

A POLÍTICA DE ESPORTE DO DISTRITO FEDERAL DO BRASIL: UMA ANÁLISE DE SUA CONFIGURAÇÃO, ABRANGÊNCIA E GASTO PÚBLICO ENTRE 2008 E 2014

LA POLÍTICA DEL DEPORTE EN EL DISTRITO FEDERAL DE BRASIL: UN ANÁLISIS DE SU CONFIGURACIÓN, COBERTURA Y GASTO PÚBLICO ENTRE 2008 Y 2014

THE SPORTS POLICY OF THE FEDERAL DISTRICT OF BRAZIL: AN ANALYSIS OF ITS CONFIGURATION, COVERAGE AND PUBLIC SPENDING BETWEEN 2008 AND 2014

Fernando Henrique Silva-Carneiro¹
Pedro Fernando Avalone-Athayde²
Edson Marcelo Hungaro³
Fernando Mascarenhas⁴

- ¹ Doutorando e mestre em Educação Física pela Universidade de Brasília (Brasil). Pesquisador do AVANTE (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer), Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Goiás (Goiânia - Brasil). fernandohenriquesc@gmail.com
- ² Doutor em Política Social e Mestre em Educação Física. Pesquisador do AVANTE (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer), Faculdade de Educação Física Universidade de Brasília (Brasília - Brasil). pedroavalone@gmail.com

10.17533/udea.efyd.v35n1a06
URL DOI: <http://doi.org/10.17533/udea.efyd.v35n1a06>
Artículos de investigación

- ³ Pós-Doutorando em Educação e Doutor em Educação Física pela Universidade de Campinas. Pesquisador e Coordenador do AVANTE (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer), Faculdade de Educação Física Universidade de Brasília (Brasília – Brasil). marcelohungaro66@gmail.com
- ⁴ Pós-Doutor pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro e Doutor em Educação Física pela Universidade de Campinas (Brasil). Pesquisador e Coordenador do AVANTE (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer), Faculdade de Educação Física Universidade de Brasília (Brasília – Brasil). fernandom@unb.br

Silva-Carneiro, F. H., Avalone-Athayde, P. F., Hungaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2016). A política de esporte do distrito federal do brasil: uma análise de sua configuração, abrangência e gasto público entre 2008 e 2014. *Educación Física y Deporte*, 35 (1), 141-176, Ene-Jun. <http://doi.org/10.17533/udea.efyd.v35n1a06>

RESUMO

Objetivo: apresentar uma análise da política de esporte do Distrito Federal no período de 2008 a 2014. A análise considerou os seguintes aspectos: configuração do direito, abrangência da política e gasto público. **Método:** a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental nos Planos Plurianuais 2008/2011 e 2012/2015 e dados das despesas públicas da Secretaria de Esporte, disponíveis no Portal Eletrônico da Transparência do Distrito Federal. **Resultados y conclusión:** foram identificados limites para o acesso ao direito ao esporte no Distrito Federal: foco dos gastos previstos no esporte de rendimento, dualidade entre efetivar o direito ao esporte e a realização dos grandes eventos esportivos, foco na realização de eventos descontínuos, política esportiva focalizada na juventude pobre e maior parte do gasto público ter sido com gestão. Houveram avanços: participação maciça da população nos programas contínuos de esporte e priorização do gasto público na dimensão do esporte-participação.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas públicas de esporte, Análise de política esportiva, Dimensões do esporte, Direito ao esporte.

RESUMEN

Objetivo: se presenta un análisis de la política deportiva del Distrito Federal en el período de 2008 a 2014. El análisis considera los siguientes aspectos: la configuración correcta, la cobertura de la política y el gasto público. **Método:** la recolección de datos se llevó a cabo a través de la investigación documental en el Plan Plurianual 2008/2011 y 2012/2015 y los datos de los gastos públicos de la Secretaría de Deporte, disponibles en el Portal electrónico de Transparencia del Distrito Federal. **Resultados y conclusión:** se identificaron los límites para el acceso al derecho al deporte en el Distrito Federal: el foco de los gastos previstos en el deporte de rendimiento, dualidad entre hacer efectivo el derecho al deporte y la realización de grandes eventos deportivos, foco en la realización de eventos discontinuos, política deportiva centrada en la juventud pobre y la mayor parte del gasto público ha sido en gestión. Hubo avances: participación masiva de la población en los programas continuos de deporte y priorización del gasto público en la dimensión del deporte-participación.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas de deporte, Análisis de la política deportiva, Dimensiones del deporte, Derecho al deporte.

ABSTRACT

Aim: This article presents a sports policy analysis of the Distrito Federal from 2008 to 2014. The analysis considered the following aspects: the

right configuration, coverage of policy and public spending. **Method:** Data collection was done through documental research in Pluriannual Plans 2008/2011 and 2012/2015 and data of public spending of Sports Secretariat, available at the Transparency Electronic Portal of the Distrito Federal. **Results and conclusion:** limits were identified for access the right sport in the Distrito Federal: focus of planned spending in performance sports, duality between effecting the right to sport and the holding of major sporting events, focus on discontinuous events, sports policy focused on poor youth and the majority of public spending has been in management. There have been advances: massive participation of the population in the continuous sports programs and prioritization of public spending in the dimension of sport-participation.

KEYWORDS: Public sports policies, Sports policy analysis, Dimensions of sport, Right to sport.

INTRODUÇÃO

Discutir as políticas públicas como direitos universais na atualidade é ir na contramão da visão minimalista de Estado disseminada pelo projeto ideopolítico neoliberal, cuja sequele principal é o esfacelamento daquelas. O conceito de política pública advém de um entendimento de política recente e restrito que se relaciona à ação do Estado no atendimento das necessidades sociais (Pereira, 2009). Assim, a política pública é a “ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.” (Pereira, 2009, p.94). Portanto, a política pública envolve a relação entre Estado e sociedade, além de não se relacionar ao que os governos deveriam fazer, mas ao que efetivamente fazem – a não ação governamental pode se configurar em política pública (Pereira, 2008).

A partir disso, a política social é uma espécie do gênero política pública, que busca atender às necessidades sociais, estando associada a uma decisão coletiva e relacionada ao princípio de justiça social (Pereira, 2008). As necessidades sociais devem ser transformadas em questões para serem efetivadas por meio de programas, projetos e serviços sociais (Pereira, 2009).

Para Pereira (2008), as políticas sociais se identificam e devem implementar os direitos sociais. A luta pela garantia destes é resultado de uma histórica batalha social que se caracteriza por uma relação entre concessão e conquista que no tempo de longa duração, resultou na incorporação de direitos à legislação. “Os direitos têm sempre sua primeira expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais” (Coutinho, 2005, p.5). Portanto, a conquista por direitos sociais não se deu de maneira abrupta, mas sendo construído de lutas sociais.

No Brasil, a frágil tentativa de garantir o acesso aos direitos sociais tem ocorrido por meio de políticas sociais que ganham materialidade através de programas, projetos e ações governamentais. Nesse sentido, o estudo daqueles passa necessariamente pela análise das políticas sociais desenvolvidas pelo governo.

No contexto brasileiro, o esporte está circunscrito na Constituição Federal de 1988 como um direito individual, não um direito social, e o Estado tem o dever de fomentá-lo. Historicamente, a democratização da prática esportiva não tem sido colocada como prioridade nas ações governamentais.

[...] o fenômeno esportivo situa-se antes numa posição marginal ante setores como o da economia, da saúde, da educação, da habitação. A não ser por razões corporativas, considerando o quadro brasileiro, poder-se-ia reivindicar para o esporte o *status* de prioridade de ações governamentais. Aliás, em todas as pesquisas de opinião sobre quais os problemas mais sérios e urgentes que deveriam ser enfrentados pelo governo, o esporte não aparece ranqueado. É mais ou menos lugar-comum, portanto, que na ordem de prioridades das ações do poder público o esporte não deva ocupar lugar de destaque. (Bracht, 2011, p.89).

