

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional**  
**Programa de Pós-Graduação em Estudos do Lazer**

Adenilson Idalino de Sousa

**MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM  
MINAS GERAIS: uma análise a partir do financiamento público**

Belo Horizonte

2021

Adenilson Idalino de Sousa

**MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM  
MINAS GERAIS: uma análise a partir do financiamento público**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Estudos do Lazer.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva

Belo Horizonte

2021

S725m Sousa, Adnilson Idalino de  
2021 Megaeventos esportivos e políticas de esporte e lazer em Minas Gerais: uma análise a partir do financiamento público. [manuscrito] / Adnilson Idalino de Sousa ó 2021.

212 f.: il.

Orientador: Luciano Pereira da Silva

Tese (doutorado) ó Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

Bibliografia: f. 200-212

1. Lazer ó Teses. 2. Políticas públicas ó Teses. 3. Esportes ó Teses. I. Silva, Luciano Pereira da. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional. III. Título.

CDU: 379.8

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Sheila Margareth Teixeira Adão, CRB 6: n° 2106, da Biblioteca da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
 ESCOLA DE EDUCAÇÃO FÍSICA, FISIOTERAPIA E TERAPIA OCUPACIONAL  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM ESTUDOS DO LAZER

**ATA DA 81ª DEFESA DE TESE DE DOUTORADO**

**ADENILSON IDALINO DE SOUSA**

Às 13h30min do dia 20 de dezembro de 2021 reuniu-se na Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Programa para julgar, em exame final, o trabalho "MEGAEVENTOS ESPORTIVOS E POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO FINANCIAMENTO PÚBLICO.", requisito final para a obtenção do Grau de Doutor em Estudos do Lazer. Abrindo a sessão, o Presidente da Comissão, Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva, após dar a conhecer aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra para o candidato, para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores, com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu, sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do resultado final. Foram atribuídas as seguintes indicações:

Membros da Banca Examinadora	Aprovado	Reprovado
Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (Orientador)	X	
Prof. Dr. Maurício Gattás Bara Filho ( UFJF)	X	
Profa. Dra. Ana Claudia Porfírio Couto (UFMG)	X	
Profa. Dra. Daniete Fernandes Rocha (FAJANSSEN)	X	
Prof. Dr. Bruno Ocelli Ungheri (UFOP)	X	

Após as indicações o candidato foi considerado: APROVADO

O resultado final foi comunicado publicamente, para o candidato pelo Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar o Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2021.

Documento assinado eletronicamente por Ana Claudia Porfírio Couto, Professora do Magistério Superior, em 21/12/2021, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º



do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Bruno Ocelli Ungheri, Usuário Externo, em 23/12/2021, às 11:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Daniete Fernandes Rocha, Usuária Externa, em 25/12/2021, às 11:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Luciano Pereira da Silva, Diretor(a), em 12/01/2022, às 09:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por Maurício Gattás Bara Filho, Usuário Externo, em 13/01/2022, às 07:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador 1158158 e o código CRC 3C2D0E8E.

Dedico esta tese ao meu filho, José Pedro, que nasceu junto deste desafio, e que até a leitura final do texto, ao seu modo, contribuiu para que esta vitória fosse conquistada.

## AGRADECIMENTOS

Neste momento de agradecimento eu nem sei por onde começar. Para que eu chegasse até aqui, muita energia boa e pessoas do bem me ajudaram a construir esta história.

Agradeço inicialmente a Deus por ter guiado o meu pensamento e sentimentos e por não me deixar desistir diante das dificuldades. Por me suprir de saúde e coragem para que eu pudesse concluir o estudo que comecei.

Agradeço a minha família e amigos, pois sentiram comigo, de alguma forma, os medos, anseios e alegrias envolvidos nessa trajetória. Agradeço em especial aos meus pais, que mesmo com pouco estudo, sempre valorizaram e cuidaram da formação de seus filhos.

Agradeço à Universidade Federal de Minas Gerais. UFMG, por meio da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, e de seus docentes, pela importante formação que me foi dada ao longo de todo este doutorado.

Agradeço ao Prof. Dr. Luciano Pereira, pela orientação e paciência, e por todo o seu cuidado nesta relação, principalmente em tempos tão difíceis em que vivemos nestes dois anos de pandemia. Estendo este agradecimento a todos os professores que compuseram a minha banca de defesa, por contribuírem para o texto final deste trabalho.

Agradeço a toda equipe da Secretaria de Estado de Esportes do Estado de Minas Gerais. A formação que recebi no contato diário com todos vocês ultrapassa os conhecimentos adquiridos e transmitidos neste estudo. Esta experiência profissional foi uma grande escola ao longo de 9 (nove) anos da minha vida. Agradeço em especial ao meu amigo, Vinícius Mendonça, que sempre esteve me assessorando em todo este tempo e muito me ensinou. Agradeço também a Sofia Benfica, por me auxiliar na confecção dos gráficos do estudo e nas minhas dificuldades com o *Excel*.

Por fim, agradeço a todas as pessoas boas que me acompanham em minha caminhada. Esta vitória é nossa!

*Nossos conhecimentos fizeram-nos céticos; nossa inteligência, empedernidos e cruéis. Pensamos em demasia e sentimos bem pouco... Mais do que de inteligência, precisamos de afeição e doçura. Sem essas virtudes, a vida será de violência e tudo será perdido+*

(Trecho do discurso final de *O grande ditador* de Charlie Chaplin (1940).

## RESUMO

O objetivo deste estudo foi analisar o financiamento das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais no período compreendido entre os anos de 2003 a 2018 - pré e pós-realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016) e os reflexos desta realização na execução das políticas públicas de esporte e lazer no Estado. Foram analisados 04 (quatro) ciclos de planejamento plurianual de gestão (2004-2018), por meio dos principais instrumentos que norteiam o planejamento das políticas públicas em nível estadual, os Planos Plurianuais . PPAG, a Lei de Diretrizes Orçamentárias . LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O acesso aos dados se deu por meio do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e do Portal da ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais). Trata-se de um estudo documental, com uma abordagem quantitativa e qualitativa. Para a análise e discussão dos dados foi utilizado o método de análise de políticas sociais proposto por Boschetti (2009), com atenção para a configuração do financiamento e gasto, em especial, para as fontes de financiamento, magnitude e direção dos gastos. O estudo está estruturado em seis partes. Capítulo 1: no qual se apresenta os objetivos, justificativa, metodologia e motivações do estudo. Capítulo 2: em que se discute o federalismo brasileiro e suas relações com as políticas de esporte e lazer do país e de Minas Gerais. Capítulos 3 e 4, nos quais se apresenta as políticas de esporte e lazer desenvolvidas em Minas Gerais ao longo de todo o período do estudo. Capítulo 5, em que se analisam as políticas desenvolvidas com base no referencial e metodologia apresentados, e as considerações finais em que são apresentadas as conclusões a partir dos dados pesquisados. Dentre as conclusões do estudo aponta-se um expressivo investimento realizado nos megaeventos esportivos em Minas Gerais, e que este investimento não impactou de forma positiva nas políticas públicas de esporte e lazer desenvolvidas nos períodos analisados.

**Palavras-chave:** megaeventos; esporte; lazer; políticas públicas; financiamento.

## ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the financing of public sports and leisure policies in Minas Gerais in the period between 2003 and 2018 - before and after the mega sporting events (2014 World Cup and 2016 Rio Olympic and Paralympic Games) ) and the consequences of this achievement in the execution of public sports and leisure policies in the State. Four (04) multi-year management planning cycles (2004-2018) were analyzed, using the main instruments that guide the planning of public policies at the state level, the Multi-Year Plans - PPAG, the Budgetary Guidelines Law - LDO and the Annual Budget Law - LOA. Data were accessed through the Transparency Portal of the State of Minas Gerais and the ALMG Portal (Legislative Assembly of Minas Gerais). This is a documentary study, with a quantitative and qualitative approach. For the analysis and discussion of the data, the method of analysis of social policies proposed by Boschetti (2009) was used, with attention to the configuration of financing and expenditure, in particular, to the sources of financing, magnitude and direction of expenditure. The study is secured in six parts. Chapter 1: in which the objectives, justification, methodology and motivations of the study are presentedLChapter 2: in which Brazilian federalism is discussed and its relations with sports and leisure policies in the country and in Minas GeraisLChapters 3 and 4, which present the sports and leisure policies developed in Minas Gerais throughout the study periodLChapter 5, in which the policies developed based on the framework and methodology presented are analyzed, and the final considerations in which those elaborated from the researched data are developed. Among the first of the study, a significant investment was made in sporting mega-events in Minas Gerais, and that this investment did not have a positive impact on public policies for sport and leisure experience in the analyzed periods.

**Keywords:** mega eventsLsportLleisureLpublic policyLfinancing.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo Ministério do Esporte, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no orçamento geral da união liquidado pelo poder executivo ..... 80
- Figura 2:** Linha do tempo das ações de preparação para a Copa do mundo FIFA de 2014 no governo de Minas. .... 116
- Figura 3:** Relação entre os objetivos gerais de operação e os projetos estratégicos do programa estruturador Copa do Mundo 2014 ..... 117

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Execução Lei Estadual de Incentivo ao Esporte . ICMS Corrente .....	109
<b>Gráfico 2:</b> Contraprestações anuais brutas: Minas Arena .....	114
<b>Gráfico 3:</b> Receitas de Minas Gerais por natureza jurídica .....	133
<b>Gráfico 4:</b> Receitas de Minas Gerais por categoria de receita .....	135
<b>Gráfico 5:</b> Receitas de Minas Gerais por origem .....	137
<b>Gráfico 6:</b> Principais fontes de receitas do esporte e lazer em Minas Gerais .....	143
<b>Gráfico 7:</b> Fontes de receitas utilizadas para o financiamento de despesas relacionadas aos megaeventos esportivos em Minas Gerais .....	145
<b>Gráfico 8:</b> Outras fontes de receitas utilizadas para o financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais .....	146
<b>Gráfico 9:</b> Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais . 2004 a 2018 .....	151
<b>Gráfico 10:</b> Planejamento e execução de despesas com esporte e lazer em Minas Gerais . 2004 a 2018 .....	155
<b>Gráfico 11:</b> % de execução de despesas com esporte e lazer em Minas Gerais em relação ao planejamento do Estado . 2004 a 2018 .....	156
<b>Gráfico 12:</b> Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais x PIB estadual . 2004 a 2018 .....	160

**Gráfico 13:** Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais x gastos gerais do Estado . 2004 a 2018 ..... 163

**Gráfico 14:** Gasto público por programas de esporte e lazer em Minas Gerais . 2004 a 2018 ..... 167

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Comparativo da execução da área esporte e lazer x gastos gerais do governo de Minas . 2004 a 2007.....	79
<b>Tabela 2:</b> Comparativo da execução da área esporte e lazer x gastos gerais do governo de Minas . 2008 a 2011.....	79
<b>Tabela 3:</b> Ação 1173 - Implementação do sistema integrado de informação gerencial do setor esporte .....	83
<b>Tabela 4:</b> Ação 1174 . Aprimoramento do esporte escolar .....	85
<b>Tabela 5:</b> Ação 4260 . Qualificação de agentes esportivos.....	85
<b>Tabela 6:</b> Ação 1214 . Ampliação e reestruturação de espaços esportivos e de atividades físicas .....	86
<b>Tabela 7:</b> Ação 4047 . Incentivo a projetos esportivos .....	87
<b>Tabela 8:</b> Ação 1172 . Modernização do complexo Mineirão-Mineirinho .....	88
<b>Tabela 9:</b> Programas e ações desenvolvidos no período entre 2004 e 2007 .....	169
<b>Tabela 10:</b> Programas e ações desenvolvidos no período entre 2008 e 2011 .....	171
<b>Tabela 11:</b> Programas e ações desenvolvidos no período entre 2012 e 2015 .....	178
<b>Tabela 12:</b> Programas e ações desenvolvidos no período entre 2016 e 2018 .....	180

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEMG	Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais
AITN	Aeroporto Internacional Tancredo Neves
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CECOPA	Coordenadoria Especial da Copa do Mundo
CED	Conselho Estadual de Desportos
CENESP	Centro Nacional de Excelência Esportiva
CEO	Centro de Excelência Olímpica
CF	Constituição Federal
CICC	Centro Integrado de Comando e Controle
CNEI	Conferência Nacional do Esporte I
CNEII	Conferência Nacional do Esporte II
CNE	Conselho Nacional do Esporte
CTE-UFMG	Centro de Treinamento Esportivo da UFMG
CTO	Centro de Treinamento Olímpico
DEOP	Departamento de Obras Públicas
EEFFTO	Faculdade de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
IMDE	Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo
INDESP	Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
IPVA	Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores
JEMG	Jogos Escolares de Minas Gerais
JIMI	Jogos do Interior de Minas Gerais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério do Esporte
MINEIRÃO	Estádio Governador Magalhães Pinto
MINEIRINHO	Estádio Jornalista Felipe Drummond
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional do Desporto
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIGS	Relações Intergovernamentais
SBD	Sistema Brasileiro do Desporto
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECOPA	Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEDPAC	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SEEJ	Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude
SEESP	Secretaria de Estado de Esportes
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SELT	Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SETES	Secretaria de Estado de Turismo e Esportes
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
SIGE	Sistema Integrado de Informação Gerencial do Setor Esporte

SUPOD	Subsecretaria de Políticas Sobre Drogas
SND	Sistema Nacional do Desporto
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
VO	Vilas Olímpicas

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1.1 A origem do tema deste estudo .....	19
1.2 Justificativa do estudo .....	21
1.3 Objetivo .....	25
1.4 Objetivos específicos.....	25
1.5 Metodologia .....	26
<b>CAPÍTULO 2: ESTADO, GOVERNO e FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>29</b>
2.1 O federalismo Brasileiro: do império à redemocratização.....	35
2.1.1 Um breve histórico das Constituições Federais Brasileiras.....	38
2.1.2 Federalismo e políticas sociais no Brasil no pós 1988 .....	47
2.1.3 A Política Nacional do Esporte .....	52
2.1.4 O Ordenamento legal do Esporte . do Decreto Lei nº 3.199/41 à Lei 9.615/98 . Lei Pelé .....	58
<b>CAPÍTULO 3 É A POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS DESENVOLVIDA NO PRIMEIRO PERÍODO DA PESQUISA - 2003 A 2010 .....</b>	<b>65</b>
3.1 O período pós-Constituição do Estado de Minas Gerais 1990 a 2002.....	67
3.2 As políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais no período de 2003 a 2010 .....	72
3.2.1 O programa Minas Olímpica .....	88
3.2.2 Os programas desenvolvidos entre 2004 e 2007 .....	94
3.2.3 Os programas desenvolvidos entre 2008 e 2011 .....	97

**CAPÍTULO 4 É A POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS  
DESENVOLVIDA NO SEGUNDO PERÍODO DA PESQUISA - 2011 A 2018**  
.....100

4.1 Os programas desenvolvidos entre 2012 e 2015 .....	105
4.1.1 A lei estadual de incentivo ao esporte de Minas Gerais .....	108
4.1.2 O programa Copa do Mundo 2014 .....	110
4.1.2.1 A matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014 .....	115
4.2 Os programas desenvolvidos entre 2016 e 2018 .....	118
4.2.1 O programa 154 - Minas 2016 .....	120

**CAPÍTULO 5 É ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM  
MINAS GERAIS DESENVOLVIDAS ENTRE 2003 e 2018** .....126

5.1 A Configuração do financiamento e gasto das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais entre 2003-2018 .....	127
5.1.1 Fontes do financiamento .....	129
5.1.1.1 Fontes do financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais .....	140
5.1.1.1.1 Fontes que compuseram o orçamento do esporte e lazer ao longo de todo o período analisado (2004 a 2018) .....	141
5.1.1.1.2 Fontes utilizadas para o financiamento dos Programas 007 - Copa do Mundo e 008 - Avança Minas Olímpica . Minas 2016 (construção do centro de treinamento esportivo . CTE UFMG) .....õ .....	144
5.1.1.1.3 Outras fontes de recursos utilizadas .....	146
5.1.2 Magnitude do Gasto ...õ õ .....õ õ õ õ õ õ õ .....õ .....	149
5.1.3 Direção dos Gastosõ õ õ õ õ õ õ .....õ ...	165

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 193

**REFERÊNCIAS** ..... 200

## CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

### 1.1 A origem do tema deste estudo

A proposta deste estudo surgiu quando assumi, em 2011, um cargo de Subsecretário de esportes no governo de Minas, dentro da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude . SEEJ. Ao longo dos últimos anos e governos esta Pasta passou por diversas transformações, em resposta a interesses políticos e sociais. Em 2013, foi incorporada à estrutura da SEEJ, a Subsecretaria de Políticas sobre Drogas . SUPOD. Em 2014, a pasta foi extinta e as pautas foram fundidas a outras estruturas existentes. A Pauta esporte e lazer foi fundida à estrutura da Secretaria de Estado de Turismo . SETUR, juntamente com a Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo . SECOPA, formando a Secretaria de Estado de Turismo e Esportes . SETES. Estas transformações ocorreram dentro do mesmo governo após as manifestações ocorridas durante a Copa das Confederações.

Em 2015, com a posse de um novo governo em Minas, a pauta Esportes passou a ter uma Pasta única sendo chamada Secretaria de Estado de Esportes - SEESP. Já em 2019, novamente com a mudança de governo, e buscando responder a uma necessidade de redução da *máquina pública*, o atual governo incorporou a pauta Esportes dentro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social . SEDESE. Participei de todas estas mudanças e pude perceber que infelizmente a política de desenvolvimento do esporte e lazer, tanto em nível nacional quanto estadual, não é vista pelos gestores máximos como uma política com pauta própria e sim como uma oportunidade de barganha política ou como uma política que deve ser sustentada por outras, não se justificando caminhar sozinha. Foram cinco mudanças na estrutura desta Pasta ao longo de 09 anos de atuação no governo em Minas Gerais.

A partir do desenvolvimento do trabalho em 2011, foi possível perceber qual seria a dinâmica de elaboração e financiamento das políticas públicas de esporte e lazer para o Estado de Minas Gerais nos próximos anos, muito influenciada pela realização dos megaeventos esportivos que seriam sediados em território nacional e mineiro, objeto de discussão deste trabalho e que trataremos no decorrer do presente estudo.

Já no primeiro semestre de 2011, o governo de Minas Gerais solicitou a todas as Secretarias de governo a proposição de políticas públicas voltadas para o alcance dos objetivos de cada Pasta, e que, após uma seleção das melhores propostas se tornariam os Programas e Projetos Estratégicos com prioridade de execução no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, período de 2012 a 2015, todas com foco na gestão para a cidadania.

Duas propostas da então SEEJ foram aceitas como projetos estratégicos do governo, a primeira denominada *Projeto Estratégico Geração Saúde*, desenvolvida em parceria com a Secretaria de Estado de Saúde - SES, e a segunda denominada *Minas 2016 . promoção do esporte de rendimento em Minas Gerais*. Cabe esclarecer que os projetos estratégicos são ações que possuem prioridade de execução e destinação de recursos, além de um monitoramento diferenciado, pois para além do órgão proponente, neste caso a SEEJ, o projeto era monitorado por uma equipe da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão . SEPLAG.

Dentre os objetivos dos projetos apresentados uma das diretrizes era que a política fosse intersetorial, ativando ainda mais a rede de atendimento do governo para a população de Minas Gerais, inclusive contemplando a iniciativa privada e parcerias com Instituições de Ensino Superior. A SEEJ que já possuía um programa denominado *Saúde na Praça*, em parceria com a SES e que objetivava a promoção da saúde redesenhou esta política, juntamente com a Superintendência de Atenção Primária e Diretoria de Promoção à Saúde, ambas as estruturas da SES, que deu origem ao *Projeto Estratégico Geração Saúde*.

Já o *Projeto Estratégico Minas 2016* foi elaborado com base na construção de um novo centro de treinamento no Estado, situado na cidade de Belo Horizonte, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, e objetivava aumentar a representatividade de atletas mineiros no cenário nacional e internacional, com vistas à participação nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Os projetos relacionados ao sedimento da Copa do Mundo de 2014 em Minas Gerais não foram propostos pela SEEJ e sim pela SECOPA, órgão criado em janeiro de 2011 para gerir os programas do governo mineiro voltados para a Copa do Mundo de 2014, - sobretudo a reforma do Mineirão -, com

previsão de extinção para dezembro de 2014. Em janeiro de 2014, esta Secretaria Extraordinária foi extinta após uma reforma administrativa, e os projetos relacionados à Copa do Mundo passaram a ser executados pela Secretaria de Estado de Turismo e Esportes - SETES. Neste momento a antiga Secretaria SECOPA passou ao status de uma coordenadoria denominada CECOPA.

O projeto estratégico Geração Saúde foi orçado em aproximadamente R\$ 15 milhões ao longo de quatro anos, e o projeto Minas 2016 em aproximadamente R\$ 50 milhões ao longo do mesmo período (ambos os projetos que visavam o desenvolvimento do esporte e lazer no Estado), já o projeto Copa do Mundo de 2014 aprovou um orçamento previsto para o período de 2011 a 2014 que passou de um bilhão de reais. Este dado orçamentário já fornece uma pista da prioridade do direcionamento do orçamento para o esporte e lazer neste período em nosso Estado.

Após participar da elaboração e execução das políticas públicas de esporte e lazer do Estado, entre 2011 e 2019, motivado pelas leituras e desafios do desenvolvimento do esporte no Brasil e em Minas Gerais, com foco no financiamento e execução financeira, escolhi ingressar no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional . EEEFTO da Universidade Federal de Minas Gerais, área de concentração em Estudos do Lazer, com o objetivo de ampliar meus conhecimentos sobre a área para uma boa proposição de políticas públicas de esportes e lazer ao longo dos próximos anos para o Estado de Minas Gerais.

## 1.2 Justificativa do estudo

Ao longo dos últimos anos observamos um crescente interesse nos meios governamental e acadêmico acerca das políticas públicas de esporte e lazer, muito impulsionadas pela realização dos megaeventos esportivos no Brasil. O esporte, na última década, se transformou em uma grande vitrine do Brasil para o Exterior. Muito se investiu para que tal realização fosse possível e a análise do impacto desta realização ainda é um campo fértil para pesquisas.

A produção científica relacionada ao sedimento de megaeventos no país ainda é muito modesta, apesar desta pauta já ter sido incorporada nos

temas de pesquisa, o que tem gerado o crescimento da produção científica sobre a mesma. A produção acadêmica sobre o financiamento das políticas públicas de esporte e lazer, em especial estudos com foco na análise de leis orçamentárias, é ainda pouco explorada, e quase sempre se concentra em dados do governo federal, ficando os estudos de governos subnacionais, em segundo plano.

Neste cenário justifica-se o presente estudo devido à importância de se estudar a dinâmica de financiamento de políticas públicas de esporte e lazer no Brasil, e neste caso particular em Minas Gerais. Nosso estudo se propõe analisar os principais instrumentos que norteiam o planejamento das políticas públicas em nível estadual, tais como os Planos Plurianuais . PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias . LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

O PPA, a LDO e a LOA, no Brasil, estão previstos no artigo 165 da Constituição Federal. Já em Minas Gerais, temos o Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG, a LDO e a LOA previstos no artigo 153 da Constituição do Estado.

O plano plurianual pode ser considerado um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelos diferentes níveis de governo ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo.

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

A cada ano, se realiza uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal . não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas. Sobre esta avaliação é que serão traçadas as bases para a elaboração do orçamento federal, estadual ou municipal anual.

Este orçamento é determinado por meio da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Esta lei tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual. De acordo com o art. 165, § 2º da Constituição Federal, a LDO: compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequenteL orientará a elaboração da LOAL disporá sobre as alterações na legislação tributáriaL estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A iniciativa do projeto da LDO é exclusiva do chefe do Poder Executivo (o Presidente da República, ou o Governador do Estado, ou o Prefeito Municipal). O projeto é então encaminhado à casa do poder legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal) até o dia 15 de abril de cada ano, para aprovação.

A partir da definição da LDO passa-se então à elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. Esta lei é também elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o Orçamento deverá ser votado e aprovado até o final de cada ano pelo Poder Legislativo, mas o projeto de Lei deverá ser enviado à Casa Legislativa até o final do mês de Setembro para a sua análise e aprovação.

Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na Lei, o Poder Executivo emite medida provisória, submetendo-a à aprovação da Casa Legislativa solicitando crédito especiais ou suplementares, ou nos casos especiais, como: guerra, calamidade, comoção internas, dentre outros, emite créditos extraordinários, sem autorização prévia do legislativo, apenas anuência posterior. No caso dos créditos suplementares, estes podem ser solicitados através da própria LOA.

Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo muitas vezes a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para o gasto, abaixo dos limites autorizados pela Casa Legislativa.

São os intitulados Decretos de contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária.

O Orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostos no Plano Plurianual (PPAG), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Orçamentária Anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, Estado ou Município, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, e estatais chamadas de dependentes (deficitárias); o orçamento de investimento das empresas em que a União, o Estado ou Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Cabe destacar que estudos como o proposto por meio desta pesquisa só podem ser realizados devido à criação de projetos de lei que obrigam os poderes a divulgar os dados e garantam ao cidadão comum o acesso a tais informações. Dentre os principais dispositivos destacamos a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 . também conhecida como Lei Capiberibe, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dentre os principais mecanismos de acesso aos dados referente aos gastos públicos na área do esporte e lazer em Minas Gerais destacamos a base de dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e do Portal da ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais), e relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e pela Secretaria de Estado de Esportes de Minas Gerais.

Ao definirmos o escopo desta pesquisa com base nos recursos orçamentários estaduais, estamos nos referindo aos recursos orçamentários que são provenientes do Orçamento Geral do Estado de Minas Gerais, ou seja, esta pesquisa centrará na análise dos recursos definidos por meio das LOAs

para a área do esporte e lazer. Cabe ressaltar que recursos extra orçamentários - recursos adquiridos por meio de incentivos financeiros, concessão de benefícios, auxílios e subvenções sociais e de exonerações tributárias, direcionados para o desenvolvimento do esporte e lazer não serão objeto desta análise.

O período selecionado para a análise desta pesquisa compreende as fases de pré-execução, a execução, e a fase pós-execução, dos dois maiores eventos esportivos mundiais em solo brasileiro (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016). Com isso analisaremos a gestão de quatro governos mineiros, compreendidos entre os anos de 2003 e 2018, e a elaboração e execução de 04 (quatro) ciclos de planejamento plurianual de gestão (PPAG), o que corresponde a um período de 15 (quinze) anos de análise (2004-2018).

Diante do contexto dos megaeventos esportivos e da legislação relativa ao esporte e lazer no país, a análise da proposta orçamentária das políticas públicas de esporte e lazer configura-se como um importante elemento de análise que nos possibilita compreender as prioridades governamentais num determinado contexto histórico, uma vez que os gastos direcionam e modelam as ações governamentais (SALVADOR, 2012a).

### 1.3 Objetivo

O objetivo da presente pesquisa é analisar o financiamento das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais no período compreendido entre os anos de 2003 a 2018 - pré e pós-realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016) e os reflexos destes sedimentos na execução das políticas públicas de esporte e lazer no Estado.

### 1.4 Objetivos específicos

- Informar sobre as políticas públicas de esporte e lazer desenvolvidas no Estado de Minas Gerais, durante o período da pesquisa, com foco no seu financiamento.

- Descrever o impacto do sedimento dos megaeventos esportivos em solo mineiro no orçamento público definido para o período da pesquisa.
- Analisar, a partir da observação da configuração do financiamento e gasto, as demandas prioritárias estabelecidas pelo poder público na área do esporte e lazer no período proposto por esta pesquisa.

### 1.5 Metodologia

Essa pesquisa se caracteriza como um estudo documental. Para Helder (2006, p.1) “[...] a técnica documental vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor”. Para Evangelista (2012, p.59) “[...] as fontes primárias trazem as marcas da sua produção original, de seu tempo de produção, de sua história”. É necessário, então, captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz; Ludke e André (2015, p.45) afirmam que “[...] a análise documental busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse”.

Caracteriza-se como um estudo quantitativo e qualitativo quanto à abordagem do problema. A abordagem quantitativa está presente no levantamento, tratamento e interpretação dos recursos investidos em ações de esporte e lazer pelo governo de Minas Gerais. Para o acesso aos dados referente aos gastos públicos do Governo do Estado de Minas Gerais foram pesquisados os principais mecanismos de acesso aos dados estaduais: Portal da ALMG (Assembleia Legislativa de Minas Gerais), Portal da Transparência de Minas Gerais, relatórios produzidos pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e documentos produzidos pelo governo de Minas.

Em todos os canais de busca de informação foram selecionados os dados referentes aos gastos diretos do governo e da transferência de recursos por ação governamental, nos anos pesquisados (2004-2018), por meio do filtro das ações que possuem funções relacionadas ao esporte e ao lazer, à copa do mundo de 2014 e aos jogos olímpicos e paralímpicos Rio 2016. Após essa etapa, utilizamos recursos estatísticos para tratar os dados coletados que serão apresentados por meio de tabelas e gráficos no capítulo 5.

A abordagem qualitativa está presente na análise e discussão dos resultados encontrados e sua relação com o contexto de sua produção. Para a análise e discussão dos dados propomos utilizar o método de análise de políticas sociais proposto por Boschetti (2009), com atenção para a configuração do financiamento e gasto, em especial, para as fontes de financiamento, magnitude e direção dos gastos.

Quanto à análise das fontes dos recursos, Boschetti (2009) afirma que a partir da identificação das fontes de financiamento é possível compreender a origem dos recursos e identificar quem paga a conta na garantia de políticas sociais. Já a direção dos gastos corresponde à análise da aplicação dos recursos de uma política e/ou programa social, e pode contemplar duas dimensões fundamentais para se conhecer o destino dos recursos públicos: 1) a distribuição dos recursos entre programas, projetos, benefícios e serviços que integram uma política social, o que possibilita analisar o grau de prioridade recebido pelos programas no âmbito da política pública analisada. 2) distribuição federativa/geográfica dos recursos entre Estados e municípios, o que permite identificar as regiões que recebem prioridade e relacionar com as necessidades e índices socioeconômicos locais. É importante identificar os critérios utilizados para essa distribuição dos recursos.

Esta mesma autora nos informa que a partir da análise do montante dos gastos, que corresponde à análise do volume de investimentos nas políticas e/ou programas sociais, podemos verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Para tanto, é fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstre o comportamento dos gastos para efeito de comparação. Nesse aspecto, pode-se observar: 1) comparação entre os recursos aprovados e aqueles efetivamente executados, pois geralmente os recursos aprovados não são totalmente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos programas. 2) os recursos aprovados e não executados, normalmente, voltam para o orçamento dos governos e podem ser realocados para outras ações ou funções, como geração do superávit primário, por exemplo. 3) percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, pois muitas vezes ocorre crescimento nominal, mas o percentual de crescimento é inferior aos índices inflacionários, ou decresce ao longo dos

anos, de modo que ao final de longo período, o valor do recurso aplicado na política e/ou programa social é insuficiente para sua manutenção ou ampliação.

A análise da magnitude dos gastos pode ser enriquecida e clareada com o estabelecimento de comparações e relações: por exemplo, o percentual dos gastos em relação ao orçamento geral, em relação ao PIB, em relação ao gasto com juros, etc.

O nosso estudo foi estruturado em 6 partes. No capítulo 1, o capítulo de introdução, apresentamos os objetivos, justificativa, metodologia e motivações do estudo. Capítulo 2: em que tratamos sobre temas como Estado, governo, sociedade e políticas sociais, buscando entender os papéis dos diferentes entes envolvidos na produção destas políticas. Capítulos 3 e 4, em que apresentamos as políticas de esporte e lazer desenvolvidas em Minas Gerais ao longo de todo o período da pesquisa. Capítulo 5, em que analisamos as políticas desenvolvidas com base na metodologia apresentada, e a conclusão final em que sintetizamos nossas considerações a partir dos dados pesquisados e levantados.

## CAPÍTULO 2: ESTADO, GOVERNO E FEDERALISMO BRASILEIRO

Ao pretendermos escrever uma tese sobre políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais fez-se necessário compreender as relações existentes entre as diferentes esferas de governo para o desenvolvimento desta política. Entender o papel do Estado e dos governos na elaboração, desenvolvimento e extinção de uma política pública e as relações de poder que envolvem estes papéis, especialmente no campo das políticas esportivas, em que o pacto federativo ainda se encontra muito nebuloso ou quase inexistente, nos permitiu analisar de forma mais clara o objeto do nosso estudo. Sabemos que o nosso país e o próprio Estado mineiro são formados por regiões distintas e desiguais, e implementar uma política pública neste ambiente torna-se extremamente desafiador para o poder público.

Para iniciar nosso capítulo gostaríamos de trazer alguns conceitos importantes que facilitarão o nosso diálogo e proporcionarão uma melhor compreensão do tema exposto. Cabe ressaltar que, considerando que nosso estudo não está concentrado em uma área da Ciência Política, não nos aprofundaremos nestas questões e sim daremos subsídios para que o entendimento dos papéis dos entes envolvidos no desenvolvimento de uma política pública possam ser mais bem compreendidos.

Iniciamos pelos conceitos de Estado, governo e sociedade sob a ótica de diferentes autores, clássicos e modernos, que trataram destes temas. O ponto de partida da nossa discussão começa pela definição de Estado trazida por Aristóteles (384. 322 A.C). Para Silva (2009, p. 302) " ... a concepção de Aristóteles acerca da origem do Estado e dos fundamentos do poder político está estreitamente relacionada com seus princípios teórico-metodológicos".

No entendimento de Aristóteles, tudo o que ocorre no universo ocorre em virtude de quatro causas básicas, também conhecidas como as quatro causas de Aristóteles, porque, segundo ele: "nada vem do nada e tudo tem uma finalidade". Para Aristóteles, há quatro causas implicadas na existência de algo, que seriam a explicação do *como* e *por que* cada coisa é o que é. As quatro causas são: causa material (o quê), causa formal (como), causa eficiente (quem) e causa final (por quê) (ARISTÓTELES, 2004).

Só foi possível, na visão de Aristóteles, o surgimento natural do Estado, por que existia a matéria necessária para sua existência, ou seja, existiam homens vivendo juntos em um mesmo território; existiam formas possíveis de organização social ou de governo; existia desejo natural dos homens em viver em sociedade e existia uma finalidade para a existência social, ou seja, a busca da autossuficiência, da felicidade ou do bem comum (SILVA, 2009).

Na teoria política de Aristóteles, o Estado ou a associação política e, com ele, o poder político e a justiça política, é uma decorrência da natural existência humana. Isso significa dizer que, no entendimento de Aristóteles (2004, p. 146 e 222), "[...] o Estado é uma criação da natureza, pois, se foi criado pelo homem, é porque o homem é por natureza um animal político".

Para Aristóteles (2004), o Estado, nada mais seria senão o resultado da evolução das formas primitivas de vida social: família, aldeia, cidade e estado.

Nas palavras de Aristóteles (2004, p. 146), "[...] quando várias aldeias se unem numa única comunidade, grande o bastante para ser autossuficiente (ou para estar perto disso), configura-se a cidade, ou Estado".

No entender de Aristóteles (2004, p. 228), "o Estado não pode ser definido simplesmente como uma comunidade que vive num mesmo lugar e protege seus membros dos malfeitores e promove a troca de bens e serviços". A seu ver, o Estado existe para capacitar todos, famílias e aparentados, a viver bem, ou seja, a ter uma vida plena e satisfatória. Isso só pode ser alcançado quando esses grupos familiares ocupam um único e mesmo território.

Em resumo, para Aristóteles, o Estado é uma associação de homens livres que utiliza o poder político para alcançar a sua finalidade: a promoção da justiça política tendo em vista o bem comum, ou seja, a busca da autossuficiência ou a felicidade da comunidade (ARISTÓTELES, 2004).

Já para Thomas Hobbes (1998), a única função do Estado é manter a paz entre os cidadãos. Cada homem, ao querer possuir o que entende ser necessário para si mesmo, pode entrar em conflito com outro que poderá querer a mesma coisa. Se não houver quem regule, quem organize a convivência humana, o que impera é a lei do mais forte, ou mais astuto. Sempre haverá alguém que poderá colocar em risco a sobrevivência do outro, caso este não consiga se proteger. O Estado surge como necessidade de construção da paz (BREIER, 2008).

O homem, no Estado Hobbesiano, abre mão da sua capacidade de auto conservação e de autodefesa e as delega ao Estado, constituído através de um contrato simbólico, para que este lhes dê segurança, proporcionando uma vida civilizada, sem guerras. O Estado hobbesiano é soberano. Depois de constituído, de formalizado, tem poderes ilimitados de organizar a sociedade.

O contratualismo hobbesiano se apresenta, sob várias perspectivas, como um contraponto à filosofia política Aristotélica tanto na sua compreensão do homem quanto no seu próprio fundamento enquanto discurso filosófico. Segundo Hobbes (1998), a definição do homem como *zoon politikon* (animal político) advém de uma visão muito superficial da natureza humana. Para o filósofo inglês, o homem não é um animal político por natureza, mas precisa ser educado para a vida em sociedade (BREIER, 2008).

Saldanha (1984, p. 48) define o Estado "[...] como coletividade humana, ou sociedade, vivendo organizadamente sobre um território próprio e sob um governo soberano". Trata-se de uma concepção de Estado que pressupõe uma estrutura governamental ou política que, embora varie ao longo do tempo e do espaço, tem como característica básica o poder político, ou seja, o uso da força física como instrumento imprescindível para a obtenção da obediência civil (SALDANHA, 1984).

Aristóteles também foi um dos autores que mais contribuiu para a definição de governo, devido à originalidade de seus conceitos, presentes até os dias atuais. Nas palavras do autor:

Como constituição e governo significam a mesma coisa, e o governo é o poder soberano da cidade, é necessário que esse poder soberano seja exercido por um só ou por poucos ou por muitos. Quando um só, poucos, ou muitos exercem o poder buscando o interesse comum, temos necessariamente as constituições retas; quando exercem, no seu interesse privado, temos desvios (...). Chamamos a *monarquia* ao governo monárquico que se propõe a fazer o bem público; a *aristocracia* ao governo de poucos (...) quando tem por finalidade o bem comum; quando a massa governa visando ao bem público, temos a *politia* (...). As degenerações das formas de governo precedentes são a *tiranía* com respeito ao reino; a *oligarquia* com relação à aristocracia, e a *democracia* no que diz respeito à *politia*. Na verdade, a tirania é o governo monárquico exercido em favor do monarca; a oligarquia visa ao interesse dos ricos; a democracia, ao dos pobres. Mas nenhuma dessas formas mira a utilidade comum. (ARISTÓTELES, 1988, p.1279).

Com base nesses critérios, Aristóteles (1979, 2004) distinguiu duas espécies de governo ou de constituição: governos ou constituições boas ou justas por visarem o bem comum e por aplicarem a justiça distributiva na divisão do poder político - monarquia, aristocracia e politeia - , e governos ou constituições más ou injustas, por visarem o bem de apenas parte da sociedade e não de todos os cidadãos e por não aplicarem a justiça distributiva na divisão do poder político - democracia, oligarquia e tirania.

Em sua teoria política, além de classificar as formas de governo ou de constituição em boas e más, Aristóteles procurou revelar, também, qual é a melhor forma de governo. Como diz o próprio Aristóteles (1979, p. 234), sua intenção era "[...] examinar que espécies de influências preservam ou destroem os Estados . para que pudesse distinguir qual é a melhor constituição, ou seja, qual é a constituição ideal para ser implantada em qualquer associação política". Segundo Morral (1985, p. 66), Cresson (1981, p. 42) e Durant (2000, p. 102) citado por Silva (2009, p. 309),

a melhor constituição, ou seja, a forma de governo mais justa, segundo Aristóteles, é o governo misto: uma mistura de elementos da constituição democrática e da constituição aristocrática. Esse governo misto é, para Aristóteles, um meio termo entre a monarquia e a democracia.

O governo misto seria uma forma de evitar que apenas um homem, ainda que virtuoso, ou que uma maioria, despreparada para o exercício das funções políticas, assumisse o poder supremo. Com o governo misto, os altos cargos do poder executivo ficariam reservados para a aristocracia e seria garantida a participação dos demais cidadãos, pelo menos nas decisões legislativas e judiciárias por meio da representação política. No entanto, reconhecendo que nos diversos Estados ou associações políticas os cidadãos têm níveis muito diferenciados de virtudes políticas, Aristóteles considera que, na realidade, a melhor constituição seria aquela que expressa os costumes dos povos (SILVA, 2009).

Para Freitas *et al.* (2019, p. 381) " o critério para distinguir as formas boas das más consiste, sobretudo, no interesse comum e no interesse pessoal". Nesse sentido, as formas boas são aquelas em que os governantes

visam ao interesse comum; as formas más são aquelas em que os governantes têm em vista o interesse próprio.

Bobbio (2001) enaltece a extraordinária originalidade e fecundidade das categorias da classificação das formas de governo elaboradas pelos antigos gregos, particularmente pelo viés da visão política de Aristóteles e Políbio, cujas ideias chegaram quase que intactas até a contemporaneidade, inclusive, no que diz respeito aos termos adotados na remota filosofia grega, tais como monarquia, oligarquia, aristocracia, democracia, tirania, autocracia etc.

Não há obra política clássica que não trate das formas de governo e não há autor clássico que não faça, ainda que indiretamente, referência aos autores gregos, em particular Aristóteles, por meio da sua obra *Política*, ao tratar das formas de governo (BOBBIO, 2001, p. 4).

Para finalizar este primeiro tópico, em que trouxemos algumas conceituações que serão importantes ao longo do estudo, vamos tratar do conceito de sociedade. Sobre a origem da sociedade, a teoria mais aceita é a da sociedade natural, que diz que a sociedade é fruto da própria natureza humana. Em contraposição a esta teoria, existe a teoria contratualista, que diz que a sociedade é simples fruto de escolha entre os seres humanos que coabitavam determinado espaço geográfico e em determinada época.

Aristóteles foi o primeiro filósofo a definir o homem como *zoon politikon* (animal político). Partindo dessa definição, o filósofo grego afirmara que o homem, na medida em que é um animal político, está de tal modo determinado pela natureza a viver em sociedade, e aquele que foge a essa determinação, isto é, que vive apartado da vida social, não pode ser considerado senão um animal selvagem ou um deus. Desse modo, se o homem só pode realizar-se enquanto tal no interior da pólis, então a pólis . para a qual os homens são dirigidos por natureza . evidencia o próprio ser do homem (SALDANHA, 2017).

Tomás de Aquino (1225-1274) também afirmou . ou melhor, reafirmou . que o homem é um animal político e que, por esta razão, é determinado pela própria natureza à associação com os seus iguais. Aceitando essa concepção Aristotélica, o filósofo dá um passo adiante e especifica os casos em que tal tendência natural à sociedade pode ser negada, são elas: quando um homem virtuoso vive solitariamente em comunhão com a própria divindade, nos casos

de anomalia mental, e nos casos de acidentes excepcionais (como um naufrágio ou o perder-se em uma floresta) que obrigam um indivíduo à vida em isolamento. Excluídas tais possibilidades, a vida do homem é, segundo Tomás de Aquino, uma vida necessariamente social (SALDANHA, 2017).

No tocante à compreensão de tais filósofos sobre a origem da sociedade, Hobbes declara:

[...] a maior parte daqueles que escreveram alguma coisa a propósito das repúblicas ou supõe, ou nos pede ou requer que acreditemos que o homem é uma criatura que nasce apta para a sociedade. Os gregos chamam-no *zoon politikon*, e sobre este alicerce eles erigem a doutrina da sociedade civil..." (HOBBS, 1998, p. 25).

Thomas Hobbes se opôs à teoria naturalista e defendeu sua própria tese de que a sociedade nasce de um contrato social simbólico. Hobbes foi, segundo Dallari (1989), o primeiro a sistematizar doutrinariamente o contratualismo como oposição ao pensamento antigo.

A doutrina contratualista conheceu notáveis adeptos entre os filósofos, tais como John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755) e J.-J. Rousseau (1712-1778), cada qual apresentando sob um aspecto diverso o fundamento contratual que origina a sociedade, mas todos partindo de um pressuposto comum, a saber,

[...] a negativa do impulso associativo natural, com a afirmação de que só a vontade humana justifica a existência da sociedade+ (DALLARI, 1989, p.9).

Conforme os filósofos denominados contratualistas, o signo do acordo dessa vontade humana que justifica a existência da sociedade é a celebração de um contrato não escrito que suplanta o estado de natureza e instaura a sociedade civil.

No entanto, é preciso destacar que, embora seja um contratualista, Hobbes (1998) não nega a possibilidade de a natureza impelir os homens a se reunirem, porém não admite que os homens sejam naturalmente orientados à sociedade, pois que esta não se afigura uma mera reunião de pessoas. Ademais, ainda que desejassem por natureza a sociedade, disso não se seguiria que os homens já nascessem aptos para nela ingressar, pois uma

coisa é desejar, outra coisa é termos capacidade para aquilo que desejamos+ (HOBBS, 1998, p. 359).

## 2.1 O federalismo Brasileiro: do império à redemocratização

Estudos sobre o federalismo existem desde sociedades políticas antigas, contudo, a institucionalização do estado federal somente veio com a federação norte-americana, que exerceu enorme influência nos modelos europeus e latino-americanos, não sendo, contudo, copiado à risca por nenhum outro país (SANTOS e ANDRADE, 2012). Segundo Riker (1975, p. 101),

Federalismo é uma organização política em que as atividades de governo são divididas entre governos regionais e um governo central, de maneira que cada tipo de governo tome as decisões finais em algumas atividades.

Portanto, para Riker (1975), considerado um dos principais teóricos sobre o tema, as instituições essenciais para a configuração do federalismo são o governo da federação e os governos das unidades federadas, desde que ambas as esferas governem simultaneamente o mesmo território e o mesmo povo, e sejam dotadas de autoridade suficiente para tomarem decisões independentemente uma da outra em matérias determinadas. O autor defende que o federalismo é um fenômeno político e a questão central da teoria é identificar como as instituições moldam a competição política e criam incentivos para que as elites políticas apoiem ou rejeitem o federalismo.

Para Hesse (1998), devemos entender o federalismo como um princípio político fundamental, que tem como objetivo unificar totalidades políticas diferenciadas em um conjunto de regras comuns, postas de modo a efetivar uma colaboração comum entre seus componentes.

Segundo (SOARES, 2013), o federalismo é a forma de organização do poder político de um Estado nacional que apresenta autonomia territorial, sendo que os entes governamentais apresentam:

[...] poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma

parte delimitada do território nacional com seus habitantes (SOARES, 2013, p. 3).

Celina Souza, citando Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn (2001) e Bednar (2005), definiu,

[...] que o federalismo é uma divisão de autoridade soberana entre níveis de governo que torna estável e crível as estruturas de governo descentralizadas (SOUZA, 2008, p.31).

Segundo a autora, para que os termos da barganha federativa não sejam infringidos, tanto pela esfera nacional quanto pelas esferas subnacionais, na busca pelo aumento de seu poder relativo, fez-se necessário, impor algumas regras para que o pacto fosse respeitado: um sistema de separação formal de poderes; alguns requisitos para a aprovação de legislação, tais como votação bicameral e veto presidencial; um sistema eleitoral que limite a coligação de partidos políticos; e uma corte constitucional independente (SOUZA, 2008).

Souza conclui que,

[...] há, na literatura, inúmeras definições de federalismo, assim como um leque considerável de características de um sistema federativo e de suas variáveis mais relevantes" (SOUZA, 2008, p. 29).

Para a autora, esta existência de várias linhas teóricas pode ser explicada, em parte, pelo fato de o federalismo, enquanto forma de governo, ter sido adotado antes de uma formulação teórica acabada, ou seja, quando da sua primeira institucionalização formal na Constituição norte-americana, o sistema ainda não tinha um corpo teórico claro e específico. Além disso, diferentemente de outras teorias sobre o mundo político e social, não há, em relação ao federalismo, quaisquer teorias ~~primitivas~~, a partir das quais outras vão sendo criadas como produto do diálogo entre teorias ou testes empíricos (SOUZA, 2008).

Algumas teorias tratam o federalismo como um sistema ~~ideal~~ quando comparado a sistemas unitários, enquanto outras o veem como um mal necessário. Ainda do ponto de vista normativo, algumas teorias tratam o federalismo como produtor de eficiência econômica enquanto outras como de

eficiência democrática. Por fim, há teorias que veem o federalismo como uma instituição que estimula a competição, e outras que estimula a cooperação (SOUZA, 2008).

Para entendermos melhor o nosso Federalismo, buscamos o desenho constitucional construído no país nas diferentes épocas, procurando entender como o federalismo brasileiro funcionou frente aos dispositivos constitucionais que a ele foram aplicados.

Riker (1975), alerta que, para entendermos o funcionamento dos sistemas federais, não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas sim as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico.

Mas concordamos com Souza (2005), que mesmo ciente de que a estrutura constitucional não prediz, por si só, o impacto causal das instituições federais ou a dinâmica política interna das federações, a descrição e a análise da estrutura constitucional pode ajudar-nos a compreender melhor como o federalismo opera, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma história constitucional complexa e onde o federalismo sempre assumiu realce nos dispositivos constitucionais.

Para Santos e Andrade (2012), a Constituição é a base, onde há de se edificar a construção federativa. Somente ela pode delimitar as esferas de ambas as sociedades inseridas uma na outra, sem, contudo perder a união e a harmonia. Cada Estado-membro, conforme o princípio federativo tem sua parcela dos três poderes: legislativo, executivo, e judiciário, igualmente ao Estado Federal, somente em proporção relativa ao seu território. Sendo assim, pode-se dizer que cabe à Constituição definir a forma como estará distribuída a soberania em dado território.

Ao longo da história do Brasil foram promulgadas 7 (sete) constituições, que dataram desde o Brasil Império até os dias atuais. Destas, quatro foram promulgadas por Assembleias Constituintes, duas foram impostas - uma por D. Pedro I e outra por Getúlio Vargas - e uma aprovada pelo Congresso por exigência do regime militar. Conforme Souza (2005), durante a vigência das sete constituições, as regras relativas ao federalismo fizeram parte integrante do corpo constitucional . daí a importância de se estudar o federalismo brasileiro associando-o ao tema do constitucionalismo.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, foi a primeira constituição republicana de nosso país e também a primeira a afirmar o Brasil como Estado Federal. No entanto, os debates sobre a concentração de poder decisório, atribuições e rendas no governo central e sobre a necessidade de autonomia provincial, fervilharam durante todo o Império e influenciaram a passagem de um Estado unitário para uma federação (COSTA, 2015).

Com isso, temos vigente no Brasil, há mais de um século, a forma federativa de divisão territorial de governo. Mas ao longo desse tempo, o país passou por diversas modificações em seus contextos políticos, administrativos e legais, que influenciaram de forma direta no modelo federativo empregado a cada época.

Apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, existe um consenso de que essa instituição tem duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental. Embora outros fatores e instituições também sejam objeto de análise sob a ótica do federalismo, tais como as dinâmicas da economia política, da competição partidária e da chamada cultura política, as manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise não apenas de sua aplicação prática, mas também do ponto de vista das constituições (SOUZA, 2005).

### **2.1.1 Um breve histórico das Constituições Federais Brasileiras**

Conforme apontado anteriormente, trilharemos o caminho defendido por Souza (2005), buscando um melhor entendimento sobre o federalismo brasileiro à luz dos textos constitucionais promulgados em diferentes épocas da história do nosso país.

[...] Isso porque as constituições refletiram as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo da nossa história" (SOUZA, 2005, p. 107).

A primeira constituição foi promulgada em 1824, durante o Brasil Império, por D. Pedro I, que após a dissolução da Assembleia Constituinte em

1823 impôs seu próprio projeto de Brasil, que veio a se tornar a primeira Constituição do país. Essa foi a Constituição com duração mais longa na história do país, num total de 65 anos, e vigorou até a proclamação da república em 1889.

O texto continha 179 artigos, e a principal medida foi o fortalecimento do poder do imperador, com a criação do poder moderador, que estava acima dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Desta forma as províncias passaram a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador e as eleições eram indiretas e censitárias.

Para Souza (2005), embora as províncias não contassem com autonomia política formal ou informal, essa nomeação pode ser vista como um primeiro passo no sentido da abertura para uma futura federação.

O arranjo imperial ofereceu o alicerce sobre o qual se ancorou o pacto da Constituição de 1891. O fortalecimento das oligarquias regionais e a crise do final do império deram força às reivindicações federalistas, amadurecidas durante o Império. No plano econômico, as pressões regionais buscaram ganhos tributários e, no plano político, a autonomia dos estados (LOPREATO, 2020).

Durante o Brasil República foram promulgadas duas Constituições. A primeira, em 24 de fevereiro de 1891, em um contexto marcado por mudanças significativas no sistema político e econômico do país, em que o marechal Deodoro da Fonseca, proclamador da República e chefe do governo provisório, instituiu uma comissão para elaborar um projeto a ser apresentado e aprovado pela futura Assembleia Constituinte. O projeto aprovado vigorou como Constituição Provisória da República até as conclusões da Constituinte.

As principais inovações dessa nova Constituição foram a instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo, o estabelecimento da independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a criação do sufrágio com menos restrições (mendigos e analfabetos ainda eram impedidos de votar), e o fim do status de religião oficial dado ao catolicismo.

Por essa Constituição, recursos públicos foram canalizados para alguns poucos Estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de recursos em poucos Estados e

escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada (SOUZA, 2005, p. 107).

Para Lopreato (2020), os governos estaduais, mesmo em momentos de centralização do poder no governo central, mantiveram a capacidade de ditar o caráter regional da dinâmica do arranjo federativo, baseada no potencial tributário e de gasto público e no controle do modelo de articulação com os governos locais.

O canal por onde transitavam os entendimentos mudou e o poder local ganhou força, graças aos governadores e às medidas constitucionais atribuindo aos estados a liberdade de serem regidos por sua própria constituição e leis, desde que respeitados os princípios constitucionais da União. O poder estadual certamente cresceu com a República. Todavia, o novo formato, embora tenha interferido no peso relativo das esferas de governo, mostrou ser mais uma adaptação do que propriamente o abandono dos elementos constitutivos do modelo de articulação anterior (LOPREATO, 2020, p. 7).

A distribuição dos recursos tributários em 1891 também se assemelhou ao modelo adotado no Império, visando preservar o poder e a atuação da União, com a justificativa de resguardar a unidade territorial e as políticas nacionais (LOPREATO, 2020).

A segunda Constituição do Brasil República (e terceira Constituição Brasileira), foi promulgada em 16 de julho de 1934, pelo Presidente Getúlio Vargas, após o golpe de 1930.

A Constituição de 1934, escrita como resultado do golpe de 1930, introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam por eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual (SOUZA, 2005, p. 108).

A quarta Constituição foi promulgada em 10 de novembro de 1937, no Estado Novo, pelo Presidente Getúlio Vargas. Após revogar a Constituição de 1934, de dissolver o Congresso Nacional e as Assembleias Estaduais e substituir governadores eleitos por interventores, o Presidente outorgou a

Constituição do Estado Novo, que concentrava ainda mais poder em suas mãos, além de suprimir os partidos políticos da época.

Esta carta Constitucional trazia como principais medidas a supressão da liberdade partidária e de imprensa, a anulação da independência dos poderes Legislativo e Judiciário, eleição indireta para Presidente da República e instituição da pena de morte.

Nesse período, os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, e a medida mais importante foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados.

Ao negar aos governos estaduais o direito de decidir sobre um dos mais importantes aspectos de sua vida econômica, ou seja, a definição das regras de trocas de mercadorias, Vargas pavimentou o caminho para a industrialização. Os desequilíbrios financeiros entre os estados não só persistiram mas aumentaram: em 1945, três estados concentravam mais de 70% das receitas estaduais (MAHAR, 1976, p. 415).

Na era Vargas, um novo arranjo federativo pode ser visto em que o poder de regulação se concentrou na esfera federal. A Revolução de 1930 e a crise da economia cafeeira deram condições ao centro, aproveitando o momento de dificuldade das forças estaduais, de usar o cacife político para ampliar a capacidade de atuação federal em dar respostas às demandas da própria crise e alavancar um programa de desenvolvimento econômico e social (LOPREATO, 2020). Para Lopreato (2020, p. 11)

A regulação das finanças públicas, mesmo com restrições ao manejo do sistema tributário, preocupou-se mais em racionalizar a prática tributária do que propriamente reduzir o poder fiscal dos entes subnacionais. Os sistemas tributários nas constituições de 1934 e de 1937 não alteraram significativamente a distribuição de 1891. A estrutura do modelo adotado tratou de se adequar às condições do pós crise mundial.

Em 1945, o Presidente Vargas foi deposto, após grande reação popular e das Forças Armadas, entregando o poder para o então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares. Ao fim de 1945, as eleições realizadas para a Presidência da República deram vitória ao general Eurico

Gaspar Dutra, empossado em 31 de outubro de 1946, que governou o país por decretos-lei, enquanto uma nova Constituição era elaborada.

Essa nova Constituição (quinta) foi promulgada em 18 de setembro de 1946, marcando a volta ao regime democrático e o fim do Estado Novo. Reestabeleceu direitos individuais e a liberdade de expressão e partidária, decretou o fim da pena de morte, trouxe de volta o equilíbrio entre os poderes, reestabelecendo a independência do Executivo, Legislativo e Judiciário, além de dar autonomia a estados e municípios.

A queda de Vargas alterou a composição política e institucional vigente e deu lugar à volta da democracia, com a retomada do Congresso Nacional e das eleições dos governadores. A Constituição de 1946 não buscou reconfigurar as relações federativas nem alterar elementos constitutivos da federação. O sistema tributário não sofreu mudanças substantivas. A distribuição de tributos permaneceu praticamente a mesma e os estados preservaram a autonomia de manejar os instrumentos de política tributária e fiscal (LOPREATO, 2020).

O texto constitucional introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para as municipais, excluídos os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita, mas o critério de transferência não continha nenhum mecanismo de equalização fiscal, dado que consistia em dividir o montante a ser transferido pelo número de municípios existentes (REZENDE, 1976, p. 238).

O texto constitucional também tratou dos desequilíbrios horizontais, por meio da destinação de recursos federais para as regiões economicamente mais pobres do país, mas devido ao aumento do número de municípios, da inflação, e do crescimento das atividades federais, o resultado foi mais modesto do que o planejado (MAHAR, 1976).

A volta do regime democrático recolocou os governadores como representantes dos interesses locais e alterou os canais de negociação, mas deixou intacto o modelo federal de manter a interlocução e negociar acordos e verbas em troca de apoios.

Além disso, o papel dos municípios no arranjo federativo, apesar deles obterem alguns ganhos no retorno à democracia, não se alterou substancialmente. A CF46 garantiu autonomia na eleição de prefeitos e vereadores, liberdade de decretar, arrecadar e aplicar o valor dos tributos de

sua competência, bem como de organizar os serviços locais (LOPREATO, 2020).

O golpe militar de 1964 marcou uma nova fase do federalismo brasileiro, com a alteração do regime político e com maior concentração de poder decisório no governo central, por meio da instituição de eleições indiretas no país e da nomeação de governadores e prefeitos das capitais.

Para Lopreato (2020), estas condições, por si só, não foram suficientes para marcar esta nova fase do federalismo. Segundo o autor, a redistribuição dos recursos tributários e o domínio de fontes financeiras, a alteração das relações do governo federal com os governos subnacionais, a reconfiguração das relações entre as estatais federais e as suas congêneres estaduais e a imposição de regras de conduta aos governos subnacionais, também contribuíram nesta nova redefinição.

Foi neste contexto que a nossa sexta Constituição foi promulgada em 24 de janeiro de 1967. Essa Constituição adotou a eleição indireta para presidente da República e foi emendada por sucessivas expedições de Atos Institucionais (AIs), que serviram de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extra constitucionais. De 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais. Durante este período, prevaleceu o autoritarismo e a caça aos inimigos internos contrários ao regime. O Congresso Nacional foi mantido, mas vivia sob o controle do Executivo.

Essa nova Constituição, após a reforma tributária de 1966, centralizou na esfera federal ainda mais poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições, o que não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais, que atuaram como grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar as coalizões necessárias à sua longa sobrevivência (SOUZA, 2005).

[...] Apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita. No regime militar, as esferas subnacionais também recebiam as chamadas transferências

negociadas, que cresceram significativamente no período. (SOUZA, 2005, p 109).

A concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal, por meio da concentração tributária neste nível de governo, promoveu uma melhoria na posição financeira dos municípios, mas fez com que os estados perdessem participação na divisão dos recursos e se tornassem mais dependentes da relação com a esfera federal, perdendo o protagonismo conquistado na fase anterior, modificando de forma significativa as relações intergovernamentais.

Para Souza (2005), a dependência política e financeira e de políticas públicas dos entes subnacionais frente ao governo central foi vista como um rompimento do regime federativo e da federação, dando contornos ao Brasil mais como um Estado Unitário do que como uma Federação.

A União, embora tenha sempre ocupado posição de destaque no controle da política econômica e da estratégia de desenvolvimento, em nenhum outro momento teve à disposição massa de recursos, mecanismos de financiamento e domínio de parcela das despesas correntes e de capital, tão relevantes (LOPREATO, 2020, p. 19).

Em 5 de outubro de 1988, após 3 anos de elaboração pela Assembleia Nacional Constituinte, nossa sétima e atual Constituição foi promulgada. O novo texto constitucional ampliou liberdades civis, direitos e garantias individuais. Concedeu o direito ao voto aos analfabetos e aos jovens acima de 16 anos, estabeleceu novos direitos trabalhistas, garantiu o direito à greve e à liberdade sindical e instituiu o fim da censura. Marcou o fim de um regime totalitário e o processo de redemocratização do país. Conforme Souza (2005, p 109),

[...] a redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a restauração do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição.

Mas para entendermos em que cenário se elaborou nosso atual texto constitucional, em que este novo pacto federativo foi delineado, voltaremos alguns anos para compreender o que motivou e como se deu esta construção.

Com o fim da ditadura militar, motivada especialmente pela crise econômica, pelo confronto com a igreja católica, sindicatos, imprensa, partidos políticos que culminou com a campanha das "diretas já", e com a eleição, em janeiro de 1985, de Tancredo Neves para presidente do Brasil (que apesar de eleito não chegou a tomar posse do cargo, pois faleceu em 21 de abril do mesmo ano) o país começava a escrever um novo capítulo da sua história, marcado pela retomada de direitos tomados pela ditadura que vigorava até então.

Com a morte do presidente eleito, seu vice, José Sarney, assumiu a Presidência da República em um ambiente de grande desconfiança, devido às suas antigas filiações partidárias, deixando dúvidas se o mesmo cumpriria o que fora pactuado pela aliança democrática anteriormente formada e se daria prosseguimento ao processo de redemocratização do país, até então almejado.

Já em maio de 1985, por meio da Emenda Constitucional nº 25, o presidente legalizou todos os partidos políticos, estabeleceu o voto direto para todos os cargos eletivos e estendeu o direito de voto aos analfabetos. Mais adiante determinou a formação da Assembleia Nacional Constituinte que elaboraria a nova Constituição do Brasil.

A construção de um marco constitucional renovado era tida como um recomeço para a história política do país, pois conjugaria valores democráticos a um arcabouço institucional consistente e sustentável (LESSA, 2008, p.380).

Para Souza (1997), o pacto selado pela Aliança Democrática, enfatizava a necessidade de fortalecer a federação, promovendo a autonomia política e financeira dos entes federativos. Porém, neste novo pacto federativo, ainda não estavam claros os papéis de cada ente federado, em especial do governo federal, que antes detinha uma maior centralidade política e financeira e que agora passaria a dividir este papel com estados e municípios.

A CF88 deu os passos iniciais da revisão do pacto federativo. Os constituintes alteraram alguns pontos da ordem anterior. Primeiro levou à proibição de a União intervir nos tributos dos governos subnacionais e de condicionar as transferências de recursos constitucionais, além de elevar a participação dos entes subnacionais

na receita tributária, segundo, ocorreu a expansão da oferta de direitos sociais, e, finalmente, as indicações de descentralização de gastos com saúde e educação (LOPREATO, 2020, p. 24).

Tais mudanças buscaram promover um reequilíbrio nas relações dos entes federativos, mas não foram capazes de criar um novo desenho institucional, com uma definição clara dos papéis e das responsabilidades de cada esfera de governo na gestão compartilhada das políticas sociais.

A nova configuração federativa sustentou-se em três pilares básicos: i) a descentralização das políticas públicas; ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle sobre as estruturas dos programas de gastos e do modo dos entes subnacionais executarem as próprias políticas e iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios (LOPREATO, 2020, p. 24).

A centralização vivida durante o regime militar deu lugar a uma descentralização das políticas públicas aos governos subnacionais, em especial aos municípios. Apesar da descentralização da gestão das políticas ter ocorrido, não foi acompanhada da transferência de poder de decisão, pois o governo central ainda definia os rumos dessa relação, ditando os programas a serem priorizados, as normas, a forma de aplicação dos recursos, restando aos estados e municípios o cumprimento das ordens ditadas pela União.

Neste novo arranjo federativo, mudou a disposição de estados e municípios. Os municípios ganharam dimensão inusitada e os prefeitos se reposicionaram no jogo político. A perda de capacidade de atuação estadual eliminou parte das relações econômicas e políticas, entre governadores e prefeitos, enquanto se estreitaram os vínculos diretos dos municípios com o centro. O poder local, insuflado pelas decisões da CF88 de municipalizar saúde e educação e pela crescente participação na receita final disponível, além do apoio de associações de cunho nacional, ampliou o seu peso político e o papel de executores de políticas públicas, apesar de a atuação ter autonomia limitada pelas regras emanadas do centro (LOPREATO, 2020, p. 28).

Como já observara a professora Celina Souza (1997, p.132),

[...] a atmosfera favorável à descentralização não deu azo a um real esclarecimento sobre o que deveria ser descentralizado". Assim, o mesmo texto que descentralizou a federação no aspecto financeiro, parecia mantê-la centralizada nos aspectos políticos e administrativos.

### **2.1.2 Federalismo e políticas sociais no Brasil no pós 1988**

O atual texto constitucional determina a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, no desenvolvimento de políticas sociais nas diferentes áreas tais como educação, saúde, segurança, assistência social, esporte, dentre outras. Com a descentralização das receitas e das competências no desenvolvimento das políticas sociais, o governo federal tem obrigado os estados e municípios, a assumirem o protagonismo no desenvolvimento destas políticas, fazendo com que estes assumam cada vez mais gastos públicos em políticas sociais.

No início dos anos 90, todas as atividades relacionadas à gestão das principais políticas sociais estavam sob a égide do governo federal. Já no final desta mesma década, um novo desenho institucional, mais descentralizado, pode ser visto no Sistema Brasileiro de Proteção Social (ARRETICHE, 1999).

Para Arretche (1999), esta descentralização impactou de forma diferente as várias políticas e regiões do Estado Brasileiro. Enquanto a alocação dos recursos do FGTS e a merenda escolar estavam totalmente descentralizadas no país, áreas como a da saúde e assistência social alcançaram níveis de descentralização muito mais modestos.

A autora chama a atenção para as características do nosso país, marcado por grandes desigualdades econômicas, políticas e sociais. Nesse contexto, cada região do país, com distintas capacidades fiscal e administrativa, conquistaram diferentes níveis de autonomia na gestão destas políticas.

Outro fator que contribuiu para uma descentralização de execução de políticas sociais em níveis diferenciados nas diferentes regiões do país, foi a autonomia política conquistada por estados e municípios no novo arranjo institucional pós CF88. Neste novo contexto, coube ao governo federal, interessado em compartilhar a gestão de políticas sociais, buscar as melhores estratégias de convencimento para conseguir a adesão dos governos locais. Para Arretche (1999, p.112)

[...] nas condições brasileiras, não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Constituição de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente.

A implantação de programas e ações por estados e municípios, não nos permite afirmar que houve, de fato, transferência do poder decisório do governo federal para esta implantação. Em alguns casos, estados e municípios figuram praticamente como executores de políticas formuladas no âmbito da União. Ou seja, a atuação dos governos subnacionais volta-se ao objetivo primordial de elaborar projetos de requisição de recursos ao governo federal, seguindo as diretrizes e cumprindo as exigências definidas pelos planos, programas, legislações e regulações federais (COSTA, 2015).

Para Arretche (2004), o federalismo tornou mais difícil a coordenação dos objetivos das políticas, gerando sobreposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo.

Em matéria de assistência social, nos locais onde se empreendeu a municipalização dos serviços, os governos federal e estaduais atuam essencialmente como repassadores de recursos aos governos municipais.

São os municípios que se revestem de efetivo poder decisório sobre o setor e articulam as relações com entidades não governamentais prestadoras de serviços (ALMEIDA, 2005, p.185).

Na área da saúde, enquanto (ARRETCHE, 1999) destaca a flexibilidade do programa de municipalização, permitindo que o município escolha a maneira pela qual se habilitará ao programa e adeque as responsabilidades assumidas às capacidades da administração local, a cientista política Maria Hermínia Tavares de Almeida (2005, p.185) argumenta que

[...] é o governo federal quem controla o poder decisório, eis que define não só a destinação dos recursos transferidos, como também os formatos possíveis de cooperação, resultando em que o governo municipal não seja realmente livre em sua escolha.

Na área educacional, também se destacam interpretações opostas quanto ao grau de autonomia de estados e municípios. Alguns autores, como Almeida (2005), defendem que estados e municípios desenvolveram políticas educacionais próprias, com o suporte de recursos de seus orçamentos. Mas para outros autores, como Souza e Faria (2004), o poder de decisão na área educacional ainda se encontra centralizado no governo federal, o que contradiz a proposta do estabelecimento de novas relações intergovernamentais entre os entes federados, propostos pela Constituição e legislação educacional vigente.

[...] em grande medida, essa divisão, caracterizada pela dicotomia entre o planejar e o executar, entre o decidir e o gerir, entre o dizer e o fazer, se apresenta como expressão mesma do velho federalismo brasileiro, pois, fiel às tradições da cultura política do país, não logra transitar da letra jurídica das propostas às práticas político-institucionais que, em essência, a refletem+ (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

Na área esportiva, o atual texto constitucional não promoveu mudanças em relação à definição de competências de cada ente federado na execução desta política. O texto define a obrigação de garantia ao acesso a práticas esportivas e ao lazer e indica as prioridades de financiamento, mas não delinea nenhuma forma de atuação conjunta dos entes federados no desenvolvimento desta política.

Com isso, a união, os estados e os municípios passaram a elaborar e financiar suas próprias políticas esportivas, mantendo alguma relação intergovernamental, tecida por meio de parcerias ou por financiamentos conjuntos, em que a via política se tornou a mais determinante na definição dos rumos desta política setorial, nas diferentes esferas.

Como já dito anteriormente, nesse novo pacto federativo, houve uma concentração de recursos financeiros na esfera federal, mesmo com a descentralização da arrecadação. Com o aumento dos gastos com as políticas sociais pelos estados e municípios, cada vez mais o esporte e o lazer foi se tornando uma política de terceira ordem, uma vez que as despesas com áreas como a educação e saúde (devido à criação de mínimos constitucionais), ao lado de outras políticas priorizadas como segurança pública e assistência social, passaram a sufocar o desenvolvimento/investimento de outras políticas,

tais como, esporte, cultura, turismo, meio ambiente, em que poucos recursos são direcionados para o seu desenvolvimento.

Para além do investimento público, outro problema enfrentado pela área, é a falta de um Sistema Brasileiro do Desporto . SBD efetivo, para além das determinações da lei 9.615/98 (Lei Pelé), conforme seu artigo 4. Segundo o dispositivo, o sistema brasileiro do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva, teriam como objetivo garantir a prática desportiva regular e melhorar o padrão de qualidade desta prática.

Como cada Estado e o Distrito Federal deveriam constituir os seus próprios sistemas, e aos municípios fora facultada esta constituição, o que vimos é que muitos destes entes sequer elaboraram seu sistema desportivo, fazendo com que o sistema brasileiro de desporto não se concretizasse na prática, ao passo que os sistemas subnacionais eram partes integrantes do sistema nacional.

A demanda por um Sistema Nacional do Esporte e Lazer (leia-se Sistema Brasileiro do Desporto, conforme apontado acima), esteve presente desde a I Conferência Nacional do Esporte . CNE, em 2004, tendo sido sua principal deliberação (CASTELAN, 2011). Conforme o documento final da conferência, este sistema seria construído numa perspectiva de

[...] unificar a ação do conjunto dos atores compreendidos no segmento do esporte e do lazer em todo o território nacional+ (BRASIL, 2004, p. 15).

Já em 2006, na II CNE, a construção deste sistema voltou a ser tema da conferência, em que as discussões apontaram para um regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo, com ênfase na municipalização, com vistas a consolidar o esporte e o lazer como direitos sociais, conforme determinado pela CF (BRASIL, 2006a).

Contudo, o sistema não saiu do papel, e somente em 2015 voltou a ser pautado dentro do Ministério do Esporte, órgão responsável por esta criação, com a constituição de um grupo de trabalho para discutir uma proposta de Lei

de Diretrizes e Bases do Sistema Nacional do Esporte, que até a finalização deste estudo, ainda não tinha sido aprovada.

Segundo o site do Ministério do Esporte, no ano de 2015, pré sediado dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016,

[...] o sistema estava sendo construído e seria implementado por meio de Lei de Diretrizes e Bases, que definiria a estrutura e o funcionamento do esporte no Brasil, em que seriam caracterizados os níveis de atendimento, os serviços a serem ofertados e os responsáveis pela execução das diretrizes, seja em âmbito das entidades públicas - União, Estados e Municípios -, seja em colaboração com as entidades privadas. Ainda segundo o Ministério do Esporte, esta lei disciplinaria também as questões do financiamento do esporte, dos mecanismos de controle e participação social, bem como a política de recursos humanos e formação continuada dos integrantes do SND (BRASIL, 2015).

Para além da criação de um sistema desportivo, outro grande problema a ser solucionado pela área, e conforme apontado pelo TCU, por meio do Acórdão 1785 de 2015, é a falta de uma estratégia para esta política. Segundo o documento, não existe no país um Plano Nacional do Desporto (PND), direcionador das ações dos integrantes do Sistema Brasileiro do Desporto, cuja proposição é de responsabilidade do ME, que também não possui um plano estratégico para direcionar a sua atuação.

O acórdão conclui que o PND poderia ser o instrumento para que o esporte se tornasse uma política de Estado. Com o plano, poderia ser garantida a continuidade das políticas de esporte e lazer em longo prazo, fazendo com que as ações dos diferentes entes da federação fossem coordenadas e convergentes, proporcionando um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

A Lei 9.615/98, em seu artigo 13, definiu a criação e a finalidade de outro sistema da área esportiva, o Sistema Nacional do Desporto - SND, que diferente do Sistema Brasileiro do Desporto - SBD, teria a finalidade de promover e aprimorar as práticas desportivas de rendimento.

O TCU, por meio do já citado Acórdão 1785, apresentou um levantamento que teve por objetivo compreender o funcionamento do Sistema Nacional do Desporto (SND). Segundo o Tribunal, apesar de ter sido constatada a evolução no Sistema Nacional do Desporto, especialmente em termos de legislação e de montante de recursos aplicados, ainda há um longo

caminho a percorrer para que se consolide, de fato, um sistema esportivo brasileiro. Destacou ainda que apesar do SND ser um sistema privado, verificou-se sua dependência, em grande monta, de recursos públicos, inclusive para manutenção das entidades que o compõe (COB, CPB, Confederações Esportivas).

Aqui vemos uma predominância do esporte de rendimento frente às outras dimensões do esporte. Enquanto em 2015, estávamos tentando estruturar um sistema brasileiro desportivo que viesse a garantir a prática desportiva regular para a população brasileira, envolvendo os diferentes níveis de governo, o esporte de rendimento, em alguma medida, já possuía um sistema desportivo em funcionamento, conforme determinado pela lei Pelé, e apontado pelo TCU, o SND. Isso pode ter ocorrido devido a este sistema ser composto por entidades privadas, muito dependentes do financiamento público, o que poderia facilitar esta articulação e garantir minimamente este funcionamento.

### **2.1.3 A Política Nacional do Esporte e Lazer**

Para tratarmos da Política Nacional do Esporte e Lazer, seguiremos os caminhos desenhados pelas Conferências Nacionais do Esporte, ocorridas no país entre os anos de 2004 e 2010, e que culminaram com a elaboração de importantes documentos para o esporte e lazer do Brasil.

A I Conferência Nacional do Esporte foi realizada no ano de 2004, segundo ano do governo do então Presidente Lula, instituída pelo decreto presidencial de 21 de janeiro de 2004. Segundo o documento base da Conferência, elaborado pelo Ministério do Esporte, órgão criado em janeiro do ano anterior, por este mesmo governo, a principal finalidade da conferência seria democratizar a elaboração da Política Nacional de Esporte e Lazer e os Planos Nacionais subsequentes, a partir da participação de diversos setores envolvidos no desenvolvimento da política de esporte e lazer no país. Para além da elaboração da política, a Conferência tinha como objetivo a proposição de políticas e projetos e a indicação de ações práticas para o setor (BRASIL, 2004).

Este espaço de participação e discussão popular do esporte e lazer foi realizado em três etapas: municipal/regional, estadual e nacional. As duas primeiras etapas elegiam delegados e aprovavam propostas a serem levadas para a etapa posterior. Já na etapa nacional, considerada uma instância consultiva e deliberativa, ocorria o debate a partir das propostas aprovadas nas etapas anteriores.

A etapa nacional foi realizada durante o mês de junho de 2004, em Brasília, e trouxe o tema "Esporte, lazer e desenvolvimento humano". Nela, segundo dados oficiais, estiveram presentes 861 delegados eleitos em 60 Conferências Municipais e 116 Regionais, que aconteceram em 876 Municípios. Segundo o ME, 83 mil pessoas estiveram envolvidas no processo de debate (BRASIL, 2004).

O encontro foi realizado por meio de mesas redondas, debates, e deliberações em plenária final. Os temas foram divididos em 08 (oito) eixos: esporte educacional; esporte de rendimento; futebol; esporte, lazer e qualidade de vida; direito ao esporte e ao lazer; esporte, economia e negócios; esporte, administração e legislação; e esporte e conhecimento. O resultado dos debates de cada eixo, aprovados na plenária final, serviu de base para a elaboração da Política Nacional do Esporte (PNE), sendo este o tema de maior destaque da I CNE (BRASIL, 2004). Castelan (2011) ressalta que apesar do destaque dado à política nacional, a principal deliberação do encontro foi a construção de um Sistema Nacional de Esporte e Lazer.

A Política Nacional do Esporte foi aprovada um ano após os debates da I CNE, por meio da Resolução nº 5 em 14 de junho de 2005. Dentre os seus objetivos, destaca-se a democratização e universalização do acesso ao esporte e ao lazer, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida e do fortalecimento da cidadania da população brasileira; a descentralização da gestão das políticas públicas de esporte e de lazer; o fortalecimento da identidade cultural esportiva e o incentivo ao desenvolvimento de talentos esportivos (BRASIL, 2005).

Segundo o documento, esta política seria pautada nos princípios do esporte e do lazer como direito de cada um e dever do Estado, buscando a reversão do quadro de injustiça, exclusão e vulnerabilidade social vividos no

país. A democratização da gestão e a participação social também formariam a base para a estruturação desta política.

Como ações estratégicas de implantação foram definidas a oferta regular de práticas esportivas e de lazer para toda a população, a ampliação e modernização da infraestrutura esportiva, a qualificação de recursos humanos envolvidos no desenvolvimento desta política, a estruturação de uma política de financiamento para a área, o apoio e o fortalecimento da gestão pública do esporte em todos os níveis (BRASIL, 2005).

Apesar de reconhecer que o acesso ao esporte é um direito a ser garantido ao cidadão brasileiro, a política nacional destaca que o esporte está longe de ser um direito de todos, sendo este um dos principais desafios a serem perseguidos. Dessa maneira, a inclusão social foi definida como núcleo central da política esportiva. Para o governo que elaborou esta política, a inclusão social se daria por meio da ampliação do acesso a estas práticas e também pela qualificação dos indivíduos que atuam no esporte no país (BRASIL, 2005).

A PNE estabelece o compromisso do governo federal da época (primeiro mandato do Presidente Lula) com o desenvolvimento do esporte, destacando a criação do Ministério do Esporte como um dos pontos chave deste compromisso. O objetivo da política nacional do esporte seria elevar esta política ao status de uma política de Estado comprometida com a efetivação da política pública de esporte e lazer frente à qual o governo Federal assumiria a posição de proponente, formulador e articulador, responsabilizando-se pela realização de programas que respondessem às demandas sociais, a garantia e ampliação de direitos e não restrita ao quadriênio da gestão (BRASIL, 2005).

Para a implantação desta política, o governo Federal buscaria a articulação entre as esferas de governo - União, Estados e Municípios -, os poderes - Executivo e Legislativo -, as entidades esportivas e a sociedade, de forma que todos trabalhassem em torno de objetivos comuns. Só assim seria evitada a duplicação de esforços e as ações passariam a ser coordenadas, ampliando-se o foco de atuação.

Para transformar o esporte efetivamente em política de Estado é imperativo que se aprofundem os vínculos institucionais de forma a estabelecer uma rede de intervenção desenvolvendo, primeiramente,

ações de colaboração e cooperação entre o Ministério do Esporte e os demais Ministérios, entre a União, os Estados e os Municípios e entre os entes governamentais, não governamentais e a iniciativa privada. A aproximação dessas instituições poderá frutificar na consolidação de parcerias, permitindo a potencialização das iniciativas, evitando a fragmentação dos recursos e favorecendo a continuidade dos programas. Concentrar esforços e otimizar a utilização dos recursos é o primeiro passo para o alcance dos objetivos pretendidos (BRASIL, 2005, p. 8).

Apesar de ter sido aprovada em 2005, por meio de uma resolução, (que demonstra certa fragilidade), esta política não saiu do papel, conforme sua elaboração. O que pode ser visto nos anos posteriores à sua aprovação, e será demonstrado nos capítulos seguintes, foi uma priorização do esporte de rendimento e do sedimento de megaeventos no território nacional, em detrimento da democratização e universalização do acesso ao esporte e ao lazer pela população brasileira.

Destaca-se ainda que no mesmo ano em que o governo federal, por meio do Ministério do Esporte, instituiu a I CNE, e a partir desta elaborou a Política Nacional do Esporte, foi criada a Bolsa Atleta, voltada para atletas de rendimento, do estudantil ao olímpico e paralímpico, aprovada por meio da Lei nº 10.891 de 9 de Julho de 2004, não sendo esta uma proposta deliberada pela Conferência.

Esta contradição entre o que preconiza a política nacional do esporte, que é a universalização do acesso ao esporte e lazer por toda a população brasileira, e a bolsa atleta, que visa o atendimento a um grupo muito seleto de atletas de rendimento, deixa uma dúvida sobre o real papel da participação popular na elaboração das políticas esportivas e de lazer deste governo e sobre o impacto desta participação na criação da agenda governamental do setor. Ou seja, o mesmo governo que mobilizou um grande contingente de atores para discutir uma política social de esporte e lazer, buscando a garantia de um direito, agiu no sentido contrário, atendendo a grupo muito pequeno da nossa população, levantando dúvidas se o governo iria respeitar as deliberações ocorridas no interior da I CNE.

[...] a I Conferência Nacional do Esporte teve repercussão em outros documentos do Ministério do Esporte, como por exemplo, a Política Nacional do Esporte (2005) e a II Conferência Nacional do Esporte. Porém somente após a análise do orçamento executado pelo ME é que poderemos afirmar se houve alguma ação prática influenciada

pelas deliberações da I CNE, ou se elas se restringiram a balizar alguns outros documentos, mas todos sem efeito prático, configurando de fato uma isca, um engodo para ocupar setores preocupados em transformar e democratizar as práticas esportivas e de lazer (CASTELAN, 2011, p. 84).

Em 2006, foi realizada a II Conferência Nacional do Esporte, que teve como temática a construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer. Segundo o Ministério do Esporte, a II CNE, representou a continuidade da participação popular e a discussão do esporte e do lazer, iniciado na I Conferência (BRASIL, 2006a).

O texto básico elaborado para a orientação da execução da II conferência, abre a sua apresentação, afirmando que, no Brasil considera-se a política nacional de esporte uma questão de Estado. Isso significa tratar o esporte como direito dos cidadãos brasileiros.+ (BRASIL, 2006c, p. 3).

Este texto foi elaborado a partir das discussões promovidas dentro do I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, realizado pelo Ministério do Esporte em 2005, que reuniu representantes do esporte nacional com experiências diferenciadas . gestores, acadêmicos, juristas, dirigentes, treinadores, atletas, com o objetivo de ampliar o debate acerca do tema.

O documento foi estruturado em cinco textos, que deveriam orientar e qualificar as discussões durante as etapas da II Conferência. O primeiro texto trouxe orientações para o debate dos eixos do sistema, conforme a resolução de criação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, aprovada pela 1ª Conferência Nacional do Esporte, que indica seus princípios, diretrizes e objetivos. O segundo texto, denominado Fundamentação sobre o Sistema Nacional de Esporte, apresenta uma breve análise a respeito do atual Sistema de Esporte previsto em lei, buscando fundamentar a discussão sobre a necessidade de (re)construção do modelo atual. O terceiro é o Relatório final do I Fórum do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, em que se apresenta a síntese dos trabalhos desenvolvidos no fórum; O quarto apresenta Considerações sobre o Projeto de Lei do Estatuto do Esporte, em tramitação no Congresso Nacional, em que foram selecionados apenas os artigos que dizem respeito ao Sistema Nacional de Esporte previsto na proposta, e o quinto e último texto é a Política Nacional do Esporte, documento básico para orientar o Sistema Nacional de Esporte e Lazer (BRASIL, 2006c).

A II Conferência Nacional do Esporte foi realizada em 2006, e os debates foram divididos em quatro eixos, todos acerca do Sistema Nacional do Esporte e Lazer: %Estrutura: organização, agentes e competências+; %Recursos humanos e formação+; %Gestão e controle social+; e, por fim, o eixo %financiamento+.

O documento final produzido a partir da Conferência definiu que o Sistema Nacional do Esporte tinha como objetivo %consolidar a Política Nacional do Esporte, bem como criar mecanismos que garantam a execução e acessibilidade da mesma em todas as esferas da federação+(BRASIL, 2006a).

Outra importante proposta desta Conferência foi a criação de Emenda Constitucional que garantisse a vinculação de receita tributária. Este percentual seria de no mínimo 1% das verbas da União e 1,5% das verbas de Estados e Municípios. Além disso, o documento expressa a necessidade de uma redistribuição de recursos provenientes de loterias, para garantir a equidade das diferentes manifestações esportivas (BRASIL, 2006a).

É preciso lembrar que neste mesmo ano, enquanto se discutia dentro da II CNE a consolidação da política nacional do esporte, em que o governo federal %assumiria a posição de proponente, formulador e articulador, responsabilizando-se pela realização de programas que respondessem às demandas sociais, a garantia e ampliação de direitos e não restrita ao quadriênio da gestão+ (BRASIL, 2005, p. 3), o principal investimento deste mesmo governo em esporte e lazer foi voltado para o sedimento dos Jogos Pan Rio 2007, revelando uma grande contradição entre o apelo popular, os documentos elaborados e a ação governamental.

A agenda esportiva capitaneada pelo ME a partir do final do primeiro mandato de Lula foi tensionada para a realização dos grandes eventos esportivos no Brasil, eventos estes que teriam se tornado o princípio organizador da agenda esportiva (MASCARENHAS *et al.*, 2012).

Em 2010 tivemos a III Conferência Nacional do Esporte, cujo tema foi %Plano Nacional de Esporte e Lazer . 10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais+(BRASIL, 2010).

A Conferência teve como meta a criação do plano decenal do esporte brasileiro e suas discussões e deliberações tiveram como foco os megaeventos

esportivos que já constavam na agenda política do país. Isto demonstrou uma clara influência destes sedimentos no planejamento da política de esporte e lazer que seria executada nos próximos anos no país.

Apesar da principal deliberação das Conferências passadas não ter sido encaminhada (Sistema Nacional de Esporte e Lazer), e da principal agenda política do Ministério atualmente não ser fruto direto de Conferências passadas (Megaeventos), 62% dos participantes consideraram que as conferências foram importantes para estabelecer a agenda política do Ministério do Esporte (CASTELAN, 2011, 185).

#### **2.1.4 O ordenamento legal do Esporte É do Decreto Lei nº 3.199/41 à Lei 9.615/98 É Lei Pelé**

A intervenção estatal no esporte e lazer pôde ser vista ao longo do século passado, em que muitas leis foram criadas visando regular esta pauta no país. Dentre estes dispositivos podemos destacar o Decreto Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, sancionado pelo Presidente Vargas, que estabeleceu as bases de organização dos desportos em todo o país, criou o Conselho Nacional de Desportos - CND e deu poderes ao Estado para intervir nos entes desportivos, durante o Estado Novo (BRASIL, 1941).

Para Castellani Filho (2007), este decreto buscava disciplinar o esporte numa linha de intervenção conservadora, atendendo a interesses econômicos, por meio da melhoria da aptidão física dos trabalhadores e da população em geral, e interesses políticos, por meio do desenvolvimento do civismo e patriotismo dos brasileiros. Esta visão foi corroborada por Veronez (2005), que entendeu que o Estado Brasileiro, a partir do Estado Novo, tratou o esporte numa intervenção totalitária, centralizada, burocrática e corporativista.

Segundo Athayde (2014), houve um processo de popularização do esporte durante as décadas de 1930 a 1945, capitaneado pelo Estado, mas este processo se deu sem que ocorresse a democratização do esporte ou seu reconhecimento como um direito social. Segundo o autor, a partir da década de 50 o esporte passou a ser utilizado como forma de propaganda política e econômica, estando associado às perspectivas nacional-populista e desenvolvimentista que marcaram os governos daquele momento.

O futebol se transformou na principal bandeira desta projeção do país para a população e o mundo, sendo visto como um importante meio de reafirmação da identidade nacional. Com isso, a partir dos anos 1970, o foco do desenvolvimento do esporte no país foi voltado para o esporte de rendimento. Castellani Filho (2008), concluiu que havia no país um pseudo-sistema esportivo, que normatizava somente o esporte de rendimento, e que apesar do governo buscar massificar o esporte, o objetivo fim era a sustentação das bases para o esporte de alto rendimento.

O esporte de rendimento ganhou mais força, no período da ditadura militar, em que foram criados dispositivos legais visando o repasse de recursos públicos para a iniciativa privada para a sua promoção, em especial as Entidades de Administração do Desporto (Confederações e Federações), voltando o desenvolvimento do esporte do direito social para o mercado (ATHAYDE, 2014).

A alteração do decreto lei nº 3.199/41 veio após 30 anos, por meio da Lei 6.251/75, que instituiu normas gerais sobre desportos durante o regime militar, sem contudo alterar de forma significativa a legislação anterior. Destaca-se que neste novo dispositivo legal, em seu artigo 2, o esporte é considerado uma atividade predominantemente física, com finalidade competitiva, exercitada segundo regras pré-estabelecidas, legitimando assim a primazia do esporte de rendimento frente às demais manifestações. Esta lei definia também os objetivos da política nacional desportiva, os recursos que seriam destinados para o esporte, e as formas de organização do desporto: em comunitária, estudantil, militar e classista, dentre outras normas.

No ano seguinte, uma nova legislação foi publicada visando complementar e alterar a legislação vigente, a Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976, que dispunha sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol e dava outras providências.

A intervenção conservadora sobre o esporte brasileiro,

[...] fez com que se constituíssem verdadeiros feudos de poder . as Federações . que reproduziam, na estrutura esportiva, as mesmas relações de poder que podiam ser identificadas no campo político maior, no campo político-partidário, mais precisamente (CASTELLANI FILHO, 2008, p. 135).

Ressalta-se que até nos dias atuais, o papel das Federações e Confederações, no desenvolvimento da política esportiva do país, ainda é muito presente, e continua sendo guiado mais pela via política do que pela via esportiva.

Nos anos 80 e 90 as políticas públicas de esporte e lazer privilegiaram o acesso das diversas práticas esportivas à população, e a participação esportiva se diversificou. Isto pode ser atribuído em grande parte pela promulgação da Constituição Federal de 1988, em que o direito ao esporte e ao lazer ganharam status constitucional e influenciaram a legislação desportiva do período.

Em julho de 1993, por meio da Lei nº 8.672/93, também conhecida como Lei Zico, o regramento sobre o esporte brasileiro é mais uma vez alterado, com diretrizes mais democráticas e com mais espaço para a autonomia desportiva.

Esta lei foi elaborada e aprovada em um momento em que o governo brasileiro optou por um modelo econômico globalizado e nesse contexto, o esporte também foi transformado, com uma maior participação da iniciativa privada, abrindo espaço para novas formas de empreendedorismo esportivo.

Inserido nesta realidade, o projeto de lei apresentado em 1991 tinha como pontos principais, segundo Proni (2000): a) regulamentar as novas formas comerciais no futebol; b) determinar a participação do setor nas Loterias; c) revogar a "lei do passe" e apresentar uma alternativa de vínculo contratual aos atletas profissionais; d) redefinir mecanismos fiscalizadores, assim como a manutenção da autonomia de entidades esportivas e assegurar sua representatividade nos órgãos competentes.

