

ESPORTE E LAZER PARA QUE E PARA QUEM? ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE ESPORTE E LAZER DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (TRIÊNIO 2012/2014)

Rafael Corrêa Borba
Instituto Federal Fluminense

Rodrigo Anildo Lira
Universidade Cândido Mendes (UCAM) – Campus dos Goytacazes

RESUMO

O esporte é essencial tanto na promoção de valores éticos e morais quanto no desenvolvimento social, educacional e de saúde do cidadão. O esporte-lazer é um indutor para o desenvolvimento humano, impactando positivamente na saúde, na educação e na inclusão social, sendo um instrumento importante na referência de qualidade de vida das cidades. O artigo 217 da Constituição Brasileira (1988) consagra o lazer como direito, assim como estabelece que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. Logo, na esfera municipal as políticas de esporte e lazer devem visar a formação da cidadania e da promoção social, assim como “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”. Diante desta conjuntura, o presente trabalho objetiva analisar a evolução dos investimentos públicos nas políticas de esporte e lazer no município de Campos dos Goytacazes/RJ entre os anos de 2012 e 2014. A metodologia utilizada assentou-se em uma coleta e seleção de dados primários e secundários, com posterior análise qualitativa das Políticas Públicas implementadas pela Fundação Municipal de Esportes. Apesar da evolução no orçamento municipal, proporcionalmente, ocorreu uma redução dos investimentos nas políticas de esporte e lazer. Na análise, verificou-se que há um distanciamento das políticas implementadas com as diretrizes da Lei Orgânica Municipal e da Política Municipal de Esportes e Lazer, assim como um não alinhamento das políticas públicas de esportes com os princípios e diretrizes da Política Nacional do Esporte, referencial conceitual no planejamento de políticas de esportes no Brasil.

Palavras-chave: Políticas públicas – Esporte - Lazer

1 Introdução

No caminho de desmercadorização e universalização do esporte, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu avanços na no setor esportivo, ao consagrar no seu artigo 217 o esporte e o lazer como direitos constitucionais, assim como estabelecer que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social” (BRASIL, 1988). Logo, em âmbito nacional as políticas de esporte e lazer devem visar a formação da cidadania e da

promoção social, assim como “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um”, tipificando o lazer como um direito social.

Tais avanços atendiam aos anseios de movimentos sociais e do setor esportivo, que lutavam pela constitucionalização do direito ao esporte e que reivindicavam uma consonância do esporte e do lazer com os princípios e diretrizes que norteavam as discussões sobre o esporte e o lazer no cenário internacional, tal como a Carta Internacional de Educação Física e Esporte divulgada pela UNESCO em 1978, marco referencial que estabelece que o esporte deve ser um direito de todos, e que as políticas públicas de esporte e lazer sejam gestadas pelo Estado sob a ótica do esporte como prática de saúde e como ação social, e não como um instrumento de aparelhamento ideológico.

Apesar da constitucionalização do esporte como um direito social, o neoliberalismo interferiu diretamente na função do esporte no país, potencializando a entrada do capital financeiro no setor esportivo. O esporte de alto rendimento e o esporte-espetáculo foram apropriados pela indústria cultural, transformando-o em um produto mercadológico, induzindo o cidadão através da publicidade ao consumismo, a negação da cultura local e a alienação.

Na esfera municipal, as políticas de esporte e lazer também podem atender aos interesses do capital financeiro e serem utilizadas para ofuscar as mazelas sociais. Diante desta conjuntura, