

Financiamento e políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da gestão no município de Santarém/PA (2005-2012)

Financing and public policies of sport and leisure: an analysis of the management in Santarém City – Pará (2005-2012)

GRASSO RP, ISAYAMA HF. Financiamento e políticas públicas de esporte e lazer: uma análise da gestão no município de Santarém/PA (2005-2012). *R. bras. Ci. e Mov* 2017;25(1):151-167.

RESUMO: Analisar uma política pública em uma gestão governamental implica, necessariamente, uma apreciação da engenharia institucional, bem como dos traços constitutivos dos programas, projetos e ações formulados e implementados. Implica, sobretudo, descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz, porque a política pública pode influenciar a vida de todos, dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais. Nesse contexto, esse texto teve como objetivo descrever e analisar o financiamento das Políticas Públicas de Esporte e Lazer do Município de Santarém – PA, no período de 2005-2012. Realizamos uma pesquisa qualitativa, por meio de uma combinação de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Os documentos analisados foram: Relatórios e Planejamentos da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), revistas com as mensagens da ex-prefeita à Câmara Municipal, Leis Orçamentárias Anuais e o Plano Plurianual. O instrumento para a coleta de dados da pesquisa de campo foi a entrevista semiestruturada realizada com doze (12) gestores e os dados foram analisados pela técnica de análise de conteúdo. Constatamos que o financiamento para o desenvolvimento das ações da AEL apresentou uma evolução e foi ampliado, mesmo não sendo considerado ideal, pelos os sujeitos da pesquisa. Identificamos que apesar de estudos demonstrarem maior investimento no esporte de alto rendimento, principalmente na esfera federal, o município analisado investiu um montante significativo de recurso nos esportes de participação e educacional. Por fim, foi possível identificar o montante investido pelo Ministério do Esporte por meio de programas e projetos sociais de esporte e lazer.

Palavras-chave: Atividades de lazer; Esporte; Políticas públicas; Financiamento.

ABSTRACT: The process of analyzing a public policy from a governmental management perspective thus requires an appreciation of institutional engineering, plus understanding of the distinguishing traits of the formulated and implemented programs, projects and actions, which above all, involves the discovery of what governments actually do, why they perform such actions and the differences these governments actually make, inasmuch that such public policies are able to influence the lives of everyone affected by such issues at both public policy and political level, with the processes and results of such policies involving various social groups. The purpose of this study is to describe and analyze financing of public policies in the municipality of Santarém, in the Brazilian state of Pará between the 2005 and 2012 management period. We conduct qualitative research through a combination of bibliographical, documental and field research studies. The documents analyzed were: Reports and Planning of the Sport and Leisure Office (AEL), magazines with messages from the former mayor of the Municipal Council, Annual Budget Laws, the Multi-annual Plan, and the Government “change will advance” Plan. The instruments used for the collection of data in the field were a series of semi-structured interviews with a total of 12 (twelve) managers. The details were then analyzed using the content analysis technique. With financing being provided for the development of AEL activities, with significant development having taken place and investments having increased, albeit in a less than ideal manner, in accordance with statements of the interviewed subjects. We found that although studies show a greater investment in high performance sport, especially at the federal level, the analyzed municipality has invested a significant amount of resource in sports participation and educational. Finally, it was possible to identify the amount invested by the Ministry of Sports through social programs and projects for sports and leisure.

Key Words: Leisure activities; Sports; Policies public.

Rita Peloso Grasso¹
Hélder Ferreira Isayama¹

¹Universidade Federal de
Minas Gerais

Introdução

Abordar o financiamento municipal para o Esporte e o Lazer não é uma tarefa fácil, por inúmeras razões, dentre as quais destacamos a pouca produção disponível sobre o tema. O cenário alterou-se um pouco, a partir da Constituição Federal de 1988, bem como com a implantação, em 2003, de um ministério específico para gerir as políticas públicas no setor, quando verificamos avanços nos estudos acadêmicos nos níveis federal, estadual e municipal¹.

No âmbito estadual e municipal, é possível encontrar pesquisas descritivas e exploratórias sobre o financiamento para o esporte e o lazer. Eles nos auxiliam a compreender o mecanismo para a constituição desse setor, contribuindo para a análise da aplicação orçamentária das políticas públicas de esporte e lazer, assim como para as reflexões sobre as fontes de financiamentos.

Destacamos alguns estudos realizados no campo do esporte e lazer, dentre eles: Furtado *et al.*¹ procura entender como ocorreu, em Santa Catarina, o financiamento para o esporte, por meio da FUNDESPORTE; Bonalume² analisa como foi instituído o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (FUNDEL) em Caxias do Sul/RS; e Silva *et al.*³ e Silva e Ávila⁴ desenvolvem uma análise da estrutura administrativa e financeira do esporte e lazer no município de Jequié e Ipiaú/BA.

Os estudos revelam que existem diversas possibilidades de fontes de financiamento do orçamento público para as políticas de esporte e lazer, dentre elas estão: a captação de recursos por meio da lei de incentivo ao esporte; a criação de fundo ou lei de incentivo municipal como instrumento de democratização do acesso ao esporte e ao lazer; as parcerias com inúmeras entidades de classe e com o setor empresarial.

Segundo informações disponíveis no portal “Siga Brasil”¹, o financiamento para o esporte e o lazer advém de recursos ordinários e de contribuições sobre recursos de prognósticos. Esses estão atrelados às loterias e os ordinários ligados a impostos, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Além dos gastos diretos, existe a possibilidade de investimentos federais via transferência de recursos aos estados e municípios, a partir da solicitação de recursos pelos deputados federais (individualmente, pelos seus partidos ou pelas regiões que atendem), via emendas parlamentares.

Assim, quando as políticas de esporte e de lazer passam a ter *status* de ministério e recebem recursos do Estado, arrecadados por meio de fontes fiscais, novos horizontes se vislumbram para o setor. No entanto, Marchi Júnior e Almeida⁵ afirmam que apesar de o órgão ter obtido sua autonomia administrativa, sua subordinação em relação ao Estado continuou de alguma forma no quesito financeiro, especialmente nas confederações de modalidades olímpicas. Para os autores, as instituições olímpicas possuem potencial suficiente para arrecadarem recursos junto à iniciativa privada (empresas) e assim potencializarem suas ações, a fim de não dependerem exclusivamente dos recursos públicos. A busca da autonomia não é um processo “a toque de caixa”, pois exige capacidade técnica, determinação dos dirigentes e/ou do grupo para que seja estabelecida e conquistada a autossuficiência. Por isso, Marchi Júnior e Almeida⁶ alegam que as instituições brasileiras que atuam no esporte de Alto Rendimento são dependentes, a despeito do seu potencial.

Segundo Marchi Júnior e Almeida⁶, a Constituição Federal de 1988, prevê, prioritariamente, que os recursos orçamentários do ME sejam destinados ao desporto educacional e de participação, e, de forma específica, ao esporte de alto rendimento. No entanto, vê-se ainda uma preferência para esse último. Assim, os estudos dos autores afirmam que “o montante efetivamente investido pelo governo federal de 2004 a 2008 com programas de esporte e lazer foi de R\$

¹ O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público desenvolvido pelo Senado Federal, o qual permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orçamento/sigabrasil>. Acesso em: 15 dez. 2014.

732,86 milhões. Desse total, R\$ 661,71 milhões (ou 90%) foram investidos pelo ME e R\$ 71,14 milhões (ou 10%), por outros órgãos superiores” (p.80).

Observando especificamente as ações do ME, vimos que, no período de 2004 a 2008, 72% dos recursos foram investidos no Rio 2007 e pouco menos de 7% da verba foi direcionada para ações relacionadas ao esporte [de] participação e educacional. No somatório desses dados, os gastos do ME e dos outros ministérios em esporte de rendimento totalizaram 81% e menos de 8% para as manifestações de esporte educacional e participação (p. 85-86).

Para Mezzadri e Starepravo⁶, a política de financiamento de esporte e lazer ainda se concentra no esporte de alto rendimento, utilizada pelos governos como forma de reforçar a manutenção do poder ou a manipulação social, e, além disso, é limitada às práticas esportivas. O estudo de Isayama *et al.*⁷ apontou que existe uma falta de financiamento para o esporte e o lazer, o que, em consequência, tem limitado os gestores dos municípios pesquisados a desenvolverem ações na área. Afirmam os autores que em alguns dos municípios, o financiamento para o setor tem se limitado aos recursos dos programas federais.

