

Políticas de esporte do Distrito Federal: uma análise sobre a legislação, gestão e o financiamento entre os anos de 2008 a 2014

Federal District sport policies: an analysis on legislation, management and financing between the years from 2008 to 2014

ATHAYDE PFA, DALMAS LC. Políticas de esporte do Distrito Federal: uma análise sobre a legislação, gestão e o financiamento entre os anos de 2008 a 2014. **R. bras. Ci. e Mov** 2018;26(2):113-128.

Pedro F. A. Athayde¹
Leandro Casarin Dalmas¹

¹Universidade de Brasília

RESUMO: Esse artigo traz uma contribuição para produção de conhecimento no campo das políticas públicas - sobretudo de abrangência local e/ou regional -, voltadas à garantia do acesso à prática esportiva como um direito de cidadania. Nesse sentido, estabelecemos diálogo e prosseguimos com os estudos desenvolvidos por Carneiro, Athayde, Húngaro e Mascarenhas¹¹. Para essa proposição, elencamos como objetivo deste estudo identificar a magnitude e direcionamento dos gastos com o esporte no âmbito do orçamento público da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal entre os anos de 2008 a 2014, problematizando seus impactos na gestão governamental para o setor. Ao mesmo tempo, realizamos um mapeamento da legislação esportiva nacional e distrital. Metodologicamente, esse artigo configura uma pesquisa social qualitativa de nível exploratória, cujo delineamento emprega a técnica do estudo de caso. Como eixo de orientação dos procedimentos e instrumentos empregados nesta pesquisa, adotamos como referência os aspectos, indicadores e categorias desenvolvidas por Boschetti⁶ e Mascarenhas⁹. Respeitando a perspectiva crítica e dialética de análise, verificamos que as políticas de esporte e lazer do Distrito Federal são perpassadas por um movimento de continuidade e descontinuidade, que as afastam do sentido precípua das políticas públicas de atendimento aos direitos e necessidades sociais e, em particular, da possibilidade de correção das iniquidades presentes na realidade social do Distrito Federal.

Palavras-chave: Legislação; Gestão; Financiamento; Distrito Federal, Políticas de esporte.

ABSTRACT: This article contributes to the production of knowledge in the public policies, especially local and/or regional coverage, aimed at guaranteeing access to sports practice as a right of citizenship. In this sense, we establish dialogue and proceed with the studies developed by Carneiro, Athayde, Hungaro and Mascarenhas¹¹. For this proposition, we aimed to identify the magnitude and direction of expenditures with sport within the public budget of the Secretary of State for Sport, Tourism and Leisure of the Federal District from 2008 to 2014, problematizing the impacts on the management governmental organization for the sector. At the same time, we map the national and district sports legislation. Methodologically, this article configures an exploratory level qualitative social research whose design uses the technique of the case study. As a guideline of the procedures and instruments used in this research, we adopted as reference the aspects, indicators and categories developed by Boschetti⁶ and Mascarenhas⁹. Respecting the critical and dialectical perspective of analysis, we verified that the sport and leisure policies of the Federal District are permeated by a movement of continuity and discontinuity, which distract them from the prevailing sense of public policies of attendance to social rights and needs, and in particular, of the possibility of correction of the inequities present in the social reality of the Federal District.

Key Words: Legislation; Management; Financing; Federal District; Sports policies.

Introdução

A despeito do crescimento recente, ainda é possível afirmar que as políticas públicas de esporte e lazer são um campo de pesquisa e intervenção relativamente novo dentro das discussões acadêmicas no Brasil. Restringindo à esfera local, do Distrito Federal, observamos que poucos estudos¹ se debruçaram em analisar tais políticas em sua totalidade e/ou complexidade - seja em termos de gestão e financiamento, seja na análise/avaliação de projetos e programas, seja no levantamento da legislação para o setor, seja no mapeamento de espaços e equipamentos. Além da “escassez” de estudos, a lacuna entre produção científica e gestão pública engendra desafios ao desenvolvimento de políticas públicas compromissadas e conscientes de seu papel social.

Este artigo, construído inicialmente como critério de avaliação da disciplina Análise de Políticas Sociais do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, realiza um recorte sobre a análise das políticas públicas de esporte do Distrito Federal no período de 2008 a 2014. Esse marco temporal abarca duas gestões governamentais de partidos com orientações ideopolíticas distintas², bem como os Planos Plurianuais (PPA) de 2008-2011³ e 2012-2015⁴.

Como questões norteadoras deste estudo, indagamo-nos: *De onde vem os recursos e como são executadas as políticas de esporte no Distrito Federal?* Tais perguntas nos remetem ao seguinte objetivo geral: identificar a magnitude e direcionamento dos gastos com o esporte no âmbito do orçamento público da Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal (SETL-DF) de 2008 a 2014, problematizando seus impactos na gestão governamental para o setor. Complementarmente, de forma mais específica, intentamos mapear as legislações e fazer um levantamento de dados referentes aos instrumentos de planejamento e orientação da ação pública no esporte distrital.

A relevância deste estudo para a Educação Física refere-se a três dimensões: primeiramente, às possíveis contribuições para um campo de estudos em crescimento dentro da área, nomeadamente quando acentuamos a dimensão regional ou local das políticas esportivas; em um segundo momento, reforçar os debates acerca de necessidade premente pela ampliação e diversificação das fontes de financiamento para o esporte, acompanhada por uma distribuição mais equânime entre suas dimensões sociais⁵; e, por último, é preciso aprofundar nas regulamentações com vista ao aprimoramento da gestão do recurso público, para que sejam mais transparentes e democráticos seus planejamento e a execução.

Conquanto esse artigo não se caracterize como um estudo aprofundado sobre o fundo público, compreendemos que para consubstanciar uma análise das múltiplas determinações das políticas (públicas) sociais é fundamental incorporar o aspecto do financiamento.

O processo de constituição do orçamento público é uma clara expressão do contexto histórico, político e econômico presente no conjunto da sociedade brasileira. Por conseguinte, pode-se afirmar que tipifica, em certa medida, as determinações presentes na relação entre Estado e sociedade¹.

De acordo com Salvador²:

[...] o estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Diante do exposto, faz-se necessário que o estudo sobre o fundo e orçamento público não se limite apenas ao mapeamento da alocação dos recursos, mas sim elucide quais são os elementos que delineiam o financiamento das políticas públicas - sobretudo, as sociais - no âmbito do Estado. Por conseguinte, cabe ao pesquisador relacionar os gastos públicos com as prioridades e os princípios de direito e justiça social, a partir das legislações que os garantem como necessários ao investimento³.

Destarte, o estudo sobre a conformação do financiamento tem o potencial de revelar os diversos interesses predominantes no momento da priorização na alocação e destinação dos recursos públicos, sendo este um espaço de lutas sociais e, portanto, de constante disputa entre classes e suas frações. Ademais, a disputa pelo fundo público revela o Estado como produto de determinações econômicas, políticas e ideológicas, construídas a partir de relações de produção e reprodução, materializadas nas relações político-ideológicas que se manifestam em ações estatais representativas dos distintos interesses em jogo e, por consequência, das tensões e disputas no interior do aparelho estatal.

[...] o estado baliza então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado

e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social de trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes⁴.

Associada às problematizações sobre a função do Estado e do fundo público aparece a discussão do papel (contraditório) das políticas públicas (sociais) na sociedade contemporânea. Segundo Pereira⁵, a política social deve ser entendida como política pública, essa, por sua vez, identifica-se com a coisa pública, aquilo que é de todos e para todos. A autora ressalta que os direitos, garantidos em leis, estão acima do Estado e dos governos. Embora a política pública seja regulada pelo Estado, ela é muito mais abrangente, pois engloba também demandas, escolhas e decisões privadas. As políticas devem ser governadas pelos cidadãos, um controle popular e democrático, pois tratam de decisões em ações públicas que afetam a todos. Essa visão deveria balizar a produção legal, a forma de gestão e a estrutura de financiamento das políticas públicas, em especial – para esse estudo - as esportivas.