Mas o projeto de lei sofreu grande resistência por parte dos clubes de futebol e seus dirigentes, em especial pela proposta de revogação da "lei do passe" e da obrigação de transformação dos clubes em empresas. Com isso, estas entidades se articularam e promoveram junto ao legislativo federal, muitas modificações no texto proposto adiando esta modernização do esporte brasileiro para um futuro próximo.

Com a Lei Zico o conceito de desporto, antes adstrito e centrado apenas no rendimento, foi ampliado para compreender o desporto na escola e o desporto de participação e lazer; a Justiça Desportiva ganhou uma estruturação mais consistente; facultou-se o clube profissional transformar-se, constituir-se ou contratar sociedade comercial; em síntese, reduziu-se drasticamente a interferência do

Estado fortalecendo a iniciativa privada e o exercício da autonomia no âmbito desportivo, exemplificada, ainda, pela extinção do velho Conselho Nacional de Desportos, criado no Estado Novo e que nunca perdeu o estigma de órgão burocratizado, com atuação cartorial e policialesca no sistema desportivo, além de cumular funções normativas, executivas e judiciais (MELO FILHO, 2006, on-line).

Cinco anos depois, foi publicada em 25 de março de 1998 a lei nº 9.615/98, que ficou conhecida como Lei Pelé, pois contou com o auxílio do próprio Edson Arantes do Nascimento em sua articulação, período em que atuou como Ministro do Esporte desde 1995.

Esta lei, em seus artigos 1º ao 3º, definiu os princípios fundamentais do desporto, bem como sua natureza e finalidades, diferenciando o desporto profissional do não profissional e definindo as diferentes dimensões do esporte, do educacional ao rendimento.

Do artigo 4º ao 25º, a lei definiu a organização administrativa do desporto nacional, as competências de órgãos que organizavam o esporte, além da definição sobre a distribuição de recursos para o esporte brasileiro. Do artigo 26º ao 46º, regulamentou a prática desportiva profissional, e em sua parte final, tratou da ordem desportiva, do controle de dopagem, da justiça desportiva, dos recursos para o desporto, do bingo e das disposições gerais (BRASIL, 1998).

Cabe esclarecer que apesar do dispositivo ter instituído normas sobre o desporto brasileiro, o futebol teve um grande destaque em sua elaboração, uma vez que ao se pensar em esporte em nosso país, o futebol é uma das principais representações projetadas pelas pessoas. O fato de um dos maiores atletas de futebol da história mundial ter capitaneado esta elaboração e articulação também pode ter influenciado na presença do futebol nesta lei.

Para Silveira (2001), corroborado por outros autores, a Lei Pelé está cheia de inconstitucionalidades. Segundo o autor, quando a lei prevê a obrigatoriedade dos clubes transformarem-se em empresas comerciais está interferindo claramente na organização das entidades desportivas e ferindo preceitos constitucionais, tais como destacado no artigo 217 da CF/88, que define a autonomia desportiva. Outro ponto polêmico da Lei Pelé está relacionado à extinção gradual do passe. O dispositivo transformou a natureza do vínculo desportivo do atleta com o clube em acessória ao respectivo vínculo

empregatício. Encerrado o contrato, também se encerra qualquer vínculo entre o jogador e o antigo clube (ASSIS NETO, 1998). Novamente a proposta de extinção do passe no futebol brasileiro causou uma grande mobilização no meio esportivo e legislativo.

Para Assis Neto (1998), ao analisar o histórico relacionado às leis que regularam o vínculo atleta-clube no Brasil, vemos que o contexto socioeconômico globalizado influenciou na questão do passe destes atletas. Com as mudanças progressivas no cenário mundial, principalmente a globalização, o mercado de jogadores de futebol sofreu transformações, alertando para a necessidade de se modernizar os instrumentos de regulamentação do vínculo atleta-clube e possibilitar maior autonomia ao atleta.

A Lei Pelé foi promulgada em 1998 e sofreu oito alterações ao longo de 20 anos de vigência. Cabe esclarecer que desde 2017, tramita no senado federal o projeto de Lei do Senado nº 68, que se aprovado irá instituir a Lei Geral do Esporte, que dispõe sobre o Sistema Nacional do Esporte, a Ordem Econômica Esportiva, a Integridade Esportiva, o Plano Nacional para a Cultura de Paz no Esporte.

Os princípios fundamentais definidos no projeto da Lei Geral do Esporte reproduz a maioria dos princípios trazidos pela Lei Pelé, dentre os quais, destacamos, os princípios da autonomia; da liberdade; da diferenciação; da identidade nacional; da qualidade; da descentralização; da segurança; e da eficiência.

Destaca-se que este projeto de lei, traz uma seção específica sobre o direito fundamental ao esporte, e em seu artigo 3º, determina que todos têm direito à prática esportiva em suas múltiplas e variadas manifestações e que a promoção, o fomento e o desenvolvimento de atividades físicas para todos, notadamente às pessoas com deficiência, é dever do Estado e possui caráter de interesse público geral (BRASIL, 2017).

Outra importante alteração a ser instituída por este dispositivo legal, foi a forma de divisão da prática esportiva, em que esta prática foi dividida em três níveis distintos e integrados, compreendendo: a formação esportiva, a excelência esportiva, e a vivência esportiva. O esporte educacional deixa de ser uma manifestação separada das outras, conforme a classificação da Lei Pelé e passa a estar presente em todos os níveis da prática esportiva.

O Sistema Nacional do Esporte foi tratado de forma mais pormenorizada no projeto de lei quando comparado com o texto da Lei Pelé. Segundo o texto, a gestão e a promoção de políticas públicas para o esporte realizam-se por meio de um sistema descentralizado, democrático e participativo, que tem por objetivos a integração dos entes federativos e as organizações que atuam na área esportiva. O Sistema, de acordo com o texto, é integrado pelos entes federativos, por seus respectivos conselhos e fundos de esporte e pelas organizações que atuam na área esportiva, formando subsistemas de acordo com cada nível de prática esportiva (BRASIL, 2017).

As competências dos entes federados na implantação da política esportiva foram contempladas no projeto de lei, o que não havia sido na Lei Pelé. Isto, a nosso ver, representa um avanço pois deixa claro qual seria o papel de cada ente no desenvolvimento desta política, podendo evitar um mal investimento do recurso público em ações divergentes das determinadas pelo Sistema Brasileiro do Esporte.

Segundo o texto, caberia a todos os entes federados, o cofinanciamento do aprimoramento da gestão, dos serviços, dos programas e dos projetos esportivos em seus respectivos âmbitos, com prioridade às ações no nível da formação esportiva, no âmbito nacional, e da formação e vivência esportiva no âmbito estadual, enquanto os municípios deveriam executar políticas públicas esportivas em todos os níveis. O texto deixa claro que o esporte educacional deverá ser priorizado por todos os entes federados enquanto o nível da excelência esportiva será desenvolvido pela União e pelos Municípios. Outra obrigação de todos os entes federados no desenvolvimento da política esportiva, seria o monitoramento e a avaliação dos planos esportivos, cada qual em seu respectivo âmbito (BRASIL, 2017).

Vale ressaltar que o esporte educacional já tinha recebido prioridade, tanto no texto constitucional quanto na Lei Pelé, mas ao se analisar a execução das ações da União e dos Estados, o que se viu foi o não cumprimento desta priorização. Resta saber se a partir da aprovação da Lei Geral do Esporte esta situação será alterada.

Outro importante avanço do projeto de lei é a forma do financiamento da política esportiva, que a partir de agora se daria por meio de transferência automática, o que poderia evitar influências políticas na liberação destes

recursos, e pela utilização de fundos de esporte, em todos os níveis, em que seriam alocados os recursos próprios e os recebidos. A gestão do fundo ficaria sob a responsabilidade do órgão responsável pela execução da política esportiva, em cada nível de governo, sob a orientação e controle dos respectivos Conselhos de Esporte. A prestação de contas da execução dos recursos transferidos pela União seria anual, após a aprovação desta prestação pelos respectivos conselhos de esporte.

A instituição desta nova forma de financiamento e execução, está condicionada à existência de conselhos de esporte, de fundos esportivos e dos planos de esportes, em cada nível de governo. A alocação dos recursos próprios no fundo também é uma condição para o recebimento de transferência de recursos. Caso os estados, os municípios e o distrito federal não atendam a estes requisitos, a União ou os Estados administrarão os recursos que seriam transferidos.

Neste modelo de gestão, para além do financiamento, a lei Geral do esporte, irá impactar no modelo de gestão esportiva do país, visto que nos dias atuais, na maioria dos entes federados, temos a inexistência ou o mal funcionamento de conselhos de esporte e a ausência de planos para o desenvolvimento do esporte e lazer. A aprovação desta lei poderá promover uma melhor gestão da área, mas também poderá ser um grande entrave para muitos municípios, que ainda se veem muito distantes do cumprimento de tais obrigações.

Caso esta lei seja aprovada, um novo capítulo da história esportiva poderá ser escrito. O que se espera é que estes dispositivos infraconstitucionais respeitem os preceitos constitucionais definidos para o esporte e o lazer, e que promovam mudanças na realidade esportiva do nosso país, para além das notas frias da lei, se materializando em ações concretas voltadas para uma grande parcela da população, em especial, a mais pobre e marginalizada.

### **CAPÍTULO 3 É A POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS DESENVOLVIDA NO PRIMEIRO PERÍODO DA PESQUISA - 2003 A 2010**

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, traz em seu TÍTULO IV - DA SOCIEDADE em seu CAPÍTULO I - DA ORDEM SOCIAL, *que tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social*, em diversas seções, a citação dos termos *esporte* e *lazer*, ligados à saúde e à garantia de direitos de crianças, adolescentes e idosos, mas é na seção VII, composta por três artigos (art. 218 a art. 220) que esta Lei trata especificamente do esporte e do lazer.

Segundo o documento, o Estado garantirá, por intermédio da rede oficial de ensino e em colaboração com entidades desportivas, a promoção, orientação e o apoio à prática e difusão da educação física e do esporte, formal e não formal, e incentivará o lazer, reconhecendo-o como forma de promoção social.

Para isto destinará recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em situações específicas, do desporto de alto rendimento; protegerá e incentivará as manifestações esportivas de criação mineira; dará um tratamento diferenciado para o desporto profissional e não profissional; e tornará obrigatória a reserva de áreas destinadas a praças e campos de esporte nos projetos de urbanização e de unidades escolares.

Ainda de acordo com esta Lei, a pessoa com deficiência terá garantido o atendimento especializado no que se refere à educação física e à prática de atividades desportivas, sobretudo no âmbito escolar, e a iniciativa privada poderá investir no desenvolvimento do esporte e lazer, mediante benefícios fiscais incentivados pelo Estado.

Podemos ver que o tratamento dado ao esporte e ao lazer pela Constituição Estadual de Minas Gerais foi muito influenciado pelo texto constitucional federal de 1988, em que o esporte e o lazer, foram definidos como direito individual e social, conforme os artigos 6 e 217, transcritos abaixo:

Art. 6.º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, **o lazer**, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Redação dada pela Emenda Constitucional n 90, de 2015)

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

- I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;
- II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;
- IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional (BRASIL, 1988).

A própria Constituição Federal traz em si um conflito, pois coloca o lazer como um direito social, que deveria ser garantido a todos os cidadãos brasileiros, mas no momento de definir a priorização do financiamento público foca no esporte educacional e de rendimento (em casos específicos) como as manifestações que deveriam ser priorizadas.

A Constituição não faz referência clara à manifestação esportiva de *participação*. No setor esportivo, a concepção de lazer possui uma maior correspondência com o esporte de participação. Desta maneira, pode-se considerar que a dimensão esportiva de *participação* está contemplada na Constituição, mas não foi priorizada, mesmo sendo definida como um direito social. Cabe destacar que, o Inciso IV e o parágrafo 3.º do Artigo 217 creditaram ao poder público a responsabilidade de proteger e incentivar as manifestações desportivas de criação nacional e incentivar o lazer, como forma de promoção social, o que tem sido negado pelos governos em suas diferentes esferas.

É preciso compreender que o texto constitucional deveria servir como base para a elaboração de estratégias e a construção e execução de políticas públicas para o esporte e lazer elaboradas no período pós constituição, seja pelo governo federal, estadual ou municipal. A inserção de 2 (dois) artigos na constituição federal e 3 (três) artigos na constituição estadual mineira, para tratar o tema esporte e lazer, nos aponta o grau de importância dada ao assunto pelos textos constitucionais. Vale destacar que esta pouca importância é vista até os dias atuais na maneira como os governos, em suas diferentes esferas, tratam esta pauta.

Concordamos com Linhales (1996, p. 181), que,

[...] expressões tais como "fomentar", "proteger" e "incentivar" não delimitam de forma clara os necessários níveis e graus de atuação do setor público em relação ao esporte.

Parece-nos que no entendimento dos diferentes governos, desenvolver uma ação, em uma dada manifestação esportiva, muitas vezes com uma alta demanda reprimida de atendimento à atividades e regiões, já estaria cumprido o dever de fomentar e incentivar o esporte e lazer, conforme dita o texto constitucional.

Após a promulgação da constituição estadual em 1989, quais foram os impactos desta lei nas políticas de esporte e lazer que vinham sendo executadas no âmbito estadual? Houve mudanças? As estratégias definidas seguiram o que determina o texto constitucional? Conheceremos nas próximas seções um pouco destas políticas à luz da constituição mineira.

### **3.1 O PERÍODO PÓS CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - 1990 A 2002**

Apesar de não compor o período de análise da presente pesquisa, optamos por fazer uma breve contextualização do período compreendido entre a promulgação da constituição do Estado de Minas Gerais (1989) e o início do recorte da nossa pesquisa (2003), para entendermos um pouco sobre a realidade do esporte e lazer na época.

A Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo . SELT criada em 1983, por meio da lei 8.502 de 19 de dezembro de 1983, tinha como finalidade *propor, coordenar e supervisionar a interveniência do Estado nas atividades do Esporte, Lazer e Turismo.*

A SELT, nas áreas de esporte e lazer, seria a responsável por promover, estimular e orientar a prática das várias modalidades esportivas e criar ou fomentar a criação de um sistema de lazer e recreação destinado, preferencialmente, ao atendimento das classes com as menores rendas.

A estrutura organizacional da SELT era composta pelo gabinete do secretário de estado, uma assessoria esportiva militar (aqui temos que

considerar o momento histórico em que o Órgão fora criado), uma superintendência de esportes e uma superintendência de lazer.

Durante os treze anos de atuação da SELT à frente das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais (1983-1996), grandes mudanças ocorreram no cenário político-econômico-social do país e do estado, que se desdobraram na forma como se dava a elaboração e execução das políticas públicas e nos instrumentos de planejamento e avaliação das mesmas.

É preciso relembrar que em 1985 tivemos a última eleição indireta no Brasil, durante o processo de redemocratização do país, sendo eleitos como Presidente e Vice-Presidente o mineiro Tancredo de Almeida Neves e o maranhense José Ribamar Sarney de Araújo Costa. Com a morte do Presidente eleito, antes de sua posse, assumiu a presidência da República o vice José Sarney que viria a governar o país entre 1985 e 1990. Este foi o governo que marcou a redemocratização do país, com a proclamação da Constituição Federal de 1988, em um cenário de grande instabilidade econômica, denominado por vários autores como a *década perdida*.

Esta breve contextualização se faz necessária para que possamos entender quais mudanças no planejamento orçamentário ocorreram no Brasil no período pós-constituição de 1988, uma vez que o foco desta pesquisa está relacionado ao planejamento orçamentário.

Segundo Vilaça (2012) o modelo de gestão fiscal brasileiro que vigorava desde a década de 1960 até a Constituição Federal de 1988, representava uma fragmentação do orçamento do Estado, visto que cada entidade tinha autonomia financeira, administrativa e patrimonial.

Nesse modelo, o orçamento das entidades apresentava-se de forma global, o que não dava a real dimensão do custo de cada uma das entidades. Além disso, o orçamento global do Estado não incluía o orçamento monetário e as contas da previdência social, ficando parte das despesas e recursos públicos fora da programação orçamentária. Isso representava descentralização e fragmentação orçamentária, que dificultava o controle dos gastos públicos, visto que o orçamento apresentava-se como um "quebra-cabeça", sendo difícil, portanto, sua análise, acompanhamento, avaliação e interpretação, sob a ótica do controle social e institucional (VILAÇA, 2012, p. 50).

A partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), houve grandes mudanças no planejamento do recurso público. O texto constitucional determinou, em seu artigo 165, a centralização da peça orçamentária, agora

composta pelos orçamentos de todas as entidades autônomas e fiscais, além das despesas com a seguridade social.

A CF/88, entre outros assuntos, definiu de maneira detalhada novos instrumentos de planejamento e orçamento. Optou-se, como descrito, por um modelo centralizado, determinando, assim, um processo integrado de alocação de recursos, que compreendia as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três pilares: o Plano Plurianual (PPA); a LDO; e a LOA, que deveria funcionar como um processo contínuo e cíclico (VILAÇA, 2012, p. 51).

O primeiro PPA que seguiu este novo modelo foi elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1996-1999) e ficou conhecido como *Brasil em Ação*. Em Minas Gerais, em 29 de dezembro de 1995, por meio da lei 12.052, foi instituído o primeiro Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o quadriênio 1996-1999.

Segundo o PPAG, a democratização da prática do esporte seria uma das prioridades do governo para o quadriênio, que poderia significar uma expressiva contribuição para o desenvolvimento psicossocial dos indivíduos e, também, uma oportunidade para o surgimento de novos atletas. Já a política para o lazer centrou-se na intensificação da valorização e difusão das formas culturais tradicionais e populares, assim como no maior aproveitamento dos espaços e equipamentos já disponíveis para o entretenimento e o lazer a baixo custo (MINAS GERAIS, 1995).

Dentre os objetivos traçados pela SELT, órgão responsável pelo esporte e lazer no período, destacamos o Projeto Curumim, implantado para o atendimento de crianças e adolescentes provenientes de famílias de baixa renda, nas áreas de lazer, esporte e recreação. A construção de ginásios, praças de esportes, pistas de atletismo para o atendimento da população e para o sedimento de competições. A execução de competições entre escolas públicas e municípios, buscando massificar o esporte. A capacitação de recursos humanos nas diversas modalidades esportivas em todas as regiões do estado. E a parceria com as federações e atletas para participarem de eventos nacionais e internacionais (MINAS GERAIS, 1995).

Para isso definiu como metas o ingresso de aproximadamente 250 mil pessoas à prática de esportes. A formação esportiva de 140 mil atletas. O atendimento de 150 mil pessoas e vários municípios por meio de competições

esportivas e a difusão das iniciativas culturais e de lazer de cerca de 300 municípios, incrementando as atividades de lazer para mais de 60 mil pessoas no Estado (MINAS GERAIS, 1995).

Como parte do PPAG, a SELT publicou um diagnóstico sobre o cenário encontrado para o desenvolvimento das ações e programas de acesso ao esporte e lazer. Um dos pontos apontados no diagnóstico foi o contexto situacional marcado pela dificuldade de acesso da população de menor poder aquisitivo a estas atividades, em especial aos moradores da periferia e dos municípios menores e mais pobres do Estado. Outro ponto apontado foi que o processo de urbanização das cidades mineiras não oferece oportunidades e espaços para a prática destas atividades de maneira espontânea e com recursos mínimos.

O diagnóstico destacou também que no exercício de suas atribuições, a SELT encontrou dificuldades decorrentes tanto da crise administrativa vivida pelo Estado de Minas Gerais à época, refletida na baixa remuneração dos servidores, nas desigualdades salariais, na insuficiência de recursos orçamentários e financeiros e na ausência de recursos federais, como também de limitações específicas relativas à sua área de atuação, como por exemplo, na deficiência das instalações físicas, na precariedade da operação, em especial no que diz respeito à informatização e na falta de articulação entre a Secretaria e seus órgãos coligados e entidades vinculadas.

O volume do orçamento para o ano de 1996 para a SELT desenvolver as ações e programas da área de esporte e lazer e turismo foi de aproximadamente R\$ 15 milhões para 1996 e para os demais anos, de 1997 a 1999, R\$ 50 milhões no total. Nestes orçamentos estavam incluídos os valores com administração (pessoal e encargos), planejamento governamental (despesas para o funcionamento da Secretaria) e para o desenvolvimento das políticas de esporte e lazer e de turismo. O valor direcionado para as atividades fins desta política (esporte e lazer) representou aproximadamente 1/3 do orçamento anual da pasta.

É preciso destacar que neste período os mecanismos de acompanhamento da execução das políticas públicas ainda eram muito precários o que não nos permitiu levantar o que foi executado no período. Mas diante dos números, objetivos e metas descritos podemos inferir que pouco do

planejado saiu do nível do discurso e foi posto em prática ao longo deste governo quando olhamos para o orçamento disponibilizado. É possível concluir que as políticas públicas *pensadas* para o período guardavam relação com o texto constitucional mineiro, pois a maioria dos programas e ações foram voltados para a garantia de um direito social, em especial da população de baixa renda, que pouco acesso tinha a estas práticas.

Cabe esclarecer que durante o governo de Eduardo Azeredo (PSDB), compreendido entre os anos de 1995 e 1998, a pauta esporte e lazer passou da responsabilidade da Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo - SELT para a Secretaria de Estado de Esportes - SEESP, criada por meio da lei 12.351, de 18 de novembro de 1996. Esta Secretaria executou as políticas de esporte e lazer no estado até o ano de 2003, quando passou a compor a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Esportes . SEDESE.

A estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Esportes, em 1996, era composta pelo gabinete do secretário de estado, uma superintendência de suporte técnico, uma superintendência de esportes e uma superintendência de lazer, ou seja, quase não houve alteração na nova estrutura, que perdeu uma assessoria esportiva militar e ganhou uma superintendência de suporte técnico.

A SEESP, conforme descrito no PPAG 2000-2003, tinha como objetivo estabelecer a política do esporte de rendimento, comunitário, socioeducacional, e o lazer no Estado.

Dentre os programas executados no período podemos destacar o Jogos do Interior de Minas Gerais . JIMI voltado para o atendimento de atletas e municípios mineiros, o torneio Rola-Bola de Futebol Amador, Clube Móvel de Esporte/Lazer (ruas de lazer), e em parceria com o governo federal por meio do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto/Indesp, os programas Esporte Solidário . Toriba, Desporto para Portadores com Deficiência e o Pintando a Liberdade, que visava confeccionar materiais esportivos produzidos por detentos do sistema prisional mineiro.

O volume do orçamento para o ano de 2000 para a SEESP desenvolver as ações e programas da área de esporte e lazer foi de aproximadamente R\$ 14 milhões para o ano de 2000 e para os demais anos, de 2001 a 2003, R\$ 47 milhões no total. Nestes valores, estão incluídas todas as despesas,

desde os gastos com administração, pessoal e encargos, e para o desenvolvimento das políticas finalísticas de esporte e lazer.

Tivemos em Minas Gerais, ao longo da década de 1990, um cenário marcado pela escassez de recursos para a execução das políticas de esporte e lazer em um Estado de grande área geográfica e demográfica. O alinhamento da política desenvolvida também foi voltado para um público de baixa renda o que, em alguma medida, atendeu aos preceitos constitucionais, mas os objetivos e metas propostos pelo governo sempre ficaram muito longe de serem alcançados. É preciso destacar ainda que as estruturas administrativas montadas para a execução desta política neste período sofriam menos mudanças quando comparado ao período posterior (de 1983 a 2003 tivemos duas Secretarias diferentes ao longo de 20 anos de governo).

### **3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2003 A 2010**

Após esta breve contextualização do momento pós constituição federal e estadual, que serviu para construir um fio condutor da promulgação do texto constitucional mineiro, definido como o ponto de partida, até o período proposto por esta pesquisa, a fim de nos possibilitar conhecer como era o cenário esportivo anterior ao do período de análise, passaremos a conhecer agora como se desenvolveu o esporte e lazer em Minas Gerais a partir de 2003.

O período a ser analisado por este estudo abrange a execução de quatro governos, ou seja, 16 anos de análise. Por ser um período longo decidimos dividi-lo em duas partes, a primeira de 2003 a 2010, e em seguida de 2011 a 2018, o que poderá facilitar a leitura e compreensão.

Durante o período de 2003 a 2010, a política pública de esporte e lazer em Minas Gerais, foi desenvolvida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e de Esportes - SEDESE (2003 a 2006), e Secretaria de Estado de Esportes e Juventude - SEEJ (2007 a 2010). Este foi o período denominado de Choque de Gestão e Estado para Resultados (respectivamente), que teve Aécio Neves da Cunha (PSDB) como Governador do Estado.

Iniciamos nossa pesquisa buscando conhecer a modelagem organizacional do órgão responsável pelo planejamento e execução dessa política. Acreditamos que uma boa sinergia entre a estrutura organizacional desenhada e a estratégia definida pela mesma pode resultar na execução de ações coerentes com os objetivos propostos.

Destacamos que a pauta esporte e lazer ao ser inserida em um plano e numa estrutura de governo, seja ela exclusiva ou composta por diversas pautas, nos diz sobre o lugar que esta política ocupará na priorização de execução das ações daquele órgão/governo. Olhar para a estrutura organizacional, para o representante máximo, para os recursos humanos disponíveis, para o orçamento, nos ajuda a entender a priorização dada pelo governo à pauta.

O conceito de Modelagem Organizacional utilizado por nós foi o proposto por Galbraith (2002) citado por Cavalcanti (2004) que nos diz que a modelagem organizacional pode ser entendida como o processo que promove a coerência entre os objetivos ou os propósitos para os quais a organização existe, os padrões de divisão do trabalho e a coordenação entre as unidades e as pessoas que vão desempenhar as tarefas.

Assim, podemos entender a estrutura organizacional como:

o conjunto recorrente de relacionamentos entre os membros da organização [...] o que inclui (sem se restringir a isto) os relacionamentos de autoridade e de subordinação como representados no organograma, os comportamentos requeridos pelos regulamentos da organização e os padrões adotados na tomada de decisão, como descentralização, padrões de comunicação e outros padrões de comportamento [...]+(DONALDSON, 1999, p. 105).

A estratégia organizacional é a variável ordenadora de todo o processo de modelagem de estruturas. A definição dos objetivos da organização e de qual será o caminho percorrido para alcançá-los é o passo inicial para uma estruturação adequada. A partir dessa reflexão são definidos os conjuntos de atividades que devem ser desenvolvidas para realizar as entregas necessárias e desejadas (os processos de trabalho da organização), bem como são definidos como os recursos humanos serão alocados e como os recursos tecnológicos proverão suporte ao funcionamento desses processos. A estrutura

organizacional deve ser definida de forma alinhada a estes aspectos, servindo como suporte ao bom funcionamento da instituição. Sendo assim, uma modelagem adequada é aquela em que estes elementos estão alinhados e sempre orientados por diretrizes claras (MINAS GERAIS, 2018).

Em 2003 a estratégia definida para a área de esportes e lazer ainda estava em elaboração. Como já descrito anteriormente, a execução da política de esportes e lazer da década anterior seguiu o caminho do *esporte social* voltado para um público marcado por vulnerabilidades sociais, e a partir deste momento, muito influenciada pelas mudanças ocorridas no cenário político estadual e nacional, viu-se a necessidade de se pensar numa nova estratégia que viria a culminar na criação do Programa Minas Olímpica, que daquele momento até os dias atuais, viria a materializar parte importante da política de esporte de Minas Gerais. O olímpico presente no nome desta política influenciou, em alguma medida, na elaboração e execução dos programas e ações propostos por este governo.

Neste mesmo ano (2003), por meio da lei Delegada 49, de 02 de janeiro de 2003, que dispunha sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado, foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes - SEDESE, órgão que seria o responsável pela execução das políticas públicas de esporte e lazer naquele momento. Cabe destacar que para além do esporte e lazer esta Secretaria era responsável pelas políticas de assistência social; trabalho, emprego e renda; direitos humanos e políticas sobre drogas.

De acordo com esta lei, a SEDESE tinha a finalidade de planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visassem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas ao trabalho e emprego, **ao esporte, ao lazer** e à prevenção ao uso de entorpecentes e à recuperação de dependentes, bem como aquelas destinadas ao cumprimento das normas referentes aos direitos humanos, à assistência social e à proteção de crianças e adolescentes (MINAS GERAIS, 2003);

Ainda no primeiro mês de governo foi publicada uma nova lei, a Lei Delegada 58, que dispunha especificamente sobre as finalidades e competências da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esporte e

dava outras providências. Para a pauta esporte foi definida uma estrutura administrativa composta por uma Subsecretaria de Esportes e duas superintendências, a Superintendência de Suporte Técnico com duas diretorias e a Superintendência de Esporte e Lazer, composta por 05 diretorias: esporte socioeducacional, esporte de rendimento, esporte comunitário, lazer, e a última de esportes para crianças e adolescentes. A estrutura administrativa responsável pela pauta esporte era a segunda menor estrutura da SEDESE ficando atrás somente da Subsecretaria Antidrogas. É preciso lembrar ainda que o lazer na estrutura anterior possuía uma superintendência específica para tratar a pauta, que foi transformada, na estrutura atual, em uma diretoria.

Dentre as competências da SEDESE voltadas para a área do esporte e lazer destacamos a formulação e coordenação da política estadual de esporte e a formulação de ações e programas que punham em prática esta política.

A política de esporte e lazer elaborada e executada ao longo desta gestão para o Estado de Minas Gerais tinha um foco muito voltado para desenvolvimento social, atendendo prioritariamente a um público em situação de vulnerabilidade social e educandos da rede formal de ensino. O esporte de rendimento ficou em segundo plano durante este governo e a sinergia entre a pauta esporte e as outras pautas que compunham a SEDESE pôde ser vista por meio das ações que foram executadas no período.

Dentre as ações que compunham o plano plurianual de ação governamental para o período destacamos a realização de qualificação de professores de Educação Física da rede pública estadual, jogos escolares (JEMG), jogos comunitários (JIMI), apoio a prefeituras para a realização de obras ou ações locais, distribuição de materiais esportivos confeccionados por internos do sistema prisional, ruas de lazer, programa sócio esportivo para crianças e adolescentes (Esporte Solidário) e a administração do complexo Mineirinho e Mineirão (ADEMG).

Este foi um período em que todas as manifestações esportivas e o lazer foram executados, podendo-se destacar as construções e reformas como a principal via de investimento do período, tendo também o lazer uma prioridade neste governo. O esporte educacional foi a dimensão esportiva menos priorizada e atingiu a metade da execução realizada em programas e ações voltadas para o esporte de rendimento. O que também vimos no período, de

alguma forma, foi a continuidade das políticas realizadas nos governos anteriores, agora com uma introdução do esporte de rendimento.

Em 2007, como geralmente acontece em casos de troca ou mesmo continuidade de um governo, uma nova mudança na organização e na estrutura da administração pública foi promovida por meio da Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007. Por meio desta lei a Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude . SEEJ foi criada a partir da cisão da antiga SEDESE, que continuou responsável pelas pautas de direitos humanos, trabalho, emprego e renda e assistência social enquanto a SEEJ ficou responsável pelas pautas esporte, juventude e políticas sobre drogas.

Também seguindo os ritos legais, por meio da Lei Delegada nº 121, de 25 de janeiro de 2007, as finalidades e competências da SEEJ e a estrutura administrativa foram definidas. Conforme o texto, a SEEJ teria a finalidade de planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades setoriais a cargo do Estado que visassem ao desenvolvimento social, por meio de ações relativas ao **esporte, ao lazer**, ao protagonismo juvenil, à prevenção do uso de entorpecentes e à recuperação de dependentes químicos.

Dentre as competências da SEEJ destacamos a elaboração e proposição das políticas estaduais de esporte e lazer, de promoção do protagonismo juvenil e as políticas antidrogas, bem como as ações necessárias à sua implantação, tais como, a articulação com o governo federal, os governos municipais, os órgãos estaduais, o terceiro setor e o setor privado.

O foco de atuação da SEEJ passou a ser a promoção do acesso da população às atividades físicas, esportivas e de lazer e o aprimoramento da gestão da política pública de esporte. Para atingir estes objetivos a SEEJ buscou ampliar e apoiar a recuperação e a modernização das estruturas destinadas à prática de atividades físicas, esportivas e de lazer nos municípios, qualificar os recursos humanos envolvidos no desenvolvimento da política de esporte e lazer estadual e locais, monitorar os territórios esportivos mineiros e ampliar o financiamento voltado para a área esportiva.

A estrutura administrativa da SEEJ era composta por uma Subsecretaria de Políticas Antidrogas com três superintendências; uma Coordenadoria Especial da Juventude, com três superintendências; e três superintendências relacionadas ao esporte: Superintendência de Políticas Desportivas Regionais,

Superintendência de Esporte Educacional e Superintendência de Esportes de Competição. Nota-se aqui que a pauta esportes não estava ligada a nenhuma coordenação ou subsecretaria, e sim diretamente ao Gabinete do Secretário adjunto (que tinha como representante à época um atleta olímpico), o que nos permite inferir que esta pauta poderia ter um tratamento diferenciado dentro do órgão (os superintendentes da área de esporte despachavam diretamente com o Secretário adjunto o que nas outras políticas era feito pelo subsecretário responsável). O esporte de rendimento que foi visto de forma bem tímida nos governos anteriores agora possuía uma superintendência específica para tratar dos programas e ações desta dimensão esportiva. Situação contrária ocorreu com o lazer, que antes era pensado e executado por uma superintendência, que fora reduzida para um diretoria até não ter uma estrutura específica para a sua execução neste governo.

Dentre as ações que compunham o plano plurianual de ação governamental para o período destacamos o início da construção do Centro Olímpico de formação esportiva que futuramente viria a ser chamado de Centro de Treinamento Esportivo da UFMG, a criação do Bolsa Atleta estadual, e a informatização da gestão dos programas, desenvolvida por meio da criação de sistemas específicos voltados para a execução das ações da Secretaria. Como nosso Estado tem uma das maiores áreas geográficas do país, a possibilidade de acesso aos programas, por meio digital, poderia facilitar a participação dos municípios e outros interessados, além de potencializar a geração de dados e informações sobre o esporte e o lazer em Minas.

Nesse período houve também a continuidade de execução dos jogos escolares (JEMG), jogos comunitários (JIMI), Programa Esportivo no contra turno escolar (Geração Esporte) e a administração do complexo Mineirinho e Mineirão (ADEMG). Vale destacar que muitas destas ações foram potencializadas ao longo deste período, em número de atendidos e orçamento executado, fazendo com que as mesmas se consolidassem a cada ano de execução e continuassem existindo nos dias atuais.

A política de esportes elaborada e executada ao longo deste período de gestão (2007 a 2010) contemplou todas as manifestações esportivas, com destaque para a reestruturação e ampliação de estruturas esportivas.

Ao olharmos para as ações desta política vemos a continuidade de alguns programas da política anterior, mas agora com um foco maior na formação desportiva do público atendido. Antes o foco das ações de esporte e lazer estava voltado para a garantia de um direito social, o que encontrava respaldo na constituição do estado, agora passa a ser a possibilidade de formação e desenvolvimento de novos atletas e o sedimento de megaeventos, o que revela um conflito com esta mesma Constituição.

O esporte de rendimento agora pôde ser visto desde a formação de atletas de base até a construção de um centro olímpico com vistas ao desenvolvimento de possíveis representantes do país nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Ao analisarmos este período de governo (2003- 2010) é possível afirmar que a política de esportes ocupou um lugar central na nova Secretaria (SEEJ), o que não ocorria na estrutura anterior (SEDESE), e obteve uma maior priorização por parte do governo em sua segunda gestão, o que pode ser confirmado por meio das ações e volume de recursos executados no período.

De acordo com as tabelas abaixo podemos ver que o ano em que mais se executou recursos dentro da função Desporto e lazer, no período de 2003 a 2007, foi no ano de 2006, em que a execução nesta função atingiu o montante de 0,13% do total das despesas gerais do governo de Minas. Nos outros anos deste governo os percentuais variaram numa média de 0,09% das despesas gerais.

Já no período de 2007 a 2010, respectivamente, foram gastos os percentuais de 0,19%, 018%, 030% e 032% das despesas gerais do governo, ou seja, o menor percentual gasto neste período (2008) foi superior ao maior percentual atingido no período anterior (2006). A variação do percentual reservado para o desporto e lazer, neste segundo período de governo (2007 a 2010), variou entre 2 (duas) a 4 (quatro) vezes o percentual médio do governo anterior. Vejamos nas tabelas abaixo:

Tabela 1: Comparativo da execução da área esportes e lazer x gastos gerais do governo de Minas . 2004 a 2007

EXECUÇÃO ESPORTES X GASTOS GERAIS GOVERNO DE MINAS				
FUNÇÃO DESPORTO E LAZER				
	2004	2005	2006	2007
GASTOS GERAIS	R\$ 21.726.608.097,05	R\$ 25.292.069.834,95	R\$ 29.018.789.168,21	R\$ 32.443.148.300,45
ESPORTE	R\$ 19.089.289,55	R\$ 19.911.622,28	R\$ 37.975.304,58	R\$ 25.571.459,96
%	0,08	0,07	0,13	0,07

ADEMG				
	2004	2005	2006	2007
GASTOS GERAIS	R\$ 21.726.608.097,05	R\$ 25.292.069.834,95	R\$ 29.018.789.168,21	R\$ 32.443.148.300,45
ADEMG	R\$ 4.137.396,40	R\$ 4.543.342,22	R\$ 6.801.149,68	R\$ 5.942.388,78
%	0,01	0,01	0,02	0,01

Fonte: PPAG - 2004 a 2007 (Elaboração própria).

Tabela 2: Comparativo da execução da área esportes e lazer x gastos gerais do governo de Minas . 2008 a 2011

EXECUÇÃO ESPORTES X GASTOS GERAIS GOVERNO DE MINAS				
FUNÇÃO DESPORTO E LAZER				
	2008	2009	2010	2011
GASTOS GERAIS	R\$ 39.299.362.850,28	R\$ 40.263.460.915,06	R\$ 46.051.174.100,08	R\$ 54.693.566.620,55
ESPORTE	R\$ 61.352.643,10	R\$ 63.862.457,55	R\$ 125.043.836,99	R\$ 171.729.836,92
%	0,16	0,16	0,27	0,31

ADEMG				
	2008	2009	2010	2011
GASTOS GERAIS	R\$ 39.299.362.850,28	R\$ 40.263.460.915,06	R\$ 46.051.174.100,08	R\$ 54.693.566.620,55
ADEMG	R\$ 10.238.578,79	R\$ 8.317.352,13	R\$ 12.784.668,58	R\$ 5.760.594,92
%	0,03	0,02	0,03	0,01

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

É importante destacar que não só os percentuais destinados ao esporte e lazer aumentaram no segundo governo como o volume de despesas gerais aumentou significativamente (aproximadamente 40% em média quando comparado ao período anterior) o que representou um maior volume de

recursos a serem aplicados nos programas e ações de esporte e lazer. Para se ter uma ideia deste aumento de recursos disponíveis para o esporte e lazer podemos destacar que a média anual do segundo período de governo (Aécio Neves) é muito próxima à soma do total de recursos disponíveis ao longo de todo o seu primeiro governo.

Vale lembrar que apesar da execução de despesas com esporte e lazer ter aumentado neste segundo período de governo, o percentual de recursos destinados a esta pauta é pouco significativo quando comparado com os recursos destinados aos gastos gerais do governo, o que indica pouca priorização com as políticas de esporte e lazer. Outro ponto que será discutido em seções posteriores é o impacto do início de execução de despesas com os megaeventos neste período, o que contribuiu com esta elevação no investimento em esporte e lazer, em programas e ações específicos.

Este baixo volume de investimento em esporte e lazer também pôde ser visto na esfera Federal, conforme tabela abaixo elaborada por Athayede, Mascarenhas e Salvador (2015).

Figura 1: Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no Orçamento Geral da União liquidado pelo Poder Executivo

**Tabela 1** Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no OGU liquidado pelo Poder Executivo

Ano	Autorizado (milhões)	Liquidado (milhões)	Participação (%)
2004	568,96	402,56	0,09
2005	928,23	573,37	0,12
2006	1.302,63	943,22	0,19
2007	1.979,68	1.777,64	0,32
2008	1.682,96	1.154,49	0,19
2009	1.576,60	1.058,24	0,17
2010	2.195,29	1.095,98	0,16

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Fonte: (ATHAYEDELASCARENHAS e SALVADOR, 2015)

Em nenhum dos anos analisados entre 2003 e 2010, em ambas as esferas federal e estadual (MG) o maior percentual de participação dos gastos com esporte e lazer atingiram 0,5% de participação no total de gastos dos governos.

Para Athayede, Mascarenhas e Salvador (2015), a ausência de recursos e gastos de natureza obrigatória influencia diretamente nesta baixa representatividade do esporte e lazer no orçamento público, diferentemente de outros direitos sociais, como saúde, educação e assistência social.

É preciso destacar que, apesar do governo de Aécio Neves ter iniciado sua primeira gestão em 2003, momento histórico em que muitas mudanças ocorriam no Brasil no campo esportivo, culminando com a criação do Ministério do Esporte, e grandes expectativas eram criadas a partir destas mudanças, somente em 2007 o governo de Minas decidiu criar um órgão em que a pauta esporte e lazer apareceria como a pauta principal.

Neste mesmo ano, tivemos o sedimento dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro, evento voltado para atletas de nações do continente americano, organizado e executado a cada quatro anos, no ano anterior aos Jogos Olímpicos de verão e que marcou o início da temporada de grandes eventos esportivos no Brasil, o que se desdobraria numa maior valorização do esporte de rendimento no período posterior. Em solo mineiro foi assinado o protocolo de intenções para o sedimento de parte dos jogos da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, no Mineirão, confirmando no estado esta mesma tendência de sedimento de megaeventos nos próximos anos.

É importante destacar que apesar do período 2003 a 2007 o esporte não ter tido grande atenção no cenário político mineiro, no cenário nacional, a realização dos jogos Pan-americanos já desenhavam o cenário futuro do esporte brasileiro, em que os megaeventos e o esporte de rendimento ocupariam um lugar de destaque. Nos cinco anos de preparação para o Pan Rio 2007, diversas arenas esportivas foram construídas ou reformadas fazendo com que esta edição fosse considerada a mais cara na história do evento, com um orçamento de aproximadamente 2 bilhões de dólares.

Alguns pesquisadores destacaram em suas pesquisas o novo direcionamento do financiamento esportivo realizado pelo governo federal neste período. Para Almeida e Marchi Junior (2011), ao analisarem o financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil, de 2004 a 2008, verificaram que o maior percentual investido 80% foi em esporte de alto rendimento, nas ações "Brasil no Esporte de Alto Rendimento - Brasil

Campeão" e "Rumo ao Pan 2007". Do total de investimentos em esporte e lazer, 11% foi gasto com a administração dos programas, nas chamadas despesas de investimentos, sobrando menos de 9% dos recursos para as ações de esporte escolar e participação.

O sediamiento do Pan Rio 2007, segundo os autores, iniciaria uma tendência de investimentos para a promoção dos chamados megaeventos esportivos (Copa do Mundo de futebol masculino em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016). Isto pôde ser confirmado pelo montante investido pelo ME, no período de 2004 a 2008, em que 72% dos recursos investidos foram direcionados para este sediamiento.

Ao analisarmos a prioridade do investimento realizado pelo primeiro governo do Presidente Lula, entre 2003 e 2007, na área esportiva, vemos um conflito com o que está determinado pelo texto constitucional e com as deliberações das CNE I e II, em que os recursos públicos deveriam ser direcionados prioritariamente para o esporte educacional e, somente em casos específicos, para o esporte de alto rendimento.

Esta tendência de valorização do esporte rendimento e foco no sediamiento dos megaeventos esportivos parece ter influenciado o governo Mineiro a partir de 2007, o que pode ser confirmado por meio dos programas e ações implementados, reafirmando o conflito com o texto constitucional mineiro conforme o ocorrido na esfera federal.

Ao olharmos para os Órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do esporte e lazer em Minas Gerais no período e para os planos de ação governamentais (PPAGs) elaborados, conseguimos ver a estrutura montada para a execução da política e os programas e as ações desenvolvidos, mas qual era a estratégia que guiava o planejamento para o período? Quais os desafios a serem superados? Que diretrizes alinhavam as ações desenvolvidas?

A partir de tais questionamentos buscamos o mapa estratégico da SEEJ, em que se evidenciou a estratégia, os desafios, a missão e visão de futuro a fim de entender a relação das ações desenvolvidas com os objetivos estratégicos propostos.

De acordo com o mapa estratégico, a Visão definida pela Secretaria era tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver, por meio de ações voltadas

ao esporte. Já a Missão a ser cumprida era a de promover a cultura da prática do esporte, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2010).

A estratégia esportiva da SEEJ estava alicerçada em 04 (quatro) pilares: gestão esportiva, qualificação e formação de recursos humanos, infraestrutura esportiva e financiamento esportivo.

O pilar da gestão esportiva, definiu seu foco em duas áreas: informação e governança. Na área da informação, criou o Índice Mineiro de Desenvolvimento Esportivo . IMDE, idealizado pela SEEJ e desenvolvido, em sua primeira versão, em 2009, por uma equipe de trabalho da Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O IMDE era formado por três dimensões: potencial humano disponível; financiamento esportivo e infraestrutura esportiva. O seu objetivo era fornecer subsídios para o diagnóstico e monitoramento da situação do esporte em Minas Gerais, possibilitando uma gestão mais eficaz das intervenções esportivas realizadas pelo poder público. O Índice foi calculado para os 853 municípios mineiros. Ainda na área da informação, a SEEJ criou um sistema *guarda-chuva* denominado SIGE, composto por vários sistemas ligados aos programas da Secretaria. Ao longo de quatro anos de governo foi previsto um orçamento de aproximadamente 400 (quatrocentos) mil reais para a criação deste sistema, conforme tabela 4 abaixo:

Tabela 3: Ação 1173 - Implementação do sistema integrado de informação gerencial do setor esporte

AÇÃO 1173 - IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÃO GERENCIAL DO SETOR ESPORTE				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2008	1	1	R\$ 250.000,00	R\$ 349.998,00
2009	1	1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00
2010	1	1	R\$ 50.000,00	R\$ 49.996,00
2011	1	1	R\$ 50.000,00	R\$ 3.900,00

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

Na área da governança, outro foco do pilar da gestão esportiva, o objetivo foi buscar uma maior participação da sociedade civil na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas do governo por meio do fomento à criação de conselhos municipais de esporte, conferências municipais e estadual de esporte e a criação do ICMS Solidário critério esporte, em que parte do valor arrecadado pelo Estado, via ICMS, era devolvido aos municípios de acordo com as ações esportivas desenvolvidas e comprovadas pelo mesmo.

Dentre as ações relacionadas à governança executadas no período podemos destacar a ativação do conselho estadual de desportos (CED) em 2008, a realização de conferências municipais e conferência estadual do esporte em Minas Gerais, e o ICMS solidário critério Esportes instituído por meio da Lei 18.030/2009.

Para a SEEJ, o pilar da gestão esportiva iria possibilitar o aperfeiçoamento e a solidificação da gestão das políticas públicas do setor propostas pela Secretaria (MINAS GERAIS, 2010).

