2008) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

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

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

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

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

A crítica ao modelo anterior² tem como pilar a necessidade de superar a forte presença da lógica orçamentária, que impossibilitava

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

orientar decisões estratégicas e aproximar-se efetivamente do desenvolvimento das políticas públicas, fato este que criava dificuldades adicionais para que o instrumento cumprisse a função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental, de modo a cumprir seus objetivos. (BRASIL, 2011).

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

Com a mudança na estrutura do PPA, a partir de 2012, a sua ação programática orientada por temas traduziu um maior nível de agregação de diversas áreas do setor público aproximando, por exemplo, cultura, educação, esporte e saúde. Agora são vinte e cinco as funções ligadas às políticas públicas, executadas pelo Poder Executivo, previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2013). Desta forma, o Programa Temático não era uma atribuição prevista no plano anterior.

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

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

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	Varição
Objetivos de governo por setor	65 programas temáticos	–
576 indicadores	753 indicadores	30,73%
204 programas e ações	491 objetivos	140,69%
576 (índices-meta dos indicadores)	2.451 metas	325,52%
1.387 ações finalísticas	2.535 iniciativas	82,77%

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

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

Delineamento da pesquisa

Com base na proposta dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, foi definido o problema de pesquisa para este trabalho, que consistiu em comparar, descrever e avaliar como o sistema de monitoramento e avaliação destes dois planos se desenvolveu ao longo de oito anos. O objeto da presente pesquisa documental foi analisar o modelo de planejamento e orçamento no Brasil voltado para o esporte recreativo e o lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) nestes respectivos planos, buscando verificar o processo de integração destes instrumentos a partir da comparação das metas físicas e financeiras de suas ações. Os dados foram coletados por meio de documentos de fontes primárias e secundárias da base de dados do Portal da Transparência do Governo Federal,³ da Controladoria Geral da União (CGU) e documentos oficiais publicados pelo próprio ME.

3 Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>.

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

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

De acordo com Gamboa (2007), a análise da relação Estado e sociedade só pode ser compreendida em sua totalidade a partir da “dialética, que é entendida como o método que nos permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e inter-relações”. (GAMBOA, 2007, p. 119).

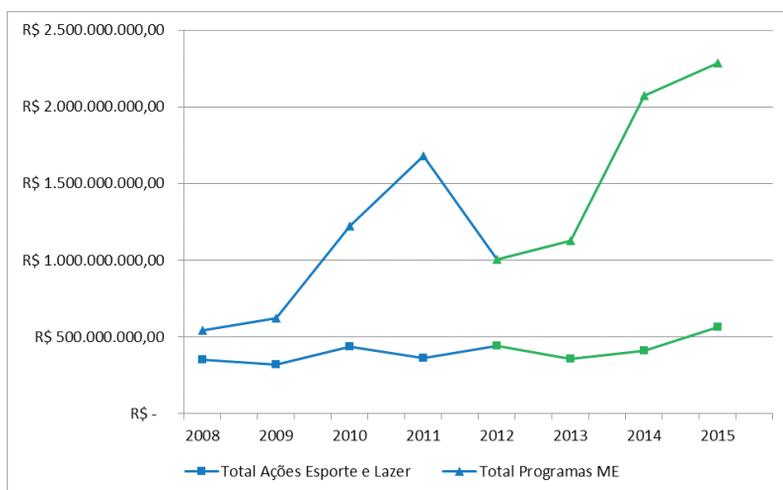
Buscou-se destacar o comportamento das metas físicas para possibilitar a visualização do que o governo realizou, com o objetivo de avaliar a eficácia do modelo de planejamento e orçamento. A intenção é verificar em que medida há compatibilidade e convergência entre as metas físicas relativas às prioridades definidas pelo governo nos dois períodos do PPA.

PPA e seus desdobramentos sobre o PELC: caracterização orçamentária 2008-2011 e 2012-2015

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

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

Gráfico 1 – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – por ação e por programa. O cinza claro representa o novo modelo de PPA (2012-2015). Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP- DI (abril/2016)



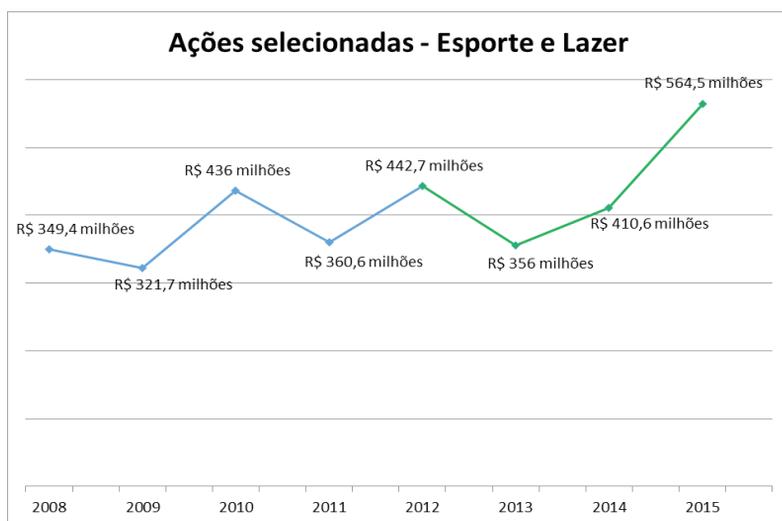
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