Nas batalhas pela apropriação do fundo público entram em conflito as necessidades prioritárias do Estado, as demandas das classes sociais e a tensão entre a garantia dos direitos sociais e os interesses do capital, estes muitas vezes acabam sendo priorizados em detrimento daqueles e das necessidades sociais. Nesse contexto, as políticas públicas de esporte do DF entram nas disputas gerais pelas distribuições dos recursos orçamentários do Governo, além das tensões internas da área específica, como, por exemplo, aquela que coloca em conflito a garantia do direito ao esporte *versus* a espetacularização e mercantilização do esporte de (alto) rendimento.

Esse texto se organiza em três momentos. Inicialmente apresentamos o delineamento metodológico da pesquisa, destacando suas referências teóricas e detalhando as técnicas e instrumentos adotados. Posteriormente, passamos à parte de apresentação e discussão dos resultados com a problematização sobre a gestão administrativa, planejamento e execução orçamentária do esporte no DF, precedida por uma contextualização da realidade socioeconômica do DF e pelo mapeamento da legislação esportiva nas esferas nacional e local. Por fim, destacamos as principais conclusões desenvolvidas ao longo do estudo.

Materiais e métodos

Partimos do pressuposto de que para o entendimento mais amplo das políticas públicas de esporte é necessária uma análise qualitativa e crítica dos fundamentos que orientam a gestão e o financiamento público, identificando a relação (de proximidade ou distanciamento) entre o planejado e o executado, sem perder de vista o contexto social em que se inserem as ações governamentais. Ademais, compreendemos que as avaliações de políticas (públicas) sociais devem ser orientadas pela intencionalidade de apontar em que medida tais políticas, bem como seus programas, projetos e ações, são capazes de expandir direitos, reduzir a desigualdade social e propiciar a equidade.

Tal perspectiva de estudo demanda um aporte teórico-metodológico que possibilite uma análise das políticas públicas de esporte em sua totalidade, abrangendo sua estrutura e funcionamento, desvelando suas contradições e interesses hegemônicos. Nesse sentido, para analisar o objeto desta pesquisa, adotamos a proposta metodológica de Boschetti⁶, que aponta a necessidade da avaliação das políticas sociais dentro de seu contexto e da análise concreta da realidade em que se inserem e desenvolvem. De acordo com a autora, tais estudos devem superar a supervalorização de instrumentais técnicos, levando em conta a conjuntura social/política/econômica, o que nos remete às discussões sobre a concepção/função de Estado, sua relação com a sociedade e suas representações e organizações coletivas.

Na discussão dos resultados estabeleceremos diálogo com os três aspectos de Boschetti⁶, a saber: (i) configuração e abrangência dos direitos e benefícios; (ii) configuração do financiamento e gasto; e, (iii) gestão e controle democrático. Para o primeiro aspecto, trataremos apenas do indicador sobre “natureza e tipo dos direitos e benefícios previstos e/ou implementados”; no caso do segundo adotaremos os indicadores referentes ao “montante e direcionamento do gasto público” com a política esportiva do DF e no último restringimos a discussão à estrutura organizacional da gestão da SETL-DF, demonstrando como as escolhas administrativas se relacionam diretamente com as questões político-partidárias⁶.

Metodologicamente, esse estudo caracteriza-se como uma pesquisa social qualitativa, dedicando-se a desvelar os processos inerentes a um determinado aspecto da realidade social⁷. Neste caso, a dimensão da realidade social analisada diz respeito às políticas esportivas do DF. No que tange à abrangência, trata-se de uma pesquisa de nível exploratória cujo seu delineamento emprega a técnica do estudo de caso. De acordo com Gil⁸, a despeito das críticas ou preconceitos,

tem aumentado a frequência da utilização do estudo de caso entre os pesquisadores sociais em virtude dos seus diferentes propósitos, dentre os quais, destacamos a sua capacidade de “explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos”⁸.

Como instrumentais de coleta de dados realizou-se uma pesquisa documental de fontes primárias (legislativa), que consiste em caracterizar, identificar e analisar a legislação que regulamenta os recursos para o esporte no Brasil e no Distrito Federal. Tais informações estão disponíveis no Portal da Legislação para as leis federais e o Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal (SINJ-DF) para a legislação específica do DF. Para composição do orçamento público do DF consideramos as leis que dispõem sobre o Plano Plurianual (PPA), ou seja: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A coleta e organização deste material permitiu a identificação da base de financiamento do setor em sua diversidade, identificando as congruências nas legislações nacionais e distritais, as fontes e beneficiários.

O conjunto dos dados sobre a execução orçamentária foi coletado no Portal da Transparência do DF⁷, sistema de informações gerenciado pela Controladoria-Geral do DF e que acompanha os gastos do Governo Distrital. Complementarmente, consultamos outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos distritais tais como: o Espaço do Cidadão do Tribunal de Contas do Distrito Federal⁸ e relatórios de auditorias da Controladoria Geral do DF⁹.

Para a terceira fase de análise e discussão sobre o financiamento das políticas esportivas do DF adotamos como referência o trabalho de Mascarenhas⁹ sobre o orçamento do esporte em âmbito nacional. Do referido estudo incorporamos a classificação das fontes de recurso (orçamentárias, extraorçamentárias¹⁰ e indiretas¹¹) e as cinco categorias analíticas desenvolvidas pelo autor. As fontes orçamentárias são aquelas mais “visíveis”, uma vez que passam pelo orçamento público e foram aquelas consideradas para efeito deste estudo. Para uma melhor organização e sistematização dos dados agrupamos as ações da política de esporte do DF dentro das categorias de análise: (i) Gestão (incluindo ações de gestão e manutenção da Secretaria e dos Centros Olímpicos); (ii) Esporte de Alto Rendimento (EAR); (iii) Esporte, Educação Lazer e Inclusão Social (EELIS); (iv) Infraestrutura e (v) Grandes Eventos⁹.

Resultados e discussão

Distrito Federal: uma realidade social desigual.

Diferentemente de um estudo de abrangência nacional, um estudo circunscrito à dimensão local exige – ainda que de forma concisa – uma apresentação introdutória sobre características daquele território, que normalmente não são conhecidas amplamente. Nesse sentido, pontuamos a particularidade da natureza e estrutura do Distrito Federal frente às outras unidades da Federação. Em relação ao aspecto político-jurídico-administrativo, o DF é um ente federativo que acumula os papéis de estado e de município¹². No que concerne à organização territorial, o DF é composto por 34 Regiões Administrativas (RAs – antigamente denominadas cidades-satélites), que totalizam uma população de 2.906.574 habitantes – conforme a Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios de 2015/16 (PDADDF)¹³.

Em termos socioeconômicos, o documento “Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil”, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aponta - em 2010 - o DF com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país, a saber: 0,824. A título de comparação, a média nacional foi de 0,727 e o Estado com o IDHM mais baixo foi Alagoas, registrando 0,631. No entanto, essa informação que aparentemente demonstra uma condição social favorável, não revela as diferentes realidades vividas pelas regiões que compõem o território do DF.

A acentuada desigualdade socioeconômica do DF pode ser facilmente detectada ao olharmos, por exemplo, para o rendimento domiciliar e per capita da população local. De acordo com a PDADDF 2015/16, a renda domiciliar média do DF era de R\$ 5.192,38 (6,59 Salários Mínimos - SM) e a per capita de R\$ 1.652,97 (2,10 SM). As rendas médias domiciliares mais altas estão concentradas no Lago Sul (RA XXVIII) com 27,53 SM, seguido pelo Park Way (RA XXVII) com 19,89 SM e Sudoeste/Octogonal (RA XIX) com 17,71 SM. É importante observar que a renda mais alta representa aproximadamente quatro vezes a renda média do DF. No entanto, do outro lado dos números, localizam-se regiões com índices significativamente inferiores à média distrital, são elas: SCIA-Estrutural (RA XXV) com 2,50 SM, Varjão (RA XXXI) com 2,88 SM e Fercal (RA XXX) 2,89 SM - conforme Figura 1.