Nos vários estudos efetivados sobre o assunto financiamento, é notória a limitação de orçamento para a gestão das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil e a prioridade do governo federal tem sido para o esporte de alto rendimento, ou para espetáculos e para os megaeventos esportivos⁸. Esse quadro é adverso ao que estabelece a Constituição Federal de 1988, artigo 217 e inciso II, quando aponta como prerrogativa a destinação prioritária de recursos públicos para o esporte educacional e de participação, somente em casos especiais, para o esporte de alto rendimento.

Nesse sentido, afirmamos que o financiamento é um dos instrumentos que indica as intenções de prioridades de uma gestão/governo, mesmo que não seja, o único elemento de análise. No entanto, serve de parâmetro para detectarmos o volume das ações a serem implementadas no âmbito do Estado.

Este texto, portanto, tem o propósito de discutir as políticas de financiamento para o esporte e o lazer no município de Santarém – PAⁱⁱ. O alvo de análise é o período de 2005 a 2012ⁱⁱⁱ, ou seja, duas gestões de Esporte e Lazer implementadas pela Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), por meio da Secretaria Municipal de Educação e Desporto.

Materiais e método

O estudo combinou pesquisas bibliográfica, documental e de campo. Os dados levantados para pesquisa documental tiveram como base: os planejamentos estratégicos e anuais da Assessoria de Esporte e Lazer (AEL); os relatórios das ações da assessoria, de 2005 a 2012; o resumo da história do funcionamento da AEL; o Plano Plurianual (PPA) (2006-2009 e 2010-2013) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (2005-2012) da prefeitura; as revistas com as mensagens da prefeita à Câmara Municipal (2005-2012); o programa de governo “A mudança Vai Avançar (2008-2012)”.

Após a aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética, iniciamos a pesquisa de campo, que ocorreu por meio da entrevista semiestruturada. Assim, definimos os sujeitos a partir dos seguintes critérios: 1. profissionais que atuaram, em pelo menos uma das duas gestões, ou seja, 2005 a 2008 e/ou 2009 a 2012 da AEL; 2. profissionais que trabalharam em cargos de gestão; 3. profissionais que atuaram por mais de dois anos na gestão; 4. profissionais que

ⁱⁱSantarém é um dos 144 municípios que compõem o Estado do Pará, bem como o terceiro em nível de conglomerado urbano (IBGE). É também o principal centro financeiro, comercial e cultural do Oeste paraense.

ⁱⁱⁱÉ importante frisar que esse estudo faz parte da dissertação de mestrado intitulada: “Políticas Públicas de Esporte e Lazer: uma análise da gestão do município de Santarém/Pá (2005-2012)”ⁱⁱⁱ. A carência de estudos específicos de análise sobre a questão na Região Norte do Brasil, bem como a carência pela institucionalização de um setor específico para implementar as políticas de esporte e lazer no período em questão justificam o estudo.

trabalharam na gestão, responsáveis por algum projeto específico dentro do departamento; 5. ex-prefeita do período do estudo; 6. ex-secretária municipal de Educação e Desporto da época.

A escolha dos gestores para serem os sujeitos da pesquisa levou em consideração as posições que esses profissionais ocuparam na estrutura da gestão. Para as entrevistas semi-estruturadas foram selecionados 12 profissionais e foi organizado um roteiro que envolvia as seguintes questões: de onde eram provenientes os recursos da Assessoria de Esporte e Lazer? Como esses recursos eram distribuídos nos departamentos? Como era avaliado o montante de recursos recebidos, e como ocorreu sua distribuição nos programas, projetos e ações?

Para o tratamento e a análise dos dados, utilizamos a proposta metodológica de análise de conteúdos de Bardin⁹, que discute qualitativamente os dados e propõe etapas de análise, para, posteriormente, buscar procedimentos que ajudem na triangulação entre os dados coletados, com vistas a qualificar a análise.

A pesquisa foi realizada na Assessoria de Esporte e Lazer (AEL), órgão responsável, na Prefeitura de Santarém/PA, pelas políticas de esporte e lazer.

O Locus de Análise: a Assessoria de Esporte e Lazer (AEL)

Segundo o Decreto n. 114¹⁰, artigo 2º, a Assessoria de Esporte e Lazer foi instituída no dia 19 de janeiro de 2005 e nomeada a assessora especial, que preencheria o referido cargo (art.1º do referido documento). Pelo decreto, essa assessoria ficou vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Desporto, e teria como responsabilidade, a partir de sua estrutura organizacional, gerir: a) a política desportiva na área do município; b) o desenvolvimento, a coordenação e a supervisão do desporto amador; c) a assessoria e o apoio ao atleta amador; d) a administração e a supervisão das unidades desportivas do município; e) a coordenação e o apoio às atividades da juventude do município; f) a assessoria e a coordenação das políticas públicas para a juventude; g) o apoio e a coordenação às atividades de lazer^{iv} 11.

Pelas razões expostas, a AEL iniciou suas atividades com o desafio de implantar a política de Esporte e Lazer em Santarém, além da Educação Física Escolar na rede pública municipal de ensino. Apesar dessa vinculação à secretaria municipal de Educação e Desporto, as diretrizes iniciais de esporte e lazer estavam estabelecidas, embora os documentos não apontassem que tenha havido, por parte do governo, uma ampla discussão com os setores representativos da população interessada, debate esse que poderia valorizar as iniciativas espontâneas existentes, a fim de evitar seu possível isolamento de outros contextos sociais.

Segundo o documento Resumo da História do Funcionamento da Assessoria de Esporte e Lazer (RHFAEL)^v 12, o anúncio de um setor específico e do profissional para “dirigir” o Esporte e o Lazer na cidade, foi feito, em meados de novembro de 2004, quando da transição do governo, apesar de a oficialização da estrutura organizacional do setor e da escolha da pessoa para dirigi-lo ter ocorrido somente na segunda quinzena de janeiro de 2005, como é possível comprovar pelo Decreto^{vi}.

Vale ressaltar que as políticas de esporte e lazer no município de Santarém só tiveram um setor específico para gerir suas ações, a partir de 2005. O que existia, segundo relatos do sujeito M, eram ações isoladas por meio da secretaria de governo e da Educação. O trecho que segue confirma a falta de um espaço na gestão, ou melhor, de um setor específico para o desenvolvimento da política de esporte e lazer:

Pela história que acompanhamos, especialmente quando nós entramos lá em 2005, nós procuramos saber como é que o governo e a estrutura municipal estava trabalhando o esporte e o lazer. Constatou-se que não havia proposta anterior. Não tinha nenhum departamento, nenhuma divisão, setor, que

^{iv}A Lei nº 17.875, aprovada e sancionada no dia 15 de dezembro de 2004, que trata sobre os fins da Secretaria Municipal de Educação e Desporto, dentre outros, contém essas sete finalidades referentes à área do Esporte e Lazer.

^vEsse documento apresenta resumidamente a história da AEL durante as duas gestões e as ações efetivadas no ano de 2012.

^{vi}Decreto nº 114/2005/SANTARÉM, de 19 de janeiro de 2005.

trabalhasse o esporte e lazer. As ações que existiam eram esportivas, e de iniciativas privadas, eram de cunho particular e não pública (Sujeito M).

Analisando a fala do sujeito M, é possível constatar a presença de ações vinculada e restritiva, ainda, a um único conteúdo, o esportivo, não permitindo a abrangência aos demais conteúdo do lazer. Além disso, não eram ações gestadas pelo poder público. No entanto, concordamos com Marcellino (2008), quando afirma que o esporte e lazer devem está contemplados, tanto nas propostas de campanha, quanto nas diretrizes da gestão, a fim, de integrar com as demais setores do governo. Por conseguinte, é necessário elaborar diretrizes amplas, a fim de evitar as chamadas políticas de atividades.

Consta ainda no RHFAEL¹³ que, a partir dessa publicação, a assessora convidou um grupo de oito profissionais da área da Educação Física e alguns comunitários, para juntos elaborarem um esboço de proposta (plano) que refletisse as aspirações das demandas de campanha propostas pela coalizão que venceu as eleições. O grupo, por uma semana, discutiu e propôs um plano de políticas públicas de esporte e lazer e Educação Física, assim como a missão, a visão e algumas ações estratégicas para o município de Santarém, para o quadriênio 2005 a 2008.