Desta forma, o esporte convive com um cenário paradoxal. Por um lado, não está entre as prioridades estatais e tampouco entre as principais reivindicações populares, por outro, é garantido como direito pela carta constitucional e outras legislações (Estatuto do Idoso e Estatuto da Criança e do Adolescente).

Ao mesmo tempo, observamos que as políticas esportivas são acometidas por uma distorção recorrente nas políticas públicas brasileiras, nos referimos ao enorme hiato entre o consignado no texto legal e o existente na realidade concreta da prática social cotidiana. Bonalume (2010, p.59) aponta algumas possíveis causas para que o direito ao esporte seja negligenciado: falta de consciência deste direito; exclusão da população das práticas de esporte; falta de programas e espaços públicos

para o acesso ao esporte; pouca qualificação da gestão; falta de um sistema nacional de esporte e lazer; e falta de gasto público para o desenvolvimento de ações.

A despeito dos problemas apresentados acima, reconhecemos o potencial civilizatório do esporte e, por conseguinte, permanecemos com o entendimento de que ele é um direito a ser garantido. Nessa direção, corroboramos da compreensão de que “Inegavelmente, os esportes e as artes possibilitam novas formas de relação com o mundo, sendo tais manifestações parte integrante de um projeto de melhorias das condições gerais de vida” (Melo, 2005, p.80). Assim, ele é um patrimônio cultural da humanidade que deve ser acessado como direito (Castellani Filho, 2007).

Tubino (2011) apresenta que o esporte têm três dimensões: 1) *Esporte-educação* é aquele que tem como conteúdo um fundamento educativo, presente, sobretudo na instituição escolar; 2) *Esporte-participação* ou *popular* é aquele que está circunscrito ao tempo livre (lazer), estando relacionado ao prazer e ao bem estar; e 3) *Esporte-performance* ou *de rendimento* é praticado por um seletivo grupo (os talentos esportivos), não estando relacionado aos preceitos democráticos, é ele que possibilita o espetáculo esportivo.

Adotamos o pressuposto de que para a concretização do esporte como direito social, faz-se necessário a proposição e materialização de políticas sociais que possibilitam sua fruição, priorizando as dimensões do esporte-educação e participação, haja vista o caráter excludente intrínseco à lógica que orienta o esporte de rendimento. Embora esta classificação utilizada por Tubino (2011), esteja presente na Constituição brasileira de 1988, há autores como Bracht (2011) que discordam desta classificação, apontando que haveria na verdade duas dimensões, ou seja, o esporte enquanto atividade de lazer e de alto rendimento ou espetáculo.

Compreendemos que “[...] a luta pela existência de políticas públicas de esportes e lazer com acesso universal a toda

produção cultural da humanidade se apresenta como importante bandeira democrática.” (Melo, 2004, p.120). No entanto, em contraposição a essa perspectiva, muitas vezes há discursos ideológicos e mistificadores sobre o esporte que acabam colocando sobre ele uma série de atributos/funções/qualidade como: “esporte é cidadania”, “esporte tira a criança da rua”, “esporte é ferramenta da paz contra a violência”, “esporte é ferramenta contra as drogas”, “o esporte promove inclusão social”, “esporte é saúde” (Flausino & Mascarenhas, 2012).

Desta maneira, o esporte se torna carregado de mistificação, em que são colocados sobre ele uma série de atributos ligados a uma visão salvacionista. Assim, ele seria portador da “síndrome do Salvador da Pátria” em que se constituiria na solução para muitas mazelas sociais (Athayde, 2011). De fato, aqueles problemas sociais precisam de soluções mais amplas e abrangentes, haja vista que problemas complexos exigem respostas igualmente complexas (Correia, 2012).

Esses discursos legitimam o desenvolvimento de ações esportivas focalizadas na juventude pobre. A focalização é justificada devido à crise fiscal do Estado que não consegue fazer políticas universais, sendo necessário focalizar a política social em um grupo específico. Pereira (2007) faz uma análise bastante elaborada deste processo. Portanto, as políticas públicas não concretizam o direito ao esporte como elemento cultural a ser apropriado pela sociedade, pelo contrário, fazem uso funcional-utilitarista dele, colocando-o em função de outras questões que não seja sua prática (Carneiro, 2013).

É importante a luta por políticas esportivas que democratizem a prática do esporte, pois muitas vezes o investimento feito em políticas esportivas, fica muito mais nos meios que nos fins, ou seja, pessoal, recursos materiais e financeiros acabam ficando mais nas atividades que dão suporte a política esportiva (meio), do que nas atividades que concretizam a prática esportiva (fim) (Carneiro, 2014) –aqueles gastos são importantes, mas

não devem sobrepular estes. Como podemos perceber, há uma relação simbiótica entre política social e direito social, desta forma, para que o esporte se efetive como direito é necessário o estabelecimento de políticas sociais que atendam a esta necessidade social, materializando-a.

Frente a esses pressupostos teóricos, optamos por estudar a experiência de realização da política de esporte no Distrito Federal (capital federal brasileira), por entendermos que o estudo daquilo que é realizado, auxilia na luta pela melhoria da política esportiva. Além disso, é relevante analisarmos a política esportiva no Distrito Federal, por estar no centro de onde são tomadas as principais decisões políticas do país.

Para que a pesquisa fosse realizada, partimos de um problema central: como a política de esporte tem se concretizado no Distrito Federal? Buscando responder a este, temos como objetivo: compreender como têm se dado o processo de concretização da política de esporte no Distrito Federal a partir de aspectos como a configuração/abrangência do direito e gasto público.

METODOLOGIA

Este estudo se configura como uma pesquisa de análise de políticas sociais, contudo não a realizamos a partir de uma perspectiva instrumental, técnica e neutra. Ao contrário, consideramos algumas categorias essenciais: o contexto, a contradição, a totalidade e a dimensão história (Behring & Boschetti, 2011).

O estudo proposto é uma pesquisa qualitativa sobre o direito ao esporte no Distrito Federal brasileiro, se enquadrando como um estudo de caso, vez que realizou um estudo aprofundado de um determinado elemento da realidade (Triviños, 1987). Nossa unidade de análise foi a Secretaria de Esporte do Distrito Federal (SEDF), por ser o principal órgão responsável pela implementação da política esportiva local.

Para realização da pesquisa, utilizamos o método de análise e avaliação de políticas sociais, proposto por Boschetti (2009). Esse modelo analítico se pauta em três aspectos: configuração e abrangência dos direitos e benefícios; configuração do financiamento e gasto; e gestão e controle democrático. Nesse estudo, utilizamos apenas parte dos dois primeiros aspectos, relacionando-os à política esportiva no Distrito Federal.

O aspecto de *Configuração e abrangência dos direitos e benefícios* abarca os seguintes indicadores: a) natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados; b) abrangência; c) critérios de acesso e permanência; e d) formas e mecanismo de articulação com outras políticas sociais. É utilizado o aspecto *Configuração do gasto*, sendo analisados os indicadores: a) montante do gasto público com a política esportiva do Distrito Federal; e b) direcionamento do gasto.

Na coleta de dados utilizamos a pesquisa documental, a partir da análise dos seguintes documentos: a) Plano Plurianual¹ (PPA) – 2008/2011 e 2012/2015; b) legislações do Distrito Federal sobre alterações dos PPAs; c) avaliações dos PPAs 2008/2011 e 2012/2015; e d) dados sobre gasto da política de esporte no Portal Eletrônico da Transparência do Distrito Federal. A análise dos dados será realizada a partir das três dimensões do esporte propostas por Tubino (2011), além disso, os dados serão apresentados, organizados e discutidos a partir dos dois aspectos em análise na pesquisa.

1 De acordo com o Portal Eletrônico da Transparência do Distrito Federal, o Plano Plurianual “Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato do governador, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. Está previsto no art. 165 da Constituição Federal.” (Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2014, p.1).