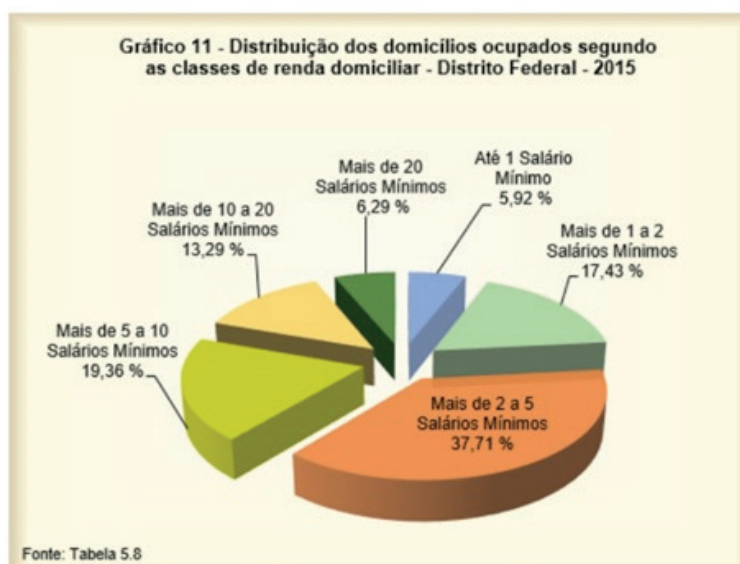


Figura 1. Gráfico da distribuição de renda domiciliar do distrito Federal em 2015.

Fonte: PDAD (2015).

O Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano no Brasil¹⁰ - “Movimento é vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas” - localiza variações positivas entre o IDHM e o percentual da população que pratica atividades físicas e esportivas (AFEs). Dentro dessa correlação, o DF ocupa novamente lugar de destaque, sendo a região do país com maior índice de praticantes (acima de 50% da população local). Todavia, levando em consideração a desigualdade entre as RAs do DF, reside a dúvida: *se essa condição destacada é fruto de um maior poder aquisitivo de uma parcela populacional que acessa as AFEs pagando pelos serviços oferecidos no mercado/indústria fitness ou, se por outro lado, seria uma consequência de políticas públicas eficientes que ampliam o acesso ao esporte e lazer na região, independente da condição econômica?*

Sem desconsiderar a questão acima, reconhecemos que o contexto desigual apresentado pelo DF, torna as políticas (públicas) sociais - incluindo as esportivas - essenciais para correção das iniquidades e a garantia dos direitos de cidadania. Nesse sentido, vale lembrar que a CF de 1988 atribuiu ao Estado o dever de fomento às práticas esportivas, reconhecendo o esporte (art. 217) e lazer (art. 6º) como direitos. Depreende-se dessa garantia constitucional que ambos devem ser objetos de intervenção estatal, ou seja, de políticas públicas e seus instrumentos/mecanismos de materialização.

Carneiro, Athayde, Húngaro e Mascarenhas¹¹, apesar de identificarem limites para o acesso o direito ao esporte no DF, apontam como avanços da política esportiva da região a ampla participação da população local nos programas contínuos de esporte e a priorização do gasto público na dimensão do esporte-participação. Diante dessas conclusões, entendemos ser importante dar prosseguimento aos estudos sobre tais políticas, incluindo o mapeamento da legislação, que parametriza a gestão para o setor.

Relações entre a legislação esportiva nacional e distrital.

A CF de 1988 alçou o esporte ao *status* de direito de cidadania, porém a descrição e detalhamento da forma como o setor se organizaria para garanti-lo ficaram a cargo dos instrumentos infraconstitucionais. No caso brasileiro, as diretrizes e bases do esporte são regulamentadas pela Lei Pelé (Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998).

Entretanto, em função de demandas e interesses específicos as leis e normas do esporte vêm sofrendo alterações e atualizações constantes. Por conseguinte, apresentamos quadro com a sistematização da legislação esportiva nacional, destacando que parte delas exerce influência direta no Distrito Federal.

Quadro 1. Quadro da legislação nacional relacionada ao financiamento do esporte.

Legislação	Função/Objetivo
Decreto-lei n. 594/1969	Institui a Loteria Esportiva Federal.
Lei n. 9.532/1997	Altera a legislação tributária federal que contém dispositivos sobre benefícios fiscais concedidos às Entidades esportivas sem fins lucrativos.
Lei n. 9.615/1998 (Lei Pelé)	Institui normas gerais sobre o esporte.
Portaria n. 42/1999	Estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Cria unidades orçamentárias vinculadas: 27 – Desporto e Lazer 811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer.
Lei n. 10.451/2002	Alterou as leis relativas ao Imposto de Importação e IPI, isentando a importação de equipamentos e materiais esportivos voltados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento.
Lei no 10.891/2004	Institui a Bolsa-Atleta.
Lei n. 11.345/2006 (Timemania)	Dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para a quitação de seus débitos tributários. Foi alterada pela Lei n. 11.505/2007.
Lei n. 11.438/2006	Dispõe sobre incentivos e benefícios fiscais para fomentar atividades esportivas.
Decreto n. 6.555/2008	Dispõe sobre as ações de comunicação dos órgãos e entidades da Administração Federal, o que envolve o patrocínio esportivo.
Decreto n. 6.759/2009	Regulamenta as atividades aduaneiras e a tributação do comércio exterior, concedendo isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país.
Lei n. 12.035/2009 (Ato Olímpico)	Concede garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos de 2016 e estabelece regras especiais para a sua realização.
Lei n. 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)	Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.
Lei n. 12.350/2010	Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da copa das confederações FIFA 2013 e da copa do mundo FIFA 2014; promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica nas empresas
Lei n. 12.663/2012	Dispõe sobre as medidas relativas à copa das confederações FIFA 2013, à copa do mundo FIFA 2014 e à jornada mundial da juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970.
Lei n. 12.780/2013	Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos jogos olímpicos de 2016 e dos jogos paraolímpicos de 2016.
Lei n. 13.284/2016	Dispõe sobre as medidas relativas aos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016 e aos eventos relacionados, que serão realizados no Brasil; e altera a lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, que “institui o ato olímpico, no âmbito da administração pública federal”, e a lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que “dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos jogos olímpicos de 2016 e dos jogos paraolímpicos de 2016”.
Lei n. 13.155/2015	Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol; cria a loteria exclusiva – Lotex.
Lei n. 13.322/2016	Altera as leis nos 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto, para dispor sobre o controle de dopagem, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos jogos olímpicos de 2016 e dos jogos paralímpicos de 2016.

Fonte: Mascarenhas¹⁰ (atualizado pelo autor).

A partir da sistematização acima, é possível perceber o esporte de rendimento – e nomeadamente o futebol - como aquelas frações majoritariamente atendidas pelo legislador. Outro aspecto que se destaca no quadro 1 é prolífica produção de instrumentos jurídicos de caráter excepcional para atender às exigências contratuais das entidades “proprietárias” dos megaeventos esportivos, com destaque para a Lei n. 12.663/2012 (Lei Geral da Copa). Como já nos alertava Vainer, “a cidade dos megaeventos é a cidade das decisões *ad hoc*, das isenções, das autorizações especiais ... e também das autoridades especiais”¹². Tais características reforçam a hegemonia dos interesses liberalizantes no bojo da legislação esportiva brasileira, atendendo aos interesses do processo de mercantilização das práticas esportivas e de multiplicação e diversificação das fontes de financiamento para o esporte espetáculo¹³.

O esforço de mapear a legislação esportiva nacional coaduna-se com o princípio da legalidade na Administração Pública (arts. 5º e 37 da CF de 1988), que impõe limites legais à ação do agente público e, por conseguinte, à gestão das políticas públicas. Ao mesmo tempo, as políticas esportivas locais são parametrizadas pela regulamentação estabelecida em âmbito nacional - com destaque para as determinações da Lei n. 9.615/1998. A título de exemplo, destacamos alguns dos princípios que orientam o exercício do direito (individual) ao esporte (deporto), descritos pelo artigo 2º da referida Lei.

[...] III – da democratização, garantido em condições de acesso às atividades desportivas sem quaisquer distinções ou formas de discriminação; [...] V – do direito social, caracterizado pelo dever do Estado em fomentar as práticas desportivas formais e não-formais; [...] VIII – da educação, voltado para o desenvolvimento integral do homem como ser autônomo e participante, e fomentado por meio da prioridade dos recursos públicos ao desporto educacional; [...] X – da descentralização, consubstanciado na organização e funcionamento harmônicos de sistemas desportivos diferenciados e autônomos para os níveis federal, estadual, distrital e municipal¹³.

Ressaltam-se outros temas de relevância presentes na Lei Pelé, tais como: o reconhecimento/conceituação das manifestações esportivas (educacional, de participação e de rendimento) e a definição das fontes e destinação dos recursos do Ministério do Esporte (artigos 6º e 7º). No tocante à questão orçamentária, destacamos os parágrafos § 2º e 3º do Artigo 6º.

§ 2º Do adicional de 4,5% (quatro e meio por cento) de que trata o inciso II deste artigo, 1/3 (um terço) será repassado às Secretarias de Esporte dos Estados e do Distrito Federal ou, na inexistência destas, a órgãos que tenham atribuições semelhantes na área do esporte, proporcionalmente ao montante das apostas efetuadas em cada unidade da Federação, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paraolímpicos, admitida também sua aplicação nas destinações previstas nos incisos I, VI e VIII do art. 7º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).

§ 3º A parcela repassada aos Estados e ao Distrito Federal na forma do § 2º será aplicada integralmente em atividades finalísticas do esporte, sendo pelo menos 50% (cinquenta por cento) investidos em projetos apresentados pelos Municípios ou, na falta de projetos, em ações governamentais em benefício dos Municípios. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011)¹⁴.

O trecho acima, que trata do repasse de recursos da loteria aos Estados e o DF, exemplifica a relação existente entre as determinações da legislação esportiva nacional e as políticas locais. Outro elo é criado pela execução de programas e ações que recebem recurso direto do Ministério do Esporte sem a tramitação deste pela SETL-DF. Ademais, identifica-se um impacto das leis relativas aos grandes eventos esportivos no DF, uma vez que Brasília foi uma das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA de 2014. Tais influências interferem diretamente na composição da legislação esportiva distrital, embora exista relativa autonomia para proposição de leis e normas de assuntos e interesses locais - conforme quadro 2.

Quadro 2. Quadro da legislação distrital sobre financiamento esportivo.

Legislação	Função/Objetivo
Lei n. 2.251/98	Cria o Programa de Incentivo ao Esporte para Crianças Carentes, DF.
Lei n. 2.402/99	Institui o Programa Bolsa Atleta, DF, alterado pela Lei 5279 de 24/12/2013.
Lei n. 3.046/02	Cria o Programa de Incentivo as Escolinhas de Iniciação Esportiva para Crianças e Adolescentes na faixa etária de 9 a 16 anos, DF.
Portaria n. 37/11	Trata de normas e procedimentos e apoio a infraestrutura de eventos esportivos e lazer, no âmbito do Distrito Federal.
LC nº 861/ 2013.	Altera a Lei Complementar nº 326, de 4 de outubro de 2000, que dispõe sobre a criação do Programa de Apoio ao Esporte – PAE e dá outras providências.
Portaria n. 04/2013	Estabelece procedimentos para concessão do incentivo previsto no Programa “Compete Brasília” e dá outras providências.
Portaria n. 338/2013	Aprova Normas e Procedimentos de Apoio à Infraestrutura e Logística de Eventos Esportivos e Lazer no âmbito do Distrito Federal.
Lei n. 5.556/2015	Dispõe sobre medidas relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no âmbito do Distrito Federal suspensa pela Lei 5557 de 16/11/2015
Lei n. 5.649/2016	Cria o Programa de Incentivo ao Esporte Amador do Distrito Federal - Boleiros e dá outras providências.
Lei n. 5.763/2016	Dispõe sobre presença de profissional de educação física na supervisão dos Pontos de Encontro Comunitários do Distrito Federal.
Lei n. 5.797/2016	Dispõe sobre a criação do Programa Compete Brasília e dá outras providências.
Decreto n. 37.843/2016	Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.

Fonte: SINJ-DF. Elaboração própria.

Inicialmente, é importante mencionar que para a composição do Quadro acima considerou tão-somente instrumentos e normativas jurídicas que possuem relação direta com a SETL-DF. Ou seja, programas e ações que tem o esporte como conteúdo, mas que são gerenciadas por outras Secretarias governamentais não foram incorporadas a essa pesquisa.

Nesse primeiro momento, destacamos a Lei n. 2.402/99, que - antecedendo o Governo Federal - instituiu o Programa Bolsa Atleta no DF. Essa ação garante um valor mensal ao atleta local mediante destacado desempenho esportivo. Além disso, é necessário o registro junto às entidades regionais de administração e prática esportiva. A Lei estabelece as modalidades que os atletas podem pleitear a bolsa, a quantidade/valor de benefícios e os critérios para cada modalidade¹⁴.

Para o esporte de rendimento também foi criado o programa Compete Brasília - 8.317 beneficiados entre 2012 a 2015¹¹, ação que concede apoio aos atletas ou para-atletas e técnicos interessados em participar de competições regionais, nacionais e internacionais. O incentivo é consubstanciado na forma de passagens aéreas ou terrestres (nacional ou internacional), sendo o recurso destinado às modalidades olímpicas e paraolímpicas, às federações vinculadas, às confederações das modalidades reconhecidas pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e aos atletas ranqueados.

Destacamos, agora, a Portaria n. 338, de 09/10/2013, que dispõe sobre o apoio da SETL-DF a eventos promovidos por pessoas jurídicas, órgãos públicos, entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos. O auxílio governamental é concedido por meio de recursos materiais de infraestrutura e logística, que poderão ser destinados ao fomento das práticas esportivas de alto rendimento, de esporte educacional e de participação. Além disso, a Portaria cria uma comissão que submete à apreciação do Secretário(a), porém não estabelece critérios para julgamento das indicações, abrindo precedente à discricionariedade e subjetividade no momento da escolha dos nomes selecionados.

Criado por meio de Decreto n. 32.889, de 27 de abril de 2011, o Programa “Boleiros” atendeu mais de um milhão de beneficiados entre os anos de 2012 a 2016¹¹. Em 2016, o programa foi regulamentado pela Lei n. 5.649, de 31 de março

de 2016, com a criação do Programa de Incentivo ao Esporte Amador do DF. Vinculado ao futebol amador das RAs, o programa prevê a contratação de arbitragem para as Ligas Esportivas das Cidades, com recursos pleiteados a partir de seleção pública. A partir da Lei n. 5.649/2016 se ampliou o benefício para outros esportes e incluiu - além do serviço de arbitragem e premiação - a compra de material de estrutura básica para as modalidades esportivas citadas na Lei. Cabe destacar que novamente se restringe e privilegia a concessão de recursos públicos a modalidades olímpicas.

Planejamento e execução orçamentária do Esporte no DF.

