

PROGRAMA “ESPORTE E LAZER DA CIDADE”: UMA ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2004-2011)

*PROGRAM “SPORT AND LEISURE OF THE CITY”: AN ANALYSIS OF ITS
BUDGET COMPOSITION (2004-2011)*

*PROGRAMA “ESPORTE E LAZER DA CIDADE”: UN ANÁLISIS DE LA
COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO (2004-2011)*

Suélen Barboza Eiras de Castro*, **Fernando Augusto Starepravo****,
Doralice Lange de Souza*

Palavras chave:

Esportes.
Atividades de lazer.
Política pública.
Orçamentos.

Resumo: Este trabalho teve por objetivo investigar a composição orçamentária do programa “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC) no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária de 2004 a 2011. Esta pesquisa foi de natureza quantitativa e de cunho exploratório e os dados orçamentários foram coletados do portal “Siga Brasil”. Concluímos que o PELC se caracterizou por somar o maior volume de recursos previstos e executados na função “Desporto e Lazer” e por apresentar um orçamento composto em sua quase totalidade de emendas parlamentares. A programação orçamentária prevista e executada no programa apontou para a priorização da implantação de infraestrutura esportiva no país em detrimento da proposição de atividades esportivas do programa. A composição orçamentária também indicou que o financiamento de infraestrutura e a proposição de atividades esportivas não estavam diretamente vinculados entre si.

Keywords:

Sports.
Leisure Activities.
Public Policy.
Budgets.

Abstract: This study investigated the budget composition of program Sport and Leisure of the City (Esporte e Lazer da Cidade, PELC) during budget planning and execution from 2004 to 2011. The study was quantitative and exploratory, and data were collected on the internet portal “Siga Brasil”. We concluded that the PELC had most of its resources planned and executed under the “Sports and Leisure” item and presented a budget made almost entirely of parliamentary amendments to it. The budget planned and executed in the program focused on implementing sports infrastructure in the country over sports program activities. The budget composition also indicated that infrastructure funding and sports activities proposals were not directly linked.

Palabras clave:

Deportes.
Actividades de
Recreativas.
Política pública.
Presupuestos.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo investigar la composición del presupuesto del programa “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC) durante los procesos de elaboración y ejecución de los presupuestos para los años que van de 2004 a 2011. Esta investigación tuvo carácter cuantitativo y exploratorio y se recogieron los datos de presupuestos en el portal “Siga Brasil”. Concluimos que el PELC se caracterizó por sumar el mayor volumen de recursos previstos y aplicados en la función “Deporte y Ocio” y por presentar un presupuesto compuesto en su casi totalidad por enmiendas parlamentarias. El presupuesto previsto y ejecutado en el programa apuntó a la priorización de la implementación de infraestructura deportiva en el país a expensas de la propuesta de actividades deportivas del programa. La composición del presupuesto también indicó que la financiación de infraestructuras y la propuesta de actividades deportivas no estaban directamente vinculados entre si.

*Universidade Federal do Paraná.
Curitiba, PR, Brasil.
E-mail: sueleneiras@hotmail.com;
desouzdo@yahoo.com

** Universidade Estadual de Maringá.
Maringá, PR, Brasil.
E-mail: fernando.starepravo@hotmail.com

Recebido em: 23-05-2016
Aprovado em: 30-06-2017

DOI:
<http://dx.doi.org/10.22456/1982-8918.64954>



1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro instituiu o esporte e o lazer como direitos em 1988 através da promulgação da Constituição Federal. Ao menos no quadro legal, essa constitucionalização propiciou uma mudança na relação que o Estado vinha desenvolvendo com o esporte e o lazer desde as suas primeiras intervenções. Desde a década de 1940, período em que datam as primeiras interferências do Estado brasileiro no setor esportivo, a ação governamental vem se focando no desenvolvimento do esporte de rendimento (STAREPRAVO, 2011).

A partir da Constituição Federal, o esporte e o lazer como direitos passaram a se inserir no âmbito das responsabilidades do Estado. Desde então, vêm surgindo diversas iniciativas de programas e projetos voltados às diferentes manifestações esportivas e públicos (STAREPRAVO, 2011). Dentre essas iniciativas, destacamos o programa “Esporte e Lazer da Cidade” (PELC), objeto de nosso estudo.

Criado em 2003, o PELC surge como um programa-piloto do Ministério do Esporte (ME) através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL). Baseado em princípios e conceitos advindos do campo científico-acadêmico, o programa foi elaborado com o propósito de concretizar uma política voltada à universalização do direito ao acesso ao esporte e ao lazer, visando superar três problemas detectados na política esportiva: disponibilidade de espaços, oferta de práticas e formação de profissionais. A estrutura do programa estava pautada em três eixos centrais de ações: a) Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer; b) Funcionamento da Rede Cedes; e c) Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer (STAREPRAVO, 2011).

Desde sua criação, o PELC passou por várias alterações e tem se configurado como um dos principais programas do ME. Atualmente está vinculado à Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNELIS) e encontra-se estruturado em dois eixos centrais de ações: “Implantação e Desenvolvimento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer” e “Formação Continuada”. O primeiro visa garantir o acesso ao esporte e ao lazer nas diferentes regiões do Brasil e o último visa promover a formação continuada de gestores, agentes sociais, lideranças comunitárias, pesquisadores, legisladores e demais parceiros envolvidos com as políticas de lazer e de inclusão social e cultural (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2014).

Parte integrante dos planos governamentais da esfera federal, o PELC conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), os quais encontram-se dispostos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Tanto no caso do PELC quanto no caso dos demais programas governamentais, as decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários se estabelecem a partir de um processo dinâmico e complexo que envolve, especialmente, os poderes Executivo e Legislativo. Esse processo ainda é norteado pelas decisões estabelecidas em outras duas leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹.