RESULTADOS E DISCUSSÃO: CONFIGURAÇÃO DO DIREITO E GASTO COM ESPORTE NO DISTRITO FEDERAL

Configuração e abrangência do direito ao esporte no PPA – 2008/2011

O PPA – 2008/2011 foi formulado no governo de José Roberto Arruda (DEM – Democratas) que teve início em 2007 e iria até 2010, contudo este governador teve seu mandato cassado por infidelidade partidária no início de 2010. Este foi o recurso utilizado diante da crise institucional gerada pelo escândalo de corrupção que apanhou seu governo (Zampar & Passetti, 2012).

No PPA – 2008/2011, em relação ao esporte de rendimento², é apresentado como um projeto estratégico a Copa do Mundo FIFA 2014, em que haveria a reforma de três estádios no Distrito Federal, o “Mané Garrincha”, o “Bezerrão” e o “Serrejão”. Além disso, estava previsto a modernização do sistema de comunicação, transporte e hospedagem do Distrito Federal, para receber grandes eventos esportivos (Lei nº 4.007/2007). Todavia, não foram apresentadas ações direcionadas para a conclusão desse projeto estratégico. Contudo, destaca-se a publicação da Lei nº 4.495, de 04 de Agosto de 2010, que realizou alteração no programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, incluindo uma ação de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha (Copa do Mundo FIFA, 2014), em 2010 e 2011. Para essa ação, o gasto previsto em 2010 foi de R\$ 80 milhões e em 2011 foi de R\$ 500 milhões (Lei nº 4.495/2010).

O PPA – 2008/2011 previu o planejamento do projeto estratégico das Vilas Olímpicas³ e do programa “Juventude e

2 A classificação dos programas e projetos nos PPAs sobre as dimensões do esporte foram realizadas pelos autores, haja vista não estarem claras nos documentos.

3 Durante o governo de José Arruda, utilizou-se a denominação Vilas Olímpicas, contudo no Governo de Agnelo Queiroz houve a mudança

esportes de mãos dadas com o futuro”, que se direcionavam, concomitantemente, as dimensões do esporte-participação e de rendimento. No caso das Vilas Olímpicas, existia a previsão de construção de 20 unidades nas regiões administrativas destinadas à prática desportiva e à atividade física, criando espaços de convivência esportiva, educacional e social (Lei nº 4.007/2007). A construção delas é mencionada como uma ação do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, com a proposta de implantação de seis delas em 2008, cinco em 2009 e cinco em 2010 (Lei nº 4.007/2007). Entretanto, até o final de 2011 foram construídos apenas três Centros Olímpicos no Distrito Federal (Carneiro, 2013).

O objetivo do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” era estimular o esporte apoiando principalmente os jovens, além dos atletas profissionais e amadores. Trata-se de um programa finalístico, contínuo ao longo de quatro anos e cujo público-alvo seria a população jovem carente (Lei nº 4.007/2007). O programa reproduz uma ação focalizada na juventude pobre, considerados expostos a riscos sociais, ou seja, é um programa esportivo que apresenta uma concepção mistificada do esporte, pois o coloca como um veículo para retirada dos jovens do caminho da violência, da drogadição e da ociosidade (Flausino & Mascarenhas, 2012).

Para o programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, foram apresentadas nove ações. No entanto, após vetos, ficaram apenas cinco ações, foram elas: a) promoção de atividades desportivas (444 eventos promovidos)⁴; b) apoio ao esporte, educação física e lazer (6 eventos apoiados); c) apoio ao desporto amador (531 eventos apoiados); d) concessão de

para Centros Olímpicos e Paralímpicos, assim ao utilizarmos a denominação Centros Olímpicos, estamos nos referindo a mesma política.

4 Dentro dos parênteses está o quantitativo de indicadores que seriam realizados dentro de cada ação ao longo dos 4 anos de vigência do PPA – 2008/2011.

bolsa atleta (190 bolsas concedidas); e e) incentivo à participação de atletas em competições nacionais e internacionais (17 atletas assistidos) (Lei nº 4.007/2007). Essas ações relacionam-se à promoção/apoio a eventos esportivos e ao atendimento a atletas (bolsa e participação em eventos). Todavia, os indicadores do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” sofreram alterações a partir do Decreto nº 29.933, de 2 de Janeiro de 2009, como pode ser visto no Quadro 1.

Com estes dados do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, podemos perceber que, em relação à dimensão do esporte de rendimento, houve para atletas tanto a concessão de bolsas quanto o apoio à participação em competições, sendo que os critérios para o recebimento desse apoio financeiro esta condicionado à obtenção de resultados esportivos expressivos. Logo, trata-se de um benefício vinculado à lógica da seletividade inerente ao esporte de rendimento (Tubino, 2011) e, por conseguinte, acessível a uma pequena parcela da população do Distrito Federal, tanto que apenas 4.974 atletas foram atendidos/assistidos. Dessa forma, as ações empreendidas por esse programa, nessa dimensão, não se colocam como precursoras do esporte como direito social.

Foram apoiados de 2008 a 2011, 290 eventos esportivos, tendo sido o planejado 550. Contudo, a realização do esporte-participação no programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” está associada à participação da população em eventos esportivos que, por sua vez, têm duração limitada, não acontecendo de maneira contínua. Além disso, não fica claro como esses eventos acontecerão, ou seja, se a população participará ativamente das atividades realizadas, ou apenas como espectadora – neste caso a prática esportiva se daria pela dimensão do rendimento. A falta de definição clara de como o esporte-participação se dará neste programa é um limite ao planejamento de políticas que garantam sua materialização no período.

Tabela 1. A meta e o alcançado nos indicadores do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” de 2008 a 2011 (Governo do Distrito Federal, 2012)

Indicadores \ Ano	2008		2009		2010		2011	
	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado
Atletas federados atendidos	107	104	146	118	200	107	300	122
Atletas assistidos	680	533	900	1.286	1.200	1.636	1.500	1.068
Eventos esportivos apoiados	100	57	100	92	150	45	200	96

Tabela 2. A meta e o alcançado nos indicadores do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” de 2008 a 2011 (Governo do Distrito Federal, 2012)

Indicadores \ Ano	2008		2009		2010		2011	
	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado	Meta	Alcançado
Pessoas atendidas nas escolinhas de atividades esportivas	4.876	9.752	6.200	8.730	7.700	7.711	12.000	8.884
Pessoas atendidas nas Vilas Olímpicas	0	0	20.000	13.932	40.000	34.965	40.000	40.566

Ainda no PPA - 2008/2011, em relação especificamente à dimensão do esporte-participação, foi planejado o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, que tinha como objetivo definir, executar e implementar as políticas públicas e a infraestrutura nas áreas do esporte amador, lazer e recreação. Ele se colocava como um programa finalístico, contínuo ao longo dos quatro anos e o público alvo seria a população do Distrito Federal (Lei nº 4.007/2007). Como percebemos, neste programa não é apontada uma perspectiva de focalização, mas de atendimento universal à população.

O programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, no PPA - 2008/2011, apresentou apenas um indicador, ou seja, número de apoio a eventos esportivos de diversas modalidades, no qual, para cada ano, foi previsto apoiar 50 eventos esportivos (Lei nº 4.007/2007). Chama-nos a atenção que o programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”, foi apresentado como indicador o apoio a eventos esportivos, mas nas suas ações foram propostas, em sua grande parte, a construção e reforma de espaços esportivos. Este programa teve 33 ações, sendo que 10 foram vetadas, e das aprovadas: 13 estavam relacionadas à construção de espaços esportivos; 8 se relacionavam à reforma de equipamentos esportivos; 1 ao apoio ao esporte, educação física e lazer; e 1 ao apoio a eventos desportivos de rua (Lei nº 4.007/2007). Entretanto, com o Decreto nº 29.933/2009, houve alterações nesses indicadores, como pode ser visto no Quadro 2.