O RHFAEL¹³ relata, ainda, que a AEL esteve, durante as duas gestões (2005-2008; 2009-2012), vinculada à Secretaria Municipal de Educação e Desporto, porém teve uma vida própria, uma autonomia em suas ações. Sobre essa questão de autonomia, Linhales *et al.*¹⁴ e Marcellino¹⁵ afirmam que o setor carece de um espaço institucional específico e não deve ficar à mercê dos limites das administrações, pois sua importância exige uma ação prioritária, a fim de evitar os “tradicional sistemas táticos”, ainda muito comum nos municípios brasileiros, devido à ausência de parâmetros que possam orientar as ações. Segundo os autores, há também uma variedade de terminologias e formatos expressando o setor, o que possivelmente se deve a razões históricas e a sua fragilidade como um a política que está em processo de consolidação. A vinculação da AEL às estruturas da SEMED ratifica essa constatação preconizada pelos autores, quando asseguram que, no desenho institucional das gestões, o setor de esporte e lazer aparece subordinado a outras estruturas do governo.

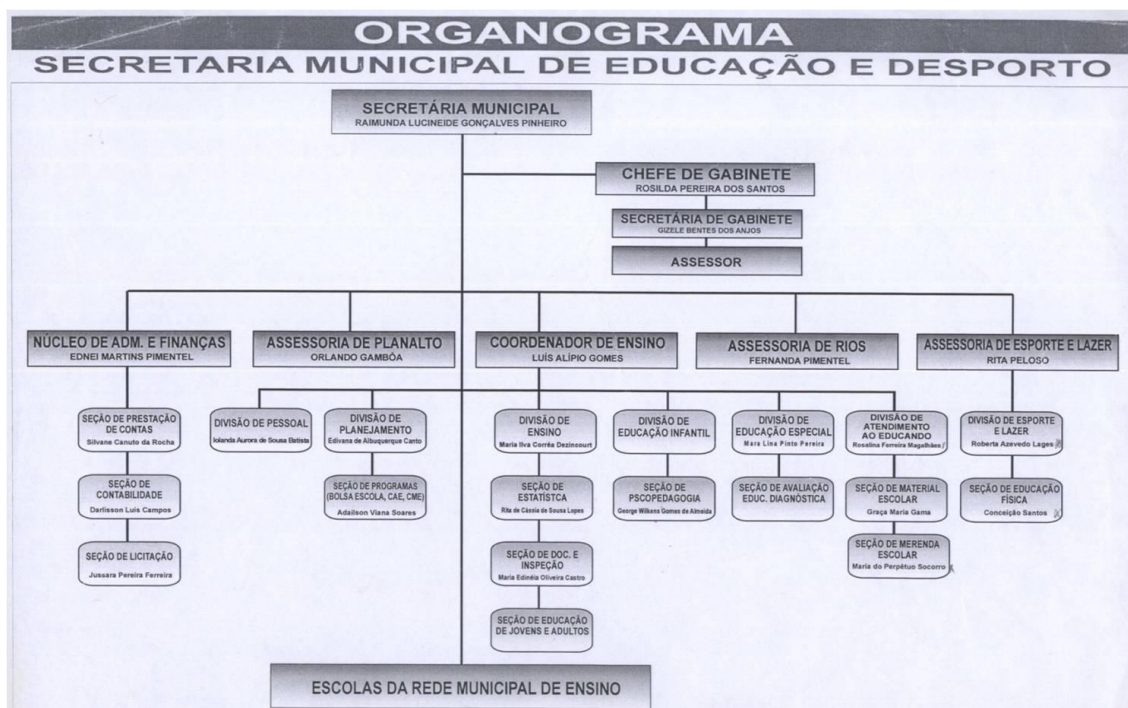


Figura 1. Organograma da SEMED.

Fonte: ex-coordenador da Divisão de Ensino da Secretaria Municipal de Educação e Desporto.

Na Figura 1, a AEL foi vinculada à estrutura da Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SEMED), confirmando, de certo modo, a falta de identidade e a ausência de políticas públicas na área. É possível verificar, por este organograma, que a AEL, em 2005, possuía burocraticamente três setores: o cargo de assessora, a Divisão de esporte e lazer e uma Seção de Educação Física Escolar, os quais deveriam implementar a política de esporte e do lazer, a partir das sete finalidades descritas na Lei n. 17.875/2004, e a Educação Física Escolar na rede de ensino.

A vinculação da AEL à Secretaria Municipal de Educação e Desporto confirma os estudos de Marcellino¹⁶, quando assegura que as gestões do esporte e do lazer são marcadas por instabilidade, gerando dificuldades entre os gestores municipais para determinar em que espaço do governo a política de esporte e lazer deve ser alocada. Em alguns estados e/ou municípios, o setor aparece vinculado à educação, à cultura, ao turismo e, em outros, tem estrutura e institucionalidade próprias, sendo autônomo, no âmbito da gestão. Seu formato se modifica, dependendo das concepções de esporte e lazer que norteiam os governos, dos acordos eleitorais estabelecidos ou dos quadros técnicos. Para o autor, esta visão está relacionada, também, ao pequeno alcance da área e seu entendimento parcial e restrito por parte das administrações públicas, quando não consideram o esporte e o lazer como “ações humanas”, nem mesmo a sua relevância na vida das pessoas.

Para Linhales¹⁶, essa indefinição é motivada por diferentes fatores, que vão desde a fragilidade da área até a sua pluralidade, e, apesar de todos esses “contratempos”, é possível constatar progressos nessa esfera específica da gestão, especialmente pós-regime militar. No entanto, ainda é possível identificar “a permanência dos ‘tradicionais sistemas táticos que barganham votos distribuindo jogos de camisa e construindo alambrados para campos de futebol” (p. 17)¹.

A figura 2 demonstra como ficou internamente configurada a Assessoria de Esporte e Lazer, a partir de 2009, até o final de 2012.

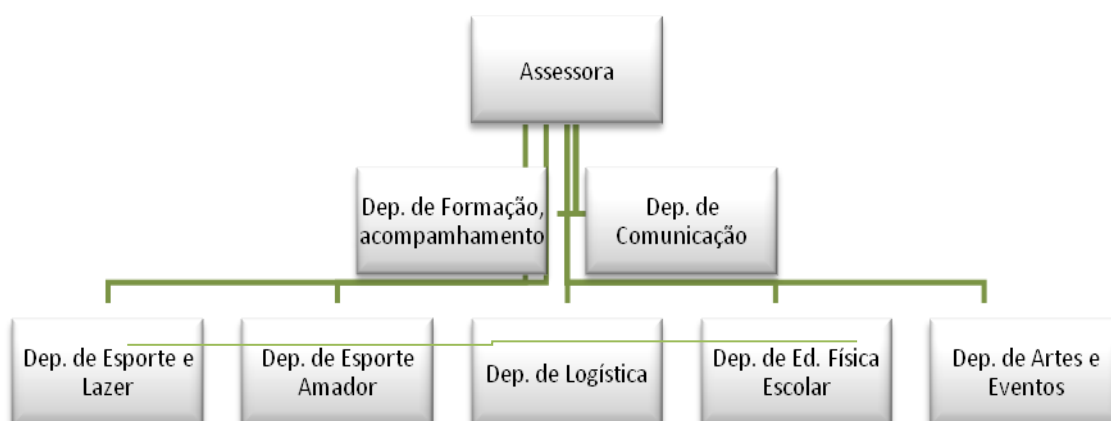


Figura 2. Organograma da Assessoria de Esporte e Lazer, a partir de 2009.
Fonte: Relatório Anual (AEL, 2012).

Nos Relatórios Anuais da AEL^{vii}, a parte da gestão, como era intitulada, mostra uma evolução, conforme os anos foram passando e a gestão se afirmando. Percebemos, pelo relatório da AEL, que, no final de 2008 e início da segunda gestão, em 2009, a assessoria estruturou-se em sete departamentos com a finalidade de melhor funcionalidade.