O segundo pilar que estruturava a estratégia da SEEJ era a qualificação e a formação de recursos humanos, que deveria focar suas ações na qualificação de professores de Educação Física, monitores esportivos, árbitros, delegados de quadra, treinadores e gestores.

Para a SEEJ, o planejamento, a execução e o controle de ações esportivas dependiam, principalmente, dos profissionais responsáveis pelo seu desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2010).

Durante o período de 2007 a 2010, algumas ações foram executadas na busca pela melhoria do nível técnico dos agentes esportivos e dos professores de Educação Física, por meio do direcionamento de recursos para ações de qualificação, conforme as tabelas 4 e 5 abaixo:

Tabela 4: Ação 1174 . Aprimoramento do esporte escolar

AÇÃO 1174 - APRIMORAMENTO DO ESPORTE ESCOLAR				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2008	250	1.238	R\$ 915.000,00	R\$ 894.761,00

2009	800	735	R\$ 915.000,00	R\$ 913.310,44
------	-----	-----	----------------	----------------

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

Tabela 5: Ação 4260 . Qualificação de agentes esportivos

AÇÃO 4260 - QUALIFICAÇÃO DE AGENTES ESPORTIVOS				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2008	1.647	1.399	R\$ 250.000,00	R\$ 250.000,00
2009	600	1.187	R\$ 250.000,00	R\$ 204.901,99

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

Apesar de definir a qualificação de recursos humanos como um pilar da estratégia desenhada, o investimento para o atingimento de tal objetivo foi muito acanhado quando comparado ao tamanho do nosso Estado e da sua rede escolar. Outro ponto a ser destacado é a descontinuidade desta ação, que só foi executada em dois anos de governo.

O pilar referente à infraestrutura esportiva buscava construir, ampliar ou reformar espaços destinados à prática de atividades físicas considerando que ter espaços adequados é determinante para o desenvolvimento do esporte, independentemente da manifestação esportiva. Para isso a SEEJ buscou parcerias com outras esferas de governo (Federal e Municipais) ou outros órgãos do próprio governo, como por exemplo, a parceria com a Secretaria de Estado de Transportes e obras públicas (SETOP) e o Departamento de Obras Públicas (DEOP) em que houve a disponibilização de projetos básicos e executivos para algumas tipologias de edificações esportivas.

Ao longo de 2003 a 2010 foram iniciadas e/ou finalizadas diversas estruturas esportivas, tais como, o Centro de Treinamento Esportivo da UFMG, o Centro Mineiro de Excelência Esportiva . São Sebastião do Paraíso, a elaboração de estudo conceitual e de viabilidade econômico-financeiro do complexo Mineirão-Mineirinho, além da construção ou reforma de estruturas esportivas por diversas regiões do estado. Na tabela abaixo temos um panorama dos recursos investidos e das obras entregues no período:

Tabela 6: Ação 1214 . Ampliação e reestruturação de espaços esportivos e de atividades físicas.

AÇÃO 1214 -AMPLIAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DE ESPAÇOS ESPORTIVOS E DE ATIVIDADES FÍSICAS				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2008	6	0	R\$ 6.835.000,00	R\$ 7.948.280,00
2009	6	23	R\$ 8.830.000,00	R\$ 4.295.365,23
2010	154	46	R\$ 50.566.075,00	R\$ 21.602.256,98
2011	7	26	R\$ 3.432.800,00	R\$ 1.285.399,82

Fonte: PPAG 2008 a 2011. (Elaboração própria).

Ao olharmos para o investimento realizado pelo Estado com foco na melhoria da infraestrutura esportiva podemos ver que este pilar foi o que mais recebeu investimentos por parte do governo, talvez por que a construção ou reforma de obras públicas seja uma das ações que mais dão retorno político para o governo. Mas ao olharmos para os números de obras entregues (95) num período de quatro anos e considerando que nosso Estado possui 853 municípios, podemos perceber que o impacto desta ação ainda foi muito pequeno para o esporte e lazer do Estado.

Com relação ao pilar do financiamento esportivo, no período compreendido entre 2003 e 2010, podemos destacar a criação da Lei Estadual de Incentivo ao Esporte (dívida ativa) de 2006, que surgiu a partir de uma demanda da I conferência do Esporte Mineiro realizada em 2003, mas que, de acordo com a tabela abaixo, pouco impactou no aumento do financiamento esportivo para a área.

Cabe esclarecer que este mecanismo utilizava recursos aferidos por meio de negociação da dívida ativa de empresas mineiras, que poderiam receber incentivos fiscais de até 25% do total da sua dívida para apoiar projetos esportivos aprovados pela SEEJ. Esta lei demorou mais de 5 anos, desde a sua criação, para ser implementada e conseguiu uma execução de aproximadamente 10% do orçamento previsto para ser executado. Com a criação de uma nova lei estadual de incentivo ao esporte em Minas Gerais, no ano de 2013, que utilizava um mecanismo mais atrativo para as empresas, o ICMS Corrente, este mecanismo da dívida ativa quase deixou de existir dentro do governo, conforme tabela abaixo:

Tabela 7: Ação 4047 . Incentivo a projetos esportivos.

AÇÃO 4047 - INCENTIVO À PROJETOS ESPORTIVOS				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2010	2	0	R\$ 161.000,00	R\$ 0,00
2011	2	4	R\$ 7.223.226,00	R\$ 739.761,75

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

Revisitando o mapa estratégico e a estratégia definida pela SEEJ, podemos afirmar que foram executadas ações referentes aos quatro pilares que sustentavam a estratégia, e inferir que o mapa, em alguma medida, estava guiando as ações implementadas, mas ao analisarmos os possíveis impactos da execução destas ações no cumprimento da missão e visão definida pelo órgão, podemos afirmar que pouco se fez para incrementar a prática de atividades físicas, de esporte e lazer e a melhoria da qualidade de vida da população de Minas Gerais por meio destas práticas, ou seja, a missão que o órgão buscou perseguir estava muito longe de ser atingida e a visão, à luz das ações e programas executados, se tornou um sonho distante.

Outro ponto a ser discutido sobre as políticas deste governo foi o investimento em ações voltadas para o sedimento da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 no Brasil. A SEEJ, conforme o documento Caderno de Resultados das atividades esportivas em Minas Gerais . 2003 a 2010, via estes sedimentos como uma grande oportunidade para a valorização da política esportiva em Minas Gerais. Entre 2008 e 2009, o órgão executou uma ação que tinha como objetivo a realização de um estudo de viabilidade econômica do complexo Mineirinho e Mineirão conforme tabela 9 abaixo, que viria a nortear a Parceria Público Privada que seria firmada nos anos seguintes:

Tabela 8: Ação 1172 . Modernização do complexo Mineirão-mineirinho

AÇÃO 1172 - MODERNIZAÇÃO DO COMPLEXO MINEIRÃO-MINEIRINHO				
META FÍSICA			META ORÇAMENTÁRIA	
ANO	PREVISTO FÍSICO	EXECUTADO FÍSICO	PREVISTO ORÇAMENTÁRIO	EXECUTADO ORÇAMENTÁRIO
2008	1	0	R\$ 450.000,00	R\$ 1.404.113,00
2009	1	1	R\$ 100.000,00	R\$ 26.987,31

Fonte: PPAG - 2008 a 2011 (Elaboração própria).

Ao analisarmos as ações do governo de Minas, entre 2003 e 2010, relacionadas a estes megaeventos esportivos, vimos que o que foi executado estava relacionado somente à construção ou reforma de estruturas esportivas e que não foram finalizadas no período, não promovendo nenhum impacto na estratégia do governo definida para a área. Nenhuma ação que envolvesse a população do estado e que tivesse como fio condutor a realização destes eventos se concretizou no período.

### 3.2.1 O Programa Minas Olímpica

Para entendermos como se deu a execução das políticas públicas de esporte e lazer elaboradas a partir da Estratégia descrita acima, durante o período de 2003-2010, temos que conhecer os programas executados, que serão apresentados em seguida. Neste tópico daremos uma atenção especial ao Programa Minas Olímpica, concebido em 2003 e posto em prática nos anos seguintes, com a intenção de ser a política de esportes de Minas Gerais.

O Programa Minas Olímpica foi instituído por meio da lei 15.974, de 12 de janeiro de 2006, que dispunha sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2004-2007, para o exercício de 2006, e dava outras providências.

O lançamento oficial do programa ocorreu em 6 de dezembro de 2005 pelo governador Aécio Neves e contou com a presença de um time de estrelas do esporte brasileiro, tais como, Magic Paula, Paulão do Voleibol, Gustavo Borges, Robson Caetano, Lars Grael e vários atletas paralímpicos. Este lançamento criou uma expectativa sobre a importância que o projeto viria a ter

a partir da sua concepção. Outro ponto que chamou a atenção foi o orçamento estimado de aproximadamente R\$ 400 milhões para a concretização de todas as metas estabelecidas ao longo de quatro anos de governo. Deste total, aproximadamente R\$ 190 milhões seriam de custeio e R\$ 210 milhões em investimento. Se esta política saiu do nível do discurso e foi colocada em prática veremos nas seções posteriores.

O Programa propunha a estruturação de um sistema de apoio e aprimoramento da prática esportiva em Minas Gerais, e foi estruturado a partir de três subprogramas: Inclusão Esportiva; Excelência Esportiva e Regulamentação do Sistema Mineiro de Desporto.

Este programa compôs a cartela de programas denominados como programas estruturadores do governo, que são os programas de governo que possuíam prioridade na liberação e execução financeira. De acordo com a revisão do PPAG (2006), o programa tinha como objetivo geral propiciar o aumento do número de praticantes regulares de atividades esportivas, gerando maior qualidade de vida, saúde e integração social para a população mineira, e favorecendo a manifestação de talentos, a fim de atingir o alto rendimento esportivo e melhorar a representatividade de atletas mineiros em competições nacionais e internacionais (MINAS GERAIS, 2003).

O primeiro subprograma, denominado inclusão esportiva buscava ampliar a prática de atividades físicas e esportivas em Minas Gerais, de maneira educativa, saudável, lúdica e continuada, voltada para a integração social e o lazer (MINAS GERAIS, 2003).

Esta ampliação se daria por meio das aulas de educação física das escolas públicas existentes no Estado, nos termos da lei estadual 15.030/2004. Esta lei dispunha sobre a prática da Educação Física na rede pública estadual de ensino e tornava a disciplina um componente curricular obrigatório em todas as séries ou anos dos ciclos da educação básica, ajustado às faixas etárias e às condições da população escolar.

Este subprograma previa a difusão e padronização da metodologia a ser aplicada pelos professores de educação física das escolas da rede pública de ensino, prioritariamente, visando garantir um acompanhamento individualizado do desenvolvimento fisiológico, nutricional, neuromuscular, cognitivo e psicossocial de todos os alunos, regulares ou com deficiência.

Esta padronização seria alcançada por meio da qualificação de todos os professores de educação física das escolas da rede escolar pública de Minas Gerais, seja de ensino regular ou de ensino especializado, visando o aperfeiçoamento de suas aulas e o acompanhamento adequado e individualizado dos alunos, além de capacitá-los para a detecção, seleção e encaminhamento de jovens, a partir de 12 anos de idade, com interesse e potencial para tornarem-se atletas de rendimento.

Contava ainda com a aquisição e distribuição de kits de equipamentos esportivos que favoreceriam a prática de atividades físicas com qualidade nestas instituições, e com a construção de quadras de esporte cobertas ou de outro equipamento esportivo adequado em escolas com mais de 550 alunos e que ainda não possuíam estrutura favorável à prática esportiva.

A execução do subprograma de *Inclusão Esportiva* seria coordenada pela Secretaria de Estado da Educação . SEE, responsável por nortear o ensino de educação física nas escolas públicas do Estado; em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes . SEDESE, por sua vez orientadora de ações relativas à inclusão social e desenvolvimento do esporte no Estado.

O Estado de Minas Gerais, à época da elaboração e lançamento do Programa Minas Olímpica, possuía a segunda maior população de crianças e jovens do país . 10.317.889, na faixa etária de 6 a 24 anos; e possuía também a segunda maior rede escolar pública do Brasil.

O segundo subprograma, denominado *excelência esportiva*, tinha como público alvo os atletas que apresentassem potencial para o alto rendimento, ou que já desenvolvessem treinamento voltado para o resultado.

De acordo com as diretrizes do subprograma seria criada uma ampla rede de treinamento esportivo, integrada a partir de um conceito metodológico unificado e de processos adequados de seleção, que filtrariam os atletas de maior destaque, propiciando a preparação de atletas olímpicos e paralímpicos e melhor desempenho em representações do Estado em competições nacionais e internacionais (MINAS GERAIS, 2003) .

Comporiam a estrutura do subprograma de *Excelência Esportiva*: um Centro de Excelência Olímpica (CEO), 10 Centros de Treinamento Olímpico (CTO's), 70 Vilas Olímpicas (VO's) e 80 Oficinas de Atletas (formação de

base), onde seriam desenvolvidas as atividades pertinentes ao Programa Minas Olímpica.

Segundo o subprograma, através desta estrutura seria possível a disseminação de metodologias específicas, que potencializariam um alto nível de rendimento esportivo dos atletas mineiros, oferecendo-lhes, além das melhores condições de treinamento, um acompanhamento psicopedagógico e social.

Por meio deste subprograma seriam implantados ou adaptados complexos esportivos, tendo como prioridade a realização de parcerias, o aproveitamento das estruturas existentes no Estado, a realização de reformas e melhorias nas mesmas, e a otimização de seu uso.

Haveria três formas de acesso ao subprograma de Excelência Esportiva: através da Rede Escolar Pública, mediante seleção, passando pelos níveis de treinamento adequados e previstos; através de Programas Esportivos Privados ou de Clubes; e ainda, através de Programas Públicos ou Privados voltados para o esporte paralímpico.

Os profissionais técnicos das equipes e seleções mineiras teriam no Centro de Excelência Olímpica uma importante opção de apoio científico e tecnológico para o seu trabalho, em interação com as ações da Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais (SEDESE) e do Centro Nacional de Excelência Esportiva (CENESP)/ Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional (EEFFTO) / Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Segundo os idealizadores do Programa, a criação de uma infraestrutura esportiva moderna no Estado, que respondesse às diferentes formas de expressão do esporte, tornava-se imprescindível não só para a obtenção de melhores resultados nos diferentes tipos de competição, para divulgação do esporte, mas também para propiciar a compreensão do esporte como fenômeno social, como meio de educação, como meio de profilaxia e terapêutica, como fator de inclusão e desenvolvimento social, de resgate da cidadania, entre outras funções e benefícios (MINAS GERAIS, 2003).

As estruturas de treinamento esportivo previstas no Programa Minas Olímpica seriam capazes de atender, em cada região onde estariam sediadas, as diferentes formas de manifestação esportiva. Deste modo, poderiam servir a

Minas Gerais não só em seu esforço de afirmar-se como potência olímpica, mas também no processo de formação da personalidade de crianças e jovens através do esporte (MINAS GERAIS, 2003).

No terceiro subprograma, denominado Regulamentação do Sistema Mineiro de Desporto seria implementada e institucionalizada a ordenação sistemática do desporto no Estado de Minas Gerais. O Sistema Mineiro de Desporto, à luz da Lei 9.615/98 (Lei Pelé), deveria promover e propiciar o aprimoramento das práticas esportivas de rendimento em Minas Gerais e favorecer as desejáveis relações e interações entre as diversas manifestações esportivas (MINAS GERAIS, 2003).

O que se esperava do Sistema Mineiro de Desporto é um conjunto de normas, de ações e de programas que propiciassem a desejável transição entre as diferentes formas de manifestação esportiva, do educacional ao rendimento. Mais do que a implementação das disposições previstas na Lei Pelé, as ações que culminariam com a institucionalização de um Sistema Mineiro do Desporto, permitiriam a mobilização e a relação entre as diversas instituições responsáveis pelo esporte mineiro, em prol da promoção do esporte em Minas.

Vale destacar que a Lei 9.615 de 24/03/1998, em seu artigo 25º da Seção V . Dos Sistemas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, determina a constituição de sistemas próprios para ordenação institucional da prática esportiva em Estados e Municípios. O Programa Minas Olímpica visava contribuir para a implementação de tal ordenação institucional, consolidando a implantação no Estado desta Lei em seus propósitos e conceitos.

O aparato institucional do Estado . coordenado pela SEDESE . conjuntamente com as Federações Esportivas, os clubes e as associações de atividades ligadas à prática esportiva, bem como com a participação de pesquisadores da área, com conhecimentos técnico e acadêmico . caso das Escolas de Educação Física . promoveria a formulação de marcos institucionais e a formatação de proposições de legislação, de normas e critérios para a estruturação e implementação de tal sistema.

Já em 2004 foi prevista a criação de um Grupo de Trabalho multisetorial que deveria elaborar o Projeto de Lei do Sistema Mineiro de Desporto. Após um período de pesquisas sobre o tema, análise de legislação pertinente e

seminários focais para discussão, encaminhariam o projeto de lei do Sistema Mineiro de Desporto à Assembleia Legislativa naquele ano, para a sua apreciação e aprovação.

Para os idealizadores do programa, não se observava, até o momento da sua propositura, uma organização institucionalizada que possuísse condições suficientes para acompanhar os resultados das ações públicas e privadas existentes em prol do esporte e apoiar continuamente a estruturação e implementação de políticas estratégicas para o desenvolvimento do esporte no Estado (MINAS GERAIS, 2003).

Segundo o termo de referência do programa Minas Olímpica, todas as manifestações do desporto possuíam carências específicas que precisavam ser sanadas e solicitavam intervenções públicas. Um dos maiores problemas relativos à questão da prática esportiva encontrava-se na base, no processo de introdução a esta prática, de conscientização quanto à sua importância, seu adequado aprendizado e valorização (MINAS GERAIS, 2003).

Ainda de acordo com o documento, mesmo onde existia equipamento público ou privado, e algum recurso humano dedicado à prática esportiva, não havia ação orientada e sistematizada que estruturava tal prática no sentido da detecção, apoio e desenvolvimento de possíveis potenciais para alto rendimento esportivo.

Por meio da análise dos objetivos propostos pelo Programa é possível perceber um direcionamento da prática esportiva para o esporte de rendimento. Apesar de buscar ampliar a prática esportiva da população, esta prática parecia não poder ser tão voluntária, lúdica e desprovida da busca de resultados, e sim deveria servir de vitrine para a detecção de novos talentos esportivos, que poderiam ser aprimorados nas etapas seguintes do Programa. A execução deste programa será apresentada na seção seguinte.

### **3.2.2 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS ENTRE 2004 e 2007**

A política de esportes do Estado de Minas Gerais, para o quadriênio de 2004-2007, foi desenvolvida por meio de seis programas e 25 ações, conforme PPAG 2004-2007 e suas revisões.

O **Programa 282, Incentivo ao Desporto**, buscava estimular e promover a prática do esporte para atletas amadores e valorizar o atleta mineiro. Dentro deste programa foram executadas ações como os *Jogos do Interior de Minas Gerais* . *JIMI* (competição entre municípios mineiros), *Jogos Escolares de Minas Gerais* . *JEMG* (competição entre escolas das redes pública e privada), o *apoio a seleções e atletas mineiros* para a participação em competições estaduais, nacionais e internacionais, e o *apoio a entidades e prefeituras* para o fomento do esporte em todo estado.

Este programa executou ao longo de quatro anos o montante de R\$ 42 milhões, sendo que R\$ 13 milhões foram direcionados para o apoio de atletas e seleções mineiras para a participação em competições e R\$ 26 milhões para o apoio a prefeituras e entidades. Em 2007 o JIMI e o JEMG passaram a compor o Programa 689 denominado Minas Esporte, ficando este programa com 2 ações.

O **Programa 286, Integração Social pelo Esporte**, tinha o objetivo de oportunizar o acesso ao esporte e lazer com foco em crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Possuía duas ações, a primeira denominada *clube Móvel de Lazer*, que buscava a execução de ruas de lazer nos finais de semana em diversas regiões do estado e a segunda *Pintando a Liberdade* que objetivava a doação de material esportivo para entidades e prefeituras, fabricado por internos do sistema prisional mineiro, e a ressocialização deste público. A execução desta ação ao longo do período de 2004 a 2007 foi de aproximadamente R\$ 5,5 milhões.

O **Programa 329, Administração de Estádios**, tinha como objetivo a administração dos estádios Mineirão e Mineirinho e o fomento a eventos. Possuía três ações, a primeira relacionada à *conservação e manutenção do estádio Mineirão*, a segunda focada na *conservação do Mineirinho* e uma terceira ação que buscava a *promoção de eventos* nestes espaços. Este programa executou ao longo de quatro anos aproximadamente R\$ 13,5 milhões.

O **Programa 622, Inclusão social de famílias vulnerabilizadas**, buscou desenvolver ações centralizadas na família e era composto por duas ações, o *curumim* e o *esporte solidário*, que buscavam oferecer oportunidades e proteção à criança e ao adolescente, de 6 a 18 anos, em situação de

vulnerabilidade social. O programa executou ao longo de dois anos o montante de aproximadamente R\$ 5 milhões sendo depois excluído pela revisão do PPAG em 2006, em que ações semelhantes a estas passaram a compor o Programa 689 denominado Minas Esporte.

Também na revisão do PPAG em 2006 houve a inclusão do **Programa 676, Minas Olímpica**. Este programa merece uma atenção especial, pois foi executado somente no ano de 2006, iniciou com um orçamento previsto de aproximadamente 100 mil reais e finalizou o ano com uma execução de aproximadamente R\$ 2,5 milhões, sendo que 90% deste total foi voltado para a construção de estruturas esportivas em escolas. É preciso destacar que as três ações do Programa Minas Olímpica, após a sua exclusão em 2007, foram também transferidas para o programa 689: Minas Esporte, com nomes diferentes, mas objetivos semelhantes.

O **Programa 689, minas Esporte** foi criado com um objetivo *a definir*, conforme descrito no PPAG de 2006, e possuía três ações naquele ano, a primeira que buscava *viabilizar a elaboração de estudos de viabilidade técnica para a construção de centro olímpico em BH*, que possuía um orçamento de 50 mil reais para o ano de 2006 e não foi executada. A segunda denominada *campos de luz*, que buscava a revitalização de campos de futebol amador do Estado e uma terceira que pretendia *apoiar financeiramente atletas olímpicos e paralímpicos*.

Este programa foi executado somente nos anos de 2006 e 2007, quando analisado o período de 2004 a 2007, e executou aproximadamente R\$ 26 milhões ao longo destes 2 anos, sendo que deste total R\$ 9 milhões foram direcionados para as reformas dos campos de futebol e aproximadamente R\$ 1 milhão para o apoio a atletas olímpicos e paralímpicos. O restante do orçamento foi incorporado por meio da transferência de ações já existentes em outros programas, com nomes diferentes, mas com objetivos semelhantes, e a criação de novas ações com objetivos bem distintos entre si (talvez este tenha sido o motivo da dificuldade em definir um objetivo para o programa, por ser formado por um emaranhado de ações desconexas).

Esta transferência e incorporação de novas ações neste programa ocorreu em 2007, com a revisão do PPAG, as quais podemos destacar: o remanejamento do *JIMI* e *JEMG* do programa 282, agora com a nova

denominação de *Programa Minas Olímpica Jogos do Interior de Minas Gerais* . *JIMI* e *Programa Minas Olímpica Jogos Escolares de Minas Gerais* . *JEMG*, a inclusão de novas ações, tais como, o *Minas Olímpica Nova Geração*, que viria a substituir o esporte solidário a ação de *Instalações e Equipamentos Esportivos* que buscava financiar a reforma e a construção de instalações esportivas e a aquisição de equipamentos para federações e entidades esportivas; a *Qualificação de agentes e profissionais do esporte* as ações *Academia na Escola e Sempre Jovem com ênfase na Terceira Idade* que visavam o apoio à prática de atividade física para escolares e pessoas da terceira idade e a *Lo Esporte na Escola com ênfase no xadrez* e a *Construção do Centro Olímpico e de formação esportiva em Belo Horizonte*.

Das seis novas ações criadas, somente 3 tiveram alguma execução orçamentária em 2007: a ação de *Instalações e Equipamentos Esportivos* com uma execução de aproximadamente R\$ 1,6 milhões, e as ações *Academia na Escola* e *Esporte na Escola com ênfase no xadrez* com 100 mil reais cada.

Ao longo do primeiro governo de Aécio Neves estes foram os programas e ações desenvolvidos, que somaram aproximadamente R\$ 95 milhões de execução ao longo de quatro anos. A partir de uma análise inicial da execução, podemos ver uma priorização dada às construções e reformas de estruturas esportivas, que chegou a executar aproximadamente R\$ 50 milhões no período, sendo que destes, R\$ 35 milhões estavam relacionados a uma indicação do Gabinete do Secretário (executado por meio de ações ligadas diretamente ao gabinete) e o restante voltado para o cumprimento do objetivo de programas e ações específicos da Pasta.

O lazer ficou com aproximadamente R\$ 20 milhões do orçamento executado, muito voltado para um público caracterizado por vulnerabilidade social ou executado por meio de competições esportivas envolvendo atletas amadores e municípios.

O esporte de rendimento também foi priorizado neste governo, pois do montante total aproximadamente R\$ 14 milhões foram direcionados para esta dimensão esportiva, focando principalmente no apoio a atletas amadores, olímpicos, paralímpicos e federações esportivas.

A dimensão esportiva menos priorizada foi o esporte educacional que atingiu uma execução de aproximadamente R\$ 6 milhões no período.

Cabe destacar que o apoio a construções e reformas de estruturas esportivas em municípios mineiros acaba trazendo um grande ganho político para o Secretário e para governo, motivo pelo qual acreditamos que estas ações tiveram esse grau de prioridade. Não conseguimos levantar a finalidade destas construções, mas podemos inferir que estas obras muitas vezes são voltadas para o lazer da população do município.

O acanhado investimento no esporte educacional, que deveria ser priorizado conforme o texto constitucional mineiro, atingiu somente 6% do orçamento investido pelo governo no período, enquanto o esporte de rendimento, a ser priorizado em casos específicos, conseguiu mais que o dobro deste orçamento.

A política de esporte e lazer no início deste governo tinha um delineamento mais voltado para o desenvolvimento social, e a partir da segunda metade passa a ganhar contornos voltados para o esporte de rendimento, que serão mais evidenciados a partir do próximo governo.

### **3.2.3 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS ENTRE 2008 E 2011**

Apesar deste período ter sido uma continuidade do governo em Minas Gerais, a política de esportes e lazer, para o quadriênio de 2008-2011, ganhou mais destaque quando analisado o orçamento executado nesta área. Esta política foi implementada por meio de três programas e 23 ações, conforme PPAG 2008-2011 e suas revisões.

O **Programa 149, Incentivo ao Desporto**, era um programa associado (não tinha prioridade de execução e acompanhamento conforme os programas estruturadores), buscava estimular a prática de esportes e de atividades físicas voltadas para a manutenção da saúde, bem como a prática do lazer para o desenvolvimento de hábitos saudáveis e melhoria da qualidade de vida da população. Dentro deste programa foram executadas ações que promoviam o esporte, em suas diferentes dimensões (educacional, participação e rendimento), o lazer, e o apoio a atletas por meio do *bolsa atleta*, executado neste período somente no ano de 2011.

Este programa executou ao longo de quatro anos o montante aproximado de R\$ 88 milhões, sendo que deste montante 85% foi direcionado

para o esporte de participação (R\$ 74 milhões) e R\$ 10 milhões foram direcionados para o esporte de rendimento. Cabe esclarecer que este investimento no esporte de participação foi feito por meio de recursos recebidos pelo governo Federal para a implantação de núcleos do programa Segundo Tempo, recursos do governo Estadual repassados por meio de emendas parlamentares destinadas a municípios mineiros (não é possível saber o objeto de cada emenda) e a doação de academias ao ar livre. Este programa permaneceu em execução ao longo de todo o período compreendido por este PPAG.

O **Programa 329, Administração de Estádios**, continuou a ser executado neste governo com os mesmos objetivos do período anterior, ou seja, a administração dos estádios Mineirão e Mineirinho e o fomento a eventos nestes espaços. Neste período, o programa executou aproximadamente R\$ 25 milhões, quase o dobro da execução do período anterior (2004-2007).

O **Programa 027, Minas Olímpica** tinha como objetivo promover a cultura do esporte e da atividade física, beneficiando o cidadão mineiro por meio da oportunização de um estilo de vida mais saudável, objetivo este diferente do definido para o programa no período anterior.

Era composto por doze ações. Estas ações estavam voltadas para a construção e reforma de estruturas esportivas, a informatização da gestão desportiva do governo, a formação de atletas, da base ao rendimento, a qualificação de professores de Educação Física e agentes esportivos, além das competições JIMI e JEMG, voltadas para municípios e estudantes de escolas públicas e privadas, respectivamente.

Este programa tinha uma prioridade de execução frente aos demais pois compunha a cartela de programas estruturadores do Estado. Ao longo de quatro anos executou aproximadamente R\$ 100 milhões, sendo que destes 38% foram direcionados para a construção e reforma de estruturas esportivas diversas, 20% para a construção do centro olímpico em Belo Horizonte, 22% para a execução das competições JIMI e JEMG, e 18% para a formação de atletas de base e rendimento. Somente o programa Minas Olímpica superou todo o investimento nas áreas do esporte e lazer executado no governo anterior, em todos os programas e ações, que somaram aproximadamente R\$ 95 milhões ao longo de 2004 a 2007.

A execução total deste período dentro da área do esporte e lazer foi de aproximadamente R\$ 200 milhões, ou seja, mais que o dobro do executado no período anterior. Neste período também tivemos investimentos no sedimento da Copa do Mundo de 2014 em que foram gastos aproximadamente R\$ 145 milhões, totalizando um gasto total no período de aproximadamente R\$ 350 milhões. Os gastos com a Copa do Mundo serão tratados de maneira mais detalhada em uma seção específica sobre este megaevento.

Este crescimento no investimento começou a ser desenhado a partir da execução de ações voltadas para o sedimento dos megaeventos esportivos, previsto para ocorrerem em Minas Gerais nos próximos anos. A criação do programa Copa do Mundo de 2014, o início da construção do CTE UFMG e a execução de ações relacionadas à reforma do completo Mineirinho/Mineirão que foram executadas neste período, elevaram o investimento no esporte e lazer, mas nestas áreas específicas.

## **CAPÍTULO 4 É A POLÍTICA DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS DESENVOLVIDA NO SEGUNDO PERÍODO DA PESQUISA - 2011 A 2018**

No capítulo anterior fizemos uma descrição das políticas públicas desenvolvidas na primeira parte do período desta pesquisa, compreendida entre os anos de 2003 e 2011.

Neste capítulo focaremos na segunda parte que compreendeu o período de 2012 a 2018, em que os programas e ações relacionados ao sedimento dos megaeventos esportivos foram executados e finalizados. O programa e as ações voltados para a realização da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014, foram tratados em uma seção específica, pois ficaram, inicialmente, sob a responsabilidade da Governadoria do Estado, por meio do Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo.

Durante este segundo período da pesquisa, de 2012 a 2018, a estrutura organizacional responsável pelo desenvolvimento da pauta esporte e lazer no Estado passou por três reformas administrativas em um mesmo período de governo (2011-2014), muito influenciadas pelas manifestações relacionadas com a realização da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014 e a Copa das Confederações em 2013.

Do início de 2011 até o final de 2013, a política de esporte e lazer continuou a ser desenvolvida pela SEEJ, que foi criada em 2007 e permaneceu como o órgão responsável por esta pauta até meados do governo de Antônio Augusto Junho Anastasia (PSDB), entre 2011 e 2014. Esta continuidade foi formalizada por meio da Lei Delegada 179 de 01 de janeiro de 2011 que dispunha sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do Estado.

Em 20 de janeiro de 2011, por meio da Lei Delegada 180, em seu artigo 181, que dispôs sobre a SEEJ, foi reafirmada a finalidade do órgão retirando do texto as ações relacionadas às políticas sobre drogas, que desde 2007 faziam parte do órgão. Conforme o texto, a SEEJ teria a finalidade de planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as atividades setoriais a cargo do Estado que visassem ao desenvolvimento social, por meio de ações relativas ao **esporte**, **ao lazer**, ao protagonismo juvenil, finalidade esta que permaneceu sem grandes modificações para o período.

Dentre as competências definidas para a área de esporte e lazer destacamos a promoção, elaboração, implantação e monitoramento das políticas estaduais de esporte e lazer; a articulação com os governos federal e municipais, os órgãos estaduais, o terceiro setor e o setor privado a fim de potencializar a prática de atividades físicas, esportivas e o lazer no Estado; e o aprimoramento da gestão da política pública de esportes.

A estrutura administrativa da SEEJ foi composta por uma Subsecretaria da Juventude formada por três superintendências (cabe esclarecer que na estrutura anterior a pauta juventude ficou sob a responsabilidade de uma coordenadoria especial da juventude), e uma Subsecretaria de Esportes composta por três superintendências, a primeira responsável pelas políticas desportivas regionais, a segunda pelo esporte educacional e a última cuidando do esporte de rendimento e de participação. Nesta nova estrutura dois núcleos foram criados, o primeiro, denominado núcleo de articulação dos territórios esportivos e um segundo núcleo de eventos.

Também integravam a SEEJ, por subordinação administrativa o Conselho Estadual de Desportos, e por vinculação à Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais . ADEMG.

A política de esportes executada ao longo desta gestão contemplou ações nas três dimensões do esporte, sendo que o esporte de rendimento foi priorizado (R\$ 46 milhões) ao considerarmos o montante investido nas dimensões participação (R\$ 23 milhões) e educacional (R\$ 24 milhões). A dimensão rendimento representou, em termos financeiros, a soma das outras duas dimensões, que tiveram um montante executado muito próximo.

Cabe esclarecer que não foram considerados para esta análise de prioridade os recursos investidos nos eventos esportivos e construções e reformas de estruturas esportivas, pois conforme dito no período anterior, não foi possível verificar o objeto destes apoios para sabermos a que dimensão esportiva atendeu. Vale destacar que a soma destas duas ações (R\$ 96 milhões) superaram todo o investimento realizado no restante das ações da Secretaria, o que confirma que as construções e reformas de estruturas esportivas também tiveram destaque nesta gestão.

Dentre as ações que compunham o plano plurianual de ação governamental para o período destacamos o programa Minas 2016, que

objetivava a construção do centro olímpico da UFMGL o Geração Saúde, focado no incentivo à prática de atividades físicas para crianças e adolescentes obesos. Le a continuidade de ações como os jogos escolares (JEMG), os Jogos do Interior de Minas (JIMI), o Geração Esporte, que oportunizava o acesso ao esporte para estudantes no contraturno escolar, o Bolsa Atleta e o Oficina de Esportes, que potencializava a formação esportiva de rendimento em clubes mineiros, além dos apoios a atletas e eventos esportivos e as construções e reformas de estruturas esportivas.

Conforme observado nos três governos analisados até o momento, o investimento nas diferentes dimensões esportivas pôde ser visto em todos eles, podendo ser destacado um incremento crescente na dimensão rendimento, que iniciou como uma dimensão não priorizada em 2003 até atingir a prioridade de investimento do governo em 2015. O esporte educacional que deveria ser priorizado, conforme o texto constitucional mineiro, quase sempre esteve em segundo plano.

No final da metade do governo de Antonio Anastasia, por meio da lei 20.593, de 28 de dezembro de 2012, a SEEJ passou por uma mudança em sua estrutura organizacional, em que novamente recebeu a subsecretaria de políticas sobre drogas, retirada da mesma, no ano anterior.

Vale ressaltar que esta mudança ocorreu devido a uma alteração do Secretário de Estado que passou a ocupar a pasta no período. Após o final da eleição para a prefeitura de Belo Horizonte em 2012, em que o então deputado federal Eros Biondini participara do pleito municipal e não fora eleito, o mesmo foi convidado a compor o governo estadual atuando como Secretário de Estado de Esporte e da Juventude. Ao aceitar o convite o deputado solicitou do governador a reincorporação da política sobre drogas na Pasta, o que foi atendido. Vale esclarecer que o deputado tem na política sobre drogas a sua principal bandeira política. Mais uma vez a Pasta esporte e lazer foi utilizada como um meio de barganha política para atender aos interesses do governo, conforme demonstrado por estas consecutivas reformas na estrutura desta pasta, o que demonstra um não entendimento do real objetivo de uma política pública de esporte e lazer por parte dos governantes eleitos.

Esta foi a estrutura da SEEJ até o final do ano de 2013, quando esta Secretaria deixou de existir, ao ser fundida com a Secretaria de Estado de

Turismo, formando a Secretaria de Estado de Turismo e Esportes . SETES, em atendimento ao apelo por reformas nas estruturas dos governos, feito durante as manifestações ocorridas no país em 2013, muito influenciadas pela realização da Copa das Confederações e o sedimento da Copa do Mundo em 2014.

Esta alteração na estrutura da SEEJ e de outras Secretarias foi formalizada por meio da lei 21.077, de 27 de dezembro de 2013, que alterou as leis delegadas 179 e 180 de 2011. A partir da publicação desta lei a subsecretaria de política sobre drogas, mais uma vez foi retirada da estrutura da SEEJ e reinserida na estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Social . SEDS, conforme ocorreu em 2011. A subsecretaria da juventude passou a compor a Secretaria de Estado de governo . SEGOV, enquanto a subsecretaria de esportes foi fundida com a subsecretaria de turismo e a coordenadoria especial da copa do mundo (em caráter complementar e temporário, até 31 de dezembro de 2014), formando a recém-criada Secretaria de Estado de Turismo e Esportes . SETES.

A SETES tinha a finalidade de planejar, coordenar e fomentar as ações relacionadas ao turismo, objetivando a sua expansão, a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado, bem como planejar, executar, monitorar e avaliar as ações relacionadas ao esporte e ao lazer, com foco no desenvolvimento social da população, além de administrar direta ou indiretamente os estádios próprios ou de terceiros, mediante convênio, contrato ou instrumento congêneres. Já no início da atuação da nova Secretaria ficou claro que a atenção voltada para a organização da Copa do Mundo de 2014 e para o turismo foi priorizada quando comparada às ações de esporte e lazer.

Dentre as competências da SETES destacamos a proposição, coordenação e implementação da política estadual de turismo e o Plano Mineiro de Turismo, a difusão da cultura mineira, o desenvolvimento da infraestrutura turística e a divulgação dos produtos turísticos do Estado. Na área do esporte e lazer, a Secretaria tinha a competência de elaborar, propor e implementar as políticas estaduais de esporte e lazer, garantindo o acesso da população às atividades físicas e esportivas e o aprimoramento da gestão da

política pública de esportes, além da conservação, a manutenção e a modernização dos estádios sob sua administração.

A Subsecretaria de Esportes foi composta por três superintendências: a superintendência de fomento e incentivo ao esporte, responsável pelas leis estaduais de incentivo ao esporte, ICMS Solidário critério esportes, dentre outras políticas; a superintendência de programas esportivos, responsável pela execução das ações esportivas desenvolvidas pela Secretaria, tais como o JEMG, JIMI, Geração Esporte, Bolsa Atleta, dentre outras ações; e a superintendência de gestão de estruturas esportivas, que ficou responsável pela administração do Mineirinho, da arena do Jacaré, e do núcleo de eventos e de articulação dos territórios esportivos.

Em 2015, com a eleição do governador Fernando Damata Pimentel, do partido dos trabalhadores . PT, e por meio da lei nº 21.693, de 26 de março de 2015, foi criada a Secretaria de Estado de Esportes . SEESP, mantendo a mesma finalidade já descrita anteriormente para a SEEJ, em 2011, retirando-se somente as finalidades relativas à juventude. As competências do órgão também não sofreram alterações. Esta Secretaria permaneceu inalterada durante todo o governo do PT em Minas, de 2015 a 2018, sendo extinta somente em 2019, com a entrada de um novo governo, agora do Partido Novo, quando novamente passou a compor a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social . SEDESE.

A estrutura da SEESP foi composta pela mesma estrutura que compunha a subsecretaria de esportes dentro da SETES, em 2014, ou seja, três superintendências, e um núcleo de Eventos e de Articulação dos Territórios Esportivos. Com esta estrutura podemos perceber que apesar de ter sido criada uma Secretaria de Estado que cuidaria exclusivamente do esporte e lazer em Minas Gerais, o órgão possuía uma estrutura administrativa muito pequena, o que demonstrou que esta pauta não teria prioridade no governo que se iniciava naquele momento.

A política de esportes desenvolvida neste período, excetuando o programa Avança Minas Olímpica e o programa 007 . Copa do Mundo de 2014, que receberam expressivos investimentos no período anterior, foi praticamente a mesma, com a propositura de poucas novas ações, dentre elas o Programa Minas 2016, que foi o responsável por executar as ações

relacionadas ao sedimento dos eventos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Vale destacar que diversas novas ações foram criadas neste período, e que apesar de constarem no planejamento, não tinham um orçamento previsto para a sua execução, somente uma janela orçamentária para que, caso o Secretário conseguisse o orçamento, a ação proposta pudesse ser executada. Mas ao analisarmos a execução do período é possível afirmar que esta priorização ou atenção a esta Pauta também não foi dada por este novo governo que iniciou em 2015.

#### 4.1 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS ENTRE 2012 E 2015

Durante o período de 2012 a 2015, as políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais, foram desenvolvidas por meio de cinco programas, sendo dois deles estruturadores e o restante por meio de programas associados, sem prioridade de execução. Ao compararmos os programas desenvolvidos neste período aos do período anterior podemos notar importantes mudanças que serão apresentadas no decorrer do texto.

O primeiro programa a ser apresentado é o **Programa 008, Avança Minas Olímpica** (estruturador), composto por duas ações, o Geração Saúde e o Minas 2016 . promoção do esporte de rendimento em Minas Gerais. Este programa tinha como objetivo aumentar a participação da população mineira na prática de esportes e atividades físicas orientados, visando a redução do sedentarismo da população e uma maior representatividade de atletas mineiros no cenário esportivo nacional. O geração saúde focou suas ações em jovens obesos, que ganhavam o direito de frequentar uma academia privada paga pelo governo, a fim de reduzir seu sedentarismo e melhorar sua saúde e qualidade de vida enquanto o Minas 2016 objetivou a construção do centro de treinamento esportivo da UFMG.

Ao longo de quatro anos de execução o Programa executou um montante de R\$ 46 milhões. Inicialmente o Geração Saúde tinha um orçamento estimado de aproximadamente R\$ 42 milhões, executando apenas R\$ 18 milhões, enquanto o Minas 2016 tinha um orçamento inicial de R\$ 50 milhões, atingindo uma execução de aproximadamente R\$ 28 milhões. As fontes de

recursos deste programa eram provenientes, respectivamente, do fundo estadual de saúde e do tesouro do Estado.

O **Programa 149, Incentivo ao Desporto**, continuou a ser executado ao longo deste governo (foi instituído em 2008) e buscava estimular a prática de esportes e de atividades físicas voltadas para a manutenção da saúde e o desenvolvimento de hábitos saudáveis e para a melhoria da qualidade de vida da população. Dentro deste programa foram executadas quatro ações. A primeira estava relacionada ao incentivo a projetos esportivos por meio da lei de incentivo ao esporte . dívida ativa, com um orçamento estimado em aproximadamente R\$ 9 milhões. A segunda ação buscava financiar reformas e construções de espaços esportivos com um orçamento estimado em R\$ 41 milhões. As outras duas ações objetivavam o apoio a eventos com um orçamento estimado de aproximadamente 650 mil reais, e o apoio ao atleta e ao profissional do esporte com orçamento estimado de 200 mil reais. Os orçamentos descritos acima se referiam a um período de quatro anos de planejamento.

Este programa continuou, ao longo deste governo, a ser executado a partir das decisões tomadas pelo Gabinete do Secretário que possuía um poder discricionário de direcionar os beneficiários destas ações. O programa executou um montante de aproximadamente R\$ 110 milhões ao longo de quatro anos de execução (mais que o dobro do orçamento inicial), e destes R\$ 84 milhões foram direcionados para reformas e construções de estruturas esportivas.

Vale destacar ainda que este programa executou aproximadamente 50% de todo o recurso da pauta esporte e lazer ao longo dos quatro anos deste governo, ou seja, metade da verba direcionada para o esporte e lazer em Minas passava por uma escolha do Secretário da Pasta, e a outra metade era executada em ações já consolidadas ao longo dos últimos governos.

O antigo **Programa 329, Administração de Estádios**, foi transformado no **Programa 181, Gerenciamento de estádios e promoção de eventos**, agora responsável pelas estruturas dos Estádios do Mineirinho, do Independência e da arena do Jacaré. O estádio do Mineirão, durante este governo, não estava sob a administração da SEEJ e como dito anteriormente será tratado posteriormente em uma seção específica sobre a Copa do Mundo

de Futebol Masculino em 2014. O orçamento estimado para o programa 181, para os quatro anos de planejamento, foi de aproximadamente R\$ 17 milhões. Do total do orçamento estimado aproximadamente R\$ 11 milhões foram executados ao longo do período.

O **Programa 212, Minas esporte**, tinha como objetivo promover o esporte no Estado de Minas Gerais, em suas diferentes dimensões, buscando aumentar a participação da população na prática de esportes e atividades físicas. Foram desenvolvidas sete ações que somaram ao longo de quatro anos de governo um orçamento aproximado de R\$ 95 milhões, sendo que deste montante, 74% foi direcionado para o esporte educacional (jogos escolares, com orçamento previsto em R\$ 26 milhões e geração esporte, que propunha atividades no contraturno escolar, com R\$ 44 milhões, sendo esta a ação com o maior orçamento da pasta, excetuando as construções e reformas), 14% para o esporte de participação, em que podemos destacar os Jogos do Interior de Minas Gerais . JIMI, que executou quase a totalidade do orçamento desta dimensão e 12% para o esporte de rendimento em que se desenvolveu o Bolsa Atleta e o Oficina de Esportes.

Dos R\$ 95 milhões inicialmente planejados para o programa, foram executados aproximadamente R\$ 35 milhões. Os percentuais de execução por dimensão esportiva corresponderam aos percentuais planejados, ficando 70% para o esporte educacional, 15% para o esporte de participação e 11% para o de rendimento.

Cabe destacar que os quatro programas executados neste período pelo órgão responsável pelo esporte e lazer tinham um orçamento inicial planejado de aproximadamente R\$ 255 milhões para o período, atingindo uma execução de R\$ 200 milhões, o que correspondeu a 80% do planejado.

Destaca-se ainda que quase metade deste montante executado foi direcionado para duas ações que não conseguimos identificar a que dimensão esportiva as mesmas atenderam, que são as construções e reformas e o apoio a eventos esportivos e que juntas somaram R\$ 96 milhões (R\$ 84 milhões com construções e R\$ 12 milhões com eventos).