Os indicadores do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” demonstram um reordenamento de prioridade da realização de eventos para o atendimento da população nas escolinhas esportivas e nas Vilas Olímpicas. Conforme já pontuamos, os eventos dão um caráter de não continuidade, ao passo que as duas últimas são ações sistematizadas e contínuas. As escolinhas esportivas e as Vilas Olímpicas colocavam-se como políticas importantes para acesso ao direito ao esporte

na dimensão de participação. Entretanto, somando o que foi atingido pelos dois indicadores no ano de maior quantitativo –2011– e dividindo pela população do Distrito Federal em 2010 (2.570.160 habitantes), podemos perceber que apenas pouco mais de 1,92% da população teria acesso a estas ações que buscavam efetivar a prática esportiva. Esse percentual coloca em xeque a universalidade dessas ações, relativizando a contribuição delas para a concretização do direito social ao esporte.

Conforme o Quadro 3, podemos verificar a priorização na alocação de recursos financeiros no programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” em detrimento do programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”. As justificativas dessa disparidade certamente demandam estudos mais aprofundados, porém percebemos no âmbito esportivo, um grande investimento em obras e reformas de espaço e equipamentos de esporte e lazer dentro das ações e sub-ações dos programas e projetos esportivos (Mascarenhas et al., 2012). Novamente observamos limites para a consolidação do direito ao esporte, uma vez que apenas a presença do espaço físico, sem a presença sistemática da prática esportiva nestes locais não é suficiente, embora a presença de equipamentos e espaços públicos seja essencial para realização de programas permanentes de esporte.

No PPA – 2008/2011, ainda é possível identificar o estabelecimento de uma prioridade por fora da política pré-concebida (Carneiro & Mascarenhas, 2014). Isso porque o projeto estratégico Copa do Mundo FIFA 2014 não estava vinculado a nenhum programa, sendo incluído, através da Lei nº 4.495/2010, no programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, dentro da ação de reforma e ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha, com gasto previsto de R\$ 580 milhões. É necessário destacar que esse montante é maior do que aquele previsto para implementação dos dois programas –“Esporte: corpo e mente em equilíbrio” e “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”– que totaliza R\$ 378.640.034,00. Dessa

Tabela 3. Previsão do gasto com os programas esportivos no PPA – 2008/2011 (Lei nº 4.007/2007)

<i>Programa/ ano</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro	R\$9.250.212,00	R\$12.341.046,00	R\$3.244.617,00	R\$14.567.541,00
Esporte: mente e corpo em equilíbrio	R\$50.015.111,00	R\$106.779.808,00	R\$117.910.643,00	R\$54.531.056,00

forma, acentua-se o favorecimento às políticas voltadas ao esporte de rendimento que implementa o espetáculo esportivo (Bracht, 2011), em detrimento de possibilitar o acesso a prática esportiva pela população.

A partir da análise da política esportiva no Distrito Federal no PPA – 2008/2011 e suas alterações, é possível perceber que o foco esteve sobre a construção e reforma de equipamentos esportivos no programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, com destaque para reforma do Estádio Mané Garrincha⁵ que previu consumir mais recursos que toda a política esportiva no Distrito Federal, nas dimensões de rendimento e participação.

No programa “Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro”, fica clara uma perspectiva de focalização desta política na juventude pobre do Distrito Federal, apontando para uma visão mistificadora do esporte, sendo esta conforme vimos em Flausino & Mascarenhas (2012) um limite do acesso dele como

5 Nos chamou atenção que a reforma do Estádio Mané Garrincha não esteve presente na execução orçamento da SEDF, embora estivesse no PPA – 2008/2011 como uma ação deste pasta, tendo assim sido executados os recursos pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap).

um direito social. Embora este programa se apresente para atender ao esporte-participação e de rendimento, o foco acabou ficando sobre o segundo. Já no programa “Esporte: corpo e mente em equilíbrio”, o foco esteve na construção e reforma de equipamentos esportivos. Diante de tudo que foi exposto sobre o direito ao esporte no PPA – 2008/2011, há contradições sobre sua concretização nas proposições da política esportiva neste período.

Configuração e abrangência do direito ao esporte no PPA – 2012/2015

O PPA – 2012/2015 foi elaborado pelo governo de Agnelo Queiroz (PT – Partido dos Trabalhadores) que iniciou seu mandato em 2011, concluindo o mesmo em 2014, não obtendo sucesso na tentativa de reeleição.

Seguindo tendência semelhante à do Governo Federal do Brasil, o PPA – 2012/2015 agrupou/transformou os programas esportivos do PPA anterior em um único programa temático intitulado “Esporte e grande eventos esportivos”. O referido programa apresenta como objetivo geral: “Garantir à sociedade brasiliense o acesso à prática esportiva e inserir Brasília na rota dos grandes e mega eventos esportivos” (Lei nº 4.742/2011).

Para o governo distrital, a prática esportiva é caracterizada como uma forma de melhorar a qualidade de vida da população e como um elemento que deve ser integrante da cultura local. Além disso, é exposto que a prioridade da política esportiva seria a dimensão do esporte de participação e educacional, enquanto o de alto rendimento seria garantido pela iniciativa privada (Lei nº 4.742/2011).

Conforme podemos perceber, a política esportiva presente no PPA – 2012/2015 apresenta uma dualidade, por um lado há a perspectiva de garantir o acesso a prática esportiva, possibilitando o direito ao esporte, por outro lado é colocada a realização dos grandes eventos esportivos que se aproxima da

dimensão de rendimento, concretizando assim o espetáculo esportivo (Tubino, 2011).

Essa perspectiva é ratificada pelos objetivos específicos do programa temático esportivo: 1) Estimular, apoiar, implementar e executar ações esportivas para o Distrito Federal, contemplando as três manifestações esportivas: esporte educacional, de participação e de alto rendimento; 2) Introduzir e consolidar o hábito da prática esportiva em todo o Distrito Federal, por meio da oferta de oportunidades de prática esportiva à população, tanto no fomento, implementação e execução dos programas e projetos quanto na disponibilização de equipamentos esportivos de qualidade para atender às demandas sociais; 3) Construir e manter uma rede de infraestrutura que propicie a prática esportiva no Distrito Federal; 4) Consolidar Brasília no cenário de grandes eventos esportivos mundiais, bem como dotar a cidade de infraestrutura adequada a estes eventos, entre eles: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Copa América 2015 (Lei nº 4.742/2011).

Analisando os objetivos específicos acima, poderíamos afirmar que os dois primeiros estão associados à garantia do acesso a prática esportiva, sendo um avanço uma política pública prever a contemplação das três dimensões do esporte e a preocupação com a universalização da prática esportiva. Já o terceiro objetivo específico se relaciona à construção e manutenção de equipamentos esportivos e o último se articula à promoção dos grandes eventos esportivos na capital do Brasil. A seguir, veremos o desdobramento desses objetivos em programas, projetos e ações que apontam avanços e limites.

Os programas e projetos vinculados ao primeiro objetivo específico supracitado, conforme apresentado no Quadro 4, sinalizam uma perspectiva de continuidade das ações presentes nos dois programas esportivos do PPA – 2008/2011 (“Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro” e “Esporte: mente e corpo em equilíbrio”). No entanto, junto à continuidade, ob-

servamos um enfoque naqueles programas inerentes ao esporte de rendimento.

Tabela 4. Programas e projetos do PPA 2012/2015 do DF, classificados por dimensão esportiva

Dimensão Esportiva	Programas e Projetos
Esporte de participação	Escolas de Esportes; Vilas Olímpicas; Caravana Esportiva; e Inter Vilas.
Esporte de alto rendimento	Compete Brasília; Bolsa Atleta; Corrida de Reis; Projeto Olímpico; Projeto Paraolímpico; Eventos Esportivos apoiados ou realizados; e Grandes Eventos Esportivos.
Esporte educacional	Semana Olímpica e Olimpíadas Escolares.

Além destes programas e projetos do primeiro objetivo apresentados no Quadro 4, há a elaboração de 4 ações que explicitam aqueles programas e projetos: a) conscientizar a população da necessidade da prática esportiva; b) apoiar eventos esportivos; c) fomentar a prática esportiva e o esporte escolar por meio de bolsas a atletas; e d) incentivar atletas a participarem de competições de alto rendimento. A meta era beneficiar 700.000 pessoas com os programas e projetos da SEDF, entretanto teriam sido beneficiados diretamente 4.170.112, isto é, quase 5 vezes a mais que o planejado (Governo do Distrito Federal, 2015). Tendo por base que a população do Distrito Federal em 2015 era 2.914.830, cada habitante teria participado de pelo menos alguma ação da SEDF.

Analisando os elementos do Quadro 5, 14.787 atletas teria sido beneficiados com os programas para o esporte de alto rendimento (Bolsa Atleta e Compete Brasília), 3.584.505 pessoas teria participado diretamente de programas/projetos do esporte-participação. Não há informações disponíveis sobre o atendimento ao esporte educacional. Chama atenção que a priorização do atendimento foi o esporte-participação, estando em

Silva-Carneiro, F. H., Avalone-Athayde, P. F., Hungaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2016). A política de esporte do distrito federal do Brasil: uma análise de sua configuração, abrangência e gasto público entre 2008 e 2014

Tabela 5. Beneficiados com os programas e projetos da SEDF de 2012 a 2015
(Governo do Distrito Federal, 2015)

Programas e projetos	Quantidade de beneficiados
Vilas Olímpicas	2.483.718
Escolas de Esporte	26.287
Programa Bolsa Atleta	6.470
Programa Compete Brasília	8.317
Programa Boleiros	1.074.500
Participantes de eventos realizados ou apoiado	570.820

consonância com o enunciado no próprio PPA - 2012/2015, isto é, apontava para a priorização da dimensão do esporte-participação e educação, enquanto o de rendimento seria garantido pela iniciativa privada (Lei nº 4.742/2011, p. 103). Assim, neste primeiro objetivo, o que efetivaria o direito ao esporte é a dimensão de participação e os projetos de esporte educacional enunciado, conforme Quadro 4.

O segundo objetivo específico da política de esporte apresenta a perspectiva de haver a universalização das práticas esportivas no Distrito Federal, desenvolvendo programas e construindo equipamentos esportivos. Nesse objetivo, foi previsto o apoio/realização, ao longo dos quatro anos, a 339 eventos – foram concretizados 353 eventos– e 215 projetos esportivos – se deram apenas 5– (Governo do Distrito Federal, 2015). Desta maneira, não fica claro se o foco é o esporte-participação ou o de rendimento, pois a não definição sobre o tipo dos eventos que foram apoiados, ou seja, se foram para prática esportiva da população ou se esta participou como espectadora. No entanto, de acordo com o que apresentamos no Quadro 5, houveram 570.820 pessoas participando dos eventos apoiados/realizados pela SEDF.

É importante apontar que, se por um lado, existe a proposição de democratização da prática esportiva como forma de “inclusão

social”, “socialização”, “respeito” e “qualidade de vida” –elementos que apontam para uma perspectiva universal–, por outro lado, o segundo objetivo é estruturado a partir de ações focalizadas em áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) , restringindo seu escopo de atuação às crianças e jovens das regiões administrativas mais empobrecidas do Distrito Federal.

Nas ações do primeiro e segundo objetivos, localizamos um reforço à visão mistificada, funcionalista-utilitarista do esporte (Carneiro, 2013; Flausino & Mascarenhas, 2012). Isso porque a prática esportiva não é entendida como um tempo e espaço propício à apropriação e enriquecimento da cultura corporal pela população (Melo, 2004), mas sim como um mecanismo salvacionista (Athayde, 2011) que contribuiria para uma vida saudável, qualidade de vida, inclusão social, prevenção de doenças, resgate da autoestima, melhoria de valores, etc. É inegável que o esporte pode contribuir para saúde, mas pode levar a riscos para saúde, como as agressões ao corpo de atletas de alto rendimento; apresenta um potencial integrativo e de comunhão, contudo pode ser utilizado para dominação de povos contra outros; pode ser educativo, entretanto pode educar para emancipação ou para reprodução (Melo, 2005).

O terceiro objetivo específico trata da construção da rede de infraestrutura da SEDF que contempla os Centros Olímpicos, o Complexo Ayrton Senna, os campos de futebol de grama sintética e os espaços esportivos de responsabilidade de outros órgãos públicos; ademais, é prevista a melhoria dos espaços esportivos já existentes e a construção de novos espaços para a prática de esporte, implementando os programas e projetos com os critérios de descentralização e de menor IDH (Lei nº 4.742/2011). Tais propostas evidenciam a continuidade do programa “Esporte: mente e corpo em equilíbrio” do PPA – 2008/2011, que também focava a construção e manutenção de espaços esportivos. Além disso, novamente percebemos a perspectiva de focalização em detrimento da universalização do direito.

O quarto objetivo específico é aquele que guarda maior proximidade com o próprio título do programa temático “Esporte e grandes eventos esportivos”, concretizando assim o esporte de rendimento, por meio do espetáculo esportivo. A perspectiva de aumento do turismo (nacional e internacional) no Distrito Federal durante a Copa do Mundo FIFA 2014 gerou uma expectativa de aquecimento da economia local, e, portanto, uma preocupação de absorção deste crescimento para o desenvolvimento econômico e social (Lei nº 4.742/2011).

Dentre as ações, há uma tênue discussão sobre o esporte, pois existem setores colocados como mais importantes para a realização de um grande evento esportivo. Desta forma, fica muito claro que com a realização destes, o central não está no esporte enquanto uma manifestação cultural a ser apropriado pela população, mas como um elemento utilizado para outros fins, sendo o esporte o meio (Carneiro, 2013).

No PPA – 2012/2015, havia outros oito programas temáticos que fazem uma discussão sobre esporte ou sobre a preparação do Distrito Federal para os grandes eventos esportivos, são eles: 1) segurança pública – qualificar a polícia e garantir segurança adequada durante os grandes eventos esportivos aos turistas e moradores; 2) garantia do direito à assistência social – capacitar crianças e adolescentes para guiar visitantes na Copa FIFA 2014; 3) turismo – os grandes eventos esportivos são apresentados como oportunidades para desenvolver Brasília como um destino turístico no país; 4) desenvolvimento urbano – um dos focos das obras no Distrito Federal seriam as áreas a serem revitalizadas para a Copa FIFA 2014; 5) meio ambiente e recursos hídricos – preparar o ambiente para acolher o público dos grandes eventos esportivos; 6) cultura – fortalecer o direito do acesso aos bens e serviços culturais à todos os cidadãos, articulando as políticas públicas da cultura com áreas como o esporte; 7) educação básica e desenvolvimento integral da infância e adolescência – atender as demandas da escola e da co-

munidade referentes à educação física escolar, esporte e lazer, por meio dos programas, projetos e ações; e 8) atenção à juventude – o esporte é reafirmado como um direito da juventude, devendo ter acesso a ele os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de internação (Lei nº 4.742/2011). Enquanto os cinco primeiros programas temáticos apontam para uma perspectiva de estruturar/preparar o Distrito Federal para os grandes eventos esportivos, os três últimos trazem elementos que se aproximam de concretizar o esporte como direito.

De maneira geral, no PPA – 2012/2015 fica claro que existe de um lado o tensionamento entre a prática esportiva da população, e por outro a tensão está sobre a realização dos grandes eventos esportivos. Embora o próprio documento enuncie o foco do Estado no esporte-educação e participação para garantia do direito, não é isto que se faz presente ao longo do PPA, ou seja, há uma forte presença do esporte de rendimento e a realização dos grandes eventos esportivos, embora no atendimento a população houve forte presença no esporte-participação.

Além disso, há forte direcionamento de focalizar a política esportiva por meio do IDH. Embora, por si só, essa focalização não possa ser condenada, haja vista os alarmantes índices de desigualdades sociais de nosso país, é igualmente verdade que não podemos considerá-la como uma ação capaz de concretizar o direito de acesso universal ao esporte (Carneiro, 2013).