Considerando os objetivos do PELC e o processo orçamentário brasileiro, este trabalho teve por objetivo investigar a composição orçamentária do referido programa no decorrer do processo de elaboração e execução orçamentária de 2004 a 2011. A investigação foi norteada pelas seguintes questões: (a) Qual o montante de recursos destinados ao PELC e qual a sua respectiva representatividade no orçamento do ME no decorrer dos processos de elaboração e

¹ PPA, LDO e LOA compreendem o sistema orçamentário brasileiro. O PPA é o documento que define, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da ação governamental para o período de quatro anos. A LDO é o documento que, em acordo com o PPA, estabelece as metas e prioridades na administração pública para o período de um ano, direcionando a LOA (BRASIL, 1988). A partir de uma estrutura hierárquica, o processo de elaboração e execução da LOA deve respeitar as metas e prioridades estabelecidas pela LDO que, por sua vez, deve estar consoante com os objetivos propostos pelo PPA.

execução orçamentária?; (b) Como se configurou a distribuição destes recursos entre as ações propostas pelo PELC?; (c) Quais alterações foram efetuadas na composição orçamentária do PELC no decorrer das etapas do processo orçamentário?; e (d) Quais as prioridades orçamentárias estabelecidas pelo PELC no decorrer deste processo?

Entendemos que o financiamento se constitui enquanto um importante elemento para a implementação do PELC e de qualquer outra ação governamental, pois é através do financiamento que o Estado pode intervir de maneira direta na sociedade (BOTELHO, 2001). O mesmo também se apresenta enquanto um importante elemento empírico para a análise uma vez que este, conforme destaca Salvador (2012), nos revela as prioridades dos governos em relação às políticas públicas num determinado contexto histórico. Embora as análises sobre o financiamento sejam ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para pesquisas acadêmicas e ações governamentais, estas são escassas no âmbito acadêmico esportivo (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015). No caso específico do PELC, encontramos apenas dois trabalhos que tomaram como foco específico de análise o financiamento do programa: Matias *et al.* (2014) e Teixeira *et al.* (2014). Nenhum desses estudos, contudo, buscou pormenorizar o financiamento das ações propostas pelo PELC ou analisou a evolução do financiamento do programa no decorrer do ciclo orçamentário brasileiro. Com este trabalho visamos minimizar esta lacuna na literatura, bem como gerar subsídios para a discussão das políticas para o esporte e o lazer.

2 METODOLOGIA

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa exploratória de natureza quantitativa, que teve como propósito investigar a composição do financiamento orçamentário do PELC nas suas etapas de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011. Ao referirmo-nos ao financiamento orçamentário, estamos nos reportando aos recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o PELC. Mais especificamente, investigamos os recursos orçamentários do PELC provenientes da função² “Desporto e Lazer”, os quais tinham como unidade orçamentária o ME.

Ao referirmo-nos às etapas de elaboração e execução orçamentária, focamos nas dotações orçamentárias do PELC nas seguintes fases do processo orçamentário: (a) Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), relativo à proposta elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Poder Legislativo; (b) Lei Orçamentária Anual (LOA), referente à proposta orçamentária sancionada como lei que sumariza o total das dotações presentes no PLOA, as alterações propostas pelos parlamentares e o veto ou não do Poder Executivo; (c) Recursos Autorizados, relativo ao total de créditos orçamentários autorizados pela LOA acrescido e/ou deduzido dos créditos adicionais e/ou bloqueios durante o exercício financeiro; e (d) Recursos liquidados, relativo ao total de recursos que passaram pelo processo de empenho e verificação do direito adquirido pelo credor (SENADO FEDERAL, 2013).

A opção pelos anos de 2004 a 2011 se deu pela possibilidade de analisarmos o planejamento e a execução orçamentária do PELC em dois planos plurianuais (PPA) por completo: “Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007) e “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (2008-2011). Até a finalização de nossa coleta, os

2 No orçamento público a função guarda estreita ligação com as áreas de atuação dos respectivos ministérios e reflete o maior nível de agregação dos gastos públicos por área (BRASIL, 2012b). Deste modo, a função “Desporto e Lazer” reflete os gastos públicos na área do esporte e lazer que estão vinculados ao ME.

dados referentes ao último ano do ciclo subsequente – “Plano Mais Brasil” (2012-2015) – ainda não estavam disponíveis. Desta forma, não o incluímos neste trabalho.

Os dados orçamentários foram coletados do portal Siga Brasil – Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas³. Neste portal, mapeamos os dados referentes ao processo de elaboração e execução dos anos de 2004 a 2011 dos programas da função “Desporto e Lazer” e suas respectivas ações. Salvamos os dados em “.xls” e em seguida os organizamos em tabelas de acordo com os objetivos desta pesquisa. Para fins de análise optamos por agrupar as ações propostas pelo PELC em cinco eixos temáticos: (a) Gestão, que envolveu as ações “Gestão e administração do programa” e “Publicidade de utilidade pública”; (b) Ciência, que abrangeu as ações “Fomento a pesquisas para o desenvolvimento de políticas sociais de esporte recreativo e do lazer – Rede CEDES”, “Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer”, “Sistema Centro de documentação e informação do Ministério do Esporte – CEDIME”, “Desenvolvimento do Sistema de Gestão Compartilhada do Esporte e do Lazer”, “Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer”, e “Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer”; (c) Infraestrutura, que abarcou as ações “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e de lazer”, “Construção do Estádio Municipal de Presidente Figueiredo”, “Implantação do Complexo Olímpico de Campo Grande”, e “Construção do novo Estádio Governador Lourival Batista em Aracaju”; (d) Atividades, o qual se referiu às ações “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” e “Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e idosas – Vida Saudável”; e (f) Eventos, que se reportou à ação “Promoção de eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer”.

Para a análise dos dados, utilizamos os programas *Microsoft Office Excel* (versão 2007) e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (versão 22). Já para a discussão dos dados, dialogamos com a literatura pertinente às políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O processo de elaboração da programação orçamentária tem início no Poder Executivo. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e, mais especificamente, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), envia aos órgãos setoriais⁴ limites orçamentários a fim de que cada unidade estabeleça o planejamento orçamentário de seus programas e ações. Na sequência, as propostas dos órgãos retornam para a SOF, que unifica e encaminha uma proposta única em formato de projeto de lei orçamentária anual (PLOA) ao Congresso Nacional (BEZERRA, 1999).

Na função “Desporto e Lazer”, além do PELC, a proposta orçamentária no período analisado abrangeu outros nove programas: (a) “Brasil no Esporte de Alto Rendimento/ Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão” (2004-2011); (b) “Segundo Tempo/ Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo” (2004-2011); (c) “Rumo ao Pan 2007” (2004-2007); (d) “Inserção pela Produtividade de Material Esportivo/Inclusão Social pelo Esporte” (2004-2011); (f) “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas/ Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” (2005-2011); (g) “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural” (2004); (h) “Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer” (2004-2011);

3 Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>

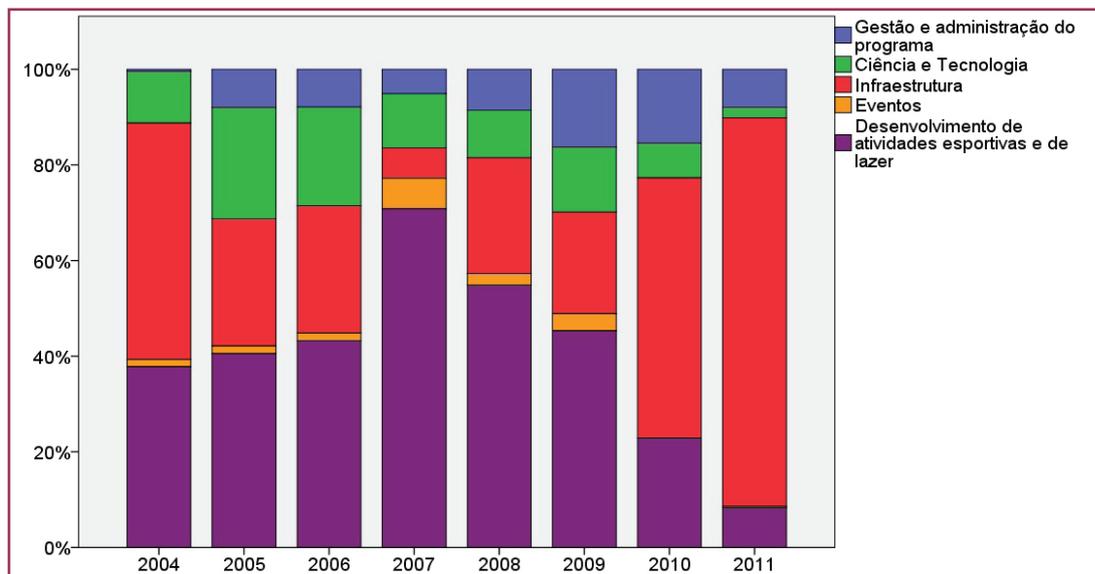
4 Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2001).

(i) “Apoio Administrativo” (2004-2011); (j) “Operações especiais: outros encargos especiais” (2010-2011).

A partir dos limites orçamentários estabelecidos pela SOF, o ME privilegiou no processo de elaboração da programação orçamentária da função “Desporto e Lazer” os programas “Segundo Tempo” (2004, 2008, 2009 e 2010), “Rumo ao Pan 2007” (2005, 2006 e 2007) e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (2011). O PELC se configurou como um dos programas que apresentou um dos menores montantes de recursos orçamentários no PLOA. Ao final do período, o PELC somou R\$ 198 milhões, o que correspondeu a apenas 5,6% do total de recursos destinado para a área.

Dentre as ações propostas para o PELC, o PLOA elaborado pelo Poder Executivo destinou às ações de infraestrutura esportiva o maior volume de recursos: R\$ 105 milhões, aproximadamente 53,4% dos recursos destinados ao programa no período. Na sequência, foram atendidas as atividades esportivas e de lazer (R\$ 56,2 milhões – 28,4%), gestão (R\$ 17,7 milhões – 8,9%), ciência (R\$ 15,5 milhões – 7,8%), e eventos (R\$ 2,8 milhões – 1,4%).

Gráfico 1 – Distribuição das dotações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do programa “Esporte e Lazer da Cidade” de 2004 a 2011



Fonte: Senado Federal (2013).

Embora as ações voltadas para a infraestrutura tenham somado o maior volume de recursos no PLOA do PELC, de 2005 a 2009, o Poder Executivo, ao elaborar o PLOA, priorizou a destinação de recursos nas ações voltadas ao desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer. O Poder Executivo priorizou o desenvolvimento de infraestrutura apenas nos anos de 2004, 2010 e 2011. Neste último ano, o volume de recursos destinados à infraestrutura representou 81% do orçamento total do PELC.

O processo de planejamento orçamentário segue com o encaminhamento do PLOA ao Poder Legislativo a fim de que seja apreciado e votado por este Poder. Durante esta etapa, os parlamentares podem, por meio de emendas, alterar a proposta do Poder Executivo. Estas alterações podem ser proposições de acréscimos, suprimentos e/ou modificações na programação orçamentária proposta pelo Poder Executivo (BRASIL, 1988). A aprovação destas alterações depende da sua adequação a critérios estabelecidos legalmente, bem como das

negociações estabelecidas entre parlamentares, líderes partidários e relatores (BEZERRA, 1999; ARRETCHE; RODDEN, 2004).⁵ Após a aprovação das emendas, o PLOA é encaminhado ao plenário do Congresso Nacional para ser apreciado e votado. Aprovado, o PLOA retorna ao Poder Executivo para a sua sanção – ou não – como Lei Orçamentária Anual (LOA), com ou sem vetos (BRASIL, 1988)⁶.

Em todos os anos analisados, a proposta sancionada como LOA foi significativamente maior que o PLOA elaborado pelo Poder Executivo. No somatório do período, o PELC somou R\$ 5,3 bilhões de recursos na LOA, o que correspondeu a um incremento de 2.608,11% dos valores do PLOA.

Tendo em vista os processos de elaboração da proposta orçamentária, podemos inferir que o Poder Legislativo, ao apreciar o PLOA, promoveu incrementos significativos ao orçamento proposto para o PELC. Também podemos concluir que aproximadamente 96,3% do orçamento do PELC foi decorrente dos acréscimos propostos pelos parlamentares. Tal como destacado por Matias (2013, p. 110), se o PELC dependesse dos recursos do Poder Executivo via ME, ele teria sido “ferido de morte”.

Tabela 1 - Dotações do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004 a 2011 (valores em R\$)

Ano	R\$ PLOA PELC	% PLOA “Desporto e Lazer”	R\$ LOA PELC	% LOA “Desporto e Lazer”	Variação PLOA x LOA
2004	14.800.739,00	11,3	217.485.169,00	60,8	+ 1.369,4%
2005	9.400.000,00	5,5	365.832.600,00	57,9	+ 3.791,8%
2006	9.390.000,00	2,4	359.640.025,00	40,6	+ 3.730,0%
2007	15.740.000,00	3,5	437.785.000,00	47,4	+ 2.681,3%
2008	21.040.000,00	7,4	852.749.142,00	74,9	+ 3.953,0%
2009	14.125.370,00	3,7	938.338.103,00	67,1	+ 6.542,9%
2010	29.308.670,00	7,2	1.053.556.121,00	69,4	+ 3.494,7%
2011	84.214.359,00	6,6	1.137.187.290,00	47,3	+ 1.250,3%
Total	198.019.138,00	5,6	5.362.573.450,00	48,2	+ 2.608,1%

Fonte: Senado Federal (2013).

Os incrementos orçamentários propostos pelos parlamentares no processo de elaboração orçamentária não são de exclusividade do PELC. No entanto, este é o único programa da função “Desporto e Lazer” que apresentou variação a este nível. Enquanto que o PELC totalizou um acréscimo de R\$ 5,1 bilhões, programas como “Segundo Tempo” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, por exemplo, apresentaram incrementos de R\$ 419 milhões (+42,3%) e R\$ 153 milhões (+13,9%), respectivamente.

A alocação de recursos via emendas parlamentares no PELC alterou a composição orçamentária da função “Desporto e Lazer”. Em decorrência dos acréscimos, o PELC passou a se configurar como o programa com maior volume de recursos na LOA na função “Desporto e Lazer”, ficando responsável por 48,2% dos recursos destinados à área no período de 2004 a 2011.

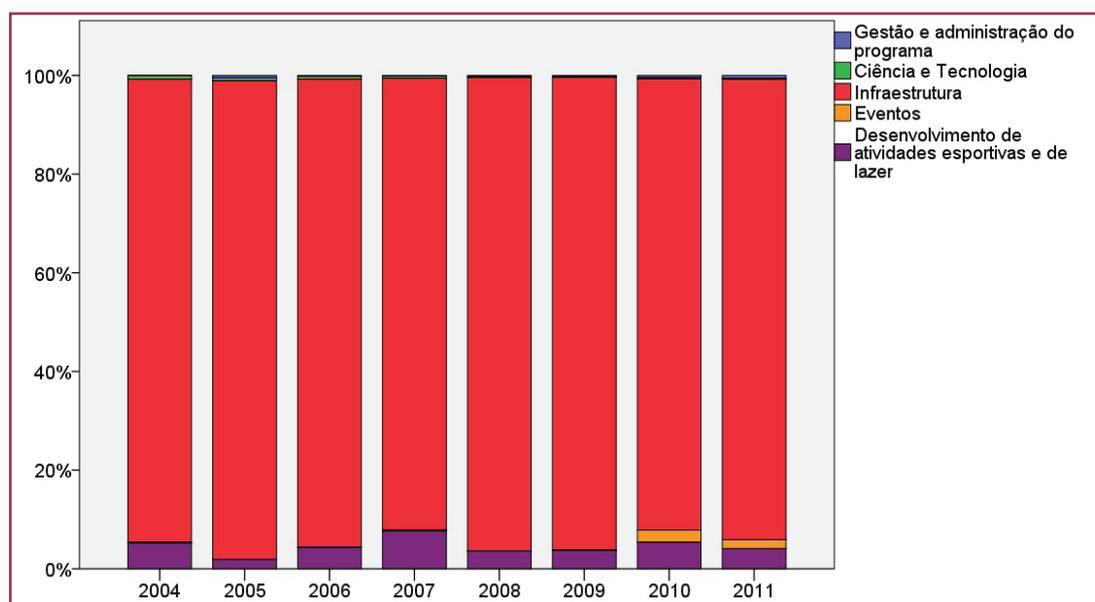
5 A disputa pela aprovação de emendas orçamentárias é analisada por Bezerra (1999). De acordo com o autor, a apreciação do PLOA pelo Poder Legislativo é marcada pela existência de uma disputa acirrada entre deputados e senadores para a aprovação de emendas. Há, no entanto, parlamentares com influência tanto no Congresso quanto no Executivo. Estes conseguem obter diretamente nos ministérios, especialmente a partir de dotações globais, recursos para o atendimento de suas demandas (BEZERRA, 1999).

6 No caso de o chefe do Poder Executivo vetar total ou parcialmente a proposta encaminhada pelo Poder Legislativo, ele deverá comunicar, num prazo de 48 horas, os motivos do veto ao presidente do Senado Federal (BRASIL, 1988).

Diferentes autores afirmam que, em decorrência de limites constitucionais, o volume de recursos para a alocação de emendas é relativamente baixo, o que impede que exista uma redefinição de prioridades por parte dos parlamentares (BEZERRA, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002). Isto, contudo, não aconteceu na função “Desporto e Lazer” durante o período analisado.

Os incrementos ao orçamento do PELC no processo de planejamento se deram quase que em sua totalidade pelos acréscimos em três ações do programa: “Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte Recreativo e de Lazer”, “Funcionamento de Núcleos de Esporte Recreativo e de Lazer” e “Fomento a Eventos Interdisciplinares do Esporte Recreativo e do Lazer”. Dentre estas, aproximadamente 94,7% dos acréscimos realizados no PLOA ficaram concentrados na ação de implantação e modernização de infraestrutura. Esta ação apresentou um crescimento de 4.615,4% nas suas dotações do PLOA e se estabeleceu como a ação com o maior orçamento no PELC (93,3%). Em todos os anos do período, ela totalizou recursos acima de 91% do previsto pela LOA para o programa.

Gráfico 2 – Distribuição das dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) do programa “Esporte e Lazer da Cidade” de 2004 a 2011



Fonte: Senado Federal (2013).

A concentração de emendas parlamentares em ações de infraestrutura do PELC também foi indicada por Castelan (2011) e Athayde (2014). Este tipo de prática parlamentar não foi comum apenas no período por nós analisado. De acordo com Veronez (2005), durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as ações referentes à infraestrutura esportiva foram aquelas que mais se beneficiaram de emendas parlamentares.

A preferência por parte de parlamentares por concentrar emendas em ações voltadas para a construção e/ou reforma de espaços e equipamentos esportivos poderia, num primeiro momento, ser justificada pela falta de equipamentos e espaços para o esporte e lazer no país, conforme já indicado por diagnósticos (BRASIL, 2003). Sendo assim, a proposição de emendas permitiria aos parlamentares atender às demandas por espaços e equipamentos esportivos e de lazer via orçamento federal.

Por outro lado, essa preferência também poderia ser compreendida enquanto um instrumento político nas relações entre parlamentares e suas bases eleitorais. Os parlamentares procuram, por meio das emendas, garantir recursos para levar bens tangíveis a regiões claramente definidas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Dentre estes bens, destaca-se a infraestrutura.

Investimentos em infraestrutura têm sido historicamente percebidos como vias de acúmulo de prestígio político. Isto porque, ao mesmo tempo em que as obras passam uma ideia de aplicação democrática de recursos, uma vez que supostamente elas atenderão a muitas pessoas, percebem-se esforços de singularização de ações. Ao invés de elas serem apresentadas como atos impessoais do Poder Público, as obras, não raramente, são apresentadas como benefícios proporcionados por políticos em particular (BEZERRA, 1999).

Diante do significativo volume de recursos destinados à implantação e/ou modernização dos núcleos do PELC, indagamo-nos se toda esta infraestrutura teria como fim a promoção do esporte recreativo e de lazer. Isto porque o aumento de recursos voltados à infraestrutura não foi acompanhado pelo crescimento equivalente de recursos voltados às atividades. Conforme destacado pela SNDEL, “falta vinculação entre a ação de infraestrutura e a de funcionamento de núcleos” (BRASIL, 2008, p. 30).

A simples construção de espaços e equipamentos por si só não garante o envolvimento da população com a prática esportiva e de lazer. Faz-se necessária a construção de uma “cultura de acesso”, por meio da qual a escola e os demais programas esportivos e de lazer e ações governamentais poderiam desempenhar um papel fundamental neste sentido. Conforme destacado por Castelan (2011, p. 113), proposições de emendas que visam à construção e reforma de equipamentos de esporte tendem a se restringir a algum tipo de “[...] benfeitoria material a algum equipamento isolado, cujo investimento só se justifica pela vontade do parlamentar em agradar aqueles eleitores e não por colaborar com os programas já existentes”. A alocação de recursos, neste sentido, parece remeter mais a uma tática por parte do parlamentar do que a um alinhamento ideológico com o programa. Neste sentido, o PELC deixa de ser uma finalidade e transforma-se em um meio de se atender demandas e interesses dos parlamentares.

Vale observar também que, ao detalharmos as dotações orçamentárias sob o código “5450 – Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer”, verificamos que enquanto alguns recursos eram indicados para os núcleos do programa, outros eram destinados para equipamentos esportivos e de lazer específicos como, por exemplo, “Modernização e Reforma de Campos de Futebol”, “Construção de Estádio de Futebol Municipal”, “Construção de Campo de Futebol de Areia”, “Construção Equipamento de Campo de Futebol Society com grama sintética”. Houve ainda a proposição de 17 emendas designadas à construção de “Vila Olímpica” e oito emendas dirigidas para a implantação de “Centro Olímpico”. Indagamo-nos se estes espaços estariam voltados à promoção do acesso ao esporte recreativo e de lazer, tal como preconizado pelo PELC. Se estas ações fogem do escopo do programa, indagamo-nos ainda por que o Poder Executivo, ao sancionar a proposta como lei, é conivente com tais emendas.

Uma das hipóteses é a de que os recursos referentes à ação “Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte Recreativo e de Lazer” não estavam sob a responsabilidade da gerência do programa, ou seja, da SNDEL. Estes recursos, em específico, estavam sob a gerência do Gabinete do Ministro de Estado do Esporte. Segundo relatórios do ME, as ações do PELC que são implementadas por outras unidades administrativas do ME não são influenciadas

pela gerência do programa (BRASIL, 2006). Além disso, até 2007 não havia uma ação específica para a construção de espaços e equipamentos para o esporte de rendimento.

A sanção da LOA por parte do Poder Executivo, tal como proposta pelo Legislativo, também pode ser compreendida ao se considerar as emendas enquanto uma das engrenagens de um complexo sistema de trocas de apoio na arena legislativa. Ao não ter a obrigatoriedade sobre a execução das emendas e ao controlar o processo de execução orçamentária, o Poder Executivo, “poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 738). Portanto, considerando-se a relação entre Legislativo e Executivo no processo orçamentário e que aproximadamente 96,30% dos recursos do PELC no período analisado foram decorrentes de emendas parlamentares, a execução do programa estaria, de antemão, fragilizada.

Após a sanção da proposta orçamentária como LOA e o começo do ano financeiro, inicia-se o processo de execução do planejamento orçamentário das ações governamentais. Diferentemente da etapa anterior, a execução orçamentária é de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo. Com exceção das despesas obrigatórias, ele não tem obrigação sobre a execução do orçamento público. Isto porque, ainda que o orçamento se configure como uma lei, esta tem caráter autorizativo e não impositivo. O Poder Executivo pode ainda promover alterações na LOA por meio da liberação de créditos adicionais e/ou por meio de cortes orçamentários (BRASIL, 1988). No caso do PELC, no decorrer do processo de execução orçamentária o Poder Executivo promoveu poucos incrementos e executou menos do que foi planejado.

No somatório dos anos analisados, a proposta orçamentária que foi autorizada para o PELC foi de R\$ 5,4 bilhões, valor que correspondeu a um crescimento de 1,7% dos valores da LOA. Ou seja, o Poder Executivo propôs poucas alterações ao que fora sancionado como lei. A disponibilização de créditos orçamentários adicionais no PELC é percebida pela própria SNDEL como algo que raramente acontece (BRASIL, 2006).