É possível verificar que houve ampliação do orçamento do ME para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o esporte. No caso específico do PELC, percebe-se uma evolução bastante tímida se comparada às outras ações do ME. Verifica-se também não apenas a falta de ampliação nos recursos voltados para o esporte recreativo e o lazer, mas também se nota os picos de financiamento diante dos grandes eventos esportivos. Ressalta-se especificamente o ano de 2011, véspera dos Jogos Olímpicos da Inglaterra; e também o ano de 2015, véspera da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Mesmo com a mudança no modelo do PPA 2012-2015, o que se nota é que a forma de conduzir os recursos do fundo público mantém-se a mesma,

ou seja, as “torneiras” dos recursos públicos são largamente abertas diante de eventos pontuais e grandiosos, como é o caso dos megaeventos esportivos. Cai por terra o discurso do Ministério do Planejamento que afirma que o objetivo geral das mudanças no PPA 2012-2015 foi proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano.

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

Gráfico 2 – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional para o PELC. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



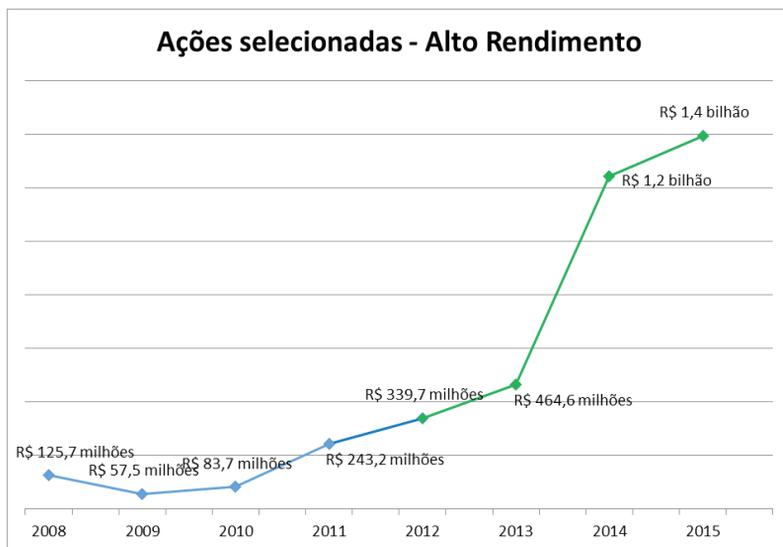
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

A apresentação do gráfico mostra que o financiamento do PELC sofre também com as intempéries políticas, já que este não tem a função precípua de formar atletas de alto rendimento, mas sim de fortalecer o esporte como forma de participação social. Sendo assim, não é possível afirmar que o financiamento das políticas de esporte recreativo e lazer se manterá no patamar que está hoje, tendo em vista

que os programas voltados para o esporte de alto rendimento têm se mostrado prioritários.

Vê-se, no gráfico abaixo, o salto no montante total de recursos voltados para o esporte de alto rendimento, principalmente nos dois anos anteriores aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. O que chama a atenção é o fato da descontinuidade, pois quando se apresenta um planejamento estratégico em longo prazo não é possível, como no ano de 2009, gastar-se R\$ 57,5 milhões e, no ano de 2015, gastar-se R\$ 1,4 bilhão para o esporte de alto rendimento.

Gráfico 3 – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – por ação e por programa. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



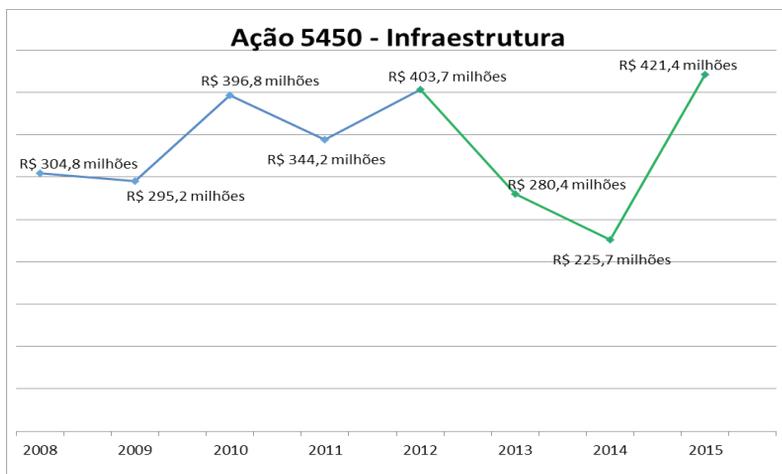
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