Gasto (execução orçamentária) com esporte no Distrito Federal

Tendo por base a discussão realizada sobre a abrangência e configuração do direito ao esporte no Distrito Federal, analisaremos a execução orçamentária do esporte nessa localidade, a partir dos dados disponíveis no Portal Eletrônico da Transparência do Distrito Federal. São apresentados e discutidos dados de 2008 a 2014, pois 2008 é o primeiro ano em que são disponibilizados publicamente valores da execução orçamentária do Distrito Fe-

deral, enquanto 2014 é o último ano em que são apresentados valores consolidados.

Inicialmente, identificamos que durante os sete anos analisados foi efetivamente gasto, como valor liquidado aproximadamente R\$ 353,5 milhões (Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2015) – todos os valores sobre o orçamento com esporte no Distrito Federal, inclusive aqueles nos gráficos a seguir foram deflacionados (corrigido) pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) a valores de 2014. É interessante observar que no PPA – 2008/2011 foi previsto gastar com esporte o valor de R\$ 378.640.034,00 (não deflacionado), contudo o valor liquidado com deflacionamento foi de R\$ 186.661.385,49, ou seja, não chega a 50% da previsão inicial. Se ampliarmos esta análise, veremos que aquele montante liquidado dos sete anos é inferior ao previsto apenas para os quatro anos do PPA – 2008/2011. Outra questão ainda mais alarmante é que, o gasto liquidado com a reforma do Estádio Mané Garrincha de 2010 a 2014 foi de R\$ 1.496.698.547,58 (Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2015), ou seja, valor mais de quatro vezes maior que o liquidado pela SEDF ao longo dos 7 anos. Embora este valor tenha sido executado pela Novacap, isso deixa bastante claro a prioridade governamental em relação ao esporte no DF.

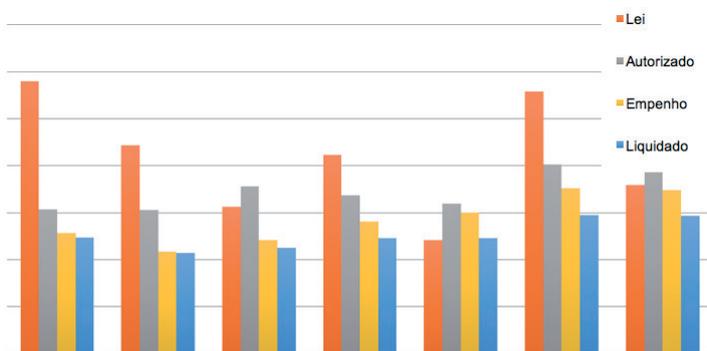


Gráfico 1. Execução orçamentária da SEDF de 2008-2014 (Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2015)

O Gráfico 1 apresenta a execução orçamentária da SEDF no período 2008-2014. Primeiramente, verificamos que nem todos os anos os valores que estavam na lei eram maiores que os presentes na execução orçamentária, conforme pode ser visto nos anos de 2010, 2012 e 2014, houve a execução de valores referentes aos anos anteriores. Em relação ao empenho de despesa, há o aumento de valores crescente a partir de 2009, sendo que em 2014 ocorre uma pequena queda. O liquidado em todos os anos esteve acima de R\$ 42 milhões de reais, com destaque para 2013 e 2014 que tiveram valores em torno de R\$ 59 milhões. Em todos os anos, os valores autorizados e empenhados superaram o liquidado.

A não efetivação dos valores que estão na lei é um limite à política esportiva no Distrito Federal, pois a soma dos sete anos do que estava lei tem um total de cerca de R\$ 583,5 milhões, enquanto o total liquidado no período foi de aproximadamente R\$ 353,5 milhões, ou seja, somente 60% do valor previsto em lei foi consolidado. Ao compararmos os 3 primeiros anos (2008-2010), em que o Distrito Federal era governado pelo partido Democratas, com os 4 anos (2011-2014) do governo do Partido dos Trabalhadores, percebemos que não há grandes diferenças na execução orçamentária, embora sejam partidos de espectros políticos distintos.

Após analisar de maneira mais geral a execução orçamentária da SEDF, avaliamos o detalhamento do liquidado em diferentes atividades de 2008 a 2014 – Gráfico 2. É importante deixar claro que esta é uma etapa da execução orçamentária, sendo que a execução financeira se dá com o valor pago, contudo conforme nos aponta Salvador & Teixeira (2014), em geral nas esferas subnacionais são publicizados apenas os valores orçamentários até o liquidado, sendo este o caso do Distrito Federal. Assim, não necessariamente este valor é efetivamente o pago/gasto pelo governo.

Como podemos perceber, o que teve maior aporte de recurso durante os sete anos, foi a manutenção dos Centros Olímpicos. Esta foi a única que teve recursos financeiros acima de R\$ 100 milhões, correspondendo aproximadamente 30% do to-

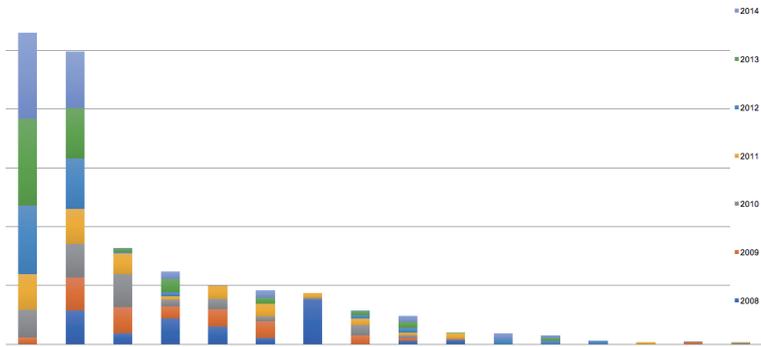


Gráfico 2. Detalhamento dos valores liquidados pela SEDF de 2008 a 2014
(Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2015)

tal. Esse direcionamento se deu principalmente com serviços de Pessoas Jurídicas (PJ), mas também houve recursos com materiais e equipamentos permanentes e materiais de consumo. A questão do montante com serviços de PJ ser o grande destaque está relacionada ao fato de que ao longo do tempo a política dos Centros Olímpicos têm funcionado com base em “parcerias” do “terceiro setor” com o Estado, conforme estudos de Carneiro (2013).

O segundo maior valor liquidado foi destinado aos servidores da SEDF, totalizando aproximadamente R\$ 99,6 milhões, o que representa 28% do gasto. Dentro deste valor, estão elementos da seguinte natureza: concessão de benefícios; administração de pessoal; pagamento de inativos e pensionistas; capacitação de servidores; e os ressarcimentos, indenizações e restituições. Ao longo do período, houve crescimento do gasto com servidores, partindo de aproximadamente R\$ 11,4 milhões em 2008 e chegando a pouco mais de R\$ 19 milhões em 2014. Nos três primeiros anos, o gasto com servidores ficou na faixa de R\$ 11 milhões, tendo aumento significativo do valor nos quatro anos finais.

Desta forma, é sintomático que de um lado temos como foco a política dos Centros Olímpicos que têm se dado a partir da concretização do esporte pelo “terceiro setor”; e de ou-

tro o segundo maior gasto ser com servidores da SEDF lotados principalmente na gestão. Pois Carneiro (2013), em sua pesquisa percebeu que a justificativa para entregar os Centros Olímpicos ao “terceiro setor” era a falta de professores de Educação Física concursados na SEDF, sendo também este apontado pelo PPA – 2012/2015 como um dos limites da política esportiva no Distrito Federal. Assim, os professores de Educação Física e demais servidores que passaram a atuar nos Centros Olímpicos, foram contratados e pagos pelas entidades do “terceiro setor” que faziam sua gestão.

A manutenção de serviços administrativos da SEDF, foi a terceira que teve maior recurso liquidado, totalizando cerca de R\$ 32,8 milhões, este valor representa 9% do total. Estão incluídas neste, elementos de natureza como: diárias; equipamentos e material permanente; locação de mão-de-obra; material de consumo; serviços de PJ; e passagens e locomoção. Chama atenção que nos três primeiros anos o valor com manutenção de serviços administrativos foi 3,6 maior, que nos quatro anos finais.

O apoio a eventos esportivos, totalizou o valor de R\$ 24,6 milhões, sendo aproximadamente 7% do valor total. O liquidado deste, se deu principalmente para pagamento de serviços de PJ. Já a quinta com maior gasto foi de apoio ao esporte amador que correspondeu em torno de R\$ 20 milhões (5,6% do total), nesta os valores se realizaram apenas de 2008 a 2011, correspondendo assim ao período do PPA – 2008/2011.

Outras três atividades tiveram valores acima de R\$ 9 milhões, são elas: apoio a projeto esportivos (R\$ 11,3 milhões, correspondendo a 5,2% do total), apoio ao esporte, educação física e lazer (R\$ 17,3 milhões, sendo 4,9% do total); reforma de espaços esportivos (R\$ 11,3 milhões, em relação ao total 3,2%); e apoio a atletas (R\$ 9,7 milhões, consistindo em 2,7% do total). Os demais elementos tiveram recursos iguais ou inferiores a 1%.

Comparando o que teve valor liquidado com o que estava consignado nos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015, percebemos que

alguns elementos tiveram valores apenas na vigência do período do respectivo PPA, enquanto outros estiveram nos dois. Nos chama atenção que o esporte-educação só teve ações com recursos efetivados no período do primeiro, embora o segundo enunciasse que uma das prioridades da política esportiva seria esta dimensão.

Além disso, apenas no período de implementação do primeiro PPA, tiveram ações vinculadas a políticas esportivas federais com recursos liquidados, haja vista o apoio ao Programa Segundo Tempo e a implantação de núcleos do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania). É interessante perceber que somente na vigência do PPA – 2012/2015 houve valor para manutenção de estádios de futebol e de espaços esportivos, embora estivesse também enunciado no anterior. A promoção do turismo esteve presente apenas em 2012, haja vista a realização de eventos esportivos como um dos focos da política esportiva no Distrito Federal. No PPA – 2008/2011, uma prioridade das ações era a reforma de espaços esportivos, contudo este foco não teve uma relação direta com os valores liquidados.

Em relação aos dois PPAs, há elementos que tiveram recursos liquidados no período de vigência de ambos, como: manutenção dos Centros Olímpicos; servidores da SEDF; manutenção de serviços administrativos da SEDF; apoio a eventos esportivos; apoio a projetos esportivos; reforma de espaços esportivos; apoio a atletas; e construção de espaços esportivos. Assim, fica claro que independente do partido no governo distrital, não há grandes mudanças no direcionamento da política esportiva, uma vez que algumas políticas mudam de nome sem haver modificação na concepção.

No gráfico 3, são apresentados os valores liquidados pela SEDF de 2008 a 2014, a partir de 5 categorias: gestão, esporte-participação, esporte de rendimento, esporte-educação e infraestrutura. Estas foram elaboradas a partir das dimensões do esporte propostas por Tubino (2011), sendo as demais emergidas a partir da análise dos valores.

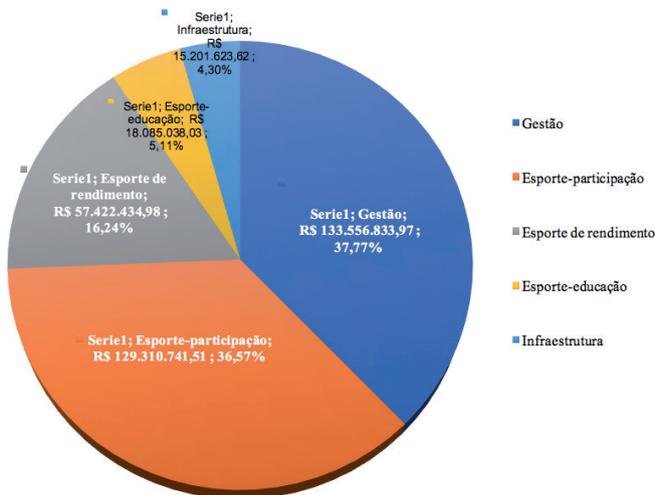


Gráfico 3. Valores liquidados por categoria da SEDF de 2008 a 2014 (Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2015)

Nos chama atenção que a categoria com o maior volume de recursos foi a de gestão (37,77%). Além disso, outros 4,30% dos valores foram alocados em infraestrutura. Desta forma, grande parte dos valores liquidados fica nos meios e não na concretização do esporte como fim, uma vez que cerca de 42% do total ser colocado em gestão e infraestrutura. É importante que o gasto público da SEDF chegue até a ponta da política para que haja universalização da prática esportiva, possibilitando a concretização do direito ao esporte. Esse já havia sido apontado por Carneiro (2014), como um limite à efetivação deste no Distrito Federal. Contudo, é preciso ter claro que é necessária a presença de elementos meios para que os fins se realizem.

Já no que tange ao direcionamento de recursos para as dimensões do esporte, o total foi de aproximadamente 58%, isto é, a maior parte do recurso está vinculados à promoção da prática esportiva. É possível perceber que o destaque está no esporte-participação com 36,57% do total, enquanto o de rendimento teve 16,24% e o educação 5,11%. No PPA – 2012/2015 estava

Silva-Carneiro, F. H., Avalone-Athayde, P. F., Hungaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2016). A política de esporte do distrito federal do Brasil: uma análise de sua configuração, abrangência e gasto público entre 2008 e 2014

que a prioridade deveria ser o esporte-participação e o esporte-educação, entretanto a priorização ao longo dos 7 anos foi o esporte-participação, tendo sido na SEDF o esporte-educação⁶ o primo pobre. Tendo por base apenas os recursos da SEDF, não teria se cumprido o precanizado no artigo 217 da Constituição Federal do Brasil que aponta para priorização do esporte-educação. A menor parte dos recursos da SEDF atenderiam ao esporte como política social, pois esta é garantida pelas dimensões do esporte-participação e esporte-educação que junto somaram 41,68% dos gastos públicos.

O esporte-participação obteve destaque, devido ao fato de termos incluído nesta categoria a política dos Centros Olímpicos, opção realizada em razão dos estudos de Carneiro (2013) apontarem que os gestores dos Centros Olímpicos reconhecem essa política com maior vinculação ao esporte-participação do que ao de rendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esporte tem sido considerado como direito social importante para construção da cidadania, mas conforme apresentamos nesse texto há uma série de elementos que obstaculizam a concretização dele. Dentre os quais, poderíamos destacar a insuficiência de políticas e ações que promovam o esporte-participação e educação.

A partir dos dados dos PPAs – 2008/2011 e 2012/2015 e de legislações do Distrito Federal, esmiuçamos a configuração e abrangência do direito ao esporte nesta localidade. No PPA – 2008/2011, identificamos limites para a materialização deste na

6 O esporte-educação no Distrito Federal é realizado principalmente pela Secretaria de Educação, isso justifica ser a dimensão que menos recebe programas/projetos e recursos da SEDF.

capital federal, seja por meio dos indicadores apresentados, das ações planejadas, do gasto previsto e principalmente da dimensão priorizada –o esporte de rendimento ou espetáculo. Além disso, o foco foi colocado sobre a reforma de um equipamento específico –o Estádio Mané Garrincha– que não garante a democratização/universalização do acesso à prática esportiva, sendo que a reforma dele foi mais de quatro vezes maior que o valor liquidado com toda a política esportiva de 2008 a 2014. No PPA – 2008/2011 a reforma do Estádio estava vinculado à SEDF, embora sua concretização tenha se dado com recursos da Novacap.

Já no PPA – 2012/2015 existe uma dualidade antagônica entre efetivar o direito ao esporte e realizar os grandes eventos esportivos no Distrito Federal. Em ambos os PPAs, percebemos que um foco relevante foi a realização dos grandes eventos esportivos e a construção de equipamentos esportivos, ou seja, focalizam a dimensão de rendimento pelo espetáculo esportivo e, por conseguinte, valorizam o fenômeno esportivo como atividades meio e não como atividades fim. Contudo, o estabelecido nos PPAs não se concretizou na priorização de recursos.