Tabela 2 – Dotações autorizadas de 2004 a 2011 (valores em R\$)

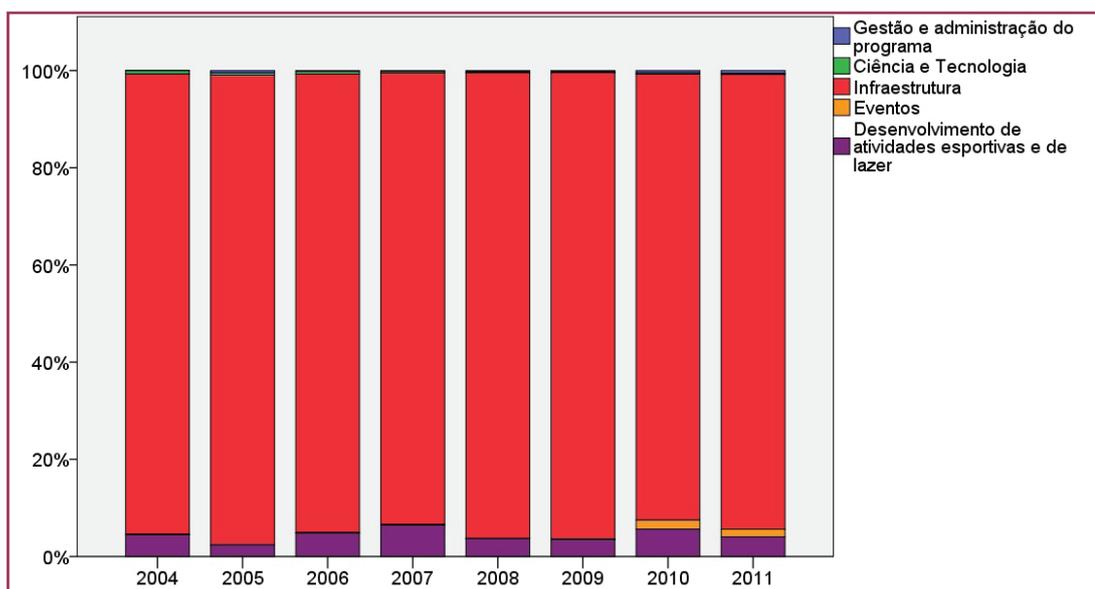
Ano	R\$ Autorizado PELC	% Autorizado “Desporto e Lazer”	Varição LOA x Autorizado
2004	215.625.169,00	56,2	-0,9%
2005	365.848.600,00	53,4	0,0%
2006	377.272.325,00	37,0	+ 4,9%
2007	532.405.000,00	33,8	+ 21,6%
2008	846.888.889,00	60,8	-0,7%
2009	970.317.336,00	66,3	+ 3,4%
2010	1.009.216.841,00	48,6	-4,2%
2011	1.136.037.290,00	41,8	-0,1%
Total	5.453.611.450,00	48,2	+ 1,7%

Fonte: Senado Federal (2013)

Apesar do incremento de 1,7% em relação à proposta da LOA, as alterações efetuadas pelo Poder Executivo no PELC trataram tanto de abertura de créditos adicionais quanto de cancelamentos de dotações da LOA. Em 2004, 2008, 2010 e 2011, por exemplo, o programa totalizou cancelamentos de dotações previstas. Também não houve um padrão nas alterações propostas pelo Poder Executivo no que se referiu às ações. Isto é, várias ações oscilaram entre períodos de acréscimos, cancelamentos e/ou não modificações.

Ao final do período, conforme estabelecido pela LOA, as ações voltadas para a infraestrutura totalizaram o maior volume de recursos autorizados (R\$ 5,1 bilhões – 94,2%), seguido das ações voltadas às atividades esportivas e de lazer (R\$ 238,9 milhões – 4,4%), eventos (R\$ 40,1 milhões – 0,7%), gestão (R\$ 18,9 milhões – 0,3%), e ciência (R\$ 16,1 milhões – 0,3%).

Gráfico 3 – Distribuição das dotações autorizadas do programa “Esporte e Lazer da Cidade” de 2004 a 2011



Fonte: Senado Federal (2013).

Além de contar com poucos incrementos, nem tudo o que foi autorizado foi liquidado. O programa totalizou R\$ 3,3 bilhões de recursos liquidados, o que correspondeu a uma execução de 60,8% do montante autorizado. Em todos os anos do período, exceto pelo ano de 2007, o PELC se configurou como o programa com o maior volume de recursos liquidados na área.

Dentre os programas finalísticos da função “Desporto e Lazer”, o percentual de liquidação do PELC ficou acima apenas do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. Ou seja, ainda que o PELC tenha somado o maior volume de recursos liquidados no período, é um dos programas que apresentaram menor percentual de liquidação daquilo que foi autorizado.

Tabela 3 – Dotações liquidadas de 2004 a 2011 (valores em R\$)

Ano	R\$ Liquidado PELC	% Liquidado “Desporto e Lazer”	% Liquidação PELC
2004	133.129.443,17	49,0	61,7%
2005	219.852.832,55	52,0	60,1%
2006	267.199.251,33	36,2	70,8%
2007	407.434.761,75	28,8	76,5%
2008	585.377.915,72	60,7	69,1%
2009	635.970.864,97	64,7	65,5%
2010	539.366.293,48	52,0	53,4%
2011	528.580.394,87	45,9	46,5%
Total	3.316.911.757,84	47,5	60,8%