A Figura 2 demonstra a ampliação nas estruturas da AEL, e o trecho abaixo confirma as mudanças nas estruturas organizacionais da assessoria, como a consolidação e ampliação das políticas públicas implementadas pela AEL:

O primeiro ano foi muito desafiador, mais em compensação, foi de grandes resultados, porque nós conseguimos apontar para várias ações, tanto é que a Assessoria, na segunda gestão conseguiu ter uma ampliação no seu número de projetos, teve que reestruturar sua organização interna, em forma de departamentos. Se na primeira gestão a gente contava somente com dois setores, na segunda gestão esses setores foram multiplicados, até mesmo triplicados (Sujeito M).

Essa reestruturação em nível organizacional foi resultado do trabalho desafiador da equipe, que permitiu aumentar a eficiência do grupo e consolidar a política, embora as alterações não tenham sido acompanhadas de uma regulamentação por parte do setor administrativo do governo (reforma administrativa), acarretando alguns obstáculos burocráticos no cotidiano dos profissionais.

No documento RHFAEL¹³, os departamentos tinham a seguinte configuração: Departamento de Formação e Acompanhamento; Departamento de Comunicação; Departamento de Esporte e Lazer; Departamento de Esporte Amador; Departamento de Artes e Eventos; Departamento de Educação Física Escolar e o Departamento de Logística.

Resultados e Discussões

Segundo Athayde *et al.*⁹, o financiamento de Políticas Públicas de Esporte e Lazer é um assunto pouco estudado, por se tratar de um tema complexo, posto que sua definição não se reduz aos critérios socioeconômicos, mas preponderantemente políticos, refletindo-se na direção tomada, na sua definição e na correlação dos grupos que compõem a coalizão que detém o poder político. Partindo desse contexto, é possível afirmar que o processo orçamentário de um país, de um estado ou de um município, é uma demonstração do contexto histórico, político e econômico, mas, sobretudo, é um importante instrumento na construção de uma política pública.

Estudos como os de Marchi Junior e Almeida (2011)⁶; Athayde *et al.*⁹; Silva *et al.*⁴ têm contribuído para o aprofundamento de conhecimentos sobre financiamento das Políticas Públicas de Esporte e Lazer. No entanto, ainda conhecemos pouco sobre essas questões na diversidade dos municípios brasileiros, apesar de sabermos das significativas mudanças em relação ao financiamento, podemos citar a criação de fundos, dos conselhos e dos planos municipais, das dotações orçamentárias no orçamento anual dos municípios e dos orçamentos participativos. Esses avanços tem permitido inovações e flexibilização no acesso aos financiamentos das políticas sociais, posto que novos atores entram em cena¹⁷.

Todos esses mecanismos têm permitido o desenvolvimento de programas e projetos nas diversas áreas, inclusive no esporte e no lazer. Apesar de sabermos que o volume de recursos financeiros (orçamento) destinado às políticas de esporte e lazer é inferior as demandas, no geral, as prioridades no montante dos gastos públicos são destinadas a outras despesas, consideradas na visão da equipe gestora como mais importantes¹⁸.

Portanto, é nesse contexto que o estudo foi realizado no município de Santarém-PA. Um dos primeiros aspectos recorrentes nas falas dos entrevistados confirmam os estudos de Isayama⁸ e Pinto¹⁸, quando destacam o pequeno orçamento. Assim, as demandas são maiores e os recursos insuficientes para a realização das propostas. Várias razões explicam essa defasagem nas políticas de esporte e lazer, dentre as quais, o descaso dos governos pelo setor, haja

^{vii} Informações extraídas dos Relatórios Anuais (2005, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012) da AEL.

vista constatarmos a ausência de um espaço específico para gerir a área, a compreensão limitada dos governos quanto às possibilidades do esporte e do lazer. Segundo Pinto¹⁸, é necessário transpor alguns desafios, dentre eles a democratização da gestão, por isso, é preciso oportunizar a participação, a inclusão da população no processo de debate das políticas de lazer, além da inovação, pois novas práticas devem pôr fim às tradicionais, a fim de estabelecer uma nova realidade.

Para Marcellino¹⁸, é somente nas últimas décadas que o esporte e o lazer são entendidos como problema social e sua reivindicação passa a fazer parte das reivindicações da população. Talvez por essas razões as gestões não deram a devida importância às múltiplas possibilidades que as vivências de esporte e lazer podem contribuir, inclusive, para a alteração da ordem cultural da população.

A fala do sujeito L reafirma o contexto apresentado pelos autores, quando citam o pequeno financiamento para as demandas do esporte e do lazer:

O que eu sei é que a Assessoria no seu primeiro ano, que foi em 2005, começou com um recurso muito pequeno, porque na gestão anterior não havia um setor específico para cuidar da área, a assessora criou uma equipe de captação de recursos, que foi a cada ano aumentando mais esses recursos, embora os departamentos sempre reclamassem que os recursos eram insuficientes para o desenvolvimento das ações (Sujeito L).

Segundo os documentos analisados (Relatórios da AEL, LOAs e PPAs), os recursos para o financiamento da AEL eram provenientes de três fontes específicas: governo federal, governo municipal e investimentos de empresas locais. As LOAs (2006-2012) apontaram uma quarta fonte de financiamento, o governo estadual, por meio de convênios e emendas de deputados estaduais da região. Os documentos apontam, também, que cada departamento elaborava suas ações (planejamento), e os recursos foram distribuídos conforme o volume de ações do setor. Não foi possível perceber, nos documentos analisados, a formalização e/ou a criação de algum instrumento específico para financiar a área durante as duas gestões analisadas (2005-2012), embora a fala do sujeito M afirme que, ao final de cada ano, os departamentos planejavam suas ações e as quantificavam, o que era levado pela assessora para a equipe de planejamento do governo, a fim de fazer parte do orçamento geral da prefeitura. Há relatos, no RAAEL¹⁹, de que havia uma equipe da AEL responsável pela captação de recursos por meio de projetos nos três níveis da federação, bem como nas empresas públicas e privadas locais (bancos).

A cada final de ano, a equipe avaliava o ano anterior e planejava as ações dos departamentos para o ano seguinte. A proposta era orçada por departamentos, e depois encaminhada pela assessora para fazer parte do orçamento geral da prefeitura. A AEL contava com uma equipe de profissionais, eu ainda me lembro muito bem, eram três profissionais que escreviam projetos para os ministérios, especialmente, o Ministério do Esporte e da Cultura, mais lembro também do Ministério da Saúde, do Turismo (Sujeito M).

A figura 3 foi elaborada a partir das informações obtidas nos documentos. Apresentamos as somatórias (em números e em percentuais) do montante de recursos financiados para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer no município de Santarém/PA. A figura esclarece, também, as origens dos financiamentos da AEL.

A figura 3 demonstra que a maior parte do financiamento é proveniente do governo federal, apesar de não ser assinalado em quais ministérios foram captadas os recursos, e sua origem (orçamentária, ou emenda parlamentar). No entanto, ao analisarmos os documentos do período (RAAEL, RHFAEL, PPAs, LDOs e LOAs), é possível afirmar que esses recursos foram provenientes do Ministério do Esporte (maior montante), do Ministério da Cultura, do Ministério do Turismo, além de emendas parlamentares (estaduais e federais). Apesar do volume financeiro repassado pelo governo municipal ser menor em relação ao federal, as análises (RAAEL/2012) assinalam que não havia descontinuidade da política pública de esporte e lazer e que todos os programas, projetos e eventos propostos funcionavam e repetiam-se nos anos seguintes.

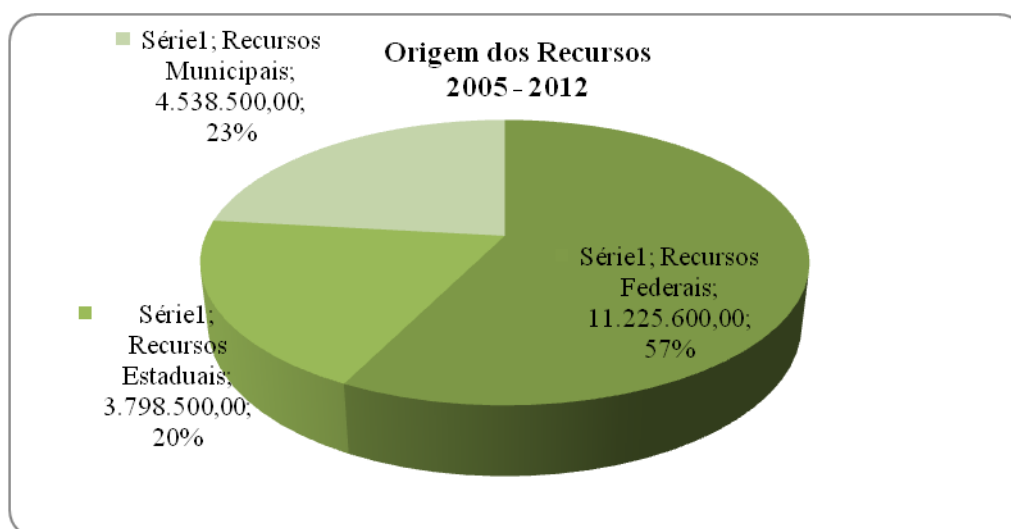


Figura 3. Origem dos recursos para as ações da AEL.
Fonte: LOA (2005 a 2012) e Relatório Anual da AEL¹¹.