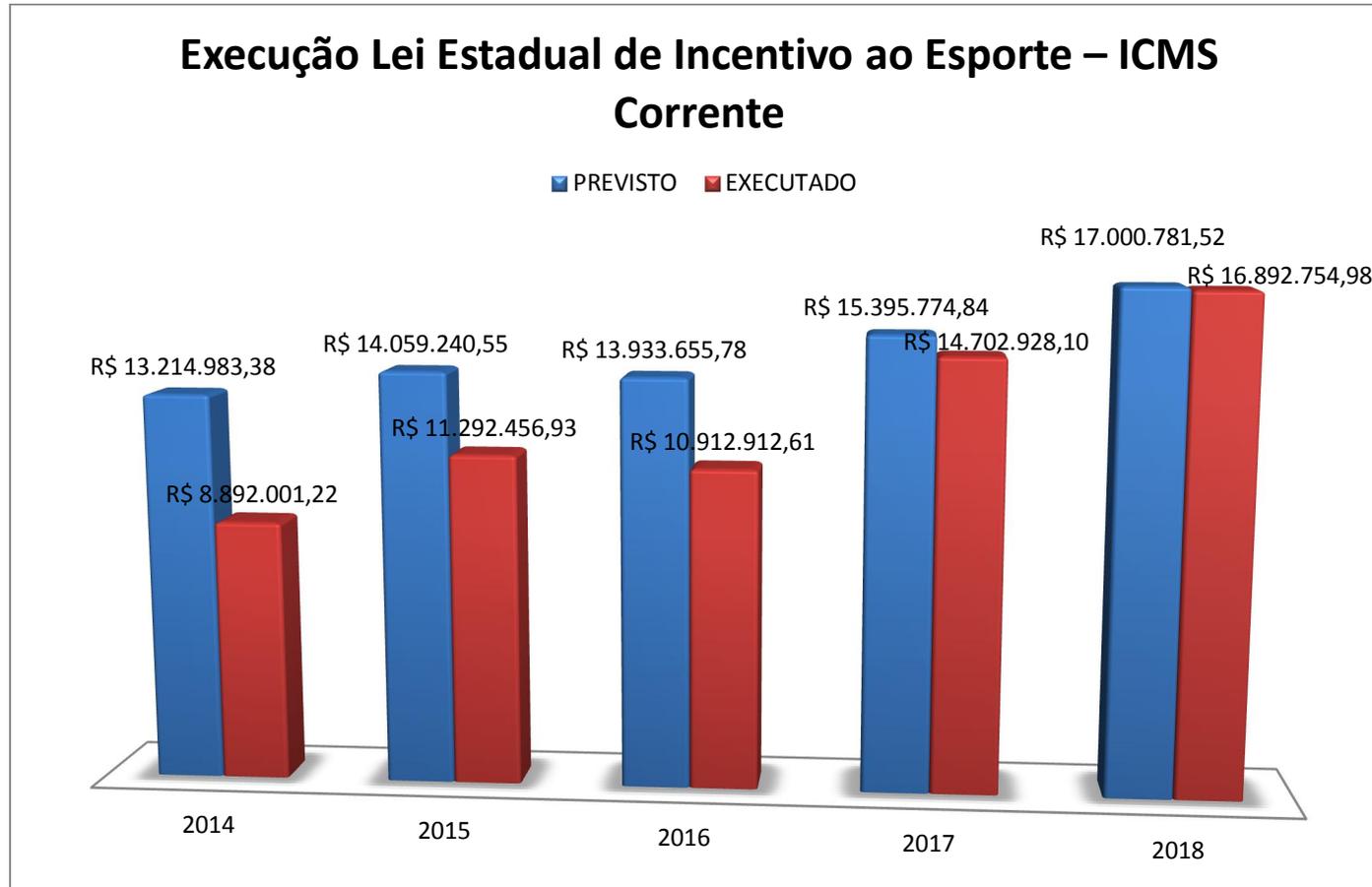
#### **4.1.1 A LEI ESTADUAL DE INCENTIVO AO ESPORTE DE MINAS GERAIS**

Trataremos deste mecanismo em uma sessão específica uma vez que este não se encontra registrado no orçamento do órgão responsável pelo esporte e lazer no Estado, ou seja, não é um recurso orçamentário, foco do nosso estudo, mas tem se constituído, desde 2014, como um importante mecanismo de financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais. A maneira pela qual obtivemos os dados de orçamento e execução do mesmo, desde a sua criação, foi por meio do Portal da Transparência, do sistema do próprio mecanismo e dos dispositivos legais que regem esta política.

Anualmente, a Secretaria de Estado de Fazenda determina o montante máximo de recursos que serão disponibilizados para a concessão deste incentivo fiscal, tomando por base, a título de referência, o percentual da receita líquida anual do ICMS que coube ao Estado no exercício imediatamente anterior.

O incentivo fiscal disponibilizado não poderá exceder ao percentual de 0,05% (cinco centésimos por cento) da receita líquida anual do ICMS do ano anterior. Em 2014, primeiro ano de execução deste mecanismo, o limite disponibilizado foi de aproximadamente R\$ 13 milhões, atingindo seu maior valor anual em 2021, quando ultrapassou os R\$ 19 milhões disponibilizados.

De 2014 a 2020 foram disponibilizados para o incentivo a projetos esportivos por meio deste mecanismo um montante de aproximadamente R\$ 110 milhões, sendo que até o ano de 2020 aproximadamente R\$ 95 milhões deste total foram executados, representando um total de 86%, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 1: Execução Lei Estadual de Incentivo ao Esporte – ICMS Corrente**

Fonte: PPAG - 2012 a 2019 (Elaboração própria).

Cabe esclarecer que o valor do incentivo fiscal concedido para cada projeto tem uma dupla destinação: 90% (noventa por cento), para a utilização em despesas do projeto e 10% (dez por cento), a favor do órgão responsável pelo esporte e lazer no Estado, para o apoio a projetos, dimensões esportivas e regiões em que esta política tem pouco alcance, geralmente as regiões mais pobres do estado.

Mesmo não sendo foco do nosso estudo e não sendo tratado na análise dos dados, por ser um gasto tributário, resolvemos registrar este programa pois o mesmo tem se afirmado como uma importante via de financiamento do esporte e lazer de Minas Gerais e por que os 10% que voltam para a Pasta Esporte e Lazer compõe o orçamento público para esta área, foco do nosso estudo.

#### **4.1.2 O PROGRAMA COPA DO MUNDO 2014**

O início do planejamento da Copa do Mundo de Futebol Masculino em 2014, que a partir deste momento chamaremos de Copa do Mundo de 2014, ocorreu em nosso estado com a assinatura do protocolo de intenções em 2007.

Já no ano seguinte à assinatura, o governo de Minas executou uma ação que tinha como objetivo a realização de um estudo de viabilidade econômica do complexo Mineirinho e Mineirão, com um investimento de aproximadamente 1,5 milhão de reais. Esta ação, neste governo, foi executada pela Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude entre os anos de 2008 e 2009 e não foi mencionada na Matriz de responsabilidades elaborada pelo governo Estadual como uma ação ligada ao evento.

No ano de 2010, na revisão do plano plurianual de ação governamental PPAG 2008 a 2011, este megaevento recebeu um programa específico, o **Programa 007, Copa do Mundo 2014**, agora sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que tinha como objetivo a organização, com excelência, dos eventos FIFA (Copa das Confederações e Copa do Mundo) e a infraestrutura para estes eventos, de forma a deixar um legado para Minas Gerais. Ressalta-se que nenhuma ação do programa, durante o ano de 2010, esteve sob a responsabilidade da SEEJ, órgão

responsável pelas pautas esporte e lazer no governo, e gestor do complexo Mineirinho e Mineirão em governos anteriores.

O orçamento inicial do programa era de R\$ 22 milhões para o período de 2010 a 2013, sendo executado por meio de quatro ações. A primeira delas estava relacionada à garantia de um estádio alternativo para os times de futebol da capital, para que estes pudessem realizar os jogos dos campeonatos organizados no período de reforma do Mineirão. Esta ação foi orçada inicialmente em R\$ 1 milhão. A segunda e maior ação do programa, em termos de orçamento, denominada modernização da infraestrutura esportiva . reforma do Mineirão, foi orçada em R\$ 18 milhões para o ano de 2010. Outras duas ações também foram incluídas no programa, uma relacionada à gestão da infraestrutura esportiva, que objetivou estruturar o modelo de gestão do Mineirão para a realização das copas da FIFA, com R\$ 2 milhões de orçamento e a outra voltada para a elaboração do projeto da infraestrutura esportiva, que planejou a infraestrutura do Mineirão para o evento, com um orçamento inicial de R\$ 1 milhão.

A execução das ações descritas acima e relacionadas à Copa do Mundo de 2014, no ano de 2010, foi de aproximadamente R\$ 37 milhões, ou seja, 70% a mais do que o planejado inicialmente. O estádio alternativo para os jogos dos times mineiros da capital, saltou de um orçamento inicial de R\$ 1 milhão para uma execução de R\$ 11,5 milhões. O módulo da obra do Mineirão que foi entregue em 2010 executou R\$ 16,5 milhões dos R\$ 18 milhões inicialmente planejados. O modelo de gestão da estrutura esportiva não foi executado em 2010 enquanto o projeto da infraestrutura custou mais de R\$ 9 milhões aos cofres públicos naquele ano.

No ano seguinte, em 2011, com a mudança de governo e as consequentes mudanças na estrutura administrativa do estado, foi criado o gabinete do secretário de estado extraordinário da copa do mundo, integrado à Governadoria, em caráter complementar e temporário, até 2014. Todo o apoio logístico e operacional para o funcionamento do Gabinete foi prestado pela Secretaria-Geral da Governadoria.

A finalidade deste gabinete, segundo a Lei Delegada 180/2011, era coordenar a integração das ações governamentais visando à modernização da infraestrutura logística do Estado, voltada para o suporte aos eventos da Copa

do Mundo de 2014, ao fluxo de negócios e à dinâmica dos setores envolvidos nesses eventos.

Dentre as competências do gabinete estavam o acompanhamento e a gestão do complexo Mineirão- Mineirinho até a realização da Copa do Mundo de 2014, o monitoramento das obras de modernização do Estádio Independência e a sua administração até a realização do evento. A promoção das localidades com potencial para sediar os centros de treinamento de seleções - CTS no estado, a modernização dos aeroportos que atenderiam aos CTS, especialmente do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, a promoção de eventos e ações de marketing para a divulgação da realização da Copa do Mundo de 2014 no Estado e a articulação com a Prefeitura de Belo Horizonte e os demais Municípios envolvidos na realização dos eventos para a execução, o monitoramento, o controle e a avaliação do planejamento estratégico integrado para a Copa do Mundo de 2014, especialmente nas ações de mobilidade, turismo e rede hoteleira.

O Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo foi composto por uma assessoria de comunicação; um núcleo de planejamento e articulação; um núcleo de eventos e marketing; um núcleo de operações esportivas; um núcleo de infraestrutura de mobilidade; e um núcleo de relações com centros de treinamentos de seleções.

Com a criação do Gabinete, a execução, o monitoramento e a prestação de contas dos contratos, dos acordos e de outras modalidades de ajustes celebrados no âmbito do Projeto Estruturador Copa do Mundo 2014 até a data da publicação da Lei Delegada 180, em 28 de janeiro de 2011, foram transferidas para a responsabilidade do gabinete.

Durante o período de 2011 a 2013 este gabinete foi dirigido pelos senhores Sérgio Barroso, Fuad Noman e Tiago Lacerda, respectivamente. Este último foi nomeado Secretário de Estado de Turismo e Esportes em dezembro de 2013, quando foi extinto o gabinete extraordinário da copa do mundo, ocupando o cargo até o final do ano de 2014.

Ainda no ano de 2011, com a última revisão do PPAG 2008-2011, o **programa 007 - copa do mundo de 2014**, obteve um orçamento inicial de R\$ 263 milhões, para o período de 2011 a 2014, e de R\$ 78 milhões somente para o ano de 2011, distribuídos em 10 ações, envolvendo não somente a

estrutura esportiva, mas assuntos relacionados à saúde, sustentabilidade, turismo, segurança pública e mobilidade.

Neste mesmo ano, as ações envolvendo a estrutura esportiva do Estádio Mineirão, receberam um orçamento inicial de R\$ 16 milhões, sendo que deste total somente R\$ 5 milhões foram executados. Para a continuidade da reforma do estádio alternativo (Independência) foram previstos R\$ 5 milhões, sendo que somente neste ano foram gastos aproximadamente R\$ 100 milhões nesta ação, ou seja, 20 vezes mais do que o planejado. Os campos de base de treinamento para a aclimatação de seleções obtiveram um orçamento inicial de R\$ 3,5 milhões sendo que o executado no período foi somente 200 mil reais.

As outras ações que compunham o programa estavam relacionadas à estruturação de uma rede de urgência e emergência para os megaeventos (R\$ 10,5 milhões), para o planejamento de segurança pública (R\$ 5 milhões), para a infraestrutura de mobilidade (R\$ 35 milhões), a sustentabilidade social (10 mil reais) e ambiental (300 mil reais) do evento e a gestão da infraestrutura turística (R\$ 3 milhões), e somaram no ano de 2011 um orçamento inicial de R\$ 54 milhões, sendo que destes somente R\$ 1,3 milhões foram executados.

Com as reformas dos estádios Mineirão e Independência o governo de Minas executou aproximadamente R\$ 105 milhões no ano de 2011 e pouco mais de um milhão de reais com todas as outras ações do programa, executando aproximadamente 40% a mais do que o planejado para o ano. A SEEJ, ao longo deste ano, ficou responsável somente pela ação do estádio alternativo (Independência), e com isso, foi a responsável pela execução de mais de 90% do orçamento do programa no ano. Apesar da execução financeira estar sob a responsabilidade da SEEJ, era o Gabinete do Secretário da Copa do Mundo de 2014 quem tomava as decisões relacionadas ao assunto.

Para o período de 2012 a 2015, o **Programa 007 É Copa do Mundo 2014** passou para a responsabilidade da Secretaria Geral, ligada ao gabinete do Governador, com um orçamento estimado em 1,247 bilhão de reais para os anos de 2012 a 2014, distribuídos em seis grandes ações: mobilidade com R\$ 800 milhões, infraestrutura esportiva R\$ 178 milhões, segurança R\$ 131 milhões, receptividade na copa R\$ 78 milhões, saúde com R\$ 57 milhões e sustentabilidade R\$ 6 milhões.

Cabe ressaltar que ao longo dos anos de 2012 e 2014 o orçamento inicialmente previsto foi revisto e passou de um total de R\$ 1bilhão e 247 milhões para aproximadamente R\$ 922 milhões, sendo que deste montante somente R\$ 438 milhões foram executados atingindo uma execução de aproximadamente 48% do orçamento previsto.

Para o ano de 2012 foi previsto um orçamento de R\$ 320 milhões e somente 17% (R\$ 58 milhões) deste valor foi executado. Já em 2013, o orçamento previsto era de R\$ 366 milhões e a execução no ano atingiu 60% (R\$ 225 milhões) do planejado. No ano de 2014, dos R\$ 236 milhões orçados, R\$ 160 milhões (67%) foram executados.

Do total executado neste programa (R\$ 587 milhões), entre os anos de 2010 e 2014, aproximadamente 57% foi gasto com mobilidade, 33% com infraestrutura esportiva, 7% com saúde, 2% com segurança e 1% com receptividade e sustentabilidade.

Cabe esclarecer que o Estádio Mineirão foi entregue para a concessionária Minas Arena Gestão de Instalações Esportivas S.A., em 2013, e que as despesas relacionadas com a infraestrutura esportiva, entre 2013 e 2014, se referiram exclusivamente com estruturas temporárias contratadas para os eventos FIFA.

Cabe esclarecer ainda que o governo do Estado de Minas Gerais, a partir do ano de 2013, conforme determina o contrato de concessão do Mineirão, efetuou pagamentos que somaram um montante de aproximadamente R\$ 730 milhões, de 2013 a 2018, conforme nos mostra o gráfico abaixo:

**Gráfico 2: Contraprestações anuais brutas: Minas Arena**



Fonte: PPAG - 2012 a 2019 (Elaboração própria).

Os dados levantados sobre tais pagamentos foram coletados no Portal da Transparência do Governo do Estado de Minas Gerais. Como estes pagamentos eram realizados por meio da EMIP . Empresa Mineira de Parcerias S.A., o orçamento desta despesa, por ser da Administração Indireta, não passa pelo Tesouro, de modo que os pagamentos feitos pela EMIP entre 2013 e 2018 não foram contabilizados da mesma forma que os demais, além de os pagamentos entre 2016 e 2018 terem sido feitos pelo mecanismo de garantia contratual, o que dificulta ainda mais as pesquisas deste tipo de despesas.

#### **4.1.2.1 A MATRIZ DE RESPONSABILIDADES DA COPA 2014**

Regulamentada no parágrafo único do artigo 3º do Decreto 45.592, de 29 de abril de 2011, a Matriz de Responsabilidades de Minas Gerais para a Copa do Mundo FIFA 2014 consolidou todos os compromissos firmados pelos órgãos e entidades do Executivo Estadual. O objetivo do documento foi definir os compromissos dos órgãos e entidades do governo do Estado envolvidos na preparação do evento, no sentido de assegurar a execução dos projetos essenciais para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e da Copa das Confederações FIFA 2013 (MINAS GERAIS, 2011).

A iniciativa de se construir um documento denominado Matriz de Responsabilidades a partir da criação do Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo, em 2011 visou, sobretudo, criar um mecanismo de pactuação entre as diversas secretarias do governo estadual envolvidas com a organização do evento, bem como buscar conferir transparência às entregas vislumbradas para o primeiro ano de atividades do Gabinete (MINAS GERAIS, 2011).

O documento elaborado em 2011 foi organizado a partir dos objetivos estratégicos mapeados no planejamento estratégico integrado do Projeto Copa 2014, elaborado em conjunto pelo governo de Minas e pela prefeitura de Belo Horizonte, produzido em 2010. Tais objetivos foram desdobrados em projetos e entregas para a Copa do Mundo FIFA.

Em 2012, com a publicação do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a vigor entre os anos de 2012 e 2015, uma revisão da Matriz de Responsabilidades de Minas Gerais para a Copa do Mundo FIFA 2014, foi realizada, visando ao alinhamento com o planejamento orçamentário do governo do Estado, e a pactuação de novos marcos e metas para assegurar a continuidade das ações e das entregas plurianuais.

**FIGURA 2: Linha do tempo das ações de preparação para a Copa Do Mundo FIFA 2014 no governo de Minas Gerais**



Fonte: Matriz de Responsabilidades de Minas Gerais para a Copa do Mundo FIFA 2014 (2011).

O programa estruturador Copa do Mundo 2014 foi composto por seis projetos estratégicos que, por sua vez, foram desdobrados em subprojetos, os quais, finalmente, contemplavam as entregas necessárias à execução do evento e ao legado social proposto. A carteira de projetos estratégicos do programa relaciona-se aos objetivos de operação previstos no planejamento estratégico integrado, conforme demonstrado na figura 3:

**FIGURA 3: Relação entre os objetivos gerais de operação e os projetos estratégicos do programa estruturador Copa do Mundo 2014**



Fonte: Matriz de Responsabilidades de Minas Gerais para a Copa do Mundo FIFA 2014 (2011).

A gestão integral do programa estruturador Copa do Mundo 2014 foi realizada pelo Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo, por meio do acompanhamento orçamentário e monitoramento dos cronogramas. Cabe esclarecer que a execução dos projetos, em alguns casos, estava sob a responsabilidade de outra Secretaria de Estado e poderiam possuir uma interface com parceiros dentro e fora do governo.

Além dos projetos estratégicos que compunham o programa estruturador Copa do Mundo 2014 (descritos acima), determinadas iniciativas de outros programas, gerenciados por outras entidades do governo do Estado de Minas Gerais, que possuíam sinergia com os objetivos de organização da Copa do Mundo FIFA 2014 foram inseridas na Matriz de Responsabilidades (MINAS GERAIS, 2011). Essas iniciativas eram monitoradas pelo Gabinete, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), de acordo com a seguinte categorização:

**Projetos Imprescindíveis à Copa do Mundo FIFA 2014:** projetos que estavam alinhados às diretrizes da FIFA e do governo federal para a organização dos grandes eventos, mas que constituíam parte de uma política pública mais ampla do Estado. Esses projetos tinham o acompanhamento do Gabinete, de modo a garantir que seu escopo e seus prazos estivessem alinhados aos objetivos gerais do evento, promovendo a troca de informações constante com a secretaria gestora da iniciativa. Nesta categoria enquadram-se os seguintes Projetos Estratégicos: Implantação do Centro Integrado de Comando e Controle . CICC e a expansão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves (AITN) (MINAS GERAIS, 2011).

**Projetos de Alta Sinergia com a Copa do Mundo FIFA 2014:** projetos estratégicos do governo do Estado que possuíam relação sinérgica com a organização das Copas, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos definidos. Estes projetos já faziam parte das políticas públicas do Estado, com objetivos de longo prazo, e foram elaborados antes da criação do Programa Estruturador Copa do Mundo 2014. A coordenação destes projetos era realizada por outras Secretarias e o monitoramento pela SEPLAG. Os projetos estratégicos incluídos nessa categoria foram os seguintes: Circuito Cultural Praça da Liberdade; Revitalização da Bacia do Rio das Velhas e Rota das Grutas de Lund (MINAS GERAIS, 2011).

#### **4.2 OS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS ENTRE 2016 E 2018**

Durante o período de 2016 a 2018, as políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais, foram desenvolvidas por meio de três programas, sendo que o programa 154 - Minas 2016, será tratado em uma seção separada, em que se discutirá as ações relacionadas aos eventos dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, realizadas em solo mineiro.

O **Programa 189 É Incentivo ao Esporte**, substituiu o antigo **Programa 149, Incentivo ao Desporto**, mantendo o mesmo objetivo e praticamente as mesmas ações. Dentro deste programa foram executadas cinco ações, que objetivavam o repasse de recursos financeiros para a realização de construções e reformas de estruturas esportivas em municípios mineiros, o apoio à realização de eventos esportivos e a atletas e profissionais do esporte

para a participação em competições, o esporte indígena e o fomento ao futebol amador. O orçamento inicial total para o programa, ao longo de 3 anos, foi de aproximadamente R\$ 37 milhões.

Dentro deste orçamento, o financiamento de reformas e construções de equipamentos esportivos obteve o maior orçamento do período, com um montante de aproximadamente R\$ 29 milhões. O apoio a evento obteve um orçamento inicial de R\$ 7 milhões para o período enquanto o apoio ao atleta e ao profissional do esporte e o fomento ao futebol amador foram propostos por meio de janelas orçamentárias de hum mil reais para cada ano de execução, ou seja, não houve orçamento inicial destinado a estas ações, que seriam executadas caso houvesse recurso disponível, podendo o governo suplementar estes orçamentos. Os jogos indígenas foram planejados com um orçamento de R\$ 200 mil reais, destinado por meio de uma emenda parlamentar de participação popular.

Este programa continuou, ao longo deste governo, a ser executado a partir das decisões tomadas pelo Gabinete do Secretário, e nesse período também, em termos de execução orçamentária, representou em média 50% do orçamento direcionado para os programas de esporte e lazer no período analisado.

O **Programa 178, Minas esportiva**, substituiu o antigo **Programa 212, Minas esporte**, e também manteve o mesmo objetivo e praticamente as mesmas ações. Dentro deste programa foram executadas 10 ações, focadas nas diferentes dimensões esportivas.

O orçamento inicial deste programa para os três anos analisados foi de aproximadamente R\$ 44 milhões, sendo que deste montante, 61% foi direcionado para o esporte educacional, 15% para o esporte de rendimento, e um percentual significativamente pequeno para o desporto de participação, menos de 0,5% do orçamento do programa. Podemos destacar ainda um orçamento de aproximadamente 2,5% para o gerenciamento dos estádios, e 20% para a gestão esportiva e lei de incentivo ao esporte.

Os programas executados ao longo desta gestão contemplaram ações nas três dimensões do esporte, sendo que o esporte de participação quase não apareceu no período, executando aproximadamente R\$ 2,6 milhões (3%) do total de R\$ 75 milhões executados entre 2016 e 2018. O esporte de rendimento

aparece logo em seguida, com R\$ 9,5 milhões, o que equivale a 13% do executado. A dimensão esportiva mais priorizada neste governo foi o esporte educacional com uma execução de R\$ 22,5 milhões (30%).

O restante do orçamento executado foi direcionado para a construção e reforma de estruturas esportivas, com R\$ 37 milhões (50%) executados e para a gestão de lei de incentivo, com R\$ 2,3 milhões (3%). Cabe esclarecer que este montante direcionado para a lei de incentivo é referente aos 10% da execução dos projetos aprovados pela lei, que voltaram para a Secretaria para a composição de um fundo direcionado a projetos em dimensões ou regiões com pouca execução desta política no Estado, conforme informado anteriormente.

#### **4.2.1 O PROGRAMA 154 - MINAS 2016**

As tratativas sobre a eventual realização de jogos das Olimpíadas de 2016 no território mineiro se deu inicialmente por meio da publicação da Lei 18.184, de 02 de junho de 2009. Esta lei estabeleceu as normas para a realização destes eventos no Estado.

Segundo o dispositivo legal, o Estado adotaria, no âmbito de sua competência, medidas para reforçar a segurança pública, especialmente em áreas de interesse turístico, em locais de acomodação de turistas, atletas e dignatários estrangeiros e nos estádios de futebol, incluídas as suas imediações; zelaria pelo cumprimento das normas relativas a contratos de publicidade e propaganda, coibindo a prática de atos ilícitos que pudessem comprometer, de forma direta ou indireta, a realização dos eventos olímpicos; asseguraria que os eventos olímpicos fossem realizados sem prejuízo da proteção ao meio ambiente; planejaria e organizaria as finanças estaduais para garantir os recursos necessários à implementação dos eventos olímpicos; realizaria as obras de infraestrutura necessárias à realização dos eventos, à acomodação de turistas e atletas e à oferta de bens e serviços públicos à população; promoveria a integração entre os setores da administração pública estadual que atuavam em áreas afetas, de modo direto ou indireto, à realização dos eventos olímpicos, como saúde, segurança pública, transportes, turismo, indústria e comércio; atenderia às solicitações do Comitê Olímpico

Internacional - COI - para garantir a boa realização dos eventos olímpicos; e cooperaria com as autoridades federais e municipais no que fosse necessário para garantir a boa realização dos eventos olímpicos (MINAS GERAIS, 2009).

O Estado deveria proceder avaliações de ordem financeira e orçamentária com vistas à inclusão, nas leis dos planos plurianuais, de diretrizes orçamentárias e de orçamentos referentes aos exercícios financeiros compreendidos entre 2009 e 2016, de normas e de dotações orçamentárias necessárias a assegurar recursos públicos suficientes para viabilizar os projetos relativos à candidatura do Município do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Rio 2016, relacionadas, em especial, com investimentos em saúde, meio ambiente, transportes e vias públicas estaduais, segurança, construção e modernização de instalações desportivas e sustentabilidade do esporte olímpico (MINAS GERAIS, 2009).

Apesar da publicação da lei em 2009, as discussões em relação ao sedimento de eventos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em Minas Gerais só foram realizadas no início do ano de 2015, momento em que um novo governo assumiu a gestão estadual. A realização da Copa do Mundo em 2014 e as eleições estaduais neste mesmo ano contribuíram para este atraso nestas tratativas.

Em 15 de abril de 2015, por meio do decreto 46.743, foi instituído o Núcleo de Articulação MINAS 2016, com a finalidade de promover as ações necessárias à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 no Estado, conforme o disposto na Lei nº 18.184, de 2 de junho de 2009. Dentre as atribuições definidas para o núcleo, destacamos o desenvolvimento do planejamento estratégico integrado para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Estado; a cooperação com a Autoridade Pública Olímpica, com o Comitê Organizador Rio 2016 e com os demais comitês e delegações olímpicas; o acompanhamento dos projetos estratégicos e ações referentes aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, no âmbito do Estado, nas áreas de segurança, mobilidade, saúde, voluntariado, cultura, turismo e esportes, promovendo a articulação com órgãos e instituições do setor público e privado; e a identificação e proposição de oportunidades para que a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 contribuíssem para o

desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais, especialmente nas áreas de esporte e turismo (MINAS GERAIS, 2015).

A coordenação do núcleo ficou sob a competência da Secretaria de Estado de Esportes . SEESP. O núcleo foi integrado por 14 secretários de estado, de diferentes áreas da administração estadual, envolvidas na realização dos eventos em Minas Gerais. O Coordenador do Núcleo de Articulação Minas 2016 poderia convidar para compor o Núcleo outras entidades públicas ou privadas, que, por seu conhecimento ou experiência, viessem a contribuir para o alcance dos objetivos do mesmo.

O Secretário de Estado de Esportes, por meio de resolução, constituiu um grupo de trabalho, no âmbito do Núcleo, formado por especialistas dos órgãos e entidades envolvidos, que passaram a realizar estudos técnicos e acompanhar as discussões, atos e diligências, de forma a subsidiar seus membros na tomada de decisões. O Núcleo contou com uma Secretaria Executiva, à qual coube apoiar seu adequado funcionamento. Os integrantes da Secretaria Executiva eram servidores da SEESP, designados pelo Secretário da Pasta.

De acordo com o mapa estratégico do núcleo, a missão definida foi assegurar a bem sucedida realização dos eventos associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em Minas Gerais, aproximando territórios, desenvolvendo social, esportiva e culturalmente o Estado de Minas Gerais e contribuindo para a inserção do país no cenário esportivo global. A visão foi ser referência nacional e internacional na recepção e organização em Minas Gerais dos eventos associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (MINAS GERAIS, 2015).

A organização do núcleo se deu por meio de cinco eixos temáticos (MINAS GERAIS, 2015):

**Segurança integrada**, composta pelos órgãos SEDS, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil, que tinha como objetivo prevenir e combater as ocorrências e riscos coletivos, de maneira integrada, ampliando a segurança e a sensação de segurança do público presente, bem como dos demais envolvidos com a realização dos eventos.

**Identidade mineira**, composta pelos órgãos SEC, SETUR, SEE, SEDE, dentre outros, com o objetivo de enriquecer o capital social de Minas Gerais, garantindo o envolvimento da população, sobretudo a nova geração, com os eventos associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e fomentando o intercâmbio cultural e a difusão da identidade de Minas Gerais no âmbito nacional e internacional potencializando as vocações turísticas e o patrimônio cultural dos diferentes territórios.

**Integração**, composta pelos órgãos SEESP, SEGOV, SEPLAG. Este eixo atuou na promoção do diálogo e na articulação entre os entes e parceiros e na coordenação das ações no âmbito da administração pública estadual.

**Cuidado com o cidadão**, composta pelos órgãos SES, SEDESE, e SEDPAC, que tinha o objetivo de assegurar o cuidado com o público envolvido de forma multidisciplinar e articulada com os diversos níveis de atenção, considerando as especificidades regionais.

**Infraestrutura**, composta pelos órgãos SETOP, SEMAD e SEESP, que buscava viabilizar a infraestrutura essencial à realização dos eventos associados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, maximizando os princípios da eficiência e economicidade, e priorizando o legado para população de Minas Gerais.

Em Minas Gerais foram realizados 10 jogos do Torneio Olímpico de Futebol, que foi realizado em seis sedes e atendeu a 28 seleções internacionais (12 femininas e 16 masculinas), em 18 dias de competição. Para além do torneio Olímpico de Futebol, Minas Gerais sediou o revezamento da tocha olímpica, que passou por mais de 40 cidades mineiras durante 12 dias de percurso e recebeu delegações olímpicas e paralímpicas em 9 cidades e 16 centros de treinamentos, já credenciados junto ao Comitê Rio 2016.

A pactuação de acordos e contratos para a recepção de delegações olímpicas internacionais era feita diretamente pelos centros de treinamento com as respectivas delegações, ficando a cargo do Estado a criação de um ambiente favorável para que esta aclimatação ocorresse da melhor forma possível, auxiliando os municípios com apoio de segurança pública, serviços de saúde, comunicação institucional, dentre outros.

A construção do centro de treinamento esportivo da UFMG pode ser considerada a primeira ação orçamentária relacionada aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em nosso Estado. Vale lembrar que conforme o PPAG 2008-2011, na ação 1040 - Centro olímpico de formação esportiva, foram executados aproximadamente R\$ 20 milhões de reais ao longo do período.

A partir de 2012, uma nova ação foi criada para dar continuidade à construção do centro de treinamento e sua ativação, agora dentro do Programa 008 . Avança Minas Olímpica, instituído por meio do PPAG 2012-2015. Durante este período foram gastos R\$ 28 milhões de reais nesta ação. Desta maneira, entre 2008 e 2015, a construção do centro de treinamento esportivo da UFMG custou aos cofres públicos mineiros aproximadamente R\$ 48 milhões de reais.

Já no ano de 2016, com a publicação do PPAG 2016-2019, a ação 1185- Minas 2016 passou a ter um status de Programa, denominado Programa 154 . Minas 2016, em que foram planejadas e executadas as ações relacionadas ao sedimento dos eventos dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em nosso Estado.

Conforme definido no PPAG 2016-2019, para o ano de 2016, o Programa 154 - Minas 2016, que envolvia a execução de ações em sete Secretarias, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Esportes, recebeu um orçamento inicial de R\$ 15 milhões, atingindo uma execução de apenas R\$ 1 milhão (6%).

Das 7 (sete) ações que compunham o programa, 4 (quatro) não obtiveram nenhuma execução orçamentária. Somente segurança, saúde, educação e receptividade executaram algum recurso naquele ano.

Para a ação de segurança, foi planejada uma janela orçamentária de um mil reais, em que a execução nesta ação atingiu um total de 510 mil reais, se tornando a ação com a maior execução dentro programa. Na ação de saúde, foram planejados R\$ 12 milhões de reais, atingindo uma execução de apenas 360 mil (3%). Na ação de educação, dos R\$ 1,3 milhão planejados somente 122 mil reais foram executados (9%). Na ação de receptividade, de um orçamento inicial de R\$ 1,5 milhão de reais foram executados aproximadamente 10 mil reais (0,6%), somados os gastos de duas secretarias,

esporte e turismo. Na ação de infraestrutura foram planejados 326 mil reais e nenhum recurso foi executado nesta ação.

O Programa 154 . Minas 2016 só foi executado no ano de 2016, não tendo nenhum orçamento planejado e executado em anos posteriores.

O cenário de execução das ações que envolveram os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, quando comparado ao da Copa do Mundo 2014, principalmente pela via orçamentária, foi bem diferente. Enquanto o primeiro atingiu uma execução de um milhão de reais, o segundo mais de meio bilhão de reais para garantir o adequado sedimento dos respectivos eventos.

Ao mirar no orçamento executado dentro da ação Minas 2016, podemos afirmar que a missão de associar a realização de eventos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em Minas Gerais com o desenvolvimento social, esportivo e cultural da população de Minas Gerais, não foi atingida, pois esta realização em quase nada impactou na vida da população mineira. Já com relação à inserção do país e estado no cenário esportivo global, podemos concluir que esta missão foi atingida, uma vez que o mundo esportivo, durante o período de planejamento e execução dos megaeventos no Brasil, estava focado em nosso país por meio da via esportiva.

## **CAPÍTULO 5 É ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER EM MINAS GERAIS DESENVOLVIDAS ENTRE 2003 E 2018**

Nos capítulos 3 e 4 apresentamos as políticas públicas desenvolvidas em Minas Gerais entre 2003 e 2018, com base nos PPAGs e LOAs executados no período, para informar sobre esta política, sem nos aprofundarmos em entender e explicar a dinâmica do orçamento utilizado para o seu financiamento.

Neste capítulo focaremos na análise das políticas apresentadas. Para isso utilizaremos como base de análise a dinâmica de alocação do orçamento para o esporte e lazer em Minas Gerais, no período da pesquisa, buscando compreender essa dinâmica.

Concordamos com Behring e Boschetti (2006) de que as políticas sociais não são apenas espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas constituem elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais. Nesse sentido, concordamos com as autoras de que a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia (BOSCHETTI, 2009).

Buscamos ao analisar as políticas públicas de esporte e lazer de Minas Gerais, conhecer a realidade em que foram produzidas, compreendendo que cada política faz parte de um todo desta realidade e que como nos diz Kosik (1986) citado por Boschetti (2009, p. 7), "[...] estas não podem ser avaliadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais deste todo".

Ao analisarmos as políticas de esporte e lazer de Minas Gerais buscando conhecê-las, e considerando a perspectiva acima exposta, utilizamos o aspecto *configuração do financiamento e gasto*, apontado por Boschetti (2009), como nosso plano de análise inicial.

## 5.1 A Configuração do financiamento e gasto das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais entre 2003-2018

A análise do financiamento e gasto no âmbito das políticas sociais é um fecundo caminho para compreender sua estrutura orçamentária e seus impactos na natureza e alcance dos direitos, já que o tipo, montante e modo de financiamento são definidores da existência, concepção, efetivação e extensão das políticas sociais (FAGNANI, 2009).

Neste sentido, a análise do financiamento e gasto não revela somente a aplicação do recurso público, mas pode revelar o alcance, os limites, o caráter redistributivo de uma política, e evidenciar qual a relação da política desenvolvida e o governo que a desenvolve. De acordo com Fagnani (2009, p. 123), “[...] na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais. O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica [...]”.

Para analisar o financiamento de uma dada política tomamos como base o orçamento público, que nas palavras de Salvador (2012a, p.124), é o orçamento “[...] que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo”. Cabe ressaltar que a elaboração de uma peça orçamentária se dá em um contexto de disputas, em que diversas forças e interesses buscam para si a maior fatia dos recursos públicos disponíveis. Ao ser definido o orçamento público, é possível identificar que classe está com o ônus da tributação, bem como com mais benefício do gasto (SALVADOR, 2012a).

Ao analisarmos a configuração do financiamento e gasto das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, fizemos uma análise e avaliação das fontes dos recursos, da direção e do montante dos gastos, e para isso utilizamos alguns indicadores sugeridos por Boschetti (2009), como elementos em nossa análise:

*Fontes do financiamento:* por meio deste indicador buscamos identificar as fontes de financiamento da política analisada e identificar “[...] quem paga a conta” na garantia destas políticas. Segundo a autora, as fontes de

financiamento revelam se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores (e nesse caso são regressivas) ou se oneram os empregadores e o capital (nesse caso podem ser progressivas e contribuir para redistribuir renda). Além da identificação dos impostos que originam os recursos, verificamos a sua procedência (impostos municipais, estaduais ou nacional), a sua alocação nas leis orçamentárias, e se há vinculação entre receitas e despesas, o que pode garantir continuidade e manutenção da política e/ou programa social avaliado. Para Boschetti (2009, p. 13),

[...] no Brasil, a estrutura tributária e orçamentária das políticas sociais tem uma tendência a onerar os assalariados com baixo e médio rendimento, o que contribui para manter e aprofundar a concentração de renda e aumentar as desigualdades sociais. Esse é um dos elementos que faz com que as políticas sociais brasileiras não tenham fortes impactos na redistribuição e desconcentração de renda.

*Direção dos gastos:* ao utilizarmos este indicador apontamos, de acordo com Boschetti (2009, p.14), " onde os recursos públicos estão sendo alocados, analisando a sua distribuição entre os programas e ações desenvolvidos e o público atendido, buscando identificar quais foram priorizados e preteridos e se o discurso oficial é refletido nesta distribuição".

*Magnitude dos gastos:* Por meio deste indicador levantamos o percentual de execução do orçamento, buscando identificar como se comportou a execução dos programas ao longo dos anos, se houve redução ou descontinuidade de alguns deles; o crescimento ou corte dos recursos ao longo dos anos. Para além da magnitude aplicada nos programas, comparamos o percentual dos gastos em esporte e lazer em Minas Gerais em relação ao PIB estadual e aos gastos gerais do Estado. Boschetti (2009, p. 17)

[...] destaca que os aspectos e indicadores apontados acima são elementos que podem ser considerados na análise e avaliação, na perspectiva de delinear o quadro institucional que dá forma às políticas e/ou programas sociais. A compreensão do sentido e significado desses aspectos, contudo, é profundamente determinada pelas referências teóricas que sustentam a análise do avaliador.

Cabe ressaltar que ao delinear o nosso estudo decidimos trabalhar com base somente nos recursos orçamentários, alocados na função Desporto e lazer em todo o orçamento do Estado. As fontes extra orçamentárias (ex: patrocínios diretos de estatais) e os gastos tributários (ex: lei de incentivo) não foram objeto de nossa análise neste estudo.

A partir deste momento iremos apresentar os dados coletados tecendo análises com base na metodologia apresentada acima, começando nossa análise pelas fontes de financiamento.

### **5.1.1 Fontes do financiamento**

Antes de tratarmos das fontes de financiamento do esporte vamos descrever, de forma sucinta, sobre as fontes de receita do Estado para depois tratarmos sobre as fontes específicas do esporte, que é o nosso objetivo. Este movimento nos permitirá entender melhor como é composto o fundo público estadual e sobre suas fontes de recursos, a fim de sabermos quem mais contribui para a sua constituição.

A receita pública é composta pelo montante em dinheiro recolhido pelo Estado em virtude de arrecadação via impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos. Esse volume é incorporado ao patrimônio do Estado para custear as despesas públicas e os investimentos realizados pelo poder público.

De acordo com a lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabeleceu normas para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal, a receita orçamentária é classificada nas seguintes categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital.

De acordo com o dispositivo, são exemplos de receitas correntes, as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

Já as receitas de capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou

privado, destinadas a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o *superávit* do orçamento corrente.

Para um melhor entendimento de cada tipo de receita, descrevemos abaixo, com base nos manuais de receita e despesas nacionais, aprovados pela portaria conjunta da Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento Federal nº 3, de 15 de outubro de 2008, cada tipo de receita:

### **Receitas Correntes:**

**Receita Tributária:** são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. É receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Receita de Contribuições:** é o ingresso proveniente de contribuições sociais.

**Receita Patrimonial:** é o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, seja decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, ou seja, de participação societária.

**Receita Agropecuária:** é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal.

**Receita Industrial:** é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais.

**Receita de Serviços:** é o ingresso proveniente da prestação de serviços de atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços.

**Transferências Correntes:** são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.

**Outras Receitas Correntes:** são os ingressos correntes provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

**Receitas de capital:**

**Operações de Crédito:** são os ingressos provenientes da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto à entidades estatais ou privadas, internas ou externas.

**Alienação de Bens:** é o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente (alienação de bens móveis e imóveis)

**Amortização de Empréstimos:** é o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos.

**Transferências de Capital:** são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital.

**Outras Receitas de Capital:** são os ingressos de capital provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

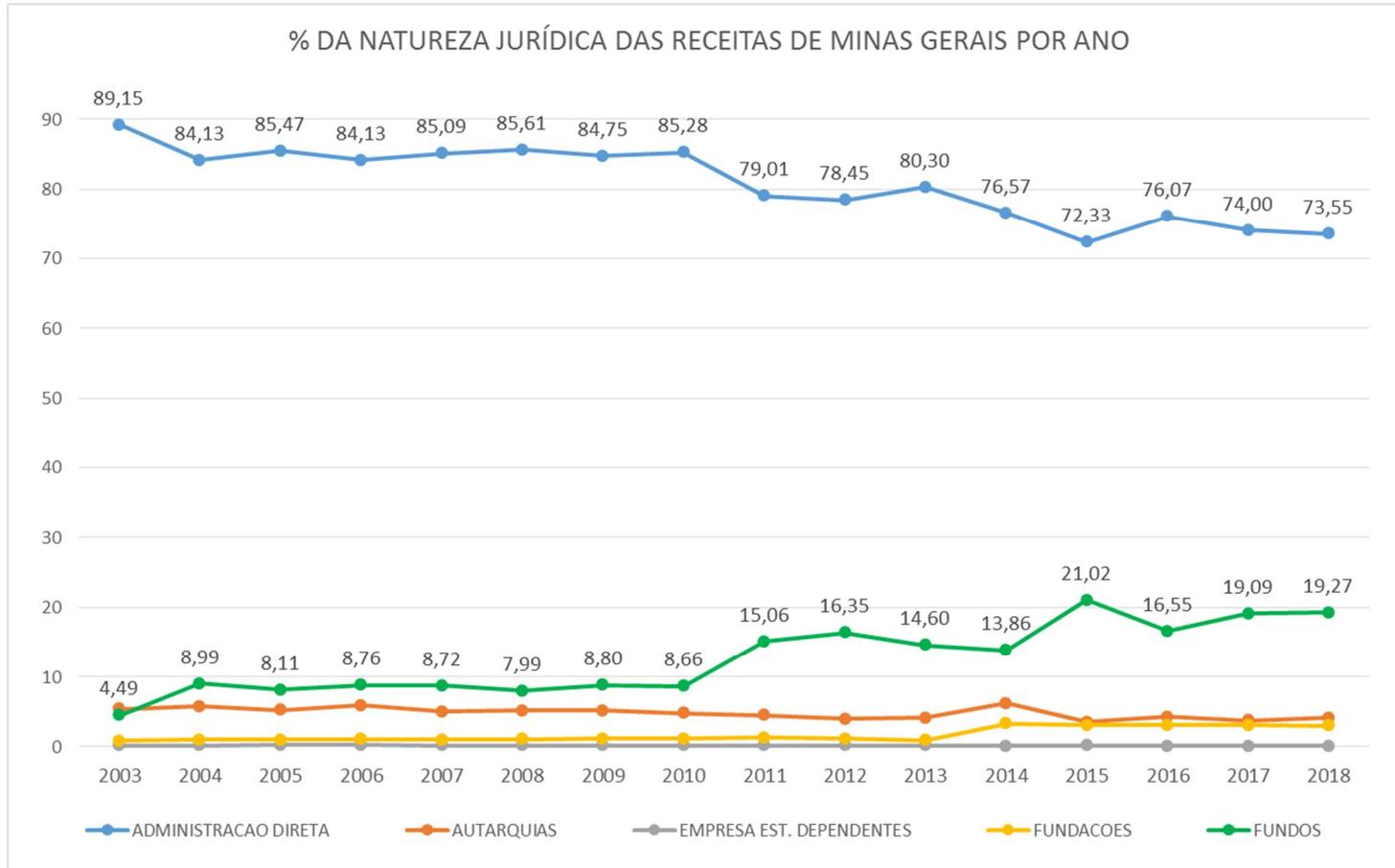
**Receitas correntes Ë intra-orçamentárias:** são receitas correntes de órgãos, autarquias, fundações, empresas dependentes e de outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, autarquia, fundação, empresa dependente ou de outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

**Receitas de capital Ë intra-orçamentárias:** são receitas de capital de empresas estatais dependentes integrantes do orçamento fiscal, quando o fato

que originar a receita decorrer de despesa de órgão constante desse orçamento, no âmbito da mesma esfera de governo.