Após o levantamento da legislação nacional e distrital, para analisar os dados referentes ao planejamento e execução das políticas esportivas via orçamento da SETL-DF, notemos como a temática do esporte aparece nos planejamentos governamentais.

Os Planos Plurianuais (PPAs) são elaborados em cumprimento ao disposto no art. 149, I, da Lei Orgânica do DF¹⁵. O PPA estabelece, para o período de quatro anos, os programas de governo com seus respectivos objetivos, indicadores, metas físicas e financeiras, as despesas de capital e outras delas decorrentes, além daquelas relativas a programas de duração continuada. Em síntese, trata-se de um documento fundamental para organizar e orientar as ações governamentais, bem como viabilizar as metas previstas.

Cabe destacar que a cada ano é realizada uma avaliação e uma revisão do PPA, momento no qual se tem a possibilidade de adequações para o ano subsequente. Além disso, suas diretrizes são organizadas financeiramente nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)¹⁶ e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁷.

A implementação das diretrizes e metas desses documentos orientadores da política sofre com os resultados dos pleitos eleitorais, com as descontinuidades de gestão e mudanças institucionais. Nesse sentido, recuperamos sucintamente a trajetória histórica da orientação político-partidária do órgão responsável pelo esporte no DF durante a consolidação dos PPAs (2008-2011 e 2012-2015).

Em 1999, o governo de Joaquim Roriz, unificou o esporte à juventude criando a Secretaria de Esporte e Valorização da Juventude e extinguindo o Departamento de Educação Física, Esportes e Recreação - DEFER (Lei 2402 de 15/06/1999). Pouco tempo depois, em Maio de 2000, instituiu a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do DF. Em 2007, na gestão do então governador José Roberto Arruda foi nomeado o Deputado Agnaldo de Jesus (Partido Republicano Brasileiro - PRB) para o cargo de secretário de esporte, ocupado até 2010, cuja saída foi motivada pela prisão do governador no caso conhecido como “mensalão do DEM”¹⁸.

Em 2011, Agnelo Queiroz (ex-ministro do esporte no Governo Lula e candidato pelo Partido dos Trabalhadores - PT) assume o Governo do Distrito Federal e nomeia Célio René Trindade Vieira (atual titular da Coordenação-Geral de Esporte e Educação do Ministério do Esporte) para a Secretaria de Esporte e Lazer DF. Vale frisar que, no período de campanha, ocorreu uma mobilização de sujeitos e entidades coletivas que historicamente militavam no setor do esporte e do lazer do DF. Essa mobilização teve como objetivo organizar uma proposta para nortear as políticas públicas esportivas e de lazer do próximo governo, tendo como referência a garantia do esporte e lazer como direito. Esse trabalho coletivo culminou em um material denominado “13 pontos para o esporte e o lazer no Distrito Federal”. No entanto, o esforço daquele grupo e seu documento síntese foram desconsiderados pelo governo eleito, uma vez que a Secretaria foi destinada a um grupo político que não participou da construção da proposta. Posteriormente, Célio René – com vínculos junto ao PRB - foi substituído por Júlio Cesar Ribeiro, que na eleição seguinte de 2014 concorrendo pelo mesmo partido alcançou o posto de deputado distrital mais votado, a despeito da ausência de uma biografia política vinculada à região.

Nota-se, *a priori*, que mesmo em governos de concepções ideopolíticas distintas, se perpetuou na pasta esportiva a mesma indicação partidária. Em função dos limites desse artigo, não poderemos aqui desenvolver com maior acuidade os motivos para esse continuísmo, embora tenhamos a hipótese – e a percepção - de que tais elementos são uma chave interpretativa importante para compreensão dos atrasos que caracterizam o setor.

Quadro 3. Quadro dos programas e objetivos ligados ao esporte nos Planos Plurianuais de 2008-2011 e 2012-2015 do Distrito Federal.

PPA	Programas	Objetivos
2008-2011	Esporte: mente e corpo em equilíbrio (n. 4000).	Definição, execução e implementação de políticas públicas e infraestrutura nas áreas do esporte amador, lazer e recreação.
	Juventude e esportes de mãos dadas com o futuro (n. 1900).	Estimular o esporte apoiando principalmente os jovens, além dos atletas profissionais e amadores.
2012-2015	Esportes e grandes eventos esportivos (n. 6206).	Garantir à sociedade brasileira o acesso à prática esportiva e inserir Brasília na rota dos grandes e mega eventos esportivos.

Fonte: SEPLAG-DF. Elaboração própria.

Percebe-se, através de uma rápida leitura do quadro 3, no PPA 2008-2011, sobretudo no programa n. 4000, que há uma sinalização – ao menos no campo do planejamento teórico – da promoção de políticas públicas vinculadas à dimensão do esporte de participação. Ao mesmo tempo, o programa n. 1900 e seu objetivo acentuam uma dupla focalização recorrente nas políticas esportivas. O primeiro recorte focal diz respeito à faixa etária, elencando como público-alvo prioritário a juventude.

Carneiro, Athayde, Húngaro e Mascarenhas¹¹ identificam como um dos limites da política de esporte sua ação focalizada na juventude pobre. Embora essa opção tivesse o potencial de corrigir as iniquidades entre as RAs do DF no que tange ao acesso à prática esportiva. De forma contrária, o que se observa, por vezes, são esses programas sendo funcionais às chamadas “armadilhas da pobreza”, causando o aprisionamento das pessoas a condições de existência precárias, noção traduzida pela imagem de políticas pobres (em seu conteúdo) para uma juventude pobre (na sua reprodução social). Finalmente, compreendemos que a confirmação do apontamento realizado pelos autores nos exigiria um mapeamento daquelas RAs prioritariamente atendidas pelas ações da política de esporte do DF, bem como uma investigação da condição socioeconômica das crianças e jovens beneficiados.

O segundo critério de restrição adotado nas ações da política esportiva, especialmente nos programas de transferência direta de recurso ao beneficiário, é comprovação do rendimento esportivo. Dentro dessa perspectiva, as ações se direcionam para o público que gravita dentro do esporte de rendimento, ou seja, os atletas (profissionais e amadores). Aqui, também, há uma armadilha - menos dramática do ponto de vista social, porém bastante impactante no aspecto existencial, referimo-nos à transferência de responsabilidade do Estado para o indivíduo/atleta, sendo que para qualquer possível insucesso justificativa será da culpabilização do sujeito, considerado inapto por não atingir o esmero meritocrático do esforço incondicional, condição “naturalizada” para um atleta de alta performance.

Ao olharmos para o PPA 2012-2015 identificamos uma estrutura organizacional distinta, mas que se sintoniza com a arquitetura seguida pelo Governo Federal, qual seja: de agrupar/transformar em um único programa temático os programas finalísticos do setor detalhados nos PPAs anteriores. Esse desenho tem sido alvo de críticas devido às dificuldades que apresenta para os pesquisadores e entidades dedicadas ao controle democrático das contas públicas⁹.

É possível notar que as duas gestões mantêm os mesmos projetos base. Carneiro¹⁵, aprofundando seus estudos das Vilas Olímpicas (atualmente denominadas de Centros olímpicos e paraolímpicos), analisou a gestão de 2008 a 2012 e apontou a terceirização como ferramenta de gestão dos espaços das políticas sociais de esporte e lazer e o direcionamento orçamentário do esporte no DF para a dimensão de (alto) rendimento e para as Organizações da Sociedade Civil. A título de complementação às conclusões do autor, destaca-se que as RAs que não dispõem de Centros olímpicos e paraolímpicos, vivenciam um vazio de ações estatais para o setor, pois inexistente a oferta de outros programas e projetos de fomento à prática esportiva por parte da SETL-DF.

A Tabela a seguir apresenta os recursos públicos utilizados pela SETL-DF nos anos de 2008 a 2014, organizados por ações, identificando a magnitude e direcionamento (por ação) dos gastos orçamentários com o esporte no âmbito do orçamento desta Secretaria.