Analisando ainda os dados da figura 3, relativos aos recursos oriundos do governo federal, é possível verificar que eles destinaram-se ao financiamento de programas e projetos, à construção, ampliação e readequação de equipamentos esportivos, além de destinarem-se à formação e à capacitação de profissionais. Em nível de programa, o município recebeu recursos para: o PELC (quatro versões – 2005/2006, 2007, 2008/2009, 2010); PELC - Vida Saudável (2008); Segundo Tempo (duas versões – 2008, 2012/2013). Os demais repasses foram destinados para: ampliação e readequação do Estádio Estadual de Santarém “Colosso do Tapajós”; construção da Praça de Esporte e Cultura, e da ciclovia na Rodovia Fernando Guilhon, e para a realização de Seminários de Esporte e Lazer e Educação Física no Oeste do Pará.

Quanto ao destino das verbas estaduais e do tesouro municipal, respectivamente explicitados na figura 1, destinaram-se, segundo constam nos documentos analisados às demais ações da AEL, como: projetos, eventos, construções de quadras públicas, academias de ginásticas livres, praças e parques, playground, campos iluminados, reformas e manutenções de espaços e equipamentos de esporte e lazer. Pelas análises dos PPAs, LDO e LOAs do período, foi possível observar que o financiamento estadual, em sua maioria (convênios e emendas parlamentares), foi para construções e revitalizações de espaços e equipamentos esportivos, confirmando, assim, o quanto está presente ainda nas administrações dos governos a cultura esportivista e a falta de políticas setoriais, na área¹⁹.

Conforme os estudos de Teixeira e Matias²⁰, a supremacia do esporte de alto rendimento ainda é percebida, tanto com relação às propostas, quanto pelo montante de recursos investidos pela esfera federal. Porém, conforme asseguram os autores, essa manifestação é restrita a uma parcela da população, sendo as demais negligenciadas. Esse tipo de situação favorece as empresas que vendem material esportivo e de entretenimento, beneficia majoritariamente o esporte de alto rendimento, além de possibilitar o aumento das desigualdades e de acesso da maioria da população às vivências esportivas. Corroboramos com as afirmações dos autores sobre esse ponto, ainda que, as análises relativos a esse estudo, não nos permitem afirmar se o município priorizou o esporte de alto rendimento.

A figura 4 apresenta os recursos repassados pelo ME para o desenvolvimento do Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC), por meio de celebrações de convênios. A figura apresenta somente os recursos repassados à implantação do PELC, de tal modo, que não é possível mensurá-los e compará-los aos demais repasses do ME para o desenvolvimento das demais ações ocorridas no município no período analisado.

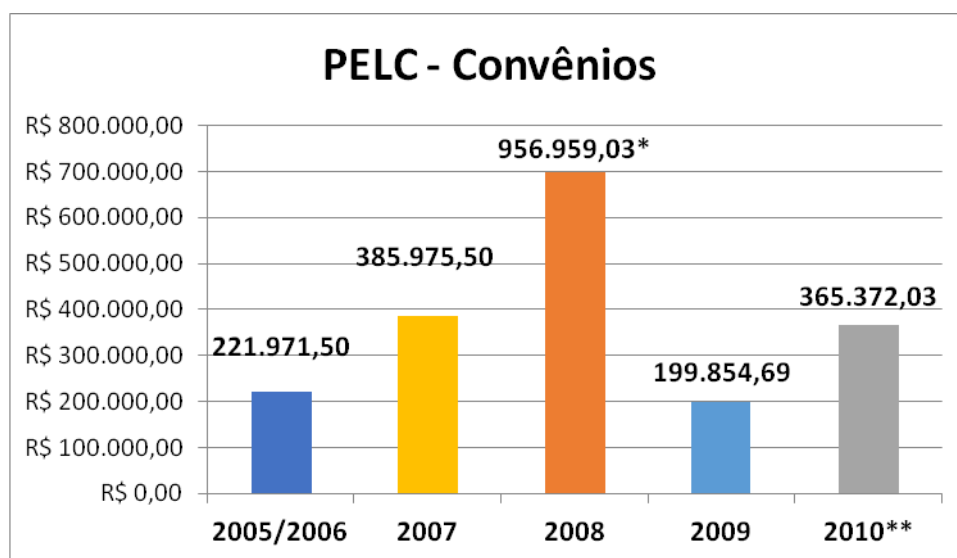


Figura 4: Convênios do PELC executados pela AEL
 Fonte: Relatório da AEL/2010. * Dois convênios (Pelc e Pelc-Vida Saudável);
 ** Dois convênios do PELC (1 com recursos de ME, o outro, Emenda)

Os números da figura 4 nos permitem afirmar que, até o ano de 2008, houve um significativo repasse (convênio) para o desenvolvimento do PELC na ordem de R\$ 1.343.156,50 (2005-2008), tendo havido nos anos subsequentes um decréscimo para R\$ 565.226,72 (2009-2011). Possivelmente, esse fator tenha ocorrido pelas dificuldades burocráticas que a cidade proponente apresentou para a celebração dos convênios com os órgãos federais. Dentre tais dificuldades, podemos citar o cumprimento de alguns princípios, diretrizes e metas exigidos pelos setores técnicos do ME, aos quais os conveniados devem se adequar¹.

Apesar dessa situação de decréscimo dos convênios, as análises dos relatórios da AEL garantem que não houve descontinuidade do programa na cidade, e nem diminuição nos atendimentos, o que ocorreu foi uma adequação na equipe de trabalho. Os relatos dos sujeitos da pesquisa afirmam que a continuidade do programa era garantida com recursos próprios do município. A fala do sujeito E reafirma a não descontinuidade do PELC na cidade, apesar da finalização do convênio: “ O Programa Esporte e Lazer da Cidade teve várias versões, eu acho que três ou quatro, e quando finalizava o convênio com o Ministério do Esporte, a assessoria discutia com o governo e o programa continuava. A prefeitura sempre bancava, ele foi o carro chefe da assessoria (Sujeito E)”.

Os estudos de Marchi Júnior e Almeida⁶ e de Teixeira e Matias²¹ sobre financiamento para as políticas de esporte e lazer destacam a dotação orçamentária do Ministério do Esporte -ME para as políticas públicas de um modo geral, e, em especial, para as políticas sociais de esporte e lazer. Estas são materializadas especialmente por meio do PST e do PELC, apesar de os autores afirmarem que a prioridade do governo federal seja para o esporte de alto rendimento, embora o lazer seja um direito social, previsto na Constituição Federal de 1988.

No caso específico deste estudo, não foi possível mensurar, nem nos relatórios e documentos da AEL (2005-2012), muito menos nos PPAs (2006-2009; 2010-2013) e nas LOAs (2005-2012), a existência de prioridade para área do alto rendimento, mesmo que estivesse nos documentos, como um item específico. Importante destacar que o estudo não tinha esse objetivo, mesmo assim, identificamos nesse campo específico, investimentos para readequação de alguns espaços esportivos dos clubes de futebol profissional e amadores da cidade. Também havia recursos destinados para revitalização e manutenção do Estádio Estadual “Colosso do Tapajós”^{viii} e para os times profissionais do São Raimundo e São Francisco^{ix}, respectivamente, o que demonstra claramente o quanto os financiamentos para área estão vinculados a um único conteúdo, o esporte, estreitando, assim, a abrangência do lazer em todas as suas dimensões¹⁶.

^{viii}Nome do estádio estadual de futebol da cidade de Santarém/PA.