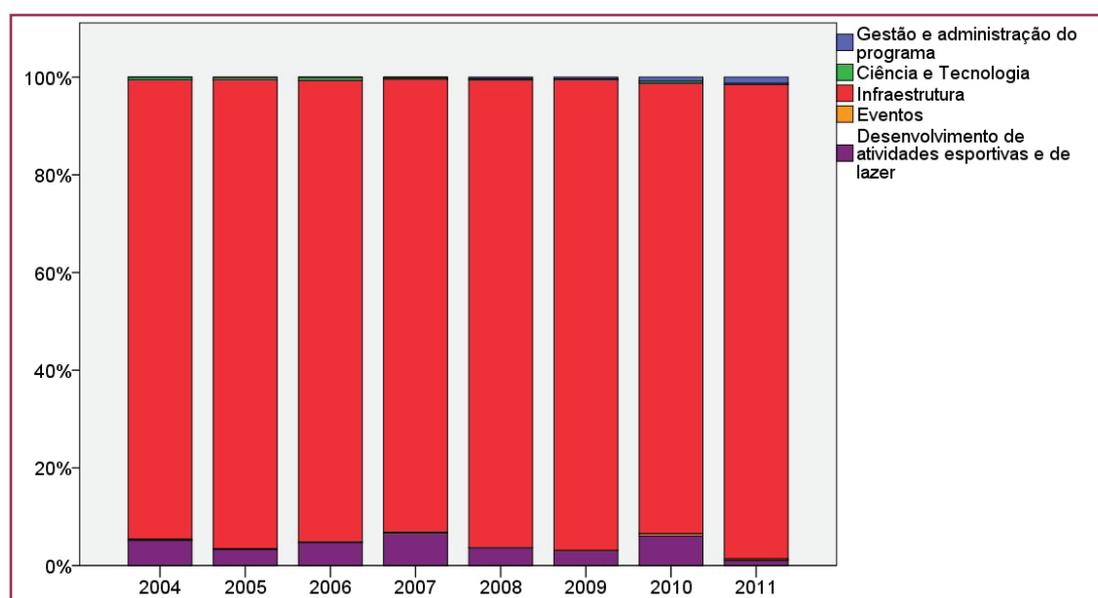
Fonte: Senado Federal (2013).

Podemos inferir que, dentre as áreas de atuação governamental, a função “Desporto e Lazer” é uma das que apresentam maiores problemas na execução orçamentária. E, dentro da função “Desporto e Lazer”, o PELC é um dos programas mais afetados. Tal como discutido por Starepravo, Mezzadri e Marchi Júnior (2015), a negligência ao esporte por parte dos planos governamentais no período analisado é reflexo de uma priorização histórica da área econômica em detrimento da área social na política brasileira. Ela reflete também uma hierarquização de prioridades na área social, na qual o esporte normalmente figura entre as últimas.

No caso específico das ações do PELC, os conjuntos de ações mais afetados pela baixa execução foram aqueles relativos às atividades esportivas e de lazer e a eventos, que somaram, respectivamente, percentuais de execução de 55,7% e 15%. Vale destacar que todos os conjuntos de ações que integraram o programa apresentaram variações significativas quanto ao seu percentual de liquidação.

Ao final do período, e conforme estabelecido pela LOA e pelos recursos autorizados, as ações voltadas à infraestrutura totalizaram o maior volume de recursos liquidados: R\$ 3,1 bilhões, o equivalente a 95% do total liquidado no programa. Na sequência, foram contempladas as atividades esportivas e de lazer (R\$ 132 milhões – 4,0%), gestão (R\$ 15,5 milhões – 0,5%), ciência (R\$ 11,9 milhões – 0,4%) e eventos (R\$ 6 milhões – 0,2%). Estes achados confirmam os dados anteriormente apresentados que demonstram a priorização da infraestrutura em detrimento do funcionamento de núcleos do PELC, bem como da ação parlamentar via emendas no orçamento em detrimento da proposta do Executivo expressa na PLOA.

Gráfico 4 – Distribuição das dotações liquidadas do programa “Esporte e Lazer da Cidade” de 2004 a 2011



Fonte: Senado Federal (2013).

A significativa diferença entre os recursos planejados e executados no PELC é reconhecida pela SNDEL. De acordo com esta secretaria, a execução do programa, avaliada como média a baixa, é impactada por diferentes fatores do processo político-administrativo da política pública. Dentre estes, destaca-se o limite financeiro do programa derivado do contingenciamento de recursos e da distribuição interna do ME (BRASIL, 2006; 2007; 2008; 2009; 2011; 2012a).

Na área do esporte e lazer, os contingenciamentos de recursos são recorrentes (BRASIL, 2008), sendo que o seu impacto nas despesas da função “Desporto e Lazer” já foi destacado por outros autores (ATHAYDE, 2014; VERONEZ, 2005). A demora na liberação financeira ao ME implica uma redução no ritmo dos projetos e atividades, que acabam por ter execuções financeiras concentradas no fim do ano, prejudicando o desenvolvimento dos programas. Quando os limites financeiros concedidos ao ME são liberados, estes são distribuídos entre os programas. Segundo os relatórios do ME, o PELC ocupa uma posição desfavorável na distribuição de recursos em relação a outros programas do ME, o que gera limitações à sua execução orçamentária (BRASIL, 2006; 2007; 2008; 2009; 2011; 2012a).

Além do aspecto econômico do processo de contingenciamento de recursos, outro aspecto que pode ter impactado a execução orçamentária do PELC diz respeito ao aspecto político na liberação de verbas por parte do Poder Executivo. Além de ter autoridade sobre o início e término do processo orçamentário, o Poder Executivo tem autoridade sobre o *timing* de execução dos recursos (ARRETCHE; RODDEN, 2004). Conforme apontam alguns autores, ao assegurar a execução das despesas previstas pela LOA, o Poder Executivo, ao mesmo tempo em que busca cumprir metas fiscais, também negocia a liberação de recursos a partir do apoio político obtido no Congresso Nacional (MENDES, 2008; PEREIRA; MUELLER, 2002). Tendo em vista que as despesas do PELC são, em sua grande maioria, provenientes de emendas parlamentares, a sua execução pode estar relacionada com os acordos políticos entre Poder Executivo e Legislativo.

A SNDEL e o ME também apontaram vários problemas na execução do PELC no decorrer do período analisado, como, por exemplo: dificuldades de elaboração e cumprimento das exigências por parte das entidades aprovadas nos editais (BRASIL, 2006; 2007; 2008; 2009); limitação de pessoal, equipamentos e espaços físicos (BRASIL, 2006; 2007; 2008; 2009; 2012a); longo período impeditivo relacionado à legislação eleitoral (BRASIL, 2007; 2009); e insuficiência de recursos (BRASIL, 2009; 2011).