Outro elemento, importante presente em ambos os PPAs é a importância dada sobre a realização de eventos esportivos, ou seja, ações que não apresentam continuidade que não deixam claro a forma de participação da população, como praticante ou espectadora. Entretanto, foi interessante perceber que durante o PPA – 2012/2015 houve a participação maciça da população do DF nos programas contínuos, superando muito o planejado. Além disso, nos dois PPAs há uma perspectiva de focalização das ações esportivas, principalmente para juventude pobre, sendo que em sintonia com isto há uma visão do esporte de maneira mistificadora, atribuindo uma série de responsabilidades que estão para muito além dele.

Em relação à execução orçamentária da SEDF de 2008 a 2014, a grande parte do que está estabelecida em lei não se efetivou. Em relação ao direcionamento de recursos, vimos que

grande parte (30%) do liquidado no período se direcionou para manutenção dos Centros Olímpicos, sobretudo para pagar a prestação de serviços de entidades do “terceiro setor”, enquanto o segundo maior (28%) foi com servidores da SEDF. Ao categorizar os valores liquidados, identificamos que aproximadamente 58% se direciona às dimensões do esporte, enquanto outros 42% ficam nas atividades meio (gestão e infraestrutura). Ou seja, ainda falta muito para que mais recursos cheguem ao fim da política esportiva e garantam seu direito, por meio da prática esportiva. Pois, ao longo do tempo apenas cerca de 42% chegou à prática do esporte-participação e educação, dimensões esportivas que apresentam um maior potencial de efetivar esse direito.

Considerando os dois aspectos analisados sobre a política esportiva no Distrito Federal –configuração e abrangência do direito e configuração do gasto público– identificamos a existência de limites à concretização do direito ao esporte, embora também hajam avanços. Ainda que no horizonte mais imediato não seja possível verificar uma mudança efetiva no cenário da implementação de políticas para o esporte, apresentamos essas considerações finais como provisória, pois acreditamos que a realidade atual pode ser transformada a partir da mobilização e da reivindicação popular, tendo como objetivo a universalização do acesso ao esporte, enquanto constructo e patrimônio desta humanidade.

REFERÊNCIAS

1. Athayde, P. (2011). O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. *Revista SER Social*, 13(28), 184-209.
2. Behring, E., & Boschetti, I. (2011). *Política Social: fundamentos e história* (8ª ed.). São Paulo: Cortez.
3. Bonalume, C. (2010). *O esporte e o lazer na formulação de uma política pública intersetorial para a juventude: a experiência do PRONASCI* (Dissertação de mestrado). Brasília: Faculdade de Educação Física da

- Universidade de Brasília. Recuperado em 10 de fevereiro, 2012 de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6068/1/2010_ClaudiaReginaBonalume.pdf
4. Boschetti, I. (2009). Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In CFESS/ABEPSS (Eds.), *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais* (pp. 575-593). Brasília: CFESS/ABEPSS.
 5. Bracht, V. (2011). *Sociologia crítica do esporte: uma introdução* (4ª ed.). Ijuí: Ed. Unijuí.
 6. Brasil (2015). *Brasília: estádios*. Brasil: Portal do Governo Brasileiro. Recuperado de <http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/saibamais.seam?textoldTexto=1>
 7. Carneiro, F. (2013). *A política de esporte no Distrito Federal: Centros Olímpicos, “terceiro setor” e focalização* (Dissertação de mestrado). Brasília: Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília. Recuperado de http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14649/1/2013_FernandoHenriqueSilvaCarneiro.pdf
 8. Carneiro, F., & Mascarenhas, F. (2014). O direito ao esporte: análise do planejamento e execução de políticas públicas no Distrito Federal no período 2008-2011. *Licere*, 17 (2), 87-123.
 9. Castellani, L. (2007). O projeto social Esporte e Lazer da Cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In L. Castellani (Org.), *Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais* (pp.1-15). Campinas: Autores Associados.
 10. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
 11. Correia, J. (2012). *O setor privado não lucrativo e as políticas públicas de esporte e lazer (2008-2011)* (Dissertação de mestrado). Campinas, SP: Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas. Recuperado de <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000870772&fd=y>
 12. Controladoria-Geral do Distrito Federal (2014). *Glossário*. Recuperado de <http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/Glossario.aspx>
 13. Controladoria-Geral do Distrito Federal (2015). *Despesas públicas – detalhamento*. Recuperado de http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/DespPub/detalhamento_despesa.aspx
 14. Coutinho, C. (2005). Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, 2(3), 1-24.
 15. Decreto nº 29.933/2009 (2009). *Alteração dos indicadores e índices dos programas do Plano Plurianual 2008/2011*. Diário Oficial do Distrito Federal. Recuperado de http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/09_PPA2008-2011-Decreto29933-09.pdf

Silva-Carneiro, F. H., Avalone-Athayde, P. F., Hungaro, E. M., & Mascarenhas, F. (2016). A política de esporte do distrito federal do brasil: uma análise de sua configuração, abrangência e gasto público entre 2008 e 2014

16. Flausino, M., & Mascarenhas, F. (2012). O direito ao esporte e lazer: apontamentos críticos à sua mistificação. *Licere*, 15(2), 1-26.
17. Governo do Distrito Federal (2012). *Avaliação anual do Plano Plurianual 2008-2011*. Recuperado de <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-governamental/265-plano-plurianual-2008-2011.html>
18. Governo do Distrito Federal (2015). *Avaliação do Plano Plurianul – PPA 2012/2015*. Recuperado de <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/planejamento-governamental/268-plano-plurianual-2013.html>
19. Lei nº 4.007/2007 (2007). *Plano Plurianual – 2008/2011*. Diário Oficial do Distrito Federal. Recuperado de http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/01_PPA2008-2011-Lei4007_07.pdf
20. Lei nº 4.495/2010 (2010). *Alteração de dispositivos da Lei nº 4.007/2007 e dispõe sobre o Plano Plurianual – 2008/2011*. Diário Oficial do Distrito Federal. Recuperado de http://www.transparencia.df.gov.br/Planejamento%20Oramento%20%20PPA/11_Lei4495_10_AlteraPPA2008-2011.pdf
21. Lei nº 4.742/2011 (2011). *Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal no período de 2012/2015*. Diário Oficial do Distrito Federal. Recuperado de <http://www.transparencia.df.gov.br/#/orcamento/ppa>
22. Mascarenhas, F., Athayde, P., Santos, M., & Miranda, N. (2012). O bloco olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. *Revista da ALESDE*, 2(2), 15-32.
23. Melo, M. (2004). Lazer, Esporte e Cidadania: debatendo a nova moda do momento. *Movimento*, 10(2), 105-122.
24. Melo, M. (2005). *Esporte e juventude pobre: políticas públicas de lazer na Vila Olímpica da Maré*. Campinas: Autores Associados.
25. Montañó, C. (2010). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social* (6ª ed). São Paulo: Cortez Editora.
26. Pereira, P. (2008). Concepções e propostas de política social. In P. Pereira (Org.), *Política social: temas e questões* (pp.163-202). São Paulo: Cortez Editora.
27. Pereira, P. (2009). Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In I. Boschetti, E. Behring, M. Santos & R. Mioto (Orgs.), *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas* (pp.87-108). São Paulo: Cortez Editora.
28. Pereira, P. (2007). Porque também sou contra a focalização das Políticas Sociais. *Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPoS/CEAM/UnB)*, 1-4. Recuperado de <http://neppos.unb.br/publicacoes/contrafocal.pdf>

29. Salvador, E., & Teixeira, S. (2014). Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, 18(1), 15-32.
30. Triviños, A. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
31. Tubino, M. (2011). *Dimensões sociais do esporte* (3ª ed.) São Paulo: Cortez.
32. Zampar, D., & Passetti, M. (2012). Memória e escândalos políticos: a cobertura do “mensalão do DEM” pela folha de São Paulo. *Revista Prolíngua*, 7(1), 61-76.

Recibido: 2015-07-17

Aprobado: 2016-03-01