Tabela 1. Gasto por ação da Secretaria do Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal (2008 a 2014)*.

Ações	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	%
Manutenção dos Centros Olímpicos	—	3.568	13.830	16.849	30.121	36.179	34.649	135.196	28,0449
Servidores da SEDF	18.231	18.191	16.620	16.750	21.999	21.272	22.479	135.542	28,1167
Manutenção de serviços adm. da SEDF	5.967	14.537	16.227	9.969	0,596	1.213	0,385	47.914	9,9392
Apoio a eventos esportivos	13.769	6.788	3.241	1.741	1.858	5.436	2.915	35.748	7,4155
Apoio ao esporte amador	10.452	9.479	4.986	6.610	—	—	—	31.527	6,5399
Apoio a projetos esportivos	3.284	9.285	2.218	6.070	—	2.654	2.915	26.426	5,4818
Apoio ao esporte, educação física e lazer	24.061	0,054	0,997	2.131	—	—	—	26.193	5,4335
Reforma de espaços esportivos	0,040	4.615	5.171	3.285	1.287	1.746	0,168	16.104	3,3406
Apoio a atletas	1.714	1.649	1.373	1.289	1.996	2.523	2.543	13.087	2,7147
Construção de espaços esportivos	2.147	0,484	0,449	2.404	-	0,203	-	4.552	0,9443
Manutenção de espaços esportivos	—	—	—	—	2.519	—	2.052	4.571	0,9482
Manutenção de estádios de futebol	—	—	—	—	1.484	1.162	1.071	3.717	0,7710
Promoção do turismo	—	—	—	—	1.490	—	—	1.490	0,3091
Apoio ao Programa Segundo Tempo	—	—	—	0,995	—	—	—	0,995	0,0002
Aquisição de materiais esportivos	—	0,963	0,040	—	—	—	—	1.003	0,0002
Implantação de núcleo do PRONASCI	—	-	0,601	0,203	—	—	—	0,804	0,0002
Preparativo Copa do Mundo 2014	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Total Anual	79.625	68.114	63.668	67.099	62.755	72.185	68.625	482.070	100

Fonte: Portal da Transferência do DF. Elaboração própria.

Nota: *Valores em milhões R\$, deflacionados pelo IGP-DI da FGV, referentes à Novembro de 2017.

Ao apreciar os números acima a primeira informação que merece destaque diz respeito ao total anual dos gastos públicos com o esporte no DF. Dentro da série histórica pesquisada, percebe-se uma oscilação moderada dos valores, porém não há ao longo dos anos uma recuperação do nível de investimento identificado no início desta trajetória, configurando um comportamento descendente – conforme demonstra a figura 2.

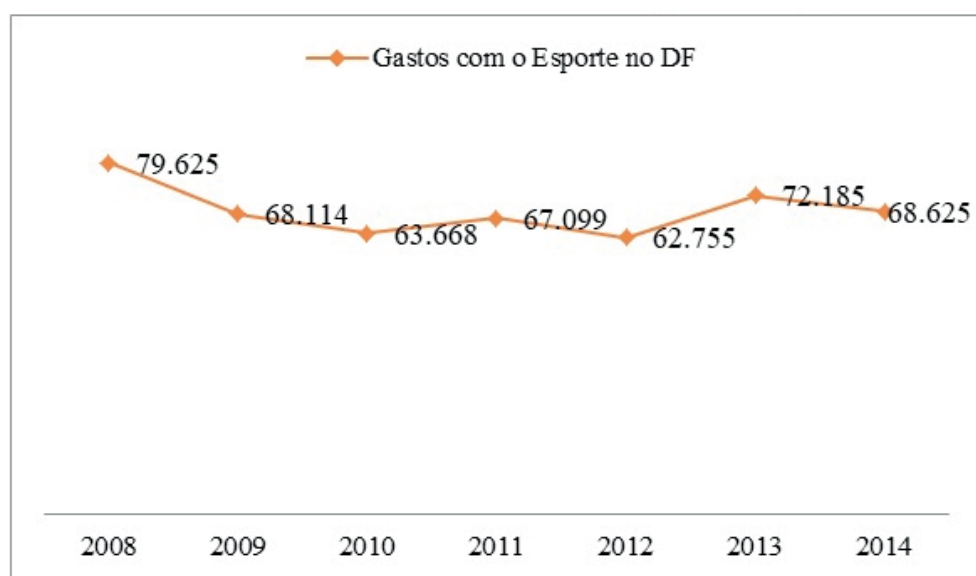


Figura 2. Gasto total da SETL-DF (2008-2014).

Fonte: Elaboração própria.

O conteúdo da Tabela 1 engendra um aparente paradoxo no que se refere à interferência dos megaeventos esportivos na política esportiva local. Se por um lado, observamos que tais eventos impactaram na conformação do PPA 2012-2015, aglutinando as ações para o esporte em um único programa temático e se fazendo presente entre os objetivos principais. Por outro lado, os dados da Tabela 1 demonstram que – até o ano de 2014 – os grandes eventos esportivos não tiveram impacto no orçamento da SETL-DF, destaca-se que a ação “Preparativo Copa do Mundo 2014” não recebeu recurso algum.

Entretanto, afirmamos que se trata de uma contradição ilusória, pois os recursos públicos destinados à preparação de Brasília para sediar a Copa do Mundo FIFA de 2014 – cuja quantia não pode ser desprezada¹⁹ – não tramitaram pelo orçamento da SETL-DF²⁰. Essa informação sinaliza na mesma direção das conclusões de Mascarenhas⁹, qual seja: a de que o aumento dos gastos com os grandes eventos esportivos não se traduz em crescimento do investimento direto com a vivência e prática do esporte e – acrescentamos a suas conclusões – tampouco eleva o número de praticantes de atividades físicas ou esportivas.

Tabela 2 - Execução orçamentária da SETL-DF nos anos de 2008 a 2014, por categoria de gasto*.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gestão	24.198	36.297	46.677	43.568	52.121	58.664	57.128
EAR	15.483	8.437	4.614	3.030	3.854	7.959	5.458
EELIS	37.797	18.764	7.206	14.812	0	2.654	2.915
Infraestrutura	2.147	4.615	5.171	5.689	5.290	2.908	3.123
Grandes Eventos	0	0	0	0	1.490	0	0

Elaboração própria.

Nota: *Valores em milhões R\$, deflacionados pelo IGP-DI da FGV, referentes à Novembro de 2017.

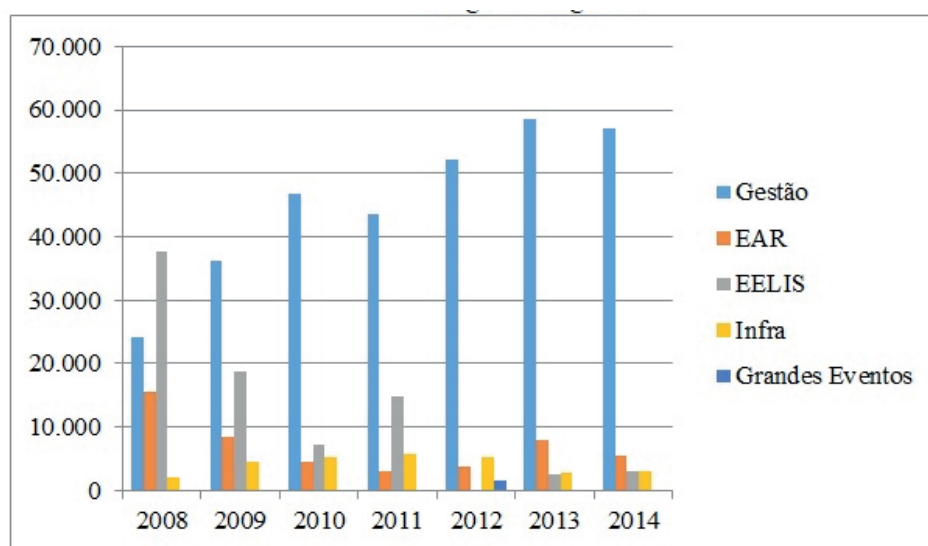


Figura 3. Execução orçamentária da SETL-DF nos anos de 2008 a 2014, por categoria de gasto. Elaboração própria.