Considerando-se o processo político-administrativo de financiamento do PELC discutido acima, podemos inferir que a promoção do esporte de participação não tem sido uma demanda considerada prioritária pelo governo. O Poder Executivo, ao ter sob sua responsabilidade a iniciativa sobre a elaboração e a execução da proposta orçamentária, não tem priorizado a promoção do PELC. O grande volume de recursos no PELC tem se dado devido a emendas parlamentares que estão concentradas nas ações voltadas à infraestrutura que, por sua vez, nem sempre se encontra vinculada e adequada para o funcionamento dos núcleos do PELC. Tal como destacado por Veronez (2005), ao analisar as ações governamentais no setor esportivo durante os dois governos de FHC, as ações priorizadas pelo PELC, “além de atenderem a interesses muito particulares, tais ações não comprometiam o Estado no que se refere à continuidade de sua intervenção social” (VERONEZ, 2005, p. 338). Estas características, somadas à constatação de uma posição secundária do PELC no financiamento público, impactam na promoção e desenvolvimento do próprio programa, bem como na promoção do acesso ao esporte e lazer para a população brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No processo de planejamento orçamentário das políticas de esporte e lazer, o PELC se configurou como um dos programas que apresentaram um dos menores orçamentos no PLOA. No período de 2004 a 2011, a proposta elaborada pelo Poder Executivo destinou ao PELC R\$

198 milhões de recursos, o que correspondia a apenas 5,6% do total de recursos destinados à função “Desporto e Lazer”. O orçamento do PELC sancionado pelo Poder Executivo, no entanto, totalizou R\$ 5,3 bilhões e o programa se estabeleceu enquanto aquele que somou o maior volume de recursos na LOA da função “Desporto e Lazer” de 2004 a 2011. A reconfiguração do orçamento do PELC aconteceu em decorrência dos significativos acréscimos propostos pelos parlamentares via emendas. Estes acréscimos ficaram concentrados, especialmente, nas ações relacionadas à implantação de infraestrutura do PELC.

No processo de execução orçamentária, o Poder Executivo promoveu um incremento de 1,7% dos valores da LOA para o PELC, totalizando R\$ 5,4 bilhões de recursos autorizados. Deste total, o PELC somou R\$ 3,3 bilhões de recursos liquidados, o que correspondeu a 60,82% dos recursos autorizados para ele. A execução parcial do planejamento orçamentário do PELC foi impactada por diferentes fatores que permeiam o processo orçamentário. Dentre eles, destacamos o contingenciamento de recursos, a posição desfavorável do PELC na distribuição interna do ME, os acordos políticos entre os poderes Executivo e Legislativo, a complexidade burocrática e as dificuldades administrativas do órgão.

Dentre as ações do PELC, aquelas voltadas para a implantação de infraestrutura esportiva somaram o maior volume de recursos planejados e executados. Do montante que foi executado no programa, a infraestrutura totalizou o maior volume de recursos (R\$ 3,1 bilhões – 95%), seguido do desenvolvimento de atividades esportivas e de lazer (R\$ 132 milhões – 4,0%), gestão (R\$ 15,5 milhões – 0,5%), ciência (R\$ 11,9 milhões – 0,4%) e eventos (R\$ 6 milhões – 0,2%). A evolução do financiamento do PELC no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária, bem como a distribuição dos recursos entre as ações propostas, aponta para a priorização da infraestrutura em detrimento do funcionamento de núcleos do PELC, bem como da atuação parlamentar via emendas no orçamento em detrimento da proposta do Executivo expressa na PLOA.

Considerando-se o processo orçamentário de planejamento e execução do PELC, podemos inferir que, ainda que o programa conte com o maior aporte de recursos orçamentários na área do esporte e lazer, a promoção do acesso ao esporte e lazer enquanto um direito social não tem sido considerada uma demanda prioritária no processo de planejamento e execução orçamentária. Quase a totalidade de recursos orçamentários do PELC esteve concentrada na construção e/ou reforma de infraestrutura esportiva e de lazer, onde muitos destes espaços não estavam vinculados com a proposição de atividades esportivas do programa.

Por fim, elencamos algumas das limitações deste estudo, bem como apontamos possibilidades de futuras pesquisas. Por tomarmos o financiamento como o único indicador para a análise do processo de planejamento e execução do PELC, fazem-se necessários outros estudos que abarquem indicadores tais como: número de pessoas beneficiadas, volume de convênios firmados e distribuição geográfica do programa. Tendo em vista a expressividade que as emendas têm no PELC, destacamos a necessidade de outras pesquisas que explorem a alocação de recursos via emendas parlamentares. Também ressaltamos a possibilidade de outros estudos que aprofundem, a partir de um olhar qualitativo, as dinâmicas inerentes ao processo orçamentário de modo a elucidar as escolhas no decorrer deste processo.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v.47, n. 3, p. 549-576, 2004.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais. 2014. 415 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilásio. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 37, n. 1, p. 2-10, 2015.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, p.73-83, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10180.htm>. Acesso em: 2 abr. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Esporte 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007**: exercício 2006 - ano base 2005. Brasília: MPOG, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007**: exercício 2007 - ano base 2006. Brasília: MPOG, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007**: exercício 2008 - ano base 2007. Brasília: MPOG, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011**: Ministério do Esporte - exercício 2009 – ano base 2008. Brasília: MPOG, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011**: Ministério do Esporte - exercício 2011 – ano base 2010. Brasília: MPOG, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011**: Ministério do Esporte - exercício 2012 – ano base 2011. Brasília: MPOG, 2012a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**: versão 2012. Brasília, 2012b.

CASTELAN, Lia Polegato. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 2011. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico**: o controvertido percurso da agenda e políticas esportivas no governo Lula. 2013. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MATIAS, Wagner Barbosa *et al.* O financiamento e a gestão do programa Esporte e Lazer da Cidade. *In*: CONGRESSO NORDESTE DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 5, 2014. **Anais...**, Guanambi: CBCE set., 2014. Disponível em: <<http://congressos.cbce.org.br/index.php/5conece/uneb/paper/download/6424/3343>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MENDES, Marcos José. **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Esporte e Lazer da Cidade (PELC)**. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/esporte-e-lazer-da-cidade>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, jan./jun. 2012.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

STAREPRAVO, Fernando Augusto. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil**: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. 2011. 422 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JUNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **Revista Brasileiro de Educação Física e Esporte**, v. 29, n. 2, p. 217-228, 2015.

TEIXEIRA, Marcelo Resende *et al.* Política social de esporte e lazer no Governo Lula: o programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, v.17, n.3, p. 134-161, set. 2014.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. 376f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

Apoio financeiro:

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) por meio de bolsa de estudos concedida à primeira autora.