Outra situação que chamou a atenção foi o caso da Ação 5.450, que prevê a Implantação e Modernização de Infraestrutura Esportiva para Esporte Recreativo e Lazer que acompanha a implantação de políticas públicas voltadas para a construção física de equipamentos públicos, na qual se identificou que os recursos nela investidos têm se voltado muito mais para ações pontuais e físicas de grande estatura do que propriamente uma gestão voltada para os espaços públicos acessíveis à

população. Isto fica bem claro quando se aborda os recursos que são destinados ao esporte recreativo e ao lazer (Núcleos de Esporte e Lazer), tendo se visualizado que a destinação orçamentária foi voltada quase que em sua totalidade para o financiamento de grandes obras esportivas como reforma de estádios e ginásios, destinados, na maioria das vezes, a grandes eventos esportivos.

Outra situação que chama bastante a atenção é o fato desta ação ser a mais proeminente em termos de captação de recursos, desconsiderando que o PELC tem, em sua essência, a valorização da cultura local, os pequenos eventos, os festivais esportivos populares, o incremento e financiamento de ações locais de pequeno porte. O gráfico a seguir contribui para a compreensão desta evolução no orçamento do ME. Os recursos voltados para infraestrutura esportiva consomem a quase totalidade dos recursos destinados para o esporte recreativo e lazer, como se vê abaixo:

Gráfico 4 – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – para infraestrutura. Ação 5.450: Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

A construção e reforma dos aparelhos públicos são fundamentais para possibilitar o acesso da população às políticas públicas de esporte

e lazer, mas não menos importante é o investimento maciço em formação de agentes sociais de esporte e lazer, bem como o apoio direto aos projetos desenvolvidos por meio das prefeituras que necessitam de recursos para a ação direta nas suas mais distantes localidades. Com isso, infere-se que o PELC se faça mais com projetos de valorização da cultura local do que com a construção de estádios de futebol e centros esportivos complexos. Nota-se na tabela a seguir que as ações desenvolvidas pelo ME vão justamente na contramão dos pressupostos que construíram o PELC, pois o montante gasto com a infraestrutura de esporte e lazer apresenta-se bastante superior aos gastos com os núcleos, que envolvem diretamente a formação de agentes sociais e eventos culturais de pequeno porte.

Dados comparativos entre a Ação 5.450 (Infraestrutura) e o PELC

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ação 5.450 Infraestrutura	304,8	295,2	396,8	344,2	403,7	280,4	225,7	421,4
Núcleos do PELC	44,6	26,4	39,1	16,4	38,9	75,7	184,9	143,1

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

Nota: valores em R\$ milhões deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)

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

A retórica da eficiência administrativa vem justificando a minimização do Estado, num cenário de crescente pobreza, absoluta e relativa, cujo avanço da ofensiva neoliberal imprime um papel para o Estado, mínimo para o social e máximo para o capital (NETTO, 1999). E neste sentido é de suma importância lembrar que, mesmo com as mudanças organizativas internas no PPA a partir de 2012 para um tido PPA “menos gerencial”, ficou-se sempre atento ao resultado final. Um PPA gerencialista e outro mais preocupado com a gestão social de nada adianta se ao final tivermos apenas uma peça de ficção administrativa, ou seja, muda-se o instrumento, mas os resultados se mantêm os mesmos ou até agravam-se. Por detrás do discurso da eficiência no uso dos recursos públicos, o que se tem efetivamente visto é a submissão dos interesses públicos diante do capital que, de acordo com Mandel (1985, p. 339), “exerce forte pressão para interferir não somente no planejamento econômico do Estado, como também para aumentar a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos”.

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

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

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

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

No caso da política social que arrola o PELC, pode-se considerar que os recursos do fundo público são direcionados de forma mimetizada por ações de financiamento, na sua maioria em grandes obras públicas operacionalizadas pelo capital, terceirizações e prestações de serviços pelos grandes interesses burgueses para acessar os recursos públicos.

Conclusões

Neste estudo, foi proposta uma análise dos Planos Plurianuais entre 2008-2015 voltados para o financiamento do esporte recreativo e do lazer, mais especificamente o PELC. Realizou-se ainda, para efeito de maior ampliação desta pesquisa, algumas comparações voltadas ao esporte de alto rendimento e o programa voltado para o esporte educacional denominado de PST.