^{ix}A cidade conta com vários times de futebol de campo, que disputam anualmente o campeonato de futebol amador promovido pela

A seguir, a tabela 1 detalha por departamento, as ações, o tipo de ação, e o seu período de funcionamento. Esses dados nos permitem refletir sobre a experiência do município, além de apresentar distintos níveis de atuação da gestão, quando foram implementadas ações diversificadas de esporte e lazer. Por essa lista de ações é possível identificar, apesar de não quantificadas, o panorama dos investimentos que foram alocados para o esporte e o lazer, no período de 2005-2012. Também, constatamos a diversificação das vivências, apesar do cenário e dos estudos apontarem que os investimentos destinados para o setor, ainda é restrito a um único conteúdo do lazer (esportivo). Nesse sentido, é possível afirmar, uma mudança de estratégia nas propostas desenvolvidas pela AEL, avançando em parte sobre a monocultura do esporte conforme destacado por Marcellino¹⁹ e que os recursos públicos orçados para a área, tem como prioridade o esporte de Alto Rendimento, em detrimento ao Educacional e de participação, e ou, comunitário.

A tabela apresentada tem o propósito de mostrar como o município fomentou programas, projetos e eventos, além de evidenciar quem os financiou. Pela tabela, foram implementados 29^x ações que se repetiram nos anos precedentes, ou seja, tiveram continuidade do financiamento no decorrer do período analisado. Identificamos, na tabela, cinco ações contínuas implementadas pela AEL no primeiro ano da gestão (2005) e que foram ininterruptas até o final do período analisado, sendo 4 delas, financiadas com recursos do próprio município. Esse resultado pode demonstrar certa prioridade orçamentária^{xi} do município para a área no período dessa análise. Esses dados divergem do estudo de Isayama e Peres²¹, que identificou, em alguns municípios, que a política de esporte e lazer dependia dos recursos federais para sua funcionalidade e/ou continuidade das ações.

É importante ressaltar, que a problemática da descontinuidade das políticas públicas de esporte e lazer não é uma prerrogativa da área, haja vista que se tem conhecimento de que esse fenômeno ocorre de acordo com as mudanças de governo. Segundo Suassuna e Azevedo²² a fragmentação e/ou a descontinuidade nas políticas sociais relacionam-se com o conceito restrito que se tem sobre a ideia de Estado em ação. Para a autora, faz-se necessário saber diferenciar política pública e política de Estado. Portanto, concordamos com os autores, quando afirmam que para haver uma continuidade nas políticas públicas de esporte e lazer, é necessário instituir uma política nacional para a área, provocando, assim, um planejamento contínuo. Casos de não ininterruptão (como foi o de Santarém-Pá) nas políticas sociais são exceções à regra.

Cabe destacar, também, que não há qualquer menção, nos documentos analisados, sobre o porquê dessa possível prioridade orçamentária. No entanto, sabemos que, a partir de 2003, o esporte e o lazer passaram a representar um tempo e um espaço de convivência e de expressivas possibilidades, de formação de hábitos, de gostos e de aprendizagem. Os debates avançaram em vários ângulos de atuação, principalmente a partir do momento em que os temas deixaram de ser considerados um benefício social^{xiii} e passaram a ser compreendidos como direitos sociais. Outra hipótese foram as experiências exitosas de políticas públicas na área do esporte e do lazer, que alguns municípios desenvolveram em suas administrações, expandindo-se em nível nacional¹⁶. Por fim, há os fatores externos e internos, os quais podem contribuir para que uma demanda entre na agenda governamental. Como exemplo, podemos citar os resultados das coalizões, dos acordos dos grupos de interesse, da “janela” de oportunidades (*policy windows*), do

Liga Esportiva de Santarém (LES). Dentre esses times, sobressaem-se os times do São Raimundo e do São Francisco. Além do campeonato amador, os dois clubes participam do campeonato estadual de futebol profissional.

^x Na tabela 2, foram evidenciados somente os programas, projetos e eventos que tiveram continuidade em sua execução no decorrer das gestões analisadas, portanto, não são representadas todas as ações que foram desenvolvidas pela AEL no decorrer dos oito anos (2005-2012).

^{xi} Nossa afirmação quanto à questão de prioridade orçamentária, tem a ver com as condições inexistente encontradas no período estudado (2005-2012) de um setor específico para gerir a área do esporte e lazer.

^{xiii} Esse termo incorporou-se à área do esporte e do lazer, principalmente por gestões estaduais e/ou municipais eleitoreiras, que utilizavam como estratégias para disfarçar, encobrir as mazelas sociais da população. Advém das políticas assistencialistas dos gabinetes das primeiras-damas no período da Ditadura Militar, em que se agregava o termo “lazer” ao conectivo “e” – “lazer e promoção social”, lazer e violência”. O termo expressa, também, um caráter assistencial porque se sobrepõe à possibilidade de o esporte e o lazer serem entendidos e possibilitados enquanto direito social¹⁶.

volume de decisões e a incapacidade da própria gestão de resolver todos os problemas ao mesmo tempo, bem como dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos^{23,24,25}.

Tabela 1. Ações desenvolvidas pela AEL – 2005-2012.

AÇÕES DESENVOLVIDAS PELOS DEPARTAMENTOS						
DEPARTAMENTOS	TIPO DE AÇÃO			Período de Funcionamento da ação		
	Programa	Projeto	Evento	2005-2008	2009-2012	
EDUCAÇÃO FÍSICA						
Festival de Atletismo			X		2010-2012	
Colônia de Férias		X		2006-2012		
Rede de Ed. Física Esc.	X			2005-2012		
Segundo Tempo	X			2008	2012-2013	
Esc. Esporte Estrelinhas		X		2008-2012		
Jogos Escolares de Santarém		X		2006-2012		
Copa Estudantil			X		2012	
ARTES E EVENTOS						
F. de Bandas/Fanfarras		X		2007-2012		
Música na Escola		X		2008-2012		
Parada Natalina			X	2008-2011		
Show de Natal "Cantata"			X	2008-2011		
Encontro das Artes			X	2008-2012		
Escola de Dança		X			2012	
ESPORTE LAZER						
Esporte e Lazer da Cidade/PELC	X			2005-2012		
Colônia de Férias		X		2006-2012		
Circ. de Lazer nas Praias		X		2005-2012		
Viradão de Lazer			X		2010-2012	
Música Praças e Parques		X		2005-2012		
Pedalando p/Cidadania			X	2005-2011		
Torneio de Bajas			X		2012	
Caminhar/Viver Bem		X		2005-2008		
PELC-Vida Saudável	X			2008		
ESPORTE AMADOR						
Bolsa Atleta		X		2006-2012		
Campeonato de bairros (M. F)		X		2007-2012		
C. Cidade de Santarém			X		2009-2012	
J. Abertos do Oeste Pará		X		2005-2011		
Campos Iluminados		X		2005-2012		
Circuito de Natação			X	2006-2012		
Corrend. por Santarém			X	2005-2007	2010-2012	
Torneio de Pesca		X			2012	

Fonte: Relatórios da AEL/2012

Para Souza²⁶ a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem suas intenções e plataformas eleitorais em programas e ações que determinarão resultados ou alterações no

mundo legítimo. A formulação é o início do ciclo, se remete ao campo das ideias, do conhecimento e interesses de diversos atores sociais. Nesse estágio, é possível planejar as metas, recursos e horizontes, bem como pautar-se no projeto de vida e de visão de mundo que os atores possuem do contexto conjuntural.

Portanto, é imperativo compreender como ocorre a formulação da agenda nas políticas públicas, posto que sua implementação carece de ideias e de conhecimento e, também, de uma confluência política para tal efetivação. — nesse sentido, sua constituição pressupõe uma construção seletiva que envolve a concorrência entre problemas e hierarquias de preferências heterogêneas²⁷.

A presença do esporte no conjunto das propostas do Estado demonstra que o fenômeno, no decorrer de sua história, conquistou importância e visibilidade pública, ou seja, o esporte incorporou-se no conjunto de suas ações. Possivelmente, esses fatores de ordem interna e externa possam ter influenciado os investimentos no município, possibilitando, dessa forma, a prioridade de recursos para a área.

Ademais, cremos que o processo de formação de políticas públicas possa ser considerado como uma construção social, na qual participam tanto atores, quanto as condições institucionais, e que suas finalidades podem modificar certas características do tecido social, que o poder público julga necessário proteger frente a alguma ameaça.