No gráfico abaixo podemos identificar a evolução da receita do Estado, pela natureza jurídica, no período da pesquisa:

**Gráfico 3: Receitas de Minas Gerais por Natureza Jurídica**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Para melhor identificação dos ingressos de recursos aos cofres públicos, as receitas são codificadas e desmembradas em seis níveis, conforme determina os manuais de receita e despesas nacionais (BRASIL, 2008):

1º Nível . Categoria Econômica: Receitas Correntes e Receitas de Capital (já exemplificadas anteriormente).

2º Nível . Origem: Receitas correntes: provenientes de tributos e contribuições, da exploração do seu próprio patrimônio, de transferências destinadas ao atendimento de despesas correntes, ou ainda, de outros ingressos. No caso das receitas de capital: provenientes de operações de crédito, da alienação de bens, da amortização de empréstimos, das transferências destinadas ao atendimento de despesas de capital, ou ainda, de outros ingressos de capital.

3º Nível . Espécie: É o nível de classificação vinculado à Origem, composto por títulos que permitem qualificar com maior detalhe o fato gerador dos ingressos de tais receitas. Por exemplo, dentro da Origem Receita Tributária, podemos identificar as suas espécies, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme definido na Constituição Federal de 1988 e no Código Tributário Nacional, sendo cada uma dessas receitas uma espécie de tributo diferente das demais.

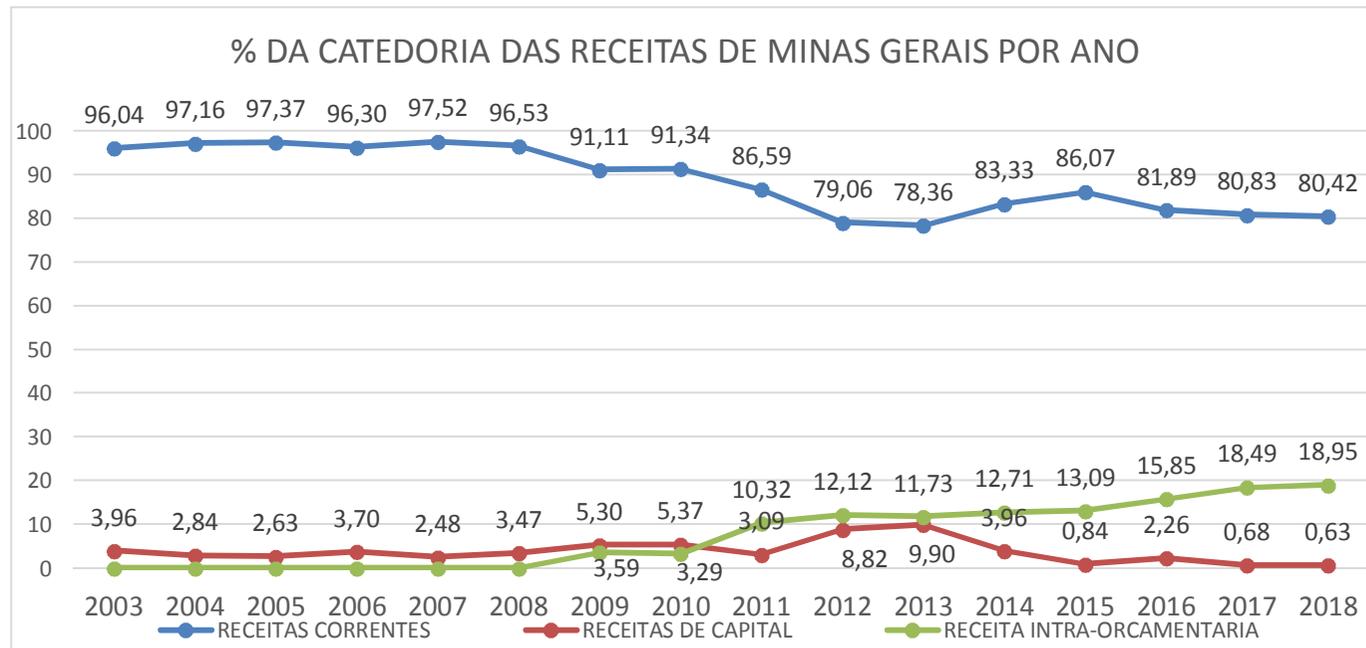
4º Nível . Rubrica: É o detalhamento das espécies de receita. A Rubrica busca identificar dentro de cada Espécie de receita, uma qualificação mais específica. Por exemplo: imposto sobre a produção e a circulação, imposto sobre o patrimônio e a renda.

5º nível . alínea: é o detalhamento que identifica o nome da receita propriamente dita, registrando a entrada de recursos financeiros, tais como, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, o imposto de renda retido nas fontes sobre os rendimentos do trabalho e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA.

6º Nível . Subalínea: Constitui o nível mais analítico da receita.

No gráfico abaixo podemos identificar a evolução da receita do Estado, por categoria econômica, no período da pesquisa:

**Gráfico 4: Receitas de Minas Gerais por Categoria de receita**

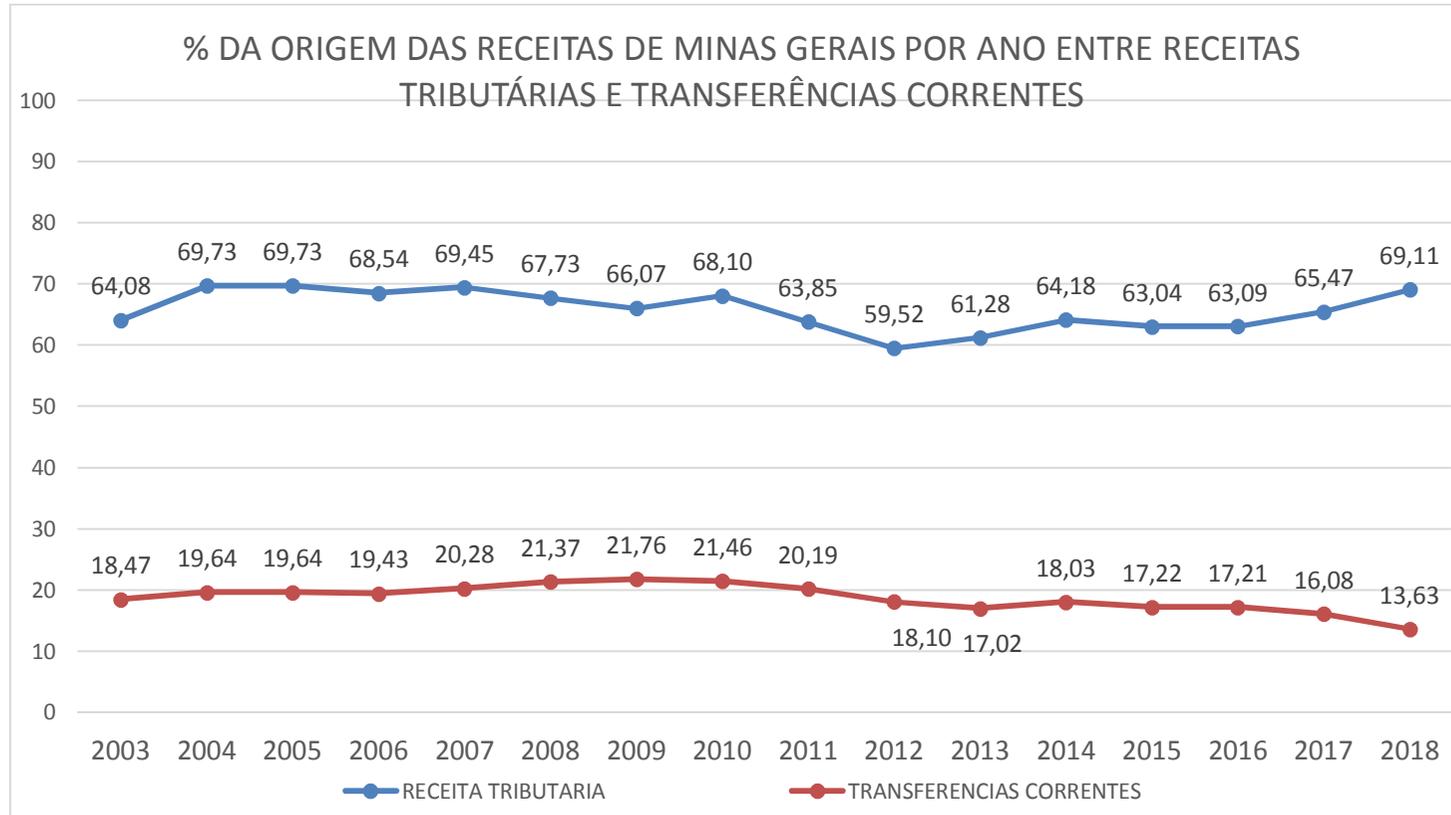


Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao consultarmos o portal da Transparência do Estado de Minas Gerais buscando identificar a origem dos recursos que constituíram o fundo público constatamos que entre 2003 e 2018, período da nossa pesquisa, duas formas de origem de recursos somadas eram responsáveis por aproximadamente 80% da composição da receita estadual anual, as receitas tributárias (impostos, taxas) e as transferências correntes (por meio de convênios, instituições privadas e intergovernamentais).

Como o Estado possui muitas formas de origem de recursos decidimos focar nestas duas pela representatividade das mesmas na composição da receita pública estadual e devido ao fato de que por meio da análise destas duas receitas poderíamos revelar quem mais contribui para a composição do fundo público estadual. A partir dos dados levantados elaboramos o gráfico abaixo buscando demonstrar a origem das principais receitas do fundo estadual mineiro:

**Gráfico 5: Receitas de Minas Gerais por Origem**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Do total arrecadado pela administração direta, 81% foi arrecadado por meio da cobrança de tributos, sendo que deste montante, 90% eram provenientes da cobrança de impostos e 10% de taxas.

Do total da arrecadação de impostos, 75% foi arrecadado por meio da cobrança do ICMS, sendo que deste percentual, 53% foi para o caixa do Estado e 22% vinculado aos municípios. A segunda parte que compõe a arrecadação dos impostos é composta por meio da cobrança do imposto sobre a renda e o patrimônio (imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e o imposto sobre a propriedade de veículos automotores), que juntos somaram um percentual de aproximadamente 14,5% da arrecadação, sendo que deste percentual, 9% foi para o caixa estadual enquanto 5,5% vinculado aos municípios. O restante dos impostos arrecadados por meio de impostos, aproximadamente 10%, foram para o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica . fundeb. Temos que esclarecer que estes percentuais foram calculados com base na média de todo o período estudado.

Cabe informar que o ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, é um imposto não-cumulativo que incide sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. A cobrança deste imposto, conforme previsto no art. 155, II, da Constituição de 1988, é de competência dos Estados e do Distrito Federal e apresenta-se como uma das principais fontes de recursos financeiros para a consecução das ações governamentais estaduais. As normas gerais do ICMS estão contidas na Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir. Em Minas Gerais, vigoram também a Lei nº 6.763/1975 e o Regulamento do ICMS (RICMS), aprovado pelo Decreto nº 43.080/2002.

O IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, é um tributo devido anualmente pelos proprietários de automóveis de passeio ou utilitários, caminhonetes, motocicletas, ônibus, caminhões, aeronaves e embarcações, salvo em situações de isenção ou imunidade.

Já o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, cobrado pelo Estado de Minas Gerais, é pago por todas as pessoas, física e jurídicas

domiciliadas neste Estado. Este imposto incide sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital, e tem por base de cálculo o valor do imposto pago à União em que é calculado a alíquota de 3% (três por cento). Este imposto foi instituído por meio da Lei nº 9.751 de 29 de dezembro de 1988.

Ao analisarmos as fontes de receitas que compõe o fundo público estadual podemos afirmar que a procedência da parcela mais significativa desta receita vem do próprio Estado, por meio da arrecadação de impostos, sendo o governo Federal o segundo maior formador deste fundo, por meio das transferências correntes.

Como a principal via de arrecadação do Estado é feita por meio da cobrança de impostos, a característica destes recursos com respeito à vinculação é baixa, sendo os mesmos de livre utilização pelo governo vigente, com alta discricionariedade.

Para Salvador (2012c), a vinculação foi uma importante conquista para as políticas sociais na Constituição de 1988, tendo sido uma forma de enfrentar a tradição fiscal perversa no Brasil, em que os recursos do orçamento público priorizavam a acumulação do capital. Desta forma, [%a.] vincular recursos significava, portanto, impedir essa prática, assegurando que parte da receita fosse obrigatoriamente destinada à área social e permitisse universalizar direitos importantes, como os ligados à saúde e à educação+(SALVADOR, 2012c, p. 42).

As despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos, contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais (SALVADOR, 2012b,p. 14).

Ao olharmos para a composição do fundo público mineiro podemos concluir que quem paga a maior parcela da conta das políticas estaduais são os trabalhadores, ou seja, os mais pobres, uma vez que estes são os maiores pagadores (diretos ou indiretos) de impostos no Estado, seja via ICMS, presente na maior parte dos produtos consumidos pela população, ou via IPVA

e imposto sobre a renda. Sendo assim, podemos afirmar que a maior parcela dos impostos cobrados em nosso Estado tem uma característica regressiva.

Para Salvador e Teixeira (2014), a carga tributária brasileira pode ser caracterizada como regressiva, sendo ela uma das causas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil. Segundo Salvador (2012a), a maior parte dos tributos tem como base de incidência o consumo e a renda do trabalhador, o que mostra que o Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores e pela população de menor poder aquisitivo, enquanto a carga tributária sobre o patrimônio tem participação pouco relevante.

Para carneiro (2018, p.196) "[...] a regressividade da carga tributária brasileira afeta diretamente o esporte, pois ele acaba sendo financiado em grande parte pelas classes de menor poder aquisitivo".

#### **5.1.1.1 Fontes de financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais**

Em Minas Gerais, ao longo dos anos de 2003 a 2018, foram utilizadas 10 fontes de recursos para o financiamento do esporte e lazer, sendo que a metade destas fontes compôs o orçamento esportivo ao longo de todo o período analisado, se constituindo como as suas principais fontes de financiamento, são elas: fontes 10, 24, 38, 45 e 60.

Outras três fontes, a 12, a 25 e a 32, foram utilizadas nos anos de 2010 e 2014, para o financiamento do programa 007 . Copa do Mundo 2014 e 008 . Avança Minas Olímpica . Minas 2016, relacionados respectivamente aos megaeventos esportivos, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Por fim, as fontes 29 e 53, apareceram no orçamento esportivo mineiro nos anos 2014 e 2015, utilizadas para o financiamento do programa 181, que visava o gerenciamento dos estádios de responsabilidade do estado e a promoção de eventos nos mesmos.

Em seguida apresentaremos estas fontes e demonstraremos a sua utilização nos programas executados no período, buscando revelar quais as fontes mais utilizadas, quem mais contribuiu para a constituição destas fontes, qual a procedência das mesmas e qual o grau de vinculação ou discricionariedade na sua utilização.

#### **5.1.1.1.1 Fontes que compuseram o orçamento do esporte e lazer ao longo de todo o período analisado (2004 a 2018):**

##### **Fonte 10: Recursos ordinários**

Recursos do Tesouro para os quais não existe destinação específica, sendo passíveis de livre programação.

##### **Fonte 24: Convênios, acordos e ajustes**

Recursos provenientes de convênios ou acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum.

##### **Fonte 38: Transferências de recursos da união vinculados ao esporte**

Recursos repassados do Ministério do Esporte para os Estados e o Distrito Federal, a partir do produto da arrecadação da loteria de prognósticos numéricos (loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso). Do total arrecadado por meio desta loteria, 3,53% (três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) são destinados ao Ministério do Esporte e destes 1% (um por cento) é destinado às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente

ao montante das apostas efetuadas em cada unidade federativa, para aplicação prioritária em jogos escolares de esportes olímpicos e paralímpicos, admitida também sua aplicação no desporto educacional, na construção, ampliação e recuperação de instalações esportivas e no apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência.

Cabe esclarecer que são os agentes operadores, neste caso a Caixa Econômica Federal, quem repassa o recurso diretamente para as secretarias estaduais de esporte ou órgãos equivalentes.

#### **Fonte 45: Doações de pessoas, de instituições privadas ou do exterior a órgãos e entidades do estado**

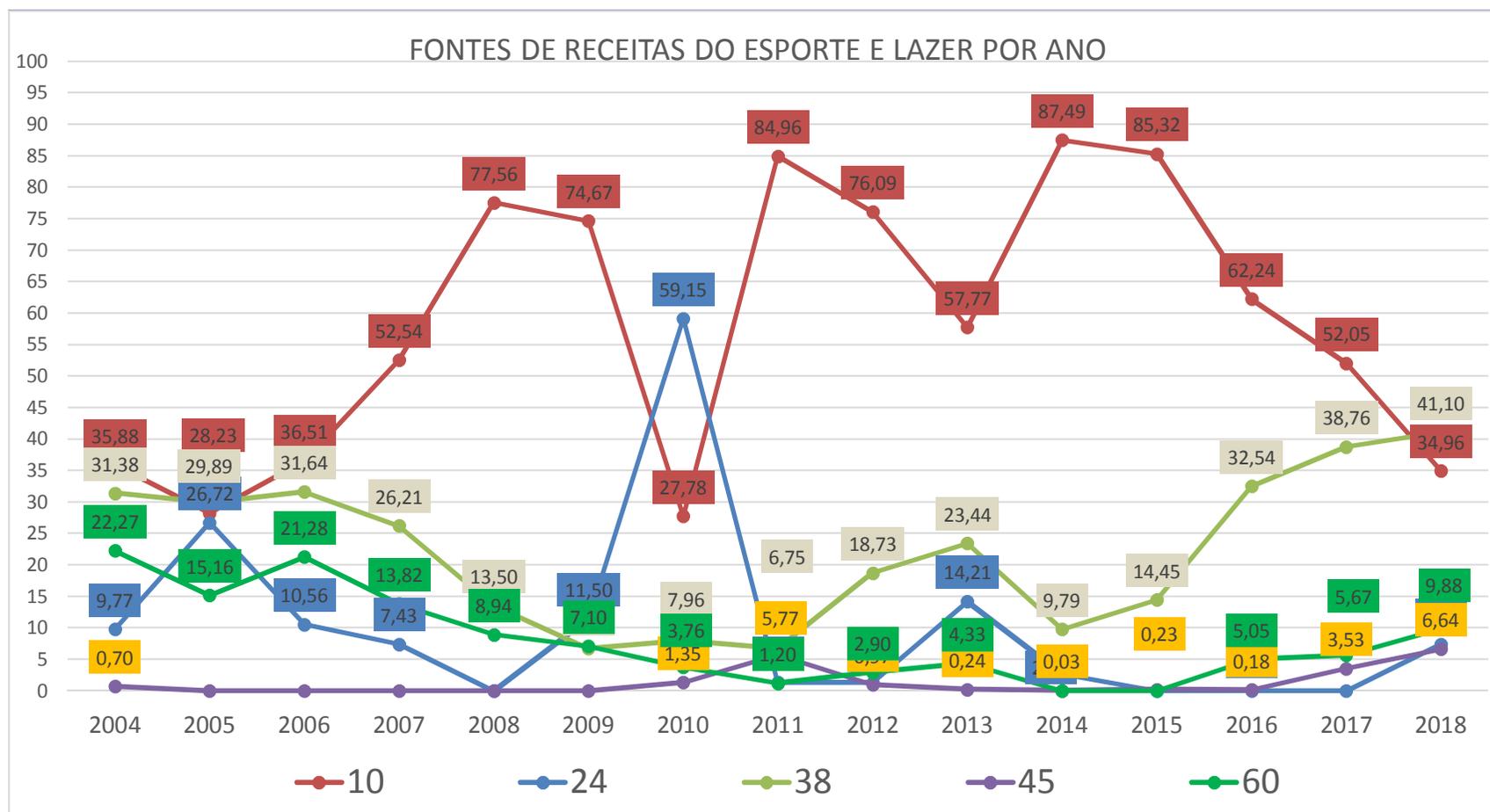
Recursos recebidos como doações realizadas por pessoas físicas, instituições privadas nacionais ou entidades internacionais.

#### **Fonte 60: Recursos diretamente arrecadados**

Recursos que têm origem no esforço próprio de arrecadação de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, neste caso específico, por meio da ADEMG, ou unidade equivalente.

No gráfico abaixo podemos identificar o percentual de contribuição de cada fonte no orçamento do órgão responsável pelo esporte e lazer no período:

Gráfico 6: Principais fontes de receitas do esporte e lazer em Minas Gerais



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

**5.1.1.1.2 Fontes utilizadas para o financiamento dos Programas 007-Copa do Mundo e 008 - Avança Minas Olímpica Ë Minas 2016 (construção do centro de treinamento esportivo Ë CTE UFMG).**

**Fonte 12: Operações de crédito contratuais Ë SWAP**

Recursos provenientes de reembolso decorrentes de operações de crédito para livre utilização do Estado.

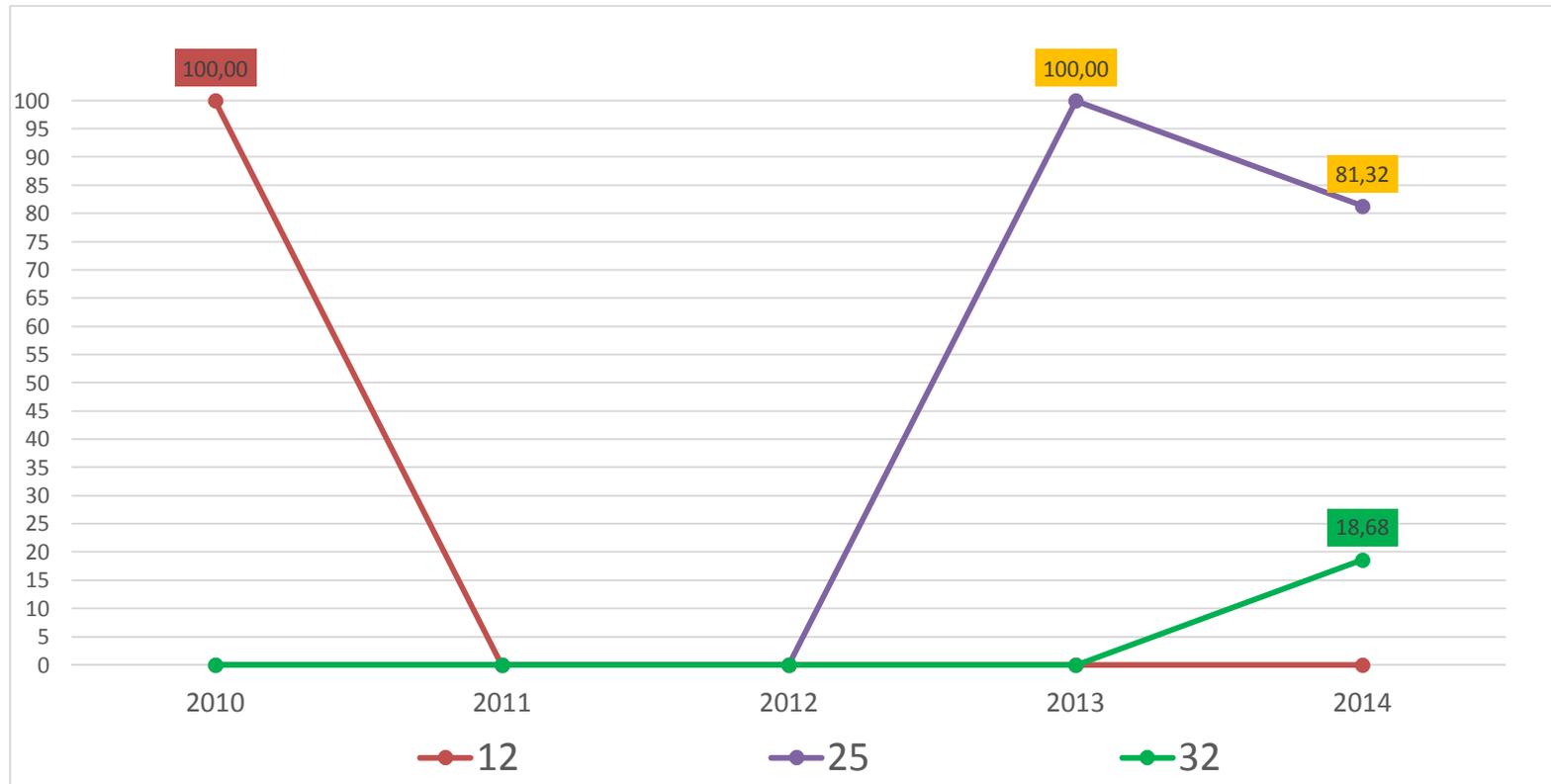
**Fonte 25: Operações de Crédito Contratuais**

Recursos provenientes de operações de crédito contratadas pelo Estado, com organismos financeiros nacionais ou internacionais, destinados a programas ou projetos específicos.

**Fonte 32: Exploração de recursos minerais**

Recursos provenientes de indenizações aos estados e municípios pela exploração, em seus territórios, de recursos minerais.

**Gráfico 7: Fontes de receitas utilizadas para o financiamento de despesas relacionadas aos Megaeventos esportivos em Minas Gerais**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

### 5.1.1.1.3 Outras fontes de recursos utilizadas

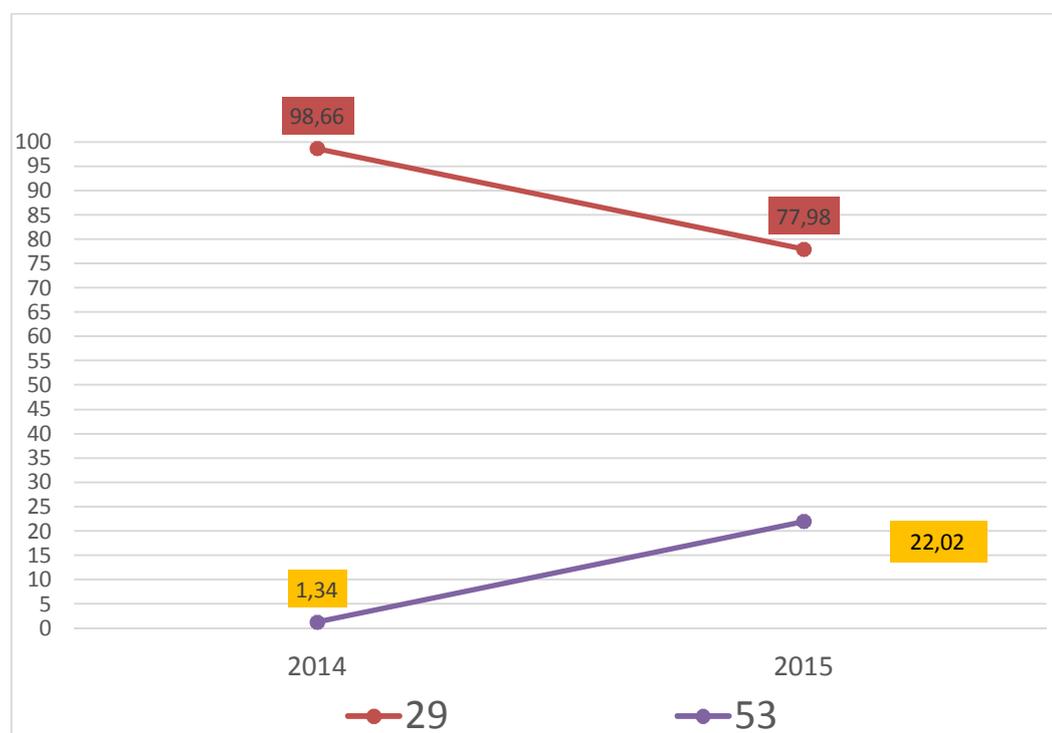
#### Fonte 29: Taxa de expediente

Recursos provenientes de licenciamento e controle de ações das atividades especiais dos organismos do Estado, de interesse da coletividade.

#### Fonte 53: Taxa de Incêndio

Recursos provenientes da Taxa de Segurança Pública pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio.

**Gráfico 8: Outras fontes de receitas utilizadas para o financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Após identificarmos as fontes utilizadas para o financiamento do esporte e lazer em Minas Gerais passaremos a analisar a representatividade de cada

uma delas no investimento anual do esporte e lazer no período da pesquisa, para que possamos entender quem mais contribui para a execução desta política no Estado de Minas Gerais.

Quanto à procedência das fontes (governo federal, estadual ou municipal), ao analisarmos a composição das receitas direcionadas para o esporte e lazer no Estado, podemos identificar que aproximadamente 32% do total do valor investido é composto por recursos transferidos pelo governo Federal, seja por meio de convênios (fonte 24) ou transferências diretas (fonte 38 - recursos da lei Pelé), enquanto a maior parte dos recursos investidos nesta área advém do tesouro estadual, por meio das fontes 10 (recursos ordinários) e 60 (arrecadação própria, como por exemplo, a locação do Mineirinho, Mineirão), correspondendo a 66% do total investido na área.

Outro ponto observado é a variação da contribuição da fonte 10 para o financiamento do esporte e lazer no período analisado. No primeiro período da pesquisa (2004 a 2007) havia um maior equilíbrio entre a fonte 10 (recurso do tesouro estadual) e a fonte 38 (recurso transferido pelo governo Federal). A partir deste período o investimento em esporte e lazer por meio de recursos do tesouro estadual (fonte 10) deu um salto, se distanciando da contribuição das outras fontes. Este foi o período de realização dos megaeventos esportivos, o que nos permite afirmar, que a maior parte do investimento nestes eventos foi feita com recursos do tesouro estadual. Já no último período analisado pela pesquisa (2016 a 2018), a contribuição da fonte 10 voltou aos patamares do período pré-sediamento, chegando no ano de 2018 a ficar abaixo da contribuição da fonte 38 (recursos do governo federal).

Ao identificarmos as procedências das fontes de recursos utilizadas para o investimento no esporte e lazer conseguimos analisar também o grau de vinculação e discricionariedade das mesmas. Os recursos recebidos por meio das transferências federais possuem baixa discricionariedade, devido a todo um regramento da aplicação destes recursos, deixando pouca margem para a decisão do gestor máximo do órgão responsável pelo esporte e lazer no Estado. Apesar das regras, na fonte 38, ainda existe uma margem para que o gestor máximo possa direcionar mais recursos para uma dada região do Estado quando comparada a outra, sem ferir a legislação vigente, mas a

vinculação da aplicação do recurso na área do esporte e lazer e nas dimensões priorizadas descritas acima fica garantida por meio da legislação.

Na prática, o que se vê no desenvolvimento da política estadual em Minas Gerais é que os recursos transferidos pelo governo federal são investidos em programas desta esfera de governo, executados em parceria com o governo Estadual (Programa Segundo Tempo, por exemplo) e nos programas do próprio governo estadual que tem como foco o esporte educacional, os jogos escolares e o esporte para a pessoa com deficiência. Nestas ações há pouco espaço para a tomada de decisão do gestor máximo quanto à aplicação dos recursos recebidos.

Por outro lado, aproximadamente 50% do recurso recebido por meio da fonte 38 pode ser aplicado em construções e reformas de estruturas esportivas, e neste caso, há bastante espaço para a influência da decisão do gestor à frente da política de esporte e lazer no estado, que pode escolher entre uma ou outra obra a ser contemplada.

Como os recursos transferidos pelo governo federal representam 32% do total aplicado no esporte e lazer, a maior parte dos recursos aplicados nesta área não possui nenhuma vinculação e grande margem para a tomada de decisão do gestor máximo sobre onde e em que programas aplicar os recursos.

Conforme dito anteriormente, a maior parte dos recursos investidos no esporte e lazer do Estado é originária da cobrança de impostos estaduais, e que sobrecarregam em grande parte os trabalhadores mineiros. Outro ponto a ser considerado é a origem da fonte 38, calculada com base na arrecadação da loteria de prognósticos numéricos, em que a maior parte dos apostadores se constitui em trabalhadores, conforme corroborado por Amaral (2005) que afirma que os concursos prognósticos teriam um caráter regressivo, pois é a população de menor renda que mais gasta com o consumo deste serviço.

Ao analisarmos as fontes de financiamento das despesas relativas ao Programa Copa do mundo e Avança Minas Olímpica . Minas 2016 (construção do centro de treinamento esportivo . CTE UFMG), podemos identificar que estas fontes foram utilizadas em um período muito específico, ou seja, o do sedimento dos megaeventos esportivos, não compondo o orçamento esportivo mineiro em nenhuma outra ocasião.

A fonte 12, originária do reembolso de operações de crédito para livre utilização do Estado, compôs o orçamento no ano de 2010, para custear despesas relacionadas ao sedimento da Copa do Mundo, enquanto a fonte 25, originária de empréstimos com finalidade específica, foi utilizada entre 2013 e 2014, para a finalização das obras do Centro de Treinamento Esportivo . CTE UFMG, visando a realização de ações relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Estas fontes tiveram como origem o endividamento do Estado, pois foram originárias da contratação de empréstimos, ou seja, o fundo público estadual, composto principalmente por meio da arrecadação de impostos e taxas, não foi suficiente para abarcar tais despesas e diante deste cenário, a saída encontrada foi um maior endividamento do Estado para estes fins.

As outras fontes que compuseram o fundo público esportivo mineiro, ao longo do período analisado, foram utilizadas em momentos e situações muito específicos, para o pagamento de despesas relacionadas à manutenção da ADEMG ou estrutura equivalente, o que nos pareceu que eram fontes disponíveis naquele momento para o pagamento destas despesas, não guardando nenhuma relação com o financiamento esportivo.

### **5.1.2 Magnitude do Gasto**

Após conhecermos e analisarmos as fontes presentes no financiamento público do esporte e lazer em Minas Gerais, no período de 2003 a 2018, vamos agora, conhecer e analisar a magnitude do gasto público neste setor, no período analisado. Nossa análise irá focar no montante gasto na função desporto e lazer no período da pesquisa, buscando revelar como se comportou o financiamento público esportivo ao longo de quatro governos, as continuidades e descontinuidades de programas e ações, o crescimento ou corte de recursos ao longo dos anos e após o levantamento destes dados teremos comparações do gasto público com esporte e lazer com o PIB e os gastos gerais do Estado de Minas Gerais.

Para Salvador (2012b, p. 8), o dimensionamento do gasto orçamentário, [%p.a.] permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política

vivenciada no país.+ Ao analisarmos a magnitude de execução do orçamento do esporte e lazer em Minas Gerais conseguimos compreender melhor como se deu a dinâmica de execução desta política ao longo dos anos, evidenciando suas prioridades e a importância atribuída frente a outras pautas e indicadores, o que nos permitiu confirmar o baixo grau de importância dada a esta pauta pelos diferentes governos ao longo do período analisado.

Para iniciar nossa análise apresentamos o montante gasto com esporte e lazer em Minas Gerais, entre 2004 e 2018, pelo governo do Estado. Ao longo de 15 anos foram gastos aproximadamente R\$ 1 bilhão e 257 milhões, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 9: Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais 2004 a 2018**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao analisarmos o gráfico 9, podemos ver que não há regularidade no investimento público no setor ao longo dos anos e governos. Em todos os governos analisados, durante um período de quatro anos de planejamento, sempre tivemos uma variação bem significativa no montante investido.

No período de 2004 a 2007, tivemos um investimento total de aproximadamente R\$ 102 milhões de reais, sendo que somente em 2006 foi investido um total correspondente à soma dos investimentos em esporte e lazer nos dois anos anteriores. Ao olharmos para os programas desenvolvidos em 2006, podemos perceber que naquele ano foram criados dois novos programas, o Minas Olímpica e o Minas Esportes, que juntos executaram aproximadamente R\$ 17 milhões de reais, razão desta diferença.

Entre 2008 e 2011, segundo mandato do governo eleito em 2003, foi o período em que se investiu mais de 4 vezes o montante investido no governo anterior. Cabe ressaltar que os gastos com a Copa do Mundo de 2014 já tinham sido iniciados no período. Ao longo destes quatro anos, o total investido foi de aproximadamente R\$ 423 milhões de reais, segundo maior patamar de investimento público no setor ao longo de todo o período investigado, sendo que destes, aproximadamente 35% foram direcionados para as despesas com a Copa do Mundo de 2014, representando um investimento de aproximadamente R\$ 145 milhões de reais.

O investimento neste evento representou quase uma vez e meia de todo o investimento em esporte e lazer do primeiro período analisado, demonstrando a importância deste sedimento frente ao desenvolvimento das políticas públicas de esporte e lazer que vinham sendo desenvolvidas pelo governo de Minas ao longo dos anos analisados.

No período seguinte, de 2012 a 2015, marcado pela execução de despesas relacionadas aos megaeventos, o total investido em esporte e lazer atingiu o montante de R\$ 650 milhões de reais, maior patamar de investimento desde a década de 1980. Este investimento representou um volume de aproximadamente 52% de todo o montante investido em esporte e lazer ao longo dos 15 anos analisados (incluindo despesas dos megaeventos).

Quando retiramos o total investido na Copa do Mundo de 2014 do montante investido ao longo de todo o período analisado na pesquisa, temos um total de R\$ 670 milhões de reais investidos nas outras ações de esporte e lazer, ou seja, o valor investido neste megaevento foi de aproximadamente 90% de todo o montante investido em esporte e lazer pelo Estado ao longo de 15 anos, o que reafirma ainda mais a importância dada a este sedimento pelos governos da época.

Se olharmos para o período de governo, de 2008 a 2015, em que se deram o planejamento e execução das despesas relacionadas à Copa do Mundo de 2014, podemos demonstrar por outro ângulo o quanto este megaevento impactou o investimento público no esporte e lazer em todo o período analisado. Somente nestes 8 anos de governo se investiu R\$ 1 bilhão e 36 milhões na área esportiva, o equivalente a 82% de todo o investimento no período de 16 anos, ou seja, nos outros 2 períodos de governo analisados (2004-2007 e 2016-2018), pré e pós sedimento dos megaeventos, o montante investido em esporte e lazer atingiu o percentual de 18% de todo o investimento do período analisado.

O último período analisado, compreendido entre os anos de 2016 e 2018, foi o período em que menos se investiu em esporte e lazer no Estado, atingindo um montante total de aproximadamente R\$ 80 milhões de reais. Destaca-se que o período de planejamento compreende quatro anos, e neste período analisado consideramos somente 3 anos, devido ao recorte da pesquisa. Mas se considerarmos o valor médio anual investido no período, no total de quatro anos este valor atingiria R\$ 106 milhões de reais, voltando ao patamar de investimento do período pré sedimento dos megaeventos esportivos (2004-2007). Destaca-se ainda que neste período foram executadas as despesas referentes aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 no Estado, em que a soma total dos recursos investidos diretamente neste evento fora de aproximadamente R\$ 1 milhão.

Apesar de ser considerado investimento em esporte e lazer, devemos ressaltar que o investimento na Copa do Mundo de 2014 pouco impactou de forma positiva as políticas públicas de esporte e lazer executadas pelo Estado durante e após o sedimento deste evento. O número de pessoas e regiões

atendidas, e de ações e programas esportivos ofertados, não foram impactados por este investimento, o que implica que a missão e visão definidas pelo governo para os períodos analisados ficaram longe de ser atingidas.

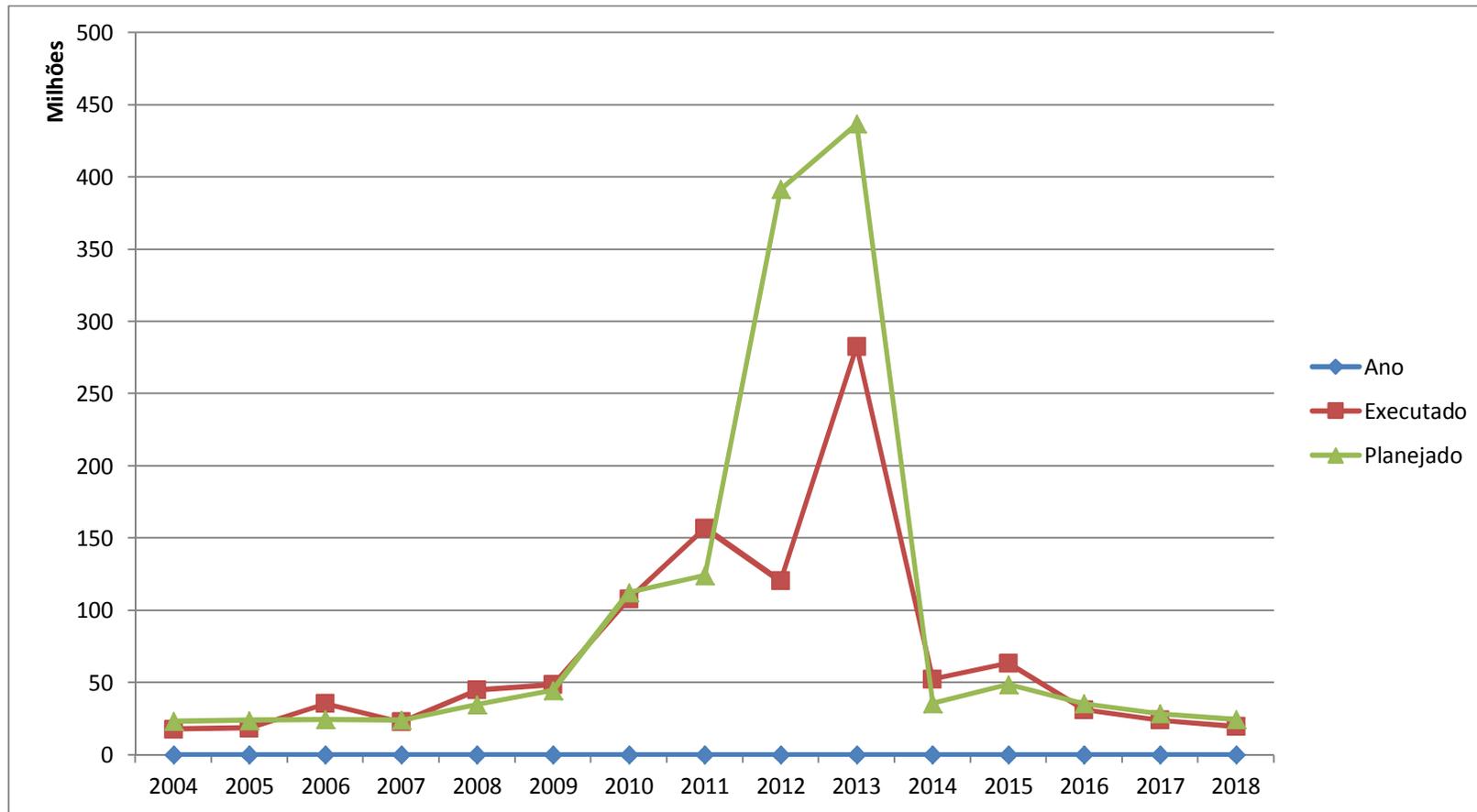
Cabe lembrar que durante o período de 2003 a 2018 o Estado de Minas Gerais foi governado por 3 governadores distintos e dois partidos políticos diferentes, que faziam oposição entre si. Entre 2003 e 2010, Aécio Neves (PSDB) foi o governador do Estado. Antônio Anastasia (PSDB) deu continuidade ao governo entre 2011 e 2014. Já em 2015 até 2018, o partido de oposição ao governo vigente ascendeu ao poder e Fernando Pimentel (PT) foi eleito o governador de Minas.

Ao tentarmos relacionar o investimento público no esporte e lazer com o partido político eleito no período, não conseguimos chegar a uma conclusão de que este fato foi importante na priorização do investimento. Conforme descrito em capítulos anteriores, o momento em que se desenvolvia o esporte e lazer no país, em que a partir de 2003 no governo Federal e a partir de 2007 no governo Estadual, o esporte ganhou uma nova importância na agenda pública, muito incentivado pelo sediamiento dos megaeventos, entendemos que estes sediamentos influenciaram mais do que a própria bandeira política do governo à época. Cabe lembrar que entre 2003 e 2014, o PT ocupava o poder na esfera federal, enquanto o PSDB, na estadual, e em ambas as esferas, a priorização de recursos para o sediamiento dos megaeventos ocorreu, conforme estudos já apontados anteriormente.

Após entendermos sobre o investimento global do Estado, nas áreas de esporte e lazer, passaremos agora a analisar como se deu a execução desse investimento, qual foi o orçamento previsto e a execução realizada, revelando a prioridade de execução dada a esta pauta.

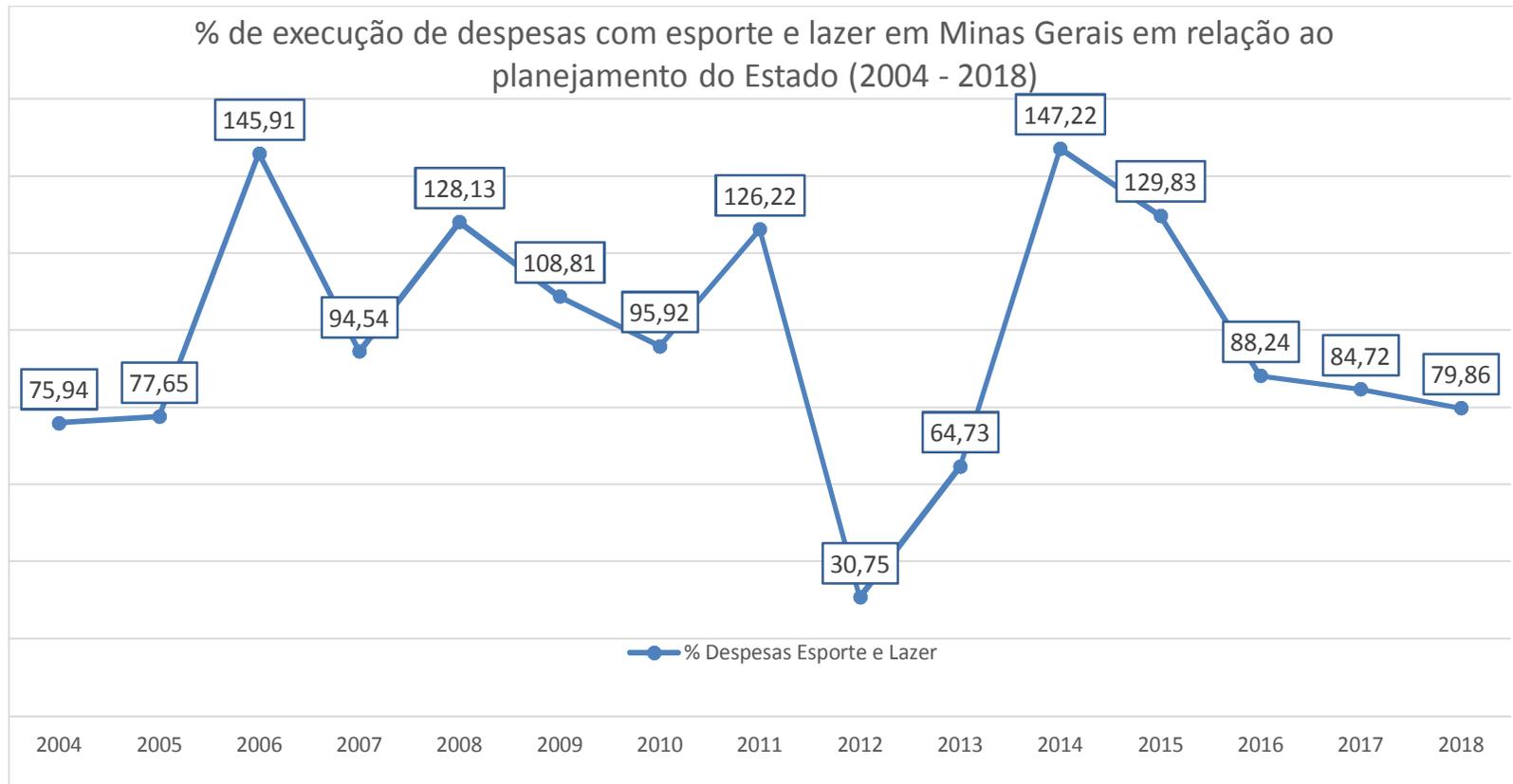
Nos gráficos 10 e 11 apresentamos os dados da execução das despesas com esporte e lazer em Minas Gerais no período da pesquisa. No gráfico 10, fazemos uma comparação do investimento previsto e o executado ano a ano, enquanto no gráfico 11, apresentamos o percentual de execução atingido em todo o período.