Assim, pode-se concluir inicialmente que a política voltada para o esporte recreativo e o lazer perde uma parte bastante significativa de seus efeitos quando concentra alto percentual de seus recursos para o financiamento de grandes obras e investe pouco nos programas de base, de formação dos agentes sociais e de financiamento de obras de pequeno porte, que têm um efeito de maior alcance nas pequenas localidades. Registra-se aqui que o PELC, nestes últimos dez anos, passou por profundas mudanças. O PELC de 2015 não é o mesmo de 2003,

ano de sua criação. Houve uma clara mudança de direção no modo de pensar o papel deste programa, mudança esta que acompanhou outras alterações que tomaram de assalto o Estado no que tange os megaeventos esportivos no Brasil, a partir de 2007, com a realização dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas, no Rio, em 2016.

Foi possível concluir também que o PELC tem seguido a lógica implementada no setor esportivo dos grandes eventos, onde encontram suas justificativas assentadas em uma ação profundamente superficial e mistificadora da realidade, além de pretenderem, retoricamente, fornecer respostas colocadas pela questão social a partir do esporte, usando este como ferramenta de salvação e redenção para os problemas sociais estruturais.

O PELC tentou diferenciar-se naquilo que historicamente tem se visto nos programas voltados para o esporte de massa, qual seja, o atendimento com políticas estanques e reféns da temporalidade político partidária. O PELC, em seu desenho conceitual, inovou e ao mesmo tempo pagou um alto preço por sua opção ideológica, que se fundou na auto-organização comunitária e na autogestão, instrumentos esses não usuais historicamente na condução das políticas públicas no Brasil.

Outra questão importante relativa ao PELC diz respeito às emendas parlamentares, pois constituído inicialmente por meio do Consórcio Brasília,⁴ teve a sua trajetória orçamentária oriunda de emendas de parlamentares do Distrito Federal, a partir da ampliação dos convênios, do número de entidades, dos recursos alocados por estas emendas e a conseqüente expansão do Programa na região. De acordo com Lião Júnior (2013), registrou-se que a trajetória e as concepções, que nortearam a experiência do Programa Esporte e Lazer da Cidade, sofreram descontinuidades a partir dos novos vínculos que se estabeleceram entre os interesses dos parlamentares e os pressupostos orientadores da política, demonstrando uma clara dependência desta a interesses de ordem político partidário, em detrimento do papel social do PELC.

4 Organizado em janeiro de 2004, o Consórcio Brasília se viabilizou por meio do convênio firmado pelo ME com a Associação de Garantia ao Atleta Profissional do DF (Agap/DF) e entidades populares que desenvolviam práticas de esporte e lazer no DF e Entorno.

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

Neste sentido, o que se pode verificar foi uma descontinuidade no seu financiamento e o uso de grande parte de seus recursos, já incorporando a lógica privatista, para construções de obras em detrimento da formação humana. Neste fosso de contradições, o PELC tem sobrevivido ao tempo, às intempéries políticas e, em muitos casos, a sua manutenção à custa de emendas parlamentares – o que é bastante temerário –, afastando-se do ideal para uma política social deste porte e com este perfil.

Desta forma, tanto o PST como as políticas voltadas para o Alto Rendimento são concorrentes do PELC, mas deveriam ser ações auxiliares interligadas, recebendo um tratamento paritário e compreendendo a importância que cada uma destas políticas tem para toda a sociedade, assim como as fatias do fundo público vão sendo direcionadas àqueles setores organizados social e politicamente e até economicamente em detrimento daquelas parcelas pouco organizadas que não dispõem de tal força.

**Artigo submetido em 2 de julho de 2016 e aceito
para publicação em 22 de março de 2017**

Referências

BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do capital, fundo público e valor. In: Behring, Elaine; Mioto, R. C. Tamasso, Boschetti; Ivanete; Moraes dos Santos, S. M. de (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

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

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

_____. Ministério do Esporte. **Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: ME, mar./2004. 62 p.

_____. Ministério do Esporte. **Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo**. Brasília: ME, ago./2005. 54 p.

_____. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005. 44 p.

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

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual para 2008-2011**: exercício 2008, ano base 2008, 2009, 2010 e 2011. Relatório de avaliação. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/defaultxp.asp#>>. Acesso em: 2016.

_____. Lei nº 11.653. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011**. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Mensagem presidencial do PPA 2008-2011**. 2008b. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 10/09/2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos**: Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA. 2012. Brasília, 2011. 88 p.

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

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

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

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

_____. Lei nº 12.593. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015**. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (mensagem presidencial). Brasília: MP, 2011a.

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

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

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

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampl., rev. e atual.. São Paulo: Atlas, 2012.

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

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

MARX, Karl. **O capital** (Crítica da Economia Política). Livros I, II e III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. Desigualdade, pobreza e Serviço Social, **Em Pauta**, n. 19. 2007.

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

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

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

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

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