A tabela, a seguir, apresenta informações sobre o orçamento da prefeitura de Santarém no período de 2005-2012, bem como ao financiamento que se destinou às políticas de esporte e lazer da AEL. Os valores destinados às políticas de esporte e lazer oscilaram se comparados à evolução total dos recursos, apresentando instabilidade nos oito anos da gestão. Essa realidade nos permite refletir sobre as prioridades de um governo, bem como sobre alguns aspectos das finanças do governo municipal, apesar de não estarem expostas na tabela.

Tabela 2. Orçamento da Prefeitura de Santarém – período 2005 a 2012.

EXERCÍCIO 2005-2012	ORÇAMENTO TOTAL	ORÇAMENTO FISCAL	ORÇAMENTO DA SEMED	ORÇAMENTO PARA AEL	
				Total ano	% ano
2005	155.000.000,00	115.529.000,00	38.657.000,00	1.715.000,00	1,48%
2006	170.000.000,00	126.398.000,00	43.530.000,00	1.790.000,00	1,42%
2007	230.000.000,00	179.785.000,00	59.100.000,00	1.575.000,00	0,88%
2008	311.650.000,00	243.599.000,00	79.553.200,00	2.703.600,00	1,11%
2009	422.286.000,00	341.246.000,00	90.895.000,00	3.135.000,00	0,92%
2010	460.300.000,00	373.785.000,00	102.957.000,00	3.400.000,00	0,91%
2011	504.030.000,00	412.810.000,00	112.870.000,00	4.505.150,00	1,1%
2012	552.000.000,00	451.680.000,00	172.795.000,00	4.235.000,00	0,92%

Fonte: Lei Orçamentária Anual – Orçamento Fiscal/SEPLAM – 2005-2012.

Observando a Tabela 2, percebemos que o maior percentual de recursos para AEL ocorreu no ano de 2005, ano de sua implantação, e o menor, no ano de 2007, se compararmos com os demais anos analisados. Não foram explicitadas as razões para ocorrer o decréscimo de repasse no orçamento no ano de 2007. Ao fazermos uma comparação com a tabela 1, a fim de verificarmos se essa diminuição nos recursos havia afetado as ações realizadas nesse ano específico, também não foi possível chegarmos a uma explicação plausível, haja vista que, das 22 ações (programas, projetos e eventos) apresentadas na tabela 1, todas se repetiram no ano em que o orçamento foi menor. Como os programas, projetos e eventos não apresentam especificações dos gastos para prover sua realização, não foi possível identificar se houve readequação orçamentária para o desenvolvimento. Possivelmente, este deve ter sido o caminho escolhido pela gestão.

Em contrapartida, os investimentos no ano de 2008 são significativos, se comparados ao ano anterior, tanto em relação ao tamanho dos recursos, quanto das ações desenvolvidas. É possível afirmar que, das 29 ações (programas, projetos e eventos contínuos) efetivadas pela gestão, 8 iniciaram no ano de 2008. Os documentos demonstram que um dos motivos deve-se à consolidação de um espaço específico para o desenvolvimento das políticas públicas do esporte e do lazer, assim como ao amadurecimento da AEL.

É possível verificar oscilação no financiamento para a AEL, entretanto essa oscilação no montante de recursos não se configurou em diminuição das ações. A análise da tabela 1 comprova essa afirmativa. Ademais, as oscilações constatadas no financiamento, como é possível conferir, não foram exageradas, quando comparadas ano a ano.

Segundo informações retiradas das nossas fontes (PPAs 2006-2009; 2010-2013) e nas LOAs (2005 a 2012), observamos que haviam recursos para o Esporte e Lazer, além da SEMED, nas seguintes secretarias: Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEMINF), Secretaria Municipal de Trânsito (SMT), Secretaria Municipal de Cultura (SEMC), e na Secretaria Municipal de Turismo e Integração Regional (SENTUR). Entretanto, não foi possível fazer um estudo detalhado nas demais secretarias no sentido de mensurar o financiamento da AEL. Desse modo, o financiamento total da AEL, exposto na tabela 2, não contempla os recursos dessas secretarias e, portanto, não reflete o montante real do financiamento feito na área nesse período.

Constatou-se que o orçamento total dos recursos para a AEL, nas duas gestões, foi de R\$ 23.058.750,00, e, em termos percentagens, significou aproximadamente 8,74%. Destacamos que esse montante refere-se ao orçamento específico para AEL, conforme pesquisas nos documentos. Entretanto, o financiamento para as construções de quadras, parques, *playgrounds* e praças nos bairros da cidade, equipamentos considerados específicos para o esporte e o lazer, não fizeram parte do orçamento da AEL, mas da Secretaria Municipal de Infraestrutura.

As razões para a destinação dos recursos, ou seja, em que secretaria se devem alocar os orçamentos, relacionam-se com o modelo de gestão executado nos governos, pois para não gerar disputas entre as equipes, fragmentam as ações em diferentes áreas. O que poderia ser uma política intersetorial, diluiu-se em pequenos espaços para fortalecimento de determinados grupos políticos. A intersetorialidade, além de fortalecer, como princípio, a integração matricial das políticas sociais²², é uma forma viável de operacionalização da gestão, que se ancora em uma articulação possível entre os diferentes atores sociais, com o intuito de efetivar trabalhos, ou melhor, políticas públicas visando intervenções integradas, a fim de enfrentar os problemas sociais.

Se partirmos do pressuposto da ausência de orçamentos e de um setor específico nas gestões anteriores para implementar as políticas de esporte e do lazer no município, é possível afirmar que houve a partir da análise das Tabelas 1 e 2, um investimento significativo para a área do esporte e lazer. A Tabela 2 demonstra que, em 2005, a AEL teve um orçamento de R\$ 1.715.000,00 e finalizou em 2012, com R\$ 4.235.000,00. Ainda, a tabela 2 demonstra a continuidade dos programas e projetos propostos pela AEL, significando, portanto, investimentos e ininterruptão da política. Marchi Júnior e Almeida⁶, afirmam que, historicamente, há ausência de uma política de Estado para o esporte e o lazer, e quando existe, este é canalizado para o esporte de Alto Rendimento, bem como, para os “propalados” megaeventos esportivos.

Outro ponto que achamos relevante discutir, haja vista que está dentre os objetivos deste texto, diz respeito às divergências no grupo da gestão, relacionadas à distribuição dos recursos para os programas, projetos e eventos. Mediante a análise das nossas fontes, elas existiram, todavia não foi algo que se generalizou, uma vez que não foram constatadas disputas entre os departamentos. Segundo nossas análises, esse episódio ocorreu tanto com os sujeitos que integravam os departamentos de Esporte e Lazer e de Artes e Eventos, quanto no departamento de Esporte Amador, conforme os trechos que seguem:

A gente sempre fazia planejamento, e nesse planejamento que era feito inicialmente, todo início de janeiro, [...], existiam projetos que exigiam uma atenção maior, principalmente a parte da música, da cantata, da parada de natal, a gente observava que levava mais recursos (Sujeito F).

Bom, na época, [...], como escolha pessoal, eu gosto mais das artes plásticas, das artes manuais, do cinema, da música, então a gente percebia que o Departamento de Esporte Amador, até porque tinham muito demanda, era mais fácil [...] justificar em números [...] para a gestão municipal a quantidade de pessoas, então era mais fácil justificar determinados orçamentos para esse setor, que para as artes plásticas (Sujeito E).

As falas dos sujeitos sobre essa questão comprovam a pequena compreensão em torno da formulação de políticas públicas, e que estas são resultado de vários movimentos, de diferentes partes, a partir de um processo de sensibilização aos diversos interesses. A percepção dos problemas associado às razões técnicas não sobrepõe o poder político. Para Kingdon²⁸ a janela de oportunidades se traduz como um ocasião favorável para a política pública se concretizar, suscitando uma relação de dependência, uma ligação entre as três dinâmicas básicas para as políticas públicas, a identificação dos problemas, a elaboração da política pública e sua deliberação. Vale destacar que os atores se representam nesse processo por aqueles que têm algum objetivo em jogo político em questão, traduzem-se por quem pode ganhar ou perder com determinada política, representando interesses contaminados por decisões e ações que a compõem²⁴. Logo, a prioridade para a implementação de uma proposta será fruto dos grupos de atores envolvidos em torno desses interesses.