**Gráfico 10: Planejamento e execução de despesas com esporte e lazer em Minas Gerais 2004 a 2018**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

**Gráfico 11: % de execução de despesas com esporte e lazer em Minas Gerais em relação ao planejamento do Estado 2004 a 2018**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao compararmos o orçamento previsto e o realizado no período da pesquisa é possível perceber que no primeiro período de planejamento analisado, entre 2004 e 2007, a média anual do orçamento previsto e do executado foi de aproximadamente R\$ 24 milhões, apesar de termos um pico de execução em 2006, muito influenciado pela criação de dois novos programas, o 676 e o 689, com execuções financeiras de R\$ 2,5 milhões e R\$ 15 milhões, respectivamente, o que elevou muito o orçamento executado neste ano (grande parte deste novo orçamento foi direcionado para uma ação denominada campos de luz que tinha como objetivo a reforma de campos de futebol). Cabe destacar que neste período de planejamento, o orçamento médio planejado (R\$ 24 milhões) permaneceu quase inalterado ao longo dos 4 anos. O que variou no período foi a execução anual, que apesar da variação, ainda manteve uma média anual aproximada de R\$ 24 milhões quando consideramos todo o período. A média do percentual de execução do orçamento deste período ficou em aproximadamente 99%.

Já no período do sedimento dos megaeventos esportivos, compreendido entre os anos de 2008 e 2015, a média anual do orçamento previsto deu um salto para aproximadamente R\$ 150 milhões anuais (6 vezes o orçamento previsto do período anterior), enquanto o executado atingiu uma execução média anual de aproximadamente R\$ 110 milhões (4,5 vezes a execução do período anterior). A média do percentual de execução do orçamento deste período ficou em aproximadamente 104%.

Ao fazermos um recorte neste período de planejamento, considerando os anos em que mais se executou recursos relacionados aos megaeventos esportivos, compreendido entre os anos de 2010 e 2013, chegamos a um montante de orçamento previsto da ordem de R\$ 1 bilhão e 65 milhões, e a uma execução de aproximadamente R\$ 670 milhões. O orçamento médio previsto para estes 4 anos foi de R\$ 266 milhões de reais anuais, enquanto a execução atingiu R\$ 167 milhões de reais anuais, atingindo um percentual médio de execução de 75%.

Destaca-se que nos anos de 2012 e 2013 tivemos os dois menores percentuais de execução do orçamento de esporte e lazer de todo o período analisado na pesquisa, 30,75% e 64,73% respectivamente. O que levou a estes baixos percentuais de execução orçamentária foi um grande incremento

no orçamento planejado, que nestes dois anos atingiram uma média anual de aproximadamente R\$ 415 milhões. A execução financeira média em 2012 e 2013 atingiu um montante de R\$ 200 milhões anuais, ou seja, foi superior à média do período compreendido entre 2008 e 2015 e do período entre 2010 e 2013, em que mais se executou recursos relacionados aos megaeventos esportivos. Ao compararmos os orçamentos previstos e executados destes dois anos com todo o orçamento previsto e executado no período da pesquisa, chegamos aos percentuais de 60% de todo o orçamento planejado e 40% de toda a execução realizada.

O aumento significativo do orçamento planejado nos anos de 2012 e 2013 pode ser explicado pelas obrigações/exigências acordadas com a FIFA, entidade organizadora da Copa do Mundo de 2014, para a realização do evento. Este planejamento frente à realidade financeira do Estado de Minas Gerais no período, fez com que a execução atingisse estes baixos níveis, apesar do investimento do Estado em esporte e lazer ter atingido seus maiores níveis nestes anos.

Cabe destacar que em nenhum dos anos deste segundo período analisado (2008 a 2015) o orçamento previsto e o executado foram menores que no período anterior (pré sediamiento).

Já no período pós sediamiento, compreendido entre os anos de 2016 a 2018, a média anual do orçamento planejado foi de aproximadamente R\$ 30 milhões, enquanto a execução atingiu a média de R\$ 25 milhões anuais, ou seja, a execução voltou ao patamar do período pré sediamiento. A média do percentual de execução do orçamento deste período ficou em aproximadamente 85%.

Em resumo, a execução do orçamento planejado para a área do esporte e lazer em Minas Gerais possui um alto percentual de execução. Ao considerarmos a média anual de todo o período analisado chegamos a um percentual médio de 98% de execução. O menor percentual encontrado, ao desconsiderarmos os atingidos em 2012 e 2013, foi de 75%. Carneiro (2018, p. 235) em sua pesquisa sobre o financiamento do esporte no Brasil, no período de 2004 a 2015, encontrou um percentual médio de execução do orçamento esportivo na esfera federal de aproximadamente 42%. Entre os anos de 2012 a 2015, o percentual de execução não ultrapassou os 26%. A

maior execução orçamentária encontrada no período pesquisado pelo autor foi de 89% no ano de 2007, ano do sedimento dos jogos Pan-americanos e Parapan-americanos Rio 2007.

Para além da análise do planejamento e execução de despesas com esporte e lazer em Minas Gerais, tecemos comparações deste investimento com PIB estadual e os gastos gerais do Estado, a fim de revelar o grau de importância dada a esta pauta frente a outros indicadores e políticas.

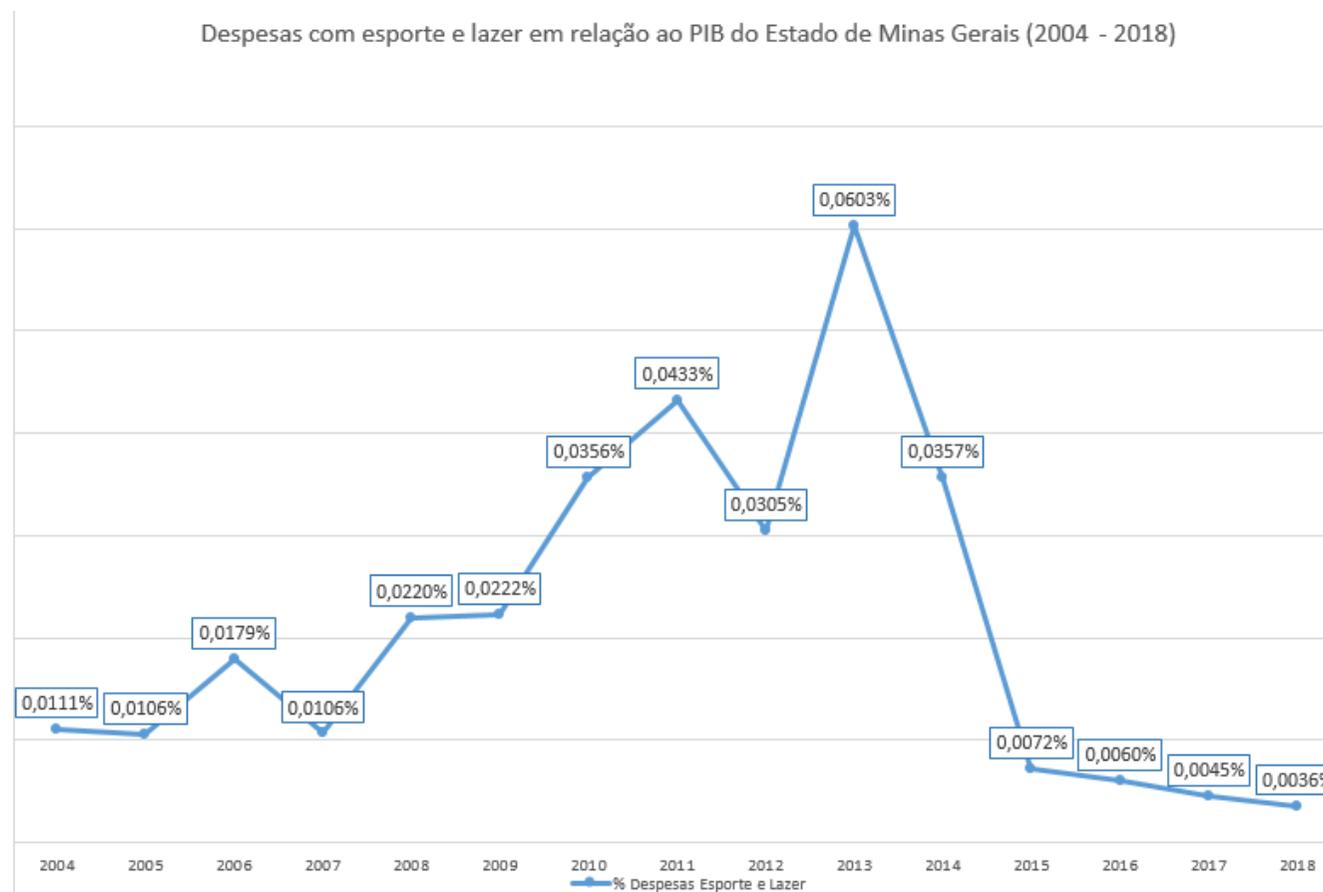
O PIB . produto interno bruto, segundo o IBGE, é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano. Os bens e serviços finais que compõem o PIB são medidos no preço em que chegam ao consumidor. Dessa forma, levam em consideração também os impostos sobre os produtos comercializados.

O PIB não é o total da riqueza existente em um país. Na realidade, o PIB é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais produzidos durante um período. Se um país não produzir nada em um ano, o seu PIB será nulo. O PIB do Estado de Minas Gerais está entre os cinco maiores do país.

A partir do PIB podemos comparar o cenário econômico de diversas regiões do país e do mundo, calcular o PIB *per capita* (resultado do PIB dividido pela população da região), a fim de levantar qual seria a parte de cada cidadão se o PIB fosse dividido em partes iguais para todos e tecer análises deste indicador com o desenvolvimento de políticas sociais no país.

Mas por que comparar os gastos com determinadas políticas sociais com o PIB da região em que foram desenvolvidas? Por que o PIB pode ser considerado uma síntese da situação econômica daquele momento, apesar de não ser possível a partir do indicador, conhecer importantes fatores como distribuição de renda, qualidade de vida, educação e saúde da população.

No gráfico abaixo apresentamos a comparação do investimento em esporte e lazer com o PIB, a cada ano, ao longo do período pesquisado.

**Gráfico 12: Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais x PIB Estadual 2004 a 2018**

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao compararmos o gasto público com esporte e lazer em relação ao PIB do Estado no período da pesquisa, é possível ver que o percentual das despesas frente a este indicador se comportou de forma semelhante à dinâmica do investimento ao longo do período analisado.

Entre 2004 e 2007, o percentual do investimento esportivo comparado ao PIB variou muito pouco, ficando em média em 0,0125% do PIB anual. A partir de 2008 até 2015, momento em que o investimento nesta área começou a ser incrementado, devido ao sediamiento dos megaeventos, a representatividade frente ao PIB saltou para uma média de 0,0321%, ou seja, uma representatividade quase 3 vezes maior que o período pré sediamiento dos megaeventos, apesar do crescimento contínuo anual do PIB ao longo deste período.

Entre 2004 e 2007 o valor médio do PIB foi de 203 bilhões de reais anuais. Já entre os anos de 2008 e 2015, atingimos um valor médio de aproximadamente 410 bilhões de reais anuais, ou seja, mais que o dobro de crescimento. Comparando o crescimento das despesas com esporte e lazer nestes dois períodos temos um crescimento médio de mais de 5 (cinco) vezes entre um período e outro, ou seja, entre 2004 e 2007, o valor médio das despesas foi de R\$ 25 milhões anuais, enquanto que entre 2008 e 2015, este valor atingiu a média anual de R\$ 134 milhões.

Ao compararmos os valores médios de despesas com os valores médios do PIB, destes dois períodos, chegamos a um percentual de 0,12 para o período de 2004 a 2007, e de 0,32 para o período de 2008 a 2015, representando um crescimento desta representatividade de 2,5 vezes.

No período pós sediamiento destes eventos, compreendido entre 2016 e 2018, a representatividade do investimento esportivo frente ao PIB foi extremamente baixa, atingindo uma média de 0,0047%. Dois fatores explicam esta baixa representatividade, o baixo investimento em esporte e lazer no período e o alto crescimento do PIB, momento em que as maiores altas deste indicador, ao longo de todo o período pesquisado, pôde ser vista. O PIB médio deste período foi de aproximadamente 578 bilhões de reais anuais, enquanto a média das despesas com esporte e lazer ficou em R\$ 26 milhões anuais.

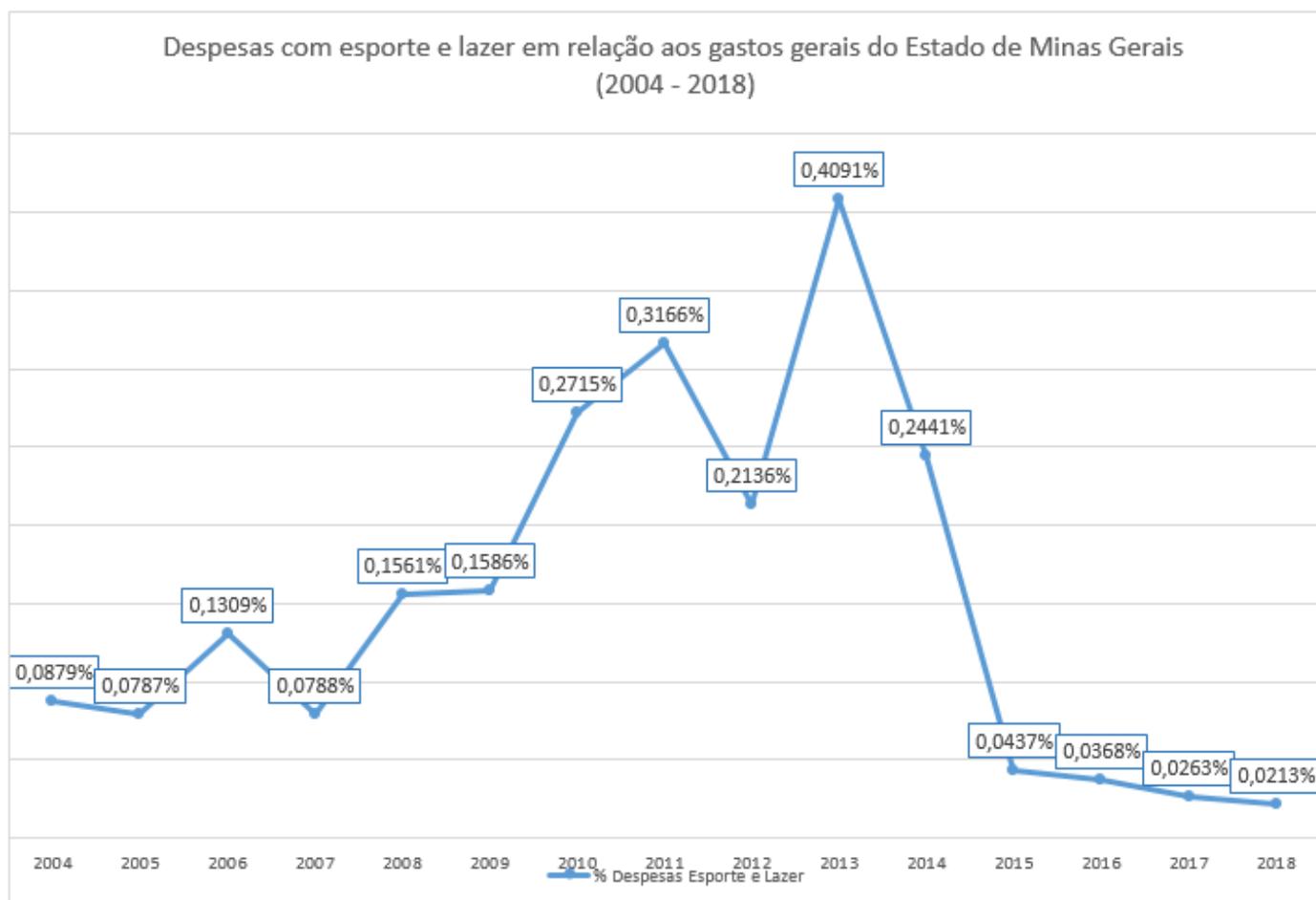
Carneiro (2018), ao pesquisar sobre o financiamento do esporte no Brasil, durante os governos dos presidentes Lula e Dilma, encontrou um comportamento diferente na participação do esporte e lazer frente ao PIB, na esfera federal, quando comparada com a esfera estadual mineira. Conforme descrito pelo autor, o mesmo encontrou um crescimento contínuo entre os anos de 2004 a 2007, sendo que em 2007 e 2011 foram observados os picos destas participações na esfera federal. Os níveis de participações entre 2012 e 2015, na esfera federal, foram similares aos dos anos de 2004 a 2006.

Em Minas gerais, o crescimento contínuo se deu entre os anos de 2007 e 2011, ou seja, um período de governo posterior ao da esfera federal. As maiores participações ocorreram nos anos de 2011 e 2013. Entre 2015 e 2018, os níveis de participação do esporte frente ao PIB foram inferiores aos observados entre 2004 e 2006. Esta diferença temporal, entre o cenário encontrado na esfera federal para a estadual, pode ser explicada em parte pelo fato do sedimento dos Jogos Pan-americanos em 2007 ter impactado diretamente a esfera federal e não impactou os investimentos na área em Minas Gerais, e também por que grande parte dos investimentos em estruturas para a realização da Copa do Mundo de 2014 ocorreu nos Estados-sede no período mais próximo da realização do evento, enquanto a esfera federal foi menos impactada do que os Estados nos quesitos infraestrutura para a realização deste evento.

Cabe destacar ainda que apesar do esforço em tecer análises entre a participação do esporte frente ao PIB, nas esferas federal e estadual, temos que informar que o PIB federal e estadual expressam realidades muito diferentes, o que torna esta comparação de cenários muito frágil.

Ao compararmos o investimento público em esporte e lazer com as despesas gerais do Estado de Minas, a fim de verificar a representatividade desta política, podemos confirmar a baixa representatividade da mesma frente os gastos gerais do Estado, o que pode demonstrar a pouca importância dada pelos governos a esta pauta ao longo dos anos da pesquisa.

No gráfico abaixo apresentamos a comparação entre os gastos anuais com a política de esporte e lazer frente os gastos gerais do Estado.

**Gráfico 13: Gasto público com esporte e lazer em Minas Gerais x Gastos gerais do Estado Ë 2004 a 2018**

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao compararmos o gasto público com esporte e lazer aos gastos gerais do Estado no período da pesquisa, é possível ver que este percentual também se comportou de forma semelhante à dinâmica do investimento ao longo do período analisado e da representatividade deste investimento frente ao PIB, conforme apontado anteriormente.

Entre 2004 e 2007, período pré sediamiento dos megaeventos, o percentual das despesas com esporte e lazer atingiu um percentual médio de 0,09% quando comparado às despesas gerais do Estado, enquanto no período compreendido entre os anos de 2008 e 2015, período marcado pela execução de despesas com os megaeventos, de 0,22%, ou seja, 2,5 vezes a representatividade do período anterior. Já no período pós sediamiento, a representatividade das despesas caiu para um patamar de 0,02%, um percentual 4 vezes menor do que o encontrado no período pré sediamiento.

É preciso destacar que ao longo do período pesquisado tivemos um incremento anual nas despesas gerais do Estado. Não houve queda nestas despesas em nenhum ano. O que foi observado foi um crescimento de aproximadamente 500% nos gastos gerais o longo dos 16 anos, que saiu em 2004 de 21 bilhões de reais, para um total de 102 bilhões de reais em 2018.

As maiores participações das despesas com esporte e lazer nas despesas gerais do Estado foram vistas nos anos de 2011 e 2013, em que atingiram respectivamente 0,31% e 0,40%, enquanto as menores, nos anos de 2017 e 2018, em que não passaram de 0,02%. Ressalta-se que a baixíssima participação nestes últimos anos se deve tanto a uma queda no investimento em esporte e lazer, quanto ao alto crescimento nas despesas gerais do Estado, momento em que atingiram os seus maiores picos.

Ao olharmos para estes números, é possível revelar que no momento em que mais se investiu em esporte e lazer no país nas últimas 3 (três) décadas, este percentual não atingiu 0,5% das despesas gerais do Estado, o que revela a verdadeira importância dada a esta pauta pelos diferentes governos do período.

Na esfera federal, também foram encontrados cenários semelhantes ao da esfera estadual, em que as maiores participações das despesas com

esporte e lazer no orçamento geral do Estado foram observadas nos períodos de realização dos chamados megaeventos, devido ao fato do Estado atuar de forma direta para que este sedimento fosse realizado, reverberando nos seus gastos gerais, conforme descrito abaixo:

Chama atenção na discussão sobre os gastos orçamentários com esporte, no que tange ao período dos PPAs, que em cada um deles os anos de maiores gastos foram justamente aqueles que tiveram a realização de um grande evento esportivo. Em 2007 teve o Jogos Pan Rio, em 2011 houve os Jogos Mundiais Militares e em 2014 a Copa do Mundo da FIFA (CARNEIRO, 2018, p. 233).

A oscilação entre os PPAs também foram semelhantes, nas esferas federal e estadual, em que tivemos um incremento no período dos megaeventos quando comparado ao período anterior e uma queda da participação no período pós-evento, conforme apontado por Carneiro (2018, p 239) %p.a.] o período do PPA 2004-2007 foi direcionado em média 0,06% do orçamento geral do Estado para o esporte, no PPA 2008-2011 este percentual chegou a 0,10% e no PPA 2012-2015 diminuiu drasticamente para 0,03%+.

Ao descrevermos os percentuais de participação do esporte e lazer nos gastos gerais do Estado vemos o quanto estamos distantes da deliberação ocorrida nas Conferências Nacionais do Esporte, em que foi deliberado um percentual mínimo de 1% do orçamento da União para o esporte. O que os dados revelam é que ao longo do período analisado ficamos longe de atingir este percentual. Na esfera federal, o máximo de participação observado foi de 0,10% enquanto na estadual 0,40%.

### **5.1.3 Direção dos Gastos**

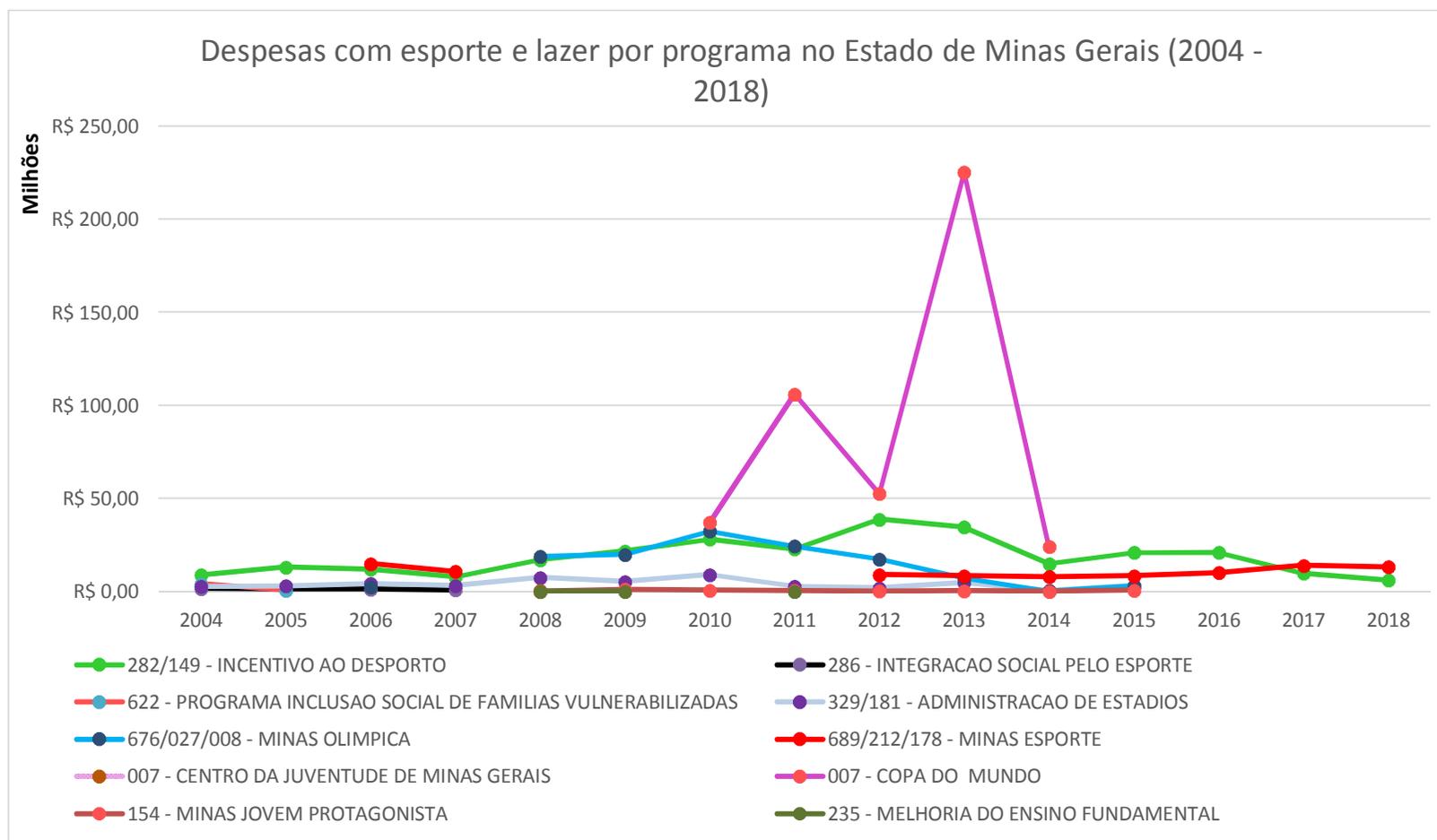
Para finalizar a análise do financiamento público do esporte e lazer em Minas Gerais, apresentaremos agora a direção dos gastos, no período de 2004 a 2018, que nos permitiu analisar a alocação dos recursos por programas e ações desenvolvidos, qual público foi atendido, qual a dimensão esportiva priorizada, e a relação entre a ação governamental executada e o discurso oficial dos governos analisados.

Iniciaremos nossa análise da direção dos gastos apresentando o comportamento da execução dos programas ao longo do período analisado, quais foram priorizados ou descontinuados.

Os programas desenvolvidos durante o período da pesquisa já foram apresentados em capítulos anteriores e neste momento apresentaremos de uma forma global o comportamento de cada programa ao longo dos anos, o que nos permitirá entender melhor este investimento.

O gráfico 14, apresenta o gasto público por programas de esporte e lazer em Minas Gerais, durante o período de 2004 a 2018.

**Gráfico 14: Gasto público por programas de esporte e lazer em Minas Gerais 2004 a 2018**



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. Elaboração própria.

Ao analisarmos os programas desenvolvidos no primeiro período da pesquisa, compreendido entre os anos de 2004 a 2007, vimos que a política de esporte e lazer do estado foi desenvolvida por meio de seis programas, que somaram aproximadamente R\$ 95 milhões de execução ao longo de quatro anos.

Dos seis programas, três foram desenvolvidos ao longo dos quatro anos de planejamento, dois durante dois anos, e um programa foi desenvolvido somente em um ano do período analisado, conforme tabela 9, descrita abaixo:

Já no período de planejamento compreendido entre os anos de 2008-2011, essa mesma política passou por uma reformulação em que dois programas foram continuados, e dois foram criados em 2008. Dos quatro programas, três foram desenvolvidos ao longo dos quatro anos de planejamento enquanto o programa 007 - Copa do Mundo 2014, foi executado durante 03 anos, conforme tabela 10 abaixo.

A execução financeira deste segundo período atingiu um investimento total de aproximadamente R\$ 356 milhões, ou seja, quase quatro vezes o orçamento total do período anterior. Este crescimento está diretamente relacionado ao sedimento dos megaeventos esportivos. O início da construção do CTE UFMG e a execução de ações relacionadas à reforma do completo Mineirinho/Mineirão foram executados neste período, o que elevou o investimento na área.

**Tabela 9:** Programas e ações desenvolvidos no período entre 2004 e 2007

<b>Programas</b>	<b>Ações</b>	<b>Investimento (2004-2007)</b>	<b>Execução em anos</b>
Programa 282, Incentivo ao Desporto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competições esportivas entre escolas (JEMG) e municípios (JIMI)L</li> <li>• Apoio a atletas e federaçõesL</li> <li>• Apoio a prefeituras e entidades.</li> </ul>	42 milhões de reais (60% deste recurso foi direcionado para o apoio a prefeituras e entidades).	2004 a 2007.
Programa 286, Integração Social pelo Esporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruas de lazer ;</li> <li>• Doação de material esportivo para entidades e prefeituras para o desenvolvimento do esporte e lazer.</li> </ul>	5,5 milhões de reais.	2004 a 2007.
Programa 329, Administração de Estádios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração dos estádios Mineirão e MineirinhoL</li> <li>• Fomento a eventos nestes espaços.</li> </ul>	13,5 milhões de reais.	2004 a 2007.
Programa 622, Inclusão social de famílias vulnerabilizadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CurumimL</li> <li>• Esporte solidário.</li> </ul> <p>Ambas as ações buscavam oferecer oportunidades e proteção à criança e ao adolescente, de 6 a 18 anos.</p>	5 milhões de reais.	2004 e 2005.
Programa 689, Minas Esporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de centro olímpico em Belo Horizonte;</li> <li>• Reforma de campos de</li> </ul>	26 milhões de reais	2006 e 2007.

	<p>futebol amador e outras estruturas esportivas do Estado;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio financeiro para atletas olímpicos e paralímpicos.</li> </ul> <p>Em 2007 este programa recebeu ações que pertenciam a outros programas desenvolvidos anteriormente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• JIMIL</li> <li>• JEMGL</li> <li>• Nova Geração (que substituiu o esporte solidário)L</li> <li>• Qualificação de agentes e profissionais do esporte.</li> </ul>		
Programa 676, Minas Olímpica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção e reforma de estruturas esportivas em escolas públicas do Estado.</li> </ul>	2,6 milhões de reais	2006.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 10:** Programas e ações desenvolvidos no período entre 2008 e 2011

Programas	Ações	Investimento (2008-2011)	Execução em anos
Programa 149, Incentivo ao Desporto.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção do desporto educacional</li> <li>• Promoção do desporto de participação</li> <li>• Promoção do desporto de rendimento</li> <li>• Lei de incentivo . dívida ativa</li> <li>• Bolsa atleta.</li> </ul>	90 milhões de reais.	2008 a 2011.
Programa 027, Minas Olímpica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção do centro olímpico - CTE UFMG</li> <li>• Construção e reforma de estruturas esportivas do Estado</li> <li>• Informatização da gestão esportiva do governo</li> <li>• Formação de atletas</li> <li>• Qualificação de professores de Educação Física e agentes esportivos</li> <li>• JIMI</li> <li>• JEMG</li> <li>• Nova Geração</li> </ul>	96 milhões de reais	2008 a 2011.

Programa 329, Administração de Estádios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração dos estádios Mineirão e MineirinhoL</li> <li>• Fomento a eventos nestes espaços.</li> </ul>	25 milhões de reais. Este crescimento de recursos neste programa se deu devido ao início das reformas no Estádio do Mineirão, que antecederam a entrega para o consórcio que executou a obra.	2008 a 2011.
Programa 007, Copa do Mundo de 2014.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações relacionadas ao sedimento da Copa do Mundo. Somente na área de infraestrutura foram investidos R\$ 142 milhões, enquanto o restante foi investido nas áreas de saúde e receptividade.</li> </ul>	145 milhões de reais.	2008, 2010 e 2011.

Fonte: Elaboração própria.

Entre 2004 e 2011, o público alvo das ações e programas de esporte e lazer desenvolvidos pelo Estado de Minas Gerais não variou muito e foi composto por educandos e educadores das redes formais de ensino, prefeituras e entidades esportivas, atletas amadores e de rendimento e federações esportivas. O que variou ao longo do período foi o foco dos programas e ações.

No primeiro período de governo, o foco no desenvolvimento das ações estava mais voltado para o desenvolvimento social da população. Neste período, todas as dimensões esportivas e o lazer foram desenvolvidos, com destaque para as construções e reformas de estruturas esportivas, que chegou a executar aproximadamente R\$ 50 milhões, ou seja, mais da metade de todo o investimento em esporte e lazer do período. Como estas construções e reformas eram executadas em parceria com as Prefeituras, imagina-se que a destinação destes espaços seria para o acesso da população, para o desenvolvimento de ações esportivas e de lazer locais, que poderiam contribuir para o atendimento da população, em especial, a mais vulnerável socialmente, e que muitas vezes não tem acesso a estes espaços e atividades, contribuindo assim para o seu desenvolvimento social.

O esporte educacional foi a dimensão esportiva menos priorizada e atingiu uma execução de aproximadamente R\$ 6 milhões, o que representou a metade da execução realizada em programas e ações voltadas para o esporte de rendimento, que executou um montante de aproximadamente R\$ 14 milhões, investidos principalmente no apoio a atletas amadores, olímpicos, paralímpicos e federações esportivas. O lazer atingiu uma execução de aproximadamente R\$ 20 milhões do orçamento, muito voltado para o atendimento de um público caracterizado por vulnerabilidade social ou executado por meio de competições esportivas envolvendo atletas amadores e municípios.

Já no segundo período de planejamento, o foco no desenvolvimento das ações estava voltado para a formação esportiva, da base ao rendimento, com destaque também para as reformas e construções de estruturas esportivas, em especial as voltadas para o esporte de rendimento e o sedimento dos megaeventos. Aqui notamos uma grande diferença entre o investimento realizado nas construções e reformas do primeiro período quando comparado

ao do segundo, que focou nas obras relacionadas à Copa do Mundo de 2014 e no Centro de Treinamento Esportivo da UFMG, ambos inacessíveis à grande maioria da população mineira. Somente o programa Copa do Mundo de 2014 executou aproximadamente R\$ 150 milhões, dos R\$ 356 milhões investidos no período.

Ao longo dos dois períodos de planejamento analisados (2004 a 2011) a relação entre a ação governamental executada e o discurso dos governos guardou alguma coerência, apesar desta política ser executada por meio de ações muito fragmentadas, e sem muita conexão entre si. O fomento do desenvolvimento social da população, por meio do esporte e lazer, conforme determinado no plano de governo do primeiro período analisado, pode ser visto no desenvolvimento das ações. Já a promoção do acesso da população a atividades físicas, esportivas e de lazer e o aprimoramento da gestão da política pública de esportes, destacados no plano de governo do segundo período analisado, foram vistos de forma mais tímida, pois estes objetivos ficaram em segundo plano quando comparados à prioridade dada às construções e reformas relacionadas ao sediamiento dos megaeventos. O que não foi destacado no discurso governamental dos períodos analisados foram as ações relacionadas ao sediamiento dos megaeventos esportivos, em especial a Copa do Mundo de 2014. Este destaque pode ser visto por meio da execução orçamentária, que fora responsável por mais de 50% de toda a execução do orçamento do período.

Ao analisarmos o investimento realizado em esporte e lazer no período de 2004 a 2011 e o público atendido por este investimento, revelamos um conflito existente entre a direção dos recursos investidos e a legislação vigente. A Constituição Federal define o lazer como um direito social de toda a população, e o esporte educacional como a dimensão que deve ter prioridade de investimento público. Desta maneira o esporte educacional e o lazer deveriam ter destaque frente às demais dimensões executadas, mas ao olharmos para as ações desenvolvidas no período não foi isto que foi visto, pois o esporte educacional ao longo de todo o período analisado foi uma das dimensões que menos recursos recebeu, enquanto o esporte de rendimento foi a dimensão mais priorizada, e deveria gozar desta prioridade, somente em casos específicos, conforme o texto constitucional.

Quanto ao lazer podemos inferir que ao apoiar a construção e reformas de estruturas esportivas junto aos municípios, o Estado estaria buscando garantir o acesso da população ao lazer. Sabemos que muitas vezes estes espaços são construídos ou reformados, mas nem sempre são disponibilizados para o acesso da população, especialmente a mais carente. Desta maneira fica difícil quantificar o quanto deste investimento foi transformado em acesso ao lazer.

O sedimento dos megaeventos só aumentou o conflito entre a prioridade do investimento realizado e o texto constitucional, pois a maior parte dos recursos investidos no período foi direcionada para esta realização. Estes sedimentos pareceram atender a um desejo de setores privados que se beneficiaram com esta realização, como as grandes empreiteiras, o que demonstra que esta política tinha um viés mais eleitoral, do governo vigente, do que uma política de Estado para o esporte e o lazer do país e do estado de Minas Gerais. Este fato pode ser confirmado pela queda do investimento no esporte e lazer no período pós sedimento dos megaeventos, pois se o interesse dos governos fosse promover a política de esporte e lazer a partir destes sedimentos esta queda tão drástica no investimento não seria vista nos planejamentos realizados.

Após a análise do primeiro período da pesquisa, passaremos agora à análise do segundo período, compreendido entre os anos de 2012 a 2018. Conforme já apresentado anteriormente, dividimos este período, em duas partes, de acordo com os quadriênios de planejamento. O primeiro quadriênio da nossa análise foi compreendido entre os anos de 2012 a 2015. A política de esportes e lazer deste período foi desenvolvida por meio de cinco programas, que somaram aproximadamente R\$ 500 milhões de reais em execução ao longo de quatro anos. Este valor foi o equivalente a mais de 5 vezes o investimento do primeiro período da pesquisa (2004 a 2007) e 1,4 vezes o do segundo período (2008 a 2011).

Dos cinco programas, quatro foram desenvolvidos ao longo dos quatro anos de planejamento, e um, o programa 007, Copa do Mundo de 2014, ao longo de três anos pois foi extinto em 2014, após a realização do evento, conforme tabela 11, descrita abaixo.

Os programas desenvolvidos no quadriênio de planejamento anterior foram continuados neste período com mudanças no nome ou número do programa, mas preservando a maioria das ações que os compunham. A maioria destes programas recebeu mais investimentos neste período, com exceção do programa responsável pela manutenção do Mineirinho e Mineirão, que foi reduzido a menos da metade no investimento do período anterior. Cabe esclarecer que ao longo deste quadriênio estes espaços já tinham sido entregues para o consórcio que faria a reforma dos mesmos para o sediado da Copa do Mundo de 2014, e por isso o gasto foi reduzido.

Neste período foi criado o programa 008 . Avança Minas Olímpica, composto por duas ações, uma voltada para a promoção da saúde e outra relacionada à finalização do CTE UFMG. O referido programa foi executado ao longo de todo o quadriênio.

No último quadriênio analisado, compreendido entre os anos de 2016 a 2018, a política de esportes e lazer foi desenvolvida por meio de três programas, que somaram aproximadamente R\$ 77 milhões de reais em execução ao longo de três anos, conforme demonstrado pela tabela 12, descrita abaixo. Este montante marcou o retorno aos níveis de investimento encontrados no primeiro período analisado na pesquisa (2004 a 2007), e que antecedeu o período de planejamento e realização dos megaeventos esportivos (em que foram executados quase 1 bilhão de reais na política de esporte e lazer).

Dois programas desenvolvidos entre 2012 e 2015 foram continuados neste período. Algumas novas ações foram criadas nestes programas por meio do plano plurianual do período, mas não saíram do papel, pois nenhum recurso foi destinado para tal execução, dentre elas, o fomento ao futebol amador, o compete minas e a promoção da saúde por meio da atividade física, o que demonstra que o governo à época preferiu dar continuidade aos programas e ações que já vinham sendo desenvolvidos (agora com um investimento muito inferior, metade do período anterior) do que redesenhar a política de esporte e lazer do Estado.

A criação do programa, 154 . Minas 2016, em que foram executadas todas as ações relacionadas ao sediado dos eventos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 em Minas, não promoveu nenhum

impacto no investimento do período, pois foram direcionados somente R\$ 1 milhão para todas as ações deste programa.

**Tabela 11:** Programas e ações desenvolvidos no período entre 2012 e 2015

Programas	Ações	Investimento (2012-2015)	Execução em anos
Programa 149, Incentivo ao Esporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação e reestruturação de espaços esportivosL</li> <li>• Apoio ao atleta, ao profissional do esporte, e a eventos esportivosL</li> <li>• Incentivo à projetos esportivosL</li> <li>• Promoção do esporte indígena.</li> </ul>	110 milhões de reais.	2012 a 2015.
Programa 212, Minas Esporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatização da gestão esportiva do governoL</li> <li>• Oficina de EsportesL</li> <li>• Jogos do Interior - JIMIL</li> <li>• Jogos Escolares - JEMGL</li> <li>• Geração Esporte (antigo Nova Geração)L</li> <li>• Bolsa atletaL</li> <li>• Esporte indígena.</li> </ul>	34 milhões de reais	2012 a 2015.
Programa 329, Administração de Estádios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração do Mineirinho</li> <li>• Fomento a eventos neste espaço.</li> </ul>	10 milhões de reais.	2012 a 2015.

Programa 007, Copa do Mundo de 2014.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações relacionadas ao sedimento da Copa do Mundo. Somente na área de infraestrutura foram investidos R\$ 381 milhões, enquanto o restante foi investido nas áreas de saúde, segurança, sustentabilidade e receptividade.</li> </ul>	438 milhões de reais.	2012 a 2014.
Programa 008, Avança Minas Olímpica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minas 2016 (construção do centro de treinamento esportivo da UFMG) . R\$ 28 milhões;</li> <li>• Geração Saúde (promoção da saúde para jovens obesos) R\$ 18 milhões.</li> </ul>	46 milhões de reais.	2012 a 2015.

Fonte: Elaboração própria.

**Tabela 12:** Programas e ações desenvolvidos no período entre 2016 a 2018

Programas	Ações	Investimento (2016-2018)	Execução em anos
Programa 189, Incentivo ao Esporte.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliação e reestruturação de espaços esportivosL</li> <li>• Apoio ao atleta, ao profissional do esporte, e a eventos esportivosL</li> <li>• Fomento ao esporte amadorL</li> <li>• Promoção do esporte indígena.</li> </ul>	37 milhões de reais.	2016 a 2018.
Programa 178, Minas Esportiva.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de lei de incentivoL</li> <li>• Gestão do ICMS esportivoL</li> <li>• Informatização da gestão esportiva do governoL</li> <li>• Compete MinasL</li> <li>• Jogos do Interior - JIMIL</li> <li>• Jogos Escolares - JEMGL</li> <li>• Geração Esporte (antigo Nova Geração)L</li> <li>• Bolsa atletaL</li> <li>• Promoção da saúde por meio da atividade física.</li> <li>• Administração de estádios.</li> </ul>	39 milhões de reais	2016 a 2018.
Programa 154, Minas 2016.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ações relacionadas ao</li> </ul>	1 milhão de reais.	2016.

	sedimento de eventos relacionados ao Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, em Minas Gerais, nas áreas: segurança, saúde, educação e receptividade.		
--	---	--	--

Fonte: Elaboração própria.

Entre 2012 e 2018, podemos afirmar que o público mais atendido pelas políticas de esporte e lazer executadas foram os torcedores e turistas, haja vista o montante de recursos investidos nas ações relacionadas aos megaeventos esportivos. Os outros públicos que já vinham sendo atendidos nos períodos anteriores foram continuados, tais como, estudantes, atletas, prefeituras, federações, dentre outros.

O quadriênio 2012 a 2015, marcou o maior investimento em esporte e lazer desde a promulgação da atual Constituição Federal e da implantação desse novo modelo de planejamento (por planos plurianuais). Somente neste quadriênio, mais da metade de todo o recurso investido em esporte e lazer, desde 1988, fora executado. Todas as dimensões esportivas e o lazer foram desenvolvidos no período, mas o destaque ficou por conta do sedimento da Copa do Mundo de 2014, em que foram investidos mais de 2 (duas) vezes a soma do investimento em todas as outras ações de esporte (R\$ 438 milhões).

Ao analisarmos somente os programas que não tinham relação com a Copa do Mundo de 2014 chegamos a um investimento aproximado de R\$ 200 milhões. Deste total, metade foi direcionada para as reformas e construções e para o apoio a eventos, enquanto a outra metade foi investida em ações enquadradas nas três dimensões, sendo o esporte de rendimento a mais priorizada com R\$ 46 milhões, o esporte de participação com R\$ 23 milhões, e o esporte educacional com R\$ 24 milhões. Mais uma vez o esporte educacional foi preterido frente ao esporte de rendimento, mesmo desconsiderando os gastos com a Copa do Mundo de 2014.

Já no quadriênio 2016 a 2018, o foco no desenvolvimento das ações de esporte e lazer se voltou novamente para o incremento na prática esportiva da população mineira. Durante o período, as construções e reformas de equipamentos esportivos receberam o maior investimento público, R\$ 31 milhões, enquanto no esporte educacional foram investidos R\$ 22 milhões. O menor investimento ficou para o esporte de rendimento com aproximadamente R\$ 9 milhões.

Ao longo dos dois períodos de planejamento analisados (2012 a 2018) a relação entre a ação governamental executada e o discurso dos governos guardaram pouca coerência.

Ao olharmos para o discurso do governo expresso por meio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado . PMDI, que desde 2003, apresentou como visão de futuro tornar Minas o melhor Estado para se viver, e sabendo que esta visão é o ponto de partida para a construção da estratégia de desenvolvimento expressa nos planos plurianuais de ação governamental, buscamos identificar como se daria a avaliação desse *melhor lugar para se viver*.

De acordo com o documento, o *melhor lugar para se viver* incorporaria quatro atributos fundamentais: *prosperidade, qualidade de vida, sustentabilidade e cidadania*. Ao aprofundamos nosso entendimento sobre estes atributos destacamos alguns pontos que avaliamos ter uma maior sinergia com a área do esporte e lazer, a fim de analisar a relação existente entre o investimento realizado e o discurso proferido pelo governo (MINAS GERAIS, 2004a).