A manutenção dos Centros Olímpicos e o pagamento a servidores da Secretaria de Educação DF sobressaem como aquelas ações que captaram a maior parte do orçamento da SETL-DF – somados correspondem a mais de R\$ 270 milhões e aproximadamente 60% do volume total (Tabela 1). Tais ações são responsáveis pelo destacado gasto com a categoria de “Gestão” em relação às demais, com exceção do ano de 2008 - conforme Tabela 2 e Figura 3. Essa evidência corrobora com os apontamentos do estudo de Carneiro, Athayde, Húngaro e Mascarenhas¹¹.

Em relação aos Centros Olímpicos, é necessário destacar que sua gestão inicialmente foi caracterizada pela desresponsabilização estatal, com a transferência da gestão para as Organizações Sociais, sem licitações que balizassem a escolha dessas entidades. Posteriormente, ocorreu a recomendação da auditoria da Controladoria-Geral do Distrito Federal para abertura de edital público. O modelo de gestão dos Centros e a necessidade de pagamento aos servidores cedidos pela SEDF são indicativos dos traços característicos do modelo de gestão implantado na SETL-DF, que se distingue pela falta de concurso público, pela opção de terceirização dos serviços, pela precarização das relações de trabalho e pela concentração dos recursos nas mãos de instituições de natureza privada.

A figura 4 exhibe um comportamento semelhante àquele destacado no estudo de Mascarenhas⁹, demonstrando uma relação antagônica entre o investimento direto na prática e vivência esportiva (EAR/EELIS) e os gastos com gestão, infraestrutura e promoção de grandes eventos. No entanto, é necessário destacar que na esfera local, diferentemente do identificado em âmbito nacional, o volume de recurso para Infraestrutura e Grandes Eventos é escasso (Figura 3).

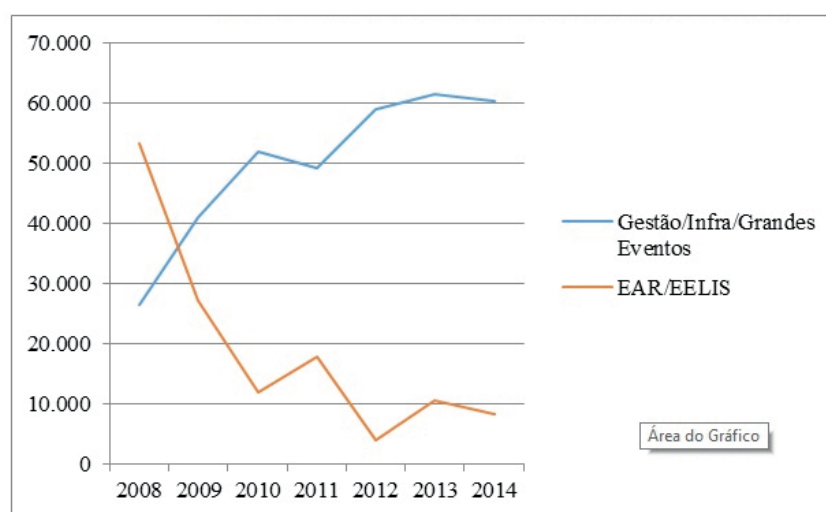


Figura 4. Comparativo entre os gastos com EAR e EELIS e com Gestão, Infraestrutura e Grandes Eventos no orçamento SETL-DF (2008-2014). Elaboração própria.

Outro aspecto a ser considerado é a queda nos gastos com o EELIS, sobretudo a partir de 2012 (Figura 3). A curva cadente constitui-se a partir da retirada de recurso das ações de “Apoio ao esporte amador” e “Apoio a projetos esportivos”, agudizada pela ausência total de investimento nos programas sociais e esportivos do Governo Federal, a saber: Programa Segundo Tempo (PST) e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) – vide Tabela 1. Considerando que o Governo do DF neste período era ocupado pelo mesmo partido da Presidência da República, desperta curiosidade esse desalinhamento, carecendo de examinado mais cuidadoso, tarefa além do escopo deste texto.

Somando o que foi efetivamente gasto entre 2008-2014 obtemos o total de R\$ 482,07 milhões. O PPA – 2008/2011 trouxe a previsão de gastar com esporte o valor de R\$ 378.640.034,00 (não deflacionado). Contudo, o valor liquidado (com correção dos índices de preço) foi de R\$ 186,7 milhões, ou seja, uma execução orçamentaria inferior a 50% da previsão inicial¹⁵. Se aplicarmos o mesmo deflator da Tabela 1 à previsão de gasto consignada no PPA – 2008/2011 chegamos ao valor final de R\$ 524,7 milhões. Destarte, o montante gasto nos sete anos pela SETL-DF não se aproxima daquele previsto apenas para os quatro primeiros anos. Cabe ressaltar que a ineficiência na execução do orçamento, além de comprometer a qualidade de atendimento aos beneficiários dos programas e ações, sinaliza para os gestores responsáveis pelo planejamento orçamentário que aquele órgão é um alvo potencial para o contingenciamento de recursos para o ano subsequente.

Conclusões

A produção de conhecimento acerca das políticas públicas de esporte e lazer do Distrito Federal é embrionária, sobretudo quando nos referimos aos aspectos da legislação, gestão e do financiamento das ações governamentais. Nesse sentido, esse artigo busca contribuir para adensamento dos estudos desse campo de pesquisa e, mais especificamente, dessas temáticas. No entanto, ao mesmo tempo, aponta para a necessidade de sequência das investigações, deixando problematizações em aberto e destacando novas questões investigativas.

Em uma perspectiva dialética de análise verificamos que as políticas de esporte do DF são perpassadas por um movimento de continuidade e descontinuidade. O elo de continuação encontra-se em dois momentos. O primeiro mais ligado ao âmbito da gestão diz respeito à manutenção da indicação partidária responsável pela SETL-DF, a despeito das distintas orientações ideopolíticas das coligações à frente do governo local. Esse episódio indica a ausência de um projeto político e de uma organização programática para o setor, ao passo que reflete a despolitização e a hegemonia de interesses partidários circunscritos ao pleito eleitoral.

O segundo aspecto de ininterrupção refere-se a alguns dados do financiamento, tais como: *a)* maior direcionamento dos gastos às ações que dizem respeito à função de gestão da SETL-DF¹¹, sobretudo a manutenção dos Centros Olímpicos e o pagamento aos servidores cedidos pela SEDF; *b)* baixo investimento em infraestrutura, especialmente comparado ao quadro nacional; e, *c)* ausência de impacto dos megaeventos esportivos no orçamento da SETL-DF. No caso dos Centros Olímpicos, compete destacar a opção pela transferência de responsabilidade da gestão, repassada para as organizações da sociedade civil, que gerenciam mais de 28% (média anual) do orçamento do esporte no DF.

Por outro lado, a descontinuidade das políticas esportivas e de lazer do DF se apresenta na queda abrupta de investimentos nas ações relacionadas ao gasto direto com a prática e vivência esportiva, seja nas dimensões de participação e educacional, seja no próprio (alto) rendimento. Destaca-se, negativamente, a interrupção de gastos com o “Apoio ao esporte amador” e a falta de investimentos em programas e projetos sociais.

No início do texto ponderamos sobre a capacidade das políticas (públicas) sociais corrigirem iniquidades presentes nas diferentes realidades sociais das RAs do DF. Complementarmente, pontuamos que a disputa pelo fundo público materializa os distintos interesses de classe junto ao Estado. Entretanto, no caso das políticas de esporte do DF parece que essas potencialidades não tem se consubstanciado, o que compromete a universalização do acesso à prática esportiva e sua garantia como direito de cidadania.

Iniciamos nossas conclusões apontando para a necessidade de ampliação dos estudos sobre as políticas esportivas locais. No âmbito da gestão dessas políticas públicas, as fragilidades são mais numerosas. Considerando que a produção de conhecimento sobre políticas públicas tem como um de seus objetivos subsidiar os gestores governamentais, encerramos esse texto destacando-as: *(i)* maior diversificação das fontes de financiamento com a captação de recursos internacionais e a criação de uma Lei de Incentivo ao esporte local; *(ii)* formulação de parcerias para implementação de ações e equipamentos esportivos nas RAs; *(iii)* articulação intersetorial com outros projetos como, por exemplo, o Esporte

a Meia Noite, o Picasso Não Pichava, os Centros de Iniciação Desportiva, Ginástica nas Quadras, entre outros; (iv) criação de um Sistema Distrital de Esporte; e, (v) mapeamento dos espaços e equipamentos esportivos do DF, apontando para uma maior pluralidade desses espaços e das práticas corporais. Esse conjunto de limitações engendra uma política pública que se afasta daquele sentido destacado por Pereira⁵, qual seja: o do atendimento aos direitos e necessidades sociais – no caso deste estudo, em especial da população que reside no DF.

Referências

1. Athayde PFA, Mascarenhas F, Salvador E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. *Rev Bras Ciênc Esporte*. 2015; 37(1): 2-10
2. Salvador E. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. *Textos & Contextos*. 2012; 11(1): 40-51.
3. Salvador E, Teixeira SO. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *R. Pol. Públ.* 2014; 18(1): 15-32.
4. Poulantzas N. Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal; 1985. p. 45.
5. Pereira PAP. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: Boschetti IS, Behring ER, Santos SMM, Mioto RCT. Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez; 2008. p. 87-108.
6. Boschetti IS. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Conselho Federal de Serviço Social. Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS; 2009. p. 575-592.
7. Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; 2007.
8. Gil AC. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas; 2008. p. 58.
9. Mascarenhas F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. *Rev Bras Educ Fís Esporte*. 2016; 30(4): 963-80.
10. PNUD. Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano no Brasil - Movimento é vida: atividades físicas e esportivas para todas as pessoas. Brasília: PNUD; 2017.
11. Carneiro FHS, Athayde PFA, Húngaro EM, Mascarenhas F. 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*. 2016; 35(1).
12. Vainer C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do 14. Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano*. Rio de Janeiro: ANPUR; 2011; 14: 1-15.
13. Athayde PFA, Carvalho M, Matias WB, Santos SA, Carneiro FHS. Panorama sobre a constitucionalização do direito ao esporte no Brasil. *Motrivivência*. 2016; 28(49): 38-53.
14. BRASIL. Lei n.º 9.615, de 24 de março de 1998. Brasília; 1998.
15. Carneiro FHS. A política de esporte no Distrito Federal: Centros Olímpicos, “terceiro setor” e focalização. [Dissertação de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília; 2013.

i Lião Junior, 2003; Carneiro, 2013; Santos, 2015; e CARNEIRO, *et al.*, 2016.

ii Referimo-nos aos governos de Arruda (DEM) e Agnelo Queiroz (PT). Vale lembrar que com a cassação do governador José Roberto Arruda, o DF passou por três gestões, a saber: (i) Paulo Octávio do DEM (de 11 de fevereiro de 2010 a 03 de fevereiro de 2010, vice-governador eleito que renunciou o cargo); (ii) Wilson Lima do PR (de 23 de fevereiro de 2010 a 19 de abril de 2010, governador interino); e, (iii) Rogério Rosso do PMDB (de 09 de abril de 2010 a 1º de janeiro de 2011, governador eleito indiretamente).

iii Disposto na Lei nº 4007, de 20 de Agosto de 2007.

iv Disposto na Lei nº 4.742, de 29 de Dezembro de 2011 (PL nº 461/ 2011).

v Em estudos anteriores (CARNEIRO, 2013; 2016) identificou-se que o Estado tem problemas de arrecadação e de execução orçamentária, privilegiando as instituições sociais e as federações esportivas, sem um retorno acerca do desenvolvimento do esporte de base.

vi É importante destacar que, em estudo recente sobre as políticas esportivas do DF no período de 2008 a 2014, Carneiro *et al.* (2016) também utilizaram a proposta metodológica de Boschetti (2009), incorporando os aspectos da configuração e abrangência dos direitos e benefícios e da configuração do financiamento e gasto.

vii Disponível em: < <http://www.transparencia.df.gov.br/#/>>. [2018 jan. 5].

viii Disponível em: < <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/espaco-do-cidadao>>. [2018 jan. 5].

ix Disponíveis em: < <http://www.cg.df.gov.br/component/content/article/258-conteudo-do-site/369-relatorios-de-auditorias-publicados-em-2017.html>>. [2018 jan. 5].

x As fontes extraorçamentárias são repassadas diretamente a entidades ligadas ao esporte e ao lazer, como as entidades de administração e prática esportiva. Além disso, nessa categoria estão incluídos os patrocínios, as contribuições salariais e o percentual do valor da transferência de atletas reinvestido na área da educação e/ou assistência social.

xi As fontes indiretas correspondem às leis de incentivo fiscal e aos mecanismos de desoneração de impostos. No caso do esporte, temos como exemplo: a concepção de anistia fiscal para a importação de equipamentos e materiais esportivos; para as premiações em evento esportivo realizado no exterior, para os bens consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; além daquelas desonerações voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (Mascarenhas 2016).

xii Conforme disposto no artigo 32, § 1º, da Constituição Federal de 1988: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios”.

xiii Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/component/content/article/261-pesquisas-socioeconomicas/319-pdad-2015.html>. [2018 jan 2018].

xiv De acordo com a Lei n. 5.279/2013, os valores mensais estabelecidos para o Bolsa Atleta do DF são: Estudantil A - 320,00; Estudantil B - 510,00; Distrital - 510,00; e, Nacional - 1.400,00.

xv Disponível em:

<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. [2018 jan 8].

xvi De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, “é no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano”. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-orcamentaria-anual-loa> [2018 jan 6].

vii O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>. [2018 jan 6].

xviii Recomenda-se consulta ao conteúdo disponível em: <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/entenda-o-escandalo-do-mensalao-do-dem-20091214.html>. [2018 jan 6].

xix O Estádio Nacional Mané Garrincha recebeu o “título” de arena mais cara da Copa. Estima-se que o custo final tenha ultrapassado a cifra de R\$1,8 bilhão. Cabe destacar que seu preço inicial foi orçado em R\$ 696.648.486,0 pelo contrato nº 523/2010 ASJUR/PRES, celebrado entre a Novacap e o Consórcio Brasília 2014 (composto pelas empresas Construtora Andrade Gutierrez S.A. e Via Engenharia S.A.). A construção do referido Estádio é apontada pelo Relatório do Tribunal de Contas do Distrito Federal como uma das obras de com indícios de irregularidades graves. Disponível em: http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/noticias?p_p_auth=eOVwCbB8&p_p_id=20&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_20_struts_action=%2Fdocument_library%2Fget_file&_20_folderId=468473&_20_name=DLFE-13911.pdf. [2018 jan 7].

xx Os gastos com a “reforma” do Estádio Nacional Mané Garrincha e de infraestrutura/mobilidade urbana foram alocados na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (TERRACAP) e os processos licitatórios para as construções ficaram sob repponsabilidade da Secretaria de Obras do DF.