Para Castelan²⁹, esse desenho de divergências e disputas motivadas por orçamentos pequenos e priorização de programas, projetos e ou eventos não foi uma prerrogativa da AEL. O autor afirma que, no próprio ME, esse fenômeno está presente no cotidiano dos principais programas sociais.

A aplicação dos recursos foi considerada pelos sujeitos como adequada, porque foi investido todo o montante demandado para AEL, no entanto, houve desacordo quanto ao montante financiado, haja vista, o interesse dos departamentos ao afirmar, que os recursos para as ações eram sempre menores que as demandas existentes. Segundo Teixeira e Matias²¹, essa prerrogativa de orçamentos limitados ocorre também em nível federal, quando alguns programas do ME suportam em função de um orçamento ministerial baixo e constantemente contingenciado, disputas no interior do próprio ME e da priorização de alguns programas em detrimento de outros. Além do mais, asseguram os autores, as verbas destinadas pelo Ministério são, em sua maioria, para a promoção dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol masculino e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 no Rio de Janeiro).

Conclusões

Inferimos que o financiamento das Políticas Públicas de Esporte e Lazer no município de Santarém – PA, no período analisado, foi expressivo, se considerarmos as dificuldades orçamentárias para o setor em nível nacional, bem como, a ausência de um setor específico anteriormente à gestão analisada. Isso nos possibilita afirmar que a AEL, mesmo com as oscilações em seu orçamento nas duas gestões analisadas, possibilitou e ampliou o seu investimento, a despeito das falas dos sujeitos apontarem como não ideal.

Além disso, a não linearidade de repasse, como foi possível verificar no orçamento para a AEL, especialmente no ano de 2007, 2009, 2010 e 2012, não ocasionou a estagnação, o desmantelamento e a descontinuidade das ações, ao contrário, as políticas foram ampliando-se e consolidando-se, apesar do decréscimo verificado.

Foi possível identificar que os recursos advindos do governo federal com as celebrações de convênios contemplaram tanto o esporte educacional, comunitário, quanto o esporte de alto rendimento. Contudo, não foi possível avaliarmos se foram satisfatórios. No entanto, verificamos que os recursos possibilitaram, em parte, a visualização e a incrementação das ações de esporte e lazer na Prefeitura de Santarém, nas gestões de 2005 a 2012, e parte considerável

dos recursos foram priorizados para as políticas de esporte e lazer, divergindo dos resultados de estudos realizados em outros municípios e estados, quando destinam prioritariamente o financiamento às políticas de alto rendimento⁹.

Por fim, foi possível identificar uma aplicabilidade eficaz dos recursos orçamentários por departamentos, posto que o orçamento previsto foi executado, seja para a construção e manutenção de equipamentos, ou para o desenvolvimento das ações propostas.

Por fim, este texto tratou de uma primeira aproximação sobre o financiamento público na cidade de Santarém, permitindo-nos entender as origens e o direcionamento dos recursos para financiar as políticas públicas de esporte e lazer, sobretudo no contexto do estado do Pará, em que as análises ainda são em número reduzido. Por isso, faz-se necessário efetivar novos estudos, os quais abarquem um maior número de municípios da região, no intuito de ampliação dos debates e do fortalecimento das políticas públicas de esporte e lazer.

Referências

1. Veronez LFC. Quando o Estado Joga a Favor do Privado: As Políticas de Esporte após a Constituição Federal de 1988. [Tese de Doutorado]. Campinas: Faculdade de Educação Física da Unicamp; 2005.
2. Furtado S, *et al.* O Financiamento do esporte em Santa Catarina: o caso do FUNDESPORTE nos anos de 2011 e 2012. *Motrivivência*. 2016; 28(47): 145-159.
3. Bonalume CR. Controle Social das políticas de esporte e lazer. In: Marcellino NC. (Org.). Políticas públicas de lazer. Campinas: Alínea; 2008.
4. Silva DS, *et al.* Ações intersetoriais no planejamento político em esporte, lazer, cultura e turismo na gestão municipal de Ilhéus - BA. *Licere*. 2012; 15: 1-40.
5. Silva TD, ÁVILA MA. Análise da Estrutura Administrativa e Financeira Destinada ao Lazer no Município de Jequié-BA. *Coleção Pesquisa em Educação Física*. 2014; 13(1).
6. Marchi WJ, Almeida BS. O financiamento dos programas Federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). *Movimento*. 2010; 16(4): 73-92.
7. Mezzadri FM, Starepravo FA. Apontamentos iniciais acerca das políticas públicas para o esporte e o lazer em municípios paranaenses. In: Isayama HF, *et al.* Gestão de políticas de esporte e lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2011.
8. Isayama HF, *et al.* Lazer, políticas públicas e formação profissional. Análise da política de formação profissional de secretarias de Esporte de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: Isayama HF, *et al.* (Org.). Gestão de políticas de esporte e lazer: experiências, inovações, potencialidades e desafios. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2011.
9. Athayde PFA, *et al.* A disputa pelo fundo público ao âmbito do financiamento esportivo brasileiro. *Ciên. Bras. Esporte*. 2014; 36(2): 5636-5651.
10. Bardin L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, LDA; 2009.
11. Santarém. Decreto nº 114, de 19 de janeiro de 2005. Santarém, PA, 2005.
12. Semed. Lei nº 17.895, de 15 de dezembro de 2004. Trata dos fins da SEMED. Santarém, PA. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/a/pa/s/santarem/lei-ordinaria/2004>. [2015 abr 01].
13. Assessoria de Esporte e Lazer. Relatório Anual das Ações da AEL. Santarém, PA, 2012.
14. Assessoria de Esporte e Lazer. Relatório Anual das Ações da AEL. Santarém, PA, 2009.
15. Linhales MA, *et al.* Esporte e lazer na Grande-BH. Por onde caminham as gestões públicas? In: Isayama HF, Linhales MA (Orgs.). Avaliação de políticas e políticas de avaliação. Questões para o esporte e o lazer. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2008.
16. Marcellino NC. Políticas públicas de lazer. Campinas: Alínea; 2008.
17. Linhales MA. Jogos da Política, Jogos do Esporte. In: Marcellino NC (Org.). Lazer e esporte: políticas públicas. Campinas: Autores Associados; 2001.
18. Pinto LMSM. Estado e Sociedade na construção de inovações nas políticas sociais de lazer no Brasil. In: Marcellino NC (Org.). Políticas públicas de lazer. Campinas: Alínea; 2008.

19. Marcellino NC. Políticas de lazer: mercadores ou educadores? Os cínicos bobos da corte. In: _____. (Org.). *Lazer e esporte: políticas públicas*. Campinas: Autores associados; 2001.
20. Assessoria de Esporte e Lazer. *Relatório Anual das Ações da AEL*. Santarém, PA, 2007.
21. Teixeira MR, Matias WB, *et al.*, (Org.). *Política Social de Esporte e Lazer no Governo Lula: O Programa Esporte e Lazer da Cidade*. Licere, 2014; 17(3).
22. Isayama HF, Peres FAS. História e políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais: o caso da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esporte (2003-2006). In: Rodrigues MAA, Isayama HF. (Orgs). *Um olhar sobre a trajetória das políticas públicas de esporte em Minas Gerais: 1927 a 2006*. Contagem: MJR; 2014.
23. Suassuna D, Azevedo AA. *Políticas e Lazer: interfaces e perspectiva*. Brasília: Thesaurus; 2007.
24. Rua MG. *Políticas Públicas*. Brasília: CAPES/UAB; 2009.
25. Easton D (Org). *Modalidades de Análises Políticas*. Rio de Janeiro: Zanan; 1970.
26. Höfling EM. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos de Educação/CEDES*, 2001; 21(55): 30-41.
27. Souza C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. 2006; 16: 20-45.
28. Menicucci TMG, Brasil FPD. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Textos para discussão. Escola de Governo/FJP. Estudo social*. 2010; 15(29): 369-396. Disponível em: http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/ver_textos.php?Categoria=3&subcategoria=20
29. Kingdon JW. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown; 1995.
30. Castelan LP. *As conferências nacionais do esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)*. [Dissertação de Mestrado]. Campinas: Faculdade de Educação Física da Unicamp; 2011.