Dentre os pontos destacados por nós, [..] um ambiente com alto padrão de bem-estar da população [..]; [..] a melhoria das condições vividas pela população, conjugando oportunidades de trabalho com acesso a serviços públicos de qualidade [..] e [..] a garantia dos direitos fundamentais a toda a população mineira... foram nossos pontos de análise. Inicialmente podemos afirmar que o maior investimento realizado no período não focou nos pontos apresentados, o que revela que o discurso do governo não guardou relação com a ação governamental do período.

Entre 2012 e 2015 o governo definiu 11 redes de desenvolvimento integrado como base para organização da estratégia de desenvolvimento do Estado. O esporte e o lazer compuseram a rede de identidade mineira que tinha como alguns dos objetivos estratégicos, aumentar a geração de negócios relacionados ao setor de cultura, esporte e turismo em Minas Gerais; a participação da população mineira na prática de esporte e atividade física orientada; e tornar Belo Horizonte mais competitiva e atrativa aos grandes eventos nacionais e internacionais (MINAS GERAIS, 2004a).

Para o cumprimento destes objetivos estratégicos a área de esporte e lazer aprovou dois projetos estratégicos, o 008 - Avança Minas Olímpica que buscou aumentar a participação da população mineira na prática de esportes e atividades físicas orientados, visando à redução do índice de sedentarismo da

população e o aumento da representatividade de atletas mineiros no cenário esportivo nacional e o 007 - Copa do Mundo 2014 com o objetivo de organizar com excelência os eventos FIFA (Copa das Confederações e Copa do Mundo) e a infraestrutura para esses eventos, de forma a deixar um legado para Minas Gerais.

Estes programas estratégicos visavam o sedimento dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016) e o aumento da prática regular de atividades físicas em jovens obesos. Estes dois programas executaram juntos aproximadamente R\$ 480 milhões entre 2012 e 2015, o equivalente a 75% de todo o investimento em esporte e lazer no período, e com isso podemos afirmar que o maior investimento realizado pelo governo não impactou de forma significativa na visão definida pelo mesmo, apesar de em alguma medida terem guardado relação com os objetivos estratégicos definidos.

Mais uma vez os direitos constitucionais ao esporte e ao lazer foram negligenciados pelo poder público ao longo deste período. Ao destinar o maior montante de recursos para os megaeventos esportivos e para o esporte de rendimento, o governo voltou seu atendimento para um público que não deveria ser o alvo de suas ações. O esporte educacional e o lazer deveriam ser priorizados, mas o que vimos foi uma valorização gradativa e continuada do esporte de rendimento, principalmente, a partir da decisão de sediar os megaeventos em solo mineiro.

É preciso reafirmar que a Constituição Federal de 1988 determina a atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, no desenvolvimento de políticas sociais em diferentes áreas, tais como, educação, saúde, segurança, assistência social, esporte, dentre outras. Mas esta determinação atinge de forma muito desigual às diferentes políticas sociais, devido à atenção dada a cada política pelo texto constitucional.

Como a pauta esporte e lazer foi tratada somente no artigo 217 (exceto pela citação do lazer junto a outros direitos sociais no artigo 6), o que para muitos autores já representou um grande avanço, haja vista que nos seis textos constitucionais anteriores, somente dois trouxeram alguma citação relacionada a esta pauta, propomos uma comparação entre o tratamento dado à pauta

educação e ao esporte pelo atual texto constitucional, buscando analisar o impacto que a CF88 promoveu na execução destas duas importantes políticas.

O motivo dessa escolha para nossa comparação é que ambas as políticas foram tratadas no capítulo III da CF88, que trata sobre a Educação, a Cultura e o Desporto, e é composto por três seções, em que cada uma versa sobre uma política. O texto demonstra de forma clara um tratamento diferenciado aos temas que compõe o capítulo, por meio da atenção e aprofundamento dado às diferentes pautas.

A seção I do referido capítulo trata das questões relacionadas à educação, a II da cultura e a III do esporte, por onde iniciaremos nossa análise. Segundo o artigo 6, o lazer é um direito social e conforme o artigo 217, o esporte um direito individual, devendo o Estado fomentar a prática desportiva e incentivar o lazer, como forma de promoção social. Ou seja, o texto constitucional define o esporte e o lazer como direito e determina que o Estado deve fomentar tais práticas, deixando de forma muito vaga o nível e a forma deste fomento.

O debate em torno do direito ao esporte e ao lazer tem ficado preso às análises do princípio instrutivo da norma... .. Apenas é traçado um esquema geral e não há indicação de como esse direito irá se manifestar. Ou seja, o Estado brasileiro apontou o direito, mas não atribuiu responsabilidades à sua efetivação (SANTOS *et al.*, 2019, p.53).

A política de educação recebeu um tratamento bem diferenciado do que foi dado ao esporte e ao lazer pelo texto constitucional, que conforme o artigo 211, determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Nesta organização, os entes definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Aqui temos que fazer uma reflexão entre o tratamento dado à definição dos sistemas da educação e o do desporto. Enquanto o primeiro foi determinado pela Constituição Federal, o segundo foi definido por uma lei ordinária, infraconstitucional, a lei 9.615/98, também conhecida como Lei Pelé, que em seu capítulo IV, tratou do Sistema Brasileiro do Desporto,

determinando a sua composição e o seu objetivo, que é a garantia da prática desportiva regular para a população brasileira.

Para além da organização dos sistema educacional, a CF88 definiu as responsabilidades/prioridades de cada ente da federação dentro da oferta da educação, em que coube a União organizar e financiar o sistema federal de ensino e dar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; aos Estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio, enquanto os Municípios deveriam atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

Outro importante avanço conquistado na área da educação foi a definição, conforme o artigo 212 da CF88, de mínimos constitucionais que deveriam ser aplicados, anualmente, na área educacional, pela União 18% (dezoito por cento) e pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Já na área desportiva, as responsabilidades de cada ente da federação no desenvolvimento do esporte e lazer não fora definida pelo texto constitucional. A Lei Pelé tratou deste tema e determinou que os sistemas desportivos dos entes federados fossem organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica. Ou seja, mesmo na lei ordinária, as definições das responsabilidades ficaram omissas, não definindo, por exemplo, o foco da atuação de cada ente da federação, fazendo com que houvesse muita sobreposição de ações e pouca coordenação desta atuação entre os diferentes entes federados, levando a um mal aproveitamento dos recursos públicos disponíveis.

Num estado federalista, é preciso apontar claramente, no texto constitucional ou em normas advindas do poder legislativo federal, as funções que devem desempenhar cada um dos entes federados. O direito precisa estar alinhado com o dever para que possa se efetivar (SANTOS *et al.*, 2019, p.53).

Com relação ao mínimo constitucional a ser aplicado no esporte e lazer, esta foi uma demanda apresentada por meio das Conferências Nacionais do Esporte (CNEI e CNEII), em que se deliberou por um investimento mínimo de 1 a 2% do investimento total do governo, que nunca fora atendida. Cabe

ressaltar, que de acordo com os dados levantados pela pesquisa, tanto na esfera federal, quanto na estadual, nunca o investimento em esporte e lazer atingiu 0,5% do total do investimento realizado pelo governo nas diferentes áreas.

Sabemos que educação e esporte são dois direitos muito diferentes, mas a forma de implantação, financiamento, gestão e tratamento legal dados a estas duas políticas foram determinantes para a definição dos cenários em que as mesmas se encontram nos dias atuais em nosso país.

Para Arretche (2004), no Brasil, observa-se um processo heterogêneo de gestão compartilhada, influenciado pela importância da temática na agenda governamental, pelo desenho de cada política específica e pela distribuição prévia de competências e do controle sobre os recursos entre as esferas de governo.

Na política educacional ainda temos diversos problemas, tanto com relação ao investimento mínimo obrigatório quanto ao cumprimento das responsabilidades delegadas a cada ente da federação, mas o desenho institucional nesta política está mais claro, enquanto o da política de esporte e lazer, o que parece definir os rumos da sua implantação é a vontade de cada ente da federação, sem respaldo constitucional, e sem nenhum alinhamento entre as diferentes esferas de governo. Com isso, pouco recurso é investido em esporte e lazer, e muitas vezes o recurso investido é direcionado para uma área da política esportiva que não deveria ser priorizada pelo governo (como é o caso do esporte de rendimento).

Mas, conforme apresentado no capítulo 1, a legislação brasileira que tratou das questões relacionadas ao esporte e ao lazer foi evoluindo a partir da promulgação da CF88 e de alguma forma tentou preencher a ausência do direcionamento legal dado a esta pauta pelo texto constitucional.

E como atualmente podemos considerar a lei 9.615/98 (lei Pelé), o nosso principal dispositivo legal que disciplina a área, teceremos agora algumas considerações sobre os dados levantados por nossa pesquisa a partir desta lei.

O objetivo da lei Pelé foi instituir normas gerais sobre desporto no país, e sua elaboração se deu em um momento marcado pela influência do mercado

no delineamento das políticas esportivas, o que acabou por influenciar a sua elaboração.

Segundo o texto, o desporto, como direito individual, teria como base alguns princípios, dentre os quais destacamos para nossa discussão, o **da democratização**, que buscou garantir condições de acesso às atividades desportivas sem quaisquer distinções ou formas de discriminação; **do direito social**, caracterizado pelo dever do Estado em fomentar as práticas desportivas formais e não-formais; e o **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 (BRASIL, 1998). Estes princípios deveriam guiar a atuação governamental para o cumprimento do direito ora discutido, nas diferentes esferas de governo, mas o que vimos, a partir dos dados da pesquisa, foi a negação dos mesmos, muito influenciada pela vontade política dos governos e gestores responsáveis pela implantação desta pauta.

Primeiramente gostaríamos de problematizar o princípio da democratização em que se determina a garantia do acesso da população às atividades esportivas e de lazer. De acordo com os dados levantados pela pesquisa, esta democratização está longe de ser alcançada em Minas Gerais, uma vez que a oferta de ações e programas de esporte e lazer para a população está longe de ser universalizada para os diferentes públicos e as diferentes regiões do Estado. Cabe ressaltar, que conforme apontado pela análise do direcionamento do investimento, as ações e programas voltados para o fomento do esporte educacional e de participação, que mais impactam na democratização da prática esportiva, foram as dimensões menos priorizadas pelos governos ao longo do período pesquisado, com raros momentos de exceção. Com isso o investimento público focou no esporte de alto rendimento, em megaeventos esportivos e na construção e reformas de estruturas esportivas, atendendo a uma parcela muito pequena da população.

Com relação ao princípio da educação, que deveria ser a dimensão priorizada tanto pelo investimento quanto pelo desenvolvimento de políticas esportivas, que impactam diretamente na democratização do acesso ao esporte e ao lazer, o que vimos foi o contrário do determinado pelos textos legais, em que o investimento em esporte educacional, pelos diferentes

governos mineiros, não foi priorizado (exceto no período pós sedimento dos megaeventos), chegando em alguns governos do período pesquisado, a ser a dimensão menos priorizada.

Novamente temos aqui um problema de definição clara de prioridades e responsabilidades. A Constituição Federal e a própria Lei Pelé definem o esporte educacional como a dimensão a ser priorizada, mas são omissas na definição da responsabilidade de cada ente federado nesta priorização. Desta maneira, os diferentes governos, nas diferentes esferas, têm ignorado estas determinações e executado esta política sem uma estratégia definida, utilizando recursos financeiros e humanos, para atingir a um objetivo que não está claro nem para o próprio governo.

O governo federal, que deveria ser o indutor de todo este processo de gestão, também não tem clareza em sua estratégia de atuação na área esportiva. Com isso, não consegue coordenar e cooperar com os governos subnacionais no sentido de colocar em prática os pressupostos legais já instituídos para a área esportiva.

Com isso, o princípio do direito social, com base em todo o exposto anteriormente, tem sido um dos princípios mais negados na implantação da política esportiva no Brasil, principalmente para as populações mais vulneráveis.

Apesar deste direito ter sido consubstanciado pela CF88 e ter influenciados os dispositivos legais esportivos aprovados após o texto constitucional, o direito parece ter ficado somente no papel, não tendo assumido efeito prático nos diferentes governos e consequentemente na vida da população.

Um dos motivos do descumprimento da garantia do direito ao acesso a práticas esportivas formais e não formais, pode estar associado à ausência de uma definição do papel do Estado no desenvolvimento desta política, o que pode levá-lo a uma ingênua conclusão de que ao promover o acesso de uma parcela muito pequena da população, como é o caso da maioria das políticas esportivas, deixando de atender a maioria da população, que teria o direito de acesso a estas práticas, os entes da federação já devem achar que o princípio do direito social já estaria sendo garantido.

O que ocorre, é que para além da falta de investimento e priorização da implantação de atividades que focariam suas ações no atendimento da população, o que ocorreu, ao longo dos últimos anos, foi a negação deste direito, com os governos priorizando a dimensão de rendimento esportivo, que atende a uma parcela muito pequena da população, e que mobiliza uma rede de atores privados, importantes no desenvolvimento desta política, mas que não deveriam ser os sujeitos desta implantação, que neste caso, deveriam ser os estados, o distrito federal e os municípios, que juntos da União, deveriam formar a base para a implantação de uma política de Estado para a área esportiva.

Ao priorizar o rendimento esportivo, e aqui leia-se também, o sedimento dos megaeventos esportivos, e com isso, acenar para o mercado em detrimento do atendimento da maioria da população, os diferentes governos ao invés de guiar-se por um princípio constitucional para a área, preferem, de forma deliberada, guiar-se por interesses próprios, fazendo com que esta política fique cada vez mais sem rumo e sem coordenação, dentro de um país com as características geográficas e sociais do Brasil.

Outro ponto importante trazido pela lei Pelé foi a organização do desporto, por meio da criação dos sistemas responsáveis pelo desenvolvimento desta política. O Sistema Brasileiro do Desporto, composto pelo Ministério do Esporte - ME, pelo Conselho Nacional do Esporte - CNE, pelo sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma tem por objetivo garantir a prática desportiva regular (BRASIL, 1998).

Conforme dito anteriormente, apesar da composição deste sistema ter sido determinado por esta lei, o mesmo nunca saiu do papel, promovendo uma falta de coordenação e desarticulação das ações executadas pelos diferentes entes da Federação. Este sistema poderia regular o bom funcionamento da política esportiva, fazendo com que cada ente federado pudesse contribuir com parte do esforço direcionado para a implantação da mesma, sem que houvesse a duplicidade de ação, mas para isso teríamos que fazer com que estas instituições dialogassem entre si, o que parece ser muito difícil, principalmente quando não há um bom alinhamento político partidário entre o governo federal e os governos subnacionais.

A lei Pelé também tratou sobre a definição da composição e distribuição dos recursos financeiros do ME. De acordo com a lei, os recursos seriam aplicados conforme o disposto no Plano Nacional do Desporto. Cabe esclarecer que o país não possui um plano nacional do desporto, apesar da sua previsão na referida lei.

Em setembro de 2019, por meio da 50ª reunião do Conselho Nacional do Esporte (CNE), o Plano Nacional do Desporto (PND) foi aprovado. Após esta aprovação no CNE, o documento seguiu para a apreciação e aprovação de outros Ministérios envolvidos no desenvolvimento do plano, para que após a aprovação de todos, o documento fosse encaminhado ao Legislativo. O documento, no presente ano, ainda se encontra neste estágio da aprovação.

Após a análise dos dados da pesquisa chegamos à conclusão que os objetivos da Política Nacional do Esporte, quais sejam, a democratização e universalização do acesso ao esporte e ao lazer; a descentralização da gestão; e o fortalecimento da identidade cultural esportiva e o incentivo ao desenvolvimento de talentos esportivos estão longe de serem atingidos pelo Estado de Minas Gerais.

O direito do acesso à prática do esporte e do lazer pela população, que deveria ser garantido pelo Estado, buscando a diminuição da exclusão social, também não fora garantido em Minas Gerais. Como os dados apontaram, o contrário foi visto ao longo do período pesquisado.

Esta atual condição da área esportiva tem uma relação direta com os dispositivos legais que regem a pauta esporte e lazer em nosso país. Os determinantes da CF88 para esta pauta são muito vagos, a lei Pelé instituiu normas para a organização da área, mas até o presente momento, estas normas ainda não foram colocadas em prática. A política nacional do esporte, aprovada em 2005, ainda aguarda a elaboração de uma lei de diretrizes e bases que oriente a sua implantação, e o Plano Nacional do Desporto, está em tramitação no governo federal. E para agravar ainda mais a situação, temos a lei geral do esporte, em tramitação no Senado Federal, e que revogará grande parte destes dispositivos ainda em fase de aprovação ou implementação.

Diante deste cenário de indefinição, o que podemos concluir, a partir dos dispositivos legais que regem o esporte, é que não há uma definição clara sobre a política esportiva a ser implantada e qual o papel de cada esfera de

governo nesta implantação. Com isso, as autoridades públicas que respondem por esta pauta nos diferentes níveis de governo, vão ditando os rumos desta oferta, guiadas por seus interesses pessoais e pelas barganhas políticas negociadas, descumprindo o dever de garantia deste importante direito individual e social para a população brasileira, e neste caso, a mineira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desta pesquisa revisitamos o nosso objetivo na realização deste trabalho que era o de analisar o financiamento das políticas públicas de esporte e lazer em Minas Gerais, ao longo de quatro governos, compreendidos pelos períodos pré e pós realização dos megaeventos esportivos (Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016). A partir da análise do investimento público, focamos nestes sedimentos buscando revelar quais os reflexos que produziram na execução das políticas públicas de esporte e lazer no Estado.

Para que este trabalho fosse realizado tivemos que montar a matriz do investimento (orçamento x despesas realizadas) com esporte e lazer no período, buscando entender a política desenvolvida, as prioridades e os interesses demonstrados pelos governos analisados pela pauta esporte e lazer.

Foi preciso também conhecer as estruturas administrativas montadas para a execução desta política, a fim de reafirmar, por outro ângulo, a pouca representatividade da mesma na estrutura do Estado definida pelos diferentes governos do período analisado.

Entender a trajetória das políticas de esporte e lazer em Minas Gerais, desde a promulgação da Constituição Estadual até a atualidade, nos permitiu ver como o Estado sempre estruturou esta política e garantiu (ou não) este direito. Vimos que as bandeiras políticas que governaram o Estado no período analisado não trataram de forma diferenciada as políticas de esporte e lazer, que de acordo com o percentual de representatividade desta política frente às outras desenvolvidas, analisadas pela via do financiamento, sempre foram preteridas em todo o período analisado, gozando de baixíssima representatividade no orçamento público.

Foi preciso entender também sobre a legislação que rege o esporte e lazer no país e no Estado, em especial as Constituições Federal e Estadual, para compreender a relação destes dispositivos com o financiamento e a execução desta política. Dentre os dispositivos pesquisados destacamos também a Lei 9.615/98, mais conhecida como Lei Pelé, que estabeleceu normas para os principais assuntos referentes à implementação de políticas

públicas de esporte e lazer no país. Esta lei também foi definidora do investimento público, uma vez que determinou que parte dos recursos arrecadados pelo Ministério do Esporte fosse repassada aos Estados (e estes repassariam aos municípios na forma de ações ou convênios), fazendo com que o recurso esportivo federal financiasse também políticas públicas regionais e locais.

Muitos Estados brasileiros têm nestes repasses suas únicas fontes de financiamento esportivo, não gozando muitas vezes, de participação na arrecadação do próprio Estado, revelando a grande importância desses recursos para o esporte de todo o país, especialmente nas regiões mais pobres.

Mas é preciso discutir a priorização dada pelo Estado aos recursos recebidos por meio das transferências advindas da lei Pelé. Sabemos que de acordo com a legislação, estes recursos podem ser investidos em jogos escolares, ações do desporto educacional e para pessoas com deficiência e nas construções e reformas de estruturas esportivas. Conforme esta lei, 50% dos recursos recebidos devem ser investidos em ações voltadas para o atendimento dos municípios, inclusive em reformas e construções.

Ao priorizar as reformas e construções em detrimento a programas e ações que atenderiam de forma direta a população em atividades esportivas e de lazer, o governo demonstra uma clara preferência ao atendimento de seus interesses políticos (pois estas obras produzem um grande impacto eleitoral, tanto para o governo estadual quanto para as gestões municipais), quando comparado ao atendimento da população, visando à garantia do direito ao acesso a estas práticas.

Ao analisarmos a **origem das fontes** de receitas do Estado, identificamos que a maior parte destas fontes advém da arrecadação de tributos, que em sua maioria, sobrecarregam os trabalhadores, tendo, portanto um caráter regressivo. Como as fontes que sustentam a política de esporte e lazer são arrecadadas em sua maioria pela cobrança de tributos e taxas, podemos concluir que são os trabalhadores e a população mais pobre, que representam os maiores pagadores de impostos em nosso país, os responsáveis pelo financiamento público do esporte e lazer em nosso Estado. Carneiro (2018, p.362) também chegou a conclusões similares em seu estudo

quando afirmou que *«...] o esporte é a expressão daquilo que se dá no âmbito mais geral do financiamento do fundo público brasileiro [...]»*.

**A magnitude do gasto** com esporte e lazer nos revelou como o financiamento nesta área variou ao longo de todo o período analisado. Isto nos chamou a atenção, pois nos parece que esta política não possui um norte estabelecido, com metas e objetivos claros, para além dos documentos de planejamento, ficando a revelia dos interesses e da relevância política daqueles que ocupam o poder decisório do momento.

Ao compararmos este investimento com outros indicadores e com as outras despesas do próprio governo, chegamos a um percentual máximo de representatividade menor que 0,40% no ano de maior execução, com média de 0,15% em todo o período analisado, o que indica o quanto esta pauta foi preterida frente às demais, ao longo de todo o período analisado.

**A direção dos gastos** revelou que a execução dos recursos orçamentários dentro da função desporto e lazer no Estado de Minas Gerais foi alta, atingindo níveis médios de aproximadamente 98% de execução no período analisado. Isto demonstra que apesar de pouco representativo, o investimento em esporte e lazer é executado conforme o volume planejado, o que também pode ser confirmado por meio da execução dos programas e ações executados, muitos deles com uma execução que perpassou todo o período analisado, compreendido por quatro governos.

Talvez pelo parco recurso direcionado para estas políticas, o contingenciamento nesta área pelo planejamento do governo, não traria muito impacto no orçamento global do Estado o que poderia preservar os recursos planejados para a Pasta. Outro fato que pode ter contribuído para esta alta taxa de execução, é o baixo montante de recursos investidos em esporte e lazer, o que tornaria mais fácil a concretização desta execução por parte do órgão responsável.

O direcionamento do gasto com esporte e lazer no período da pesquisa também revelou as prioridades do gasto, que teve no sedimento dos megaeventos e nas construções e reformas, seu principal foco, ficando os programas e ações de atendimento direto à população mineira em segundo plano. Mesmo em segundo plano ainda é possível apontar que ao longo do período analisado, estas ações ainda tiveram um grau diferenciado de

priorização. Nos períodos pré e pós sedimento, as ações do esporte educacional e o lazer, em alguns momentos, gozaram da prioridade de investimento, enquanto no período de execução das ações relacionadas diretamente aos megaeventos esportivos (2008-2015) esta prioridade foi totalmente deslocada para o esporte de rendimento. O volume de investimento também foi muito diferenciado, pois o esporte educacional e o lazer nunca receberam recursos tão vultuosos quanto o esporte de rendimento recebeu no período analisado.

Cabe ressaltar que a priorização e o alto investimento em construções e reformas visto ao longo de todo o período da pesquisa estão muito mais relacionados aos interesses eleitoreiros dos governos e dos gestores máximos dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento do esporte e lazer no Estado do que com a garantia do direito ao acesso a estas práticas pela população mineira. O alto poder discricionário de definição da alocação destes recursos revela que este investimento serviu para atender aos interesses dos governos vigentes mais do que para concretizar uma política de Estado para a área. Ressalta-se ainda que os investimentos em reformas e construções focavam os grandes currais eleitorais, e que muitas vezes, já possuíam uma boa estrutura esportiva. Com isso, os municípios menores, mais pobres e que não possuíam um grande número de eleitores, não conseguiam recursos para reformar ou construir novas estruturas esportivas para sua população, sendo negado este direito aos que deveriam ser os maiores beneficiários desta política.

Como esta foi a ação que mais recebeu recursos na área do esporte e lazer ao longo de todos os períodos analisados (desconsiderando a Copa do Mundo de 2014), podemos afirmar que o esporte e o lazer no Estado serviram mais ao atendimento de interesses eleitoreiros do que a garantia de direitos e a democratização da prática do esporte e lazer pela população mineira, sempre presente nos discursos dos diferentes governos.

É possível afirmar que desde 2008, os megaeventos esportivos passaram a ser o fio condutor da política de esporte e lazer no Estado, sempre associados à projeção do país e Estado no cenário global. Como já dito anteriormente, estes sedimentos atenderam aos interesses econômicos privados, em especial dos setores da construção civil e entidades privadas, e

que foram capazes de alterar o foco das políticas de esporte e lazer, do atendimento a direitos constitucionais para um longo período de casos específicos, conforme descrito no texto constitucional. Esse movimento deslocou o esporte brasileiro do papel de direito social para o de negócio, o que contraria os dispositivos legais que regem esta área.

É preciso destacar que o investimento em esporte e lazer atingiu um montante superior a R\$ 1 bilhão e 250 milhões em todo o período da pesquisa, mas deste montante, quase 50% foram direcionados para o sedimento dos megaeventos esportivos. Para além do investimento direto neste programa, temos que considerar ainda os gastos com o contrato pactuado entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a Minas Arena, concessionária responsável pela gestão do estádio do Mineirão, que somaram no período compreendido entre os anos de 2013 (primeiro ano de pagamento da contraprestação) até o ano de 2018 (último ano analisado em nossa pesquisa), o montante de aproximadamente R\$ 730 milhões.

Ao calcularmos a média anual do gasto com este contrato, chegamos a um valor aproximado de R\$ 145 milhões, ou seja, a média de gasto com esta despesa foi superior aos investimentos realizados em esporte e lazer nos períodos pré e pós sedimento dos megaeventos esportivos. Se compararmos esta média com o investimento anual observado em todo o período analisado, este montante só foi inferior ao realizado nos anos de 2012 e 2013, momento em que foram gastos grandes vultos com a realização da Copa do Mundo de 2014.

Problematizamos estas despesas com o contrato da Minas Arena por considerarmos que as mesmas possuem uma relação direta com o sedimento dos megaeventos esportivos no estado e, de alguma forma, guardam similaridade com o financiamento de construções e reformas, pois estas parcelas somadas serviriam para o ressarcimento de todo o investimento realizado na reforma do estádio do Mineirão pela iniciativa privada. Precisamos destacar ainda que por não entrarem no orçamento público do Estado, dentro da função Desporto e Lazer, este montante não aparece em nossa análise dos dados, servindo aqui somente como mais um indicador de análise da priorização do investimento nos megaeventos esportivos frente aos programas e ações de esporte e lazer que visam o atendimento da população

do nosso Estado. Cabe informar que estes pagamentos ainda ocorrerão até o ano de 2038.

Em 1995, data da publicação do primeiro PPAG do Estado, o governo de Minas definiu que a democratização da prática do esporte seria uma das prioridades do governo para aquele quadriênio. Outros governos que vieram posteriormente também definiram esta prioridade, mas o que vimos ao longo de todo o estudo, é que nenhuma prioridade foi dada a esta pauta, exceto ao sedimento dos megaeventos esportivos, que em nada contribuiu para a democratização da prática do esporte e lazer no Estado.

Também em 1995, o governo por meio da SELT, publicou um diagnóstico do esporte e lazer no Estado. O cenário encontrado para o desenvolvimento das ações e programas desta área foi desenhado pela dificuldade de acesso da população de menor poder aquisitivo a estas atividades, em especial aos moradores da periferia e dos municípios menores e mais pobres do Estado, pela deficiência de instalações físicas adequadas para a prática destas atividades de maneira espontânea, e pela insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para o seu financiamento.

Ao olharmos para o cenário atual de desenvolvimento do esporte e lazer no Estado temos a impressão de olhar para o mesmo retrato visto em 1995, demonstrando que esta pauta em nada avançou ao longo de mais de duas décadas de execução desta política.

Ao analisarmos o desenvolvimento de políticas sociais no Brasil, durante o regime militar, em que as relações intergovernamentais desenhavam um Brasil, mais como um Estado Unitário do que como uma Federação, pois o governo Federal concentrava, política, financeira e administrativamente, a execução destas políticas e cabiam aos governos subnacionais vir com o próprio dinheiro na mão+ solicitar algum recurso para desenvolver suas ações, e ao tecermos uma comparação com a área esportiva, o desenho encontrado nesta área parece ainda remeter-nos àqueles tempos.

As políticas de esporte e lazer desenvolvidas por estados e municípios, muitas vezes, ainda consiste na execução de programas elaborados e financiados pelo governo federal, em que cabe aos governos subnacionais somente a realização dos mesmos. Isto ocorre devido ao baixo investimento realizado por estes governos na área, fazendo com que os órgãos estaduais e

municipais, responsáveis por esta pauta, lutem por um pedaço dos recursos federais.

Ao final deste estudo esperamos ter atingido o nosso objetivo. O volume de dados produzidos por meio da pesquisa de 16 anos de governo em Minas Gerais, na área do esporte e lazer, fez com que tivéssemos uma dificuldade em aprofundar ainda mais em nossa análise. Apesar de ter sido longo o período definido para o estudo, ao olharmos para os dados, tivemos a certeza de que era necessário pesquisar os períodos pré e pós sediamiento para que o impacto da realização dos megaeventos pudesse de alguma forma ser mensurado.

Sabemos que alguns órgãos públicos fazem investimentos em ações de esporte e lazer, mas que executam seus recursos fora da função desporto e lazer, e por isso não foram considerados neste estudo, tais como os investimentos feitos pela Secretaria de Estado de Educação, de Defesa Social, dentre outras, que tem nas atividades físicas e no lazer importantes ferramentas para a concretização de seus objetivos.

Sendo assim, o investimento público realizado no período da pesquisa revela que o esporte e lazer em Minas Gerais atendeu a interesses políticos e econômicos em detrimento dos interesses sociais, ao definir como principal ação de desenvolvimento da área no Estado, os sediamientos dos megaeventos e o esporte de rendimento, deixando o esporte educacional e o lazer a reboque desta prioridade.

A proposição e execução de políticas públicas de esporte e lazer que atendam a população de forma direta deve ser uma luta deste setor mirando sempre na garantia dos direitos constitucionais definidos para a área. Desta maneira, um investimento coeso e bem aplicado deverá mirar neste tipo de política em que o cidadão é colocado como o foco da ação.

Finalizamos este estudo com a esperança de que a lei geral do esporte seja aprovada e que as suas determinações escrevam um novo caminho para o esporte e lazer brasileiro. A forma de gestão por meio de fundos esportivos, com recursos próprios e transferidos, a obrigatoriedade da utilização de planos desportivos, e a participação de conselhos de esporte na gestão desta política poderão, em alguma medida, blindar a influência política nesta área, tal qual vimos por meio desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo. Ed. Hucitec / Departamento Ciências Sociais - USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L., & FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil). Acesso em: 28 out. 2021.
- AGRANOFF, R. Intergovernmental policy management: cooperative practices in federal systems. *In*: PAGANO, M.; LEONARDI, R. (eds.) **The dynamics of federalism in national and supranational political systems.** Houndmills, Palgrave, 2007. p. 248-84.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política.** Paraná, v.24, 29-40, 2005.
- ALMEIDA, B. S. de. **O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil.** 2010.119 p. Dissertação (Mestrado em Educação Física) --- Departamento de Educação Física, UFPR, Curitiba, 2010.
- ALMEIDA, B. S.; MARCHI JUNIOR, W. O financiamento dos programas Federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento,** Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 233-251, jul/set de 2011.
- AMARAL, J. R. do. **As loterias federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão.** 2005. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- ARISTÓTELES. **Metafísica.** São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- ARISTÓTELES. **Política.** Os Pensadores. Brasília. UNB, 1988.
- ARISTÓTELES. **Política.** São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- ARISTÓTELES. **Política.** Tradução de: Nestor Silveira Chaves. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2009.
- ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Em Perspectiva,** São Paulo, v.18, n.2, 17-26, 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes.** 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) . Universidade Estadual de Campinas . Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 1998a.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998b. p. 29-39.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n.40, p.111-141, Junho, 1999.

ASSIS NETO, J. S. **O Desporto do Direito**, 1. ed. São Paulo: Bestbook, 1998.

ATHAYDE, P. F. A. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais. 2014. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ATHAYEDE, P.; MASCARENHAS, F; SALVADOR, E. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no Governo Lula. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 37, n.1, p. 37-45, jan a março, 2015.

BEDNAR, Jenna. Federalism as a Public Good. **Constitutional Political Economy**, v.16, n.2, p.189-205, 2005.

BEDNAR, Jenna; ESKRIDGE, Jr. William N.; FERREJOHN, John. A Political Theory of Federalism. *In*: ed. John Ferejohn, Jack N. Rakove, and Jonathan Riley. **Constitutional Culture and Democratic Rule**. New York: Cambridge University Press, 2001. p. 223-270.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BOBBIO, N. **As teorias das formas de governo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1988.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, N. **As teorias das formas de governo**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. *In*: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BRASIL. **Documento final da conferência nacional do esporte**. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **II Conferência Nacional do Esporte - documento final**. Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. **II Conferência Nacional do Esporte: Sistema Nacional do Esporte**. Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. **Texto Básico para as etapas da II Conferência Nacional do Esporte**. Brasília, DF, 2006c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**. 1.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2008. 330 p.

BRASIL. **Sistema Nacional do Esporte**. 01 de setembro de 2015. Disponível em: <http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/sistema-nacional-do-esporte>  
Acesso em: 11 nov. 2021.

BREIER, V. M. **A função do Estado em Hobbes**. 2008. Dissertação (Mestrado em Filosofia) . Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul . Faculdade de filosofia e ciências humanas. Porto Alegre, 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação sobre esporte**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Série legislação: n. 257)

CARNEIRO, F. H. S. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. 2018. Tese (Doutorado em Educação Física) . Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. A participação dos entes federados no financiamento ao esporte e lazer no Brasil. *In: PODIUM Sport, Leisure and Tourism Review*, São Paulo, v.10, n.1, p.163-186. Jan/abr. 2021.

CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CASTELLANI FILHO, L. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. *In: CASTELLANI FILHO, L. (Orgs.). Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais*. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, 2007. (Coleção educação física e esportes).

CASTELLANI FILHO, L. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. *In: HÚNGARO, E. M.; DAMASCENO, L. G.; GARCIA, C. C. (Orgs.). Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais*. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

CASTELLANI FILHO, L. Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de

planejamento urbano. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 98-114, jun. 2014.

CAVALCANTI, B. S. Da modelagem à improvisação: reinterpretando a modelagem organizacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.38, n.4, p.589-611, Jul./Ago, 2004.

CAVALCANTI, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.45, n.6, p.1781-1804, nov./dez. 2011.

COSTA, F. A. **A evolução histórica do federalismo brasileiro e a centralização na figura da União pós-1988**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) . Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

CRESSON, André. **Aristóteles**. Lisboa: Edições 70, 1981.

DAHL, R. Federalism and the democratic process. *In: Democracy, identity and equality*. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p.114-26.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. *In: S. R. CLEGG, C. HARDY & W. R. NORD (Orgs.)*. **Handbook de estudos organizacionais**. v.1, São Paulo: Atlas, 1999. p.105-133.

DURANT, Will. **A história da Filosofia**. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In: ARAUJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.)*. **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. 1.ed. Campinas, SP, 2012. v.1. p. 52-71.

FAGNANI, E. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. *In: RICO, E. M. R. (Org.)* **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

FEREJOHN, J.; WEINGAST, B. **The new federalism: can the states be trusted?** Stanford, Hoover Institution Press, 1997.

FREITAS, M. A. *et al.* A teoria das formas de governo de Norberto Bobbio, segundo Aristóteles e Políbio. **Em Tempo**, Marília, v. 18, p.364-390, 2019.

GALBRAITH, Jay R. **Designing organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2002.

HELDER, R. **Como fazer análise documental**. Porto: Universidade de Algarve, 2006.

HESSE, K. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOBBS, T. **Do cidadão**. Tradução, apresentação e notas de: Renato Janine Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LESSA, R. A Constituição Brasileira de 1988 como Experimento de Filosofia Pública: um ensaio. *In*: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, G M. (orgs.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2008.

LINHALES, M. A. **A Trajetória política do esporte no Brasil**: interesses envolvidos, setores excluídos. 1996. 242 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMGL 1996.

LINHARES, P. T. F. *et al.* **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8. 249 p.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Campinas: Texto para Discussão. Unicamp. IE, n. 388, jul. 2020.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. 2. ed. São Paulo: EPU, 2015.

MAHAR, D. J. Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. *In*: REZENDE, F. (org.). **Política fiscal e programação dos gastos do governo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1976.

MANDEL, E. O Estado na fase do capitalismo tardio. *In*: MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), 1982. p.333-350.

MASCARENHAS, F. *et al.* O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da ALESDE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v.30, n.4, p.963-980, 2016.

MEDEIROS, A. C. **Politics and intergovernmental relations in Brazil**: 1964-1982. Nova York/Londres, Garland Publishing Inc, 1986.

MELO FILHO, A. Futebol brasileiro e seu arcabouço jurídico. 2006. **Migalhas**.

Disponível em:

[http://www.migalhas.com.br/mostra\\_noticia\\_articuladas.aspx?cod=26148](http://www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=26148)>.

Acesso em: 11 out. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. **Termo de Referência do Programa Minas Olímpica**. Minas Gerais, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude. **Caderno de Resultados das atividades esportivas em Minas Gerais É 2003 a 2010 - um esforço intersetorial**. Minas Gerais, 2010.

MINAS GERAIS. Gabinete do secretário de estado extraordinário da copa do mundo. **Matriz de responsabilidades Copa 2014 É Um balanço de 2011**. Minas Gerais, 2011.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Guia para modelagem de estruturas / elaborado pela Superintendência Central de Inovação e Modernização Institucional**. . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018. 64 p.

MORRAL, John B. **Aristóteles**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1985.

OFFE, C. Algumas contradições do Estado social moderno. *In: Trabalho e sociedade*: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1991.

OSTROM, V. Can federalism make a difference?+ **Publius - The Journal of Federalism**, v.3, n.3, p.197-238, 1974.

PEREIRA, C. C.; CARNEIRO, F. H. S.; REIS, N. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. O financiamento do esporte no periodismo científico brasileiro: uma revisão sistemática. **Motrivivência**, v.32, n.62, p.1-22, 2020.

PRONI, M. **A Metamorfose do Futebol**. Campinas: UNICAMP, 2000.

REZENDE, F. Finanças públicas e transferências intergovernamentais. *In: Política fiscal e programação dos gastos do governo*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1976.

RIKER, W. H. **Federalism**: origin, operation, significance. Boston: Little Brown, 1964.

RIKER, W. H. Federalism. *In: GREENSTEIN, F. & POLSBY, N. (eds.). Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 1975.

SALDANHA, N. O Estado. *In: Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

SALDANHA, V. H. O. A gênese da sociedade civil na filosofia política de Thomas Hobbes. **Em curso - Revista em Filosofia da UFSCar**, São Carlos, v.4, 2017.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.104, p.605-631, out./dez. 2010a.

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-Real. *In*: SALVADOR, E. *et al.* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012a. p.123-152.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Revista Serviço Social**, Londrina, v. 14, n. 2, p.4-22, jan./jun, 2012b.

SALVADOR, E. O controle democrático no financiamento e gestão do orçamento da Seguridade Social no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 40-51, jan./jul. 2012c.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista. Políticas Públicas**, São Luís, v.18, n.1, p.15-32, jan-jun. 2014.

SANTOS, R. ALANDRADE, P. L. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito: História do Constitucionalismo Brasileiro. Uberlândia: 2012 (11.297- 11.322).

SANTOS, E. S. *et al.* O financiamento do esporte e do lazer pelos municípios do estado do Mato Grosso de 2005 a 2008. **Licere**, Belo Horizonte, v.22, n.1, mar/2019.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional**. Positivo. 15. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, J. O. Aristóteles: fundamentos do poder político. **Educere et Educare**, v.4, n.7. p. 295-31, jan./jun. 2009. UNIOESTE - Campus de Cascavel.

SILVEIRA, M. L. Alguns comentários sobre a Lei 9.615/98. A lei Pelé. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 51, ISSN 1518-4862. 1 out. 2001. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2178>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SOARES, M. **Formas de Estado: federalismo**. Belo Horizonte: Manuscrito: UFMG/DCP, 2013.

SOUZA, C. **Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization**. Houdmills/ London, Macmillan; New York, St. Martins Press, 1997.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v.24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n.65, p. 27-48, 2008.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. Rio de Janeiro, 2004.

TCU . Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1785 de 22 de Julho de 2015**. Relatório de levantamento de auditoria. Sistema nacional do desporto. Determinações. Classificação de peça dos autos como sigilosa. Determinações. Recomendações. Arquivamento. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-07-22;1785>

TCU. **Relatório de levantamento de auditoria**: Sistema Nacional do Desporto. TC 021.654/2014-0. 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto\\*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO1467687/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO1467687/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 08 nov. 2021.

VAZ, F. B. **Fundamentos da ciência política, filosofia e sociologia**. Indaial: UNIASSELVI, 2018.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. 2005. Tese (Doutorado em Educação Física) . Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

VILAÇA, E. M. S. **Planejamento Financeiro-Orçamentário no Estado de Minas Gerais**: uma análise antes e depois do Choque de Gestão. 2012. 147 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

## Referências Legislativas

### Legislação Federal

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de Setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941**. Estabelece as bases de organização dos desportos em todo o país. Seção 1, p.7452. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. **Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975.** Institui normas gerais sobre desportos, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/10/1975, p.3460 (Publicação Original).

BRASIL. **Lei nº 6.354, de 2 de setembro de 1976.** Dispõe sobre as relações de trabalho do atleta profissional de futebol e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988:** promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993.** Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre o desporto e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.264, de 16 de julho de 2001.** Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre o desporto.

BRASIL. **Lei nº 10.891, de 09 de Julho de 2004.** Institui a Bolsa-Atleta.

BRASIL. **Resolução CNE nº 5, de 14 de julho de 2005.** Aprova a Política Nacional do Esporte. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 68** - Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Lei 12.351, de 18 de novembro de 1996.** Altera a denominação e a organização da Secretaria de Estado de Esportes, Lazer e Turismo e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011.** Regula o acesso a informações e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências. Brasília, DF, 2018.

### **Legislação Estadual**

MINAS GERAIS. **Lei nº 6.763, de 26 de Dezembro de 1975.** Consolida a legislação tributária do estado de minas gerais e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei 8.502, de 19 de dezembro de 1983.** Cria sistemas operacionais e secretarias de estado e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 20 dez. 1983.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais 1989:** promulgada em 21 de setembro de 1989.

MINAS GERAIS. **Lei nº 9.751 de 29 de dezembro de 1988.** Institui o adicional no imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza - AIR - e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.052, de 29 de dezembro de 1995.** Estabelece o plano plurianual de ação governamental - PPAG . para o período 1996-1999.

MINAS GERAIS. **Lei 13.472, de 18 de janeiro de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG, para o quadriênio 2000 . 2003 e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 49, de 02 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 03 jan. 2003.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 58, de 29 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 30 jan. 2003.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.030, de 20 de janeiro de 2004.** Dispõe sobre a prática da educação física na rede pública estadual de ensino.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004.** Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado . PMDI . e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.033, de 20 de janeiro de 2004.** Estabelece o plano plurianual de ação governamental - PPAG . para o período 2004-2007.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15.472, de 13 de janeiro de 2005.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2004-2007, para o exercício de 2005, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei 15.974, de 12 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2004-2007, para o exercício de 2006, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei 16.681, de 10 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2004-2007, para o exercício de 2007, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada 112, de 25 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 26 jan. 2007.

MINAS GERAIS. **Lei-Delegada n. 121, de 25 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude . SEEJ. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 26 jan. 2007.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.347, de 16 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre o plano plurianual de ação governamental - PPAG . para o período 2008-2011.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.021, de 09 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2008-2011, para o exercício de 2009.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios.

MINAS GERAIS. **Lei 18.184, de 02 de junho de 2009.** Estabelece normas para a eventual realização de jogos das Olimpíadas de 2016 no território do Estado. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 03 jun. 2009.

MINAS GERAIS. **Lei 18.694, de 04 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2008-2011, para o exercício de 2010.

MINAS GERAIS. **Lei-Delegada n. 179, de 01 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 02 jan. 2011.

MINAS GERAIS. **Lei 19.417, de 03 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2008-2011, para o exercício de 2011.

MINAS GERAIS. **Lei-Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 21 jan. 2011.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.080, de 13 de Dezembro de 2002.** Aprova o Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (RICMS).

MINAS GERAIS. **Decreto 45.714, de 29 de Agosto de 2011.** Dispõe sobre a organização do Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 30 ago. 2011.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.024, de 10 de janeiro de 2012.** Institui o plano plurianual de ação governamental para o quadriênio 2012-2015 - PPAG 2012-2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.593, de 28 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a transferência da subsecretaria de políticas sobre drogas da Secretaria de

Estado de Defesa Social para a Secretaria de Estado de Esporte e da Juventude.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20.626, de 17 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2012-2015, para o exercício de 2013.

MINAS GERAIS. **Lei 20.824, de 31 de Julho de 2013.** Altera as leis nºs 6.763, de 26 de dezembro de 1975, 14.937, de 23 de dezembro de 2003, e 14.941, de 29 de dezembro de 2003, revoga dispositivo da lei nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, concede incentivo a projetos esportivos e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 01 ago. 2013.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.592, de 29 de abril de 2011.** Cria o Comitê Gestor do Projeto Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.308, de 13 de Setembro de 2013.** Regulamenta os arts. 24 a 28 da Lei nº 20.824, de 31 de julho de 2013, que concedem incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos esportivos no Estado e dá outras providências. Minas Gerais, Diário do Executivo, Belo Horizonte, 14 set. 2013.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.077, de 27 de dezembro de 2013.** Altera as leis delegadas nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado, e nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de minas gerais, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.149, de 15 de janeiro de 2014.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2012-2015, para o exercício de 2014.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.693, de 26 de março de 2015.** Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. **Lei 21.694, de 09 de abril de 2015.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2012-2015, para o exercício de 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto 46.743, de 15 de abril de 2015.** Institui o Núcleo de Articulação Minas 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.968, de 14 de janeiro de 2016.** Institui o plano plurianual de ação governamental para o quadriênio 2016-2019 - PPAG - PPAG 2016-2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.475, de 29 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2016-2019, para o exercício de 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.942, de 12 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental . PPAG 2016-2019, para o exercício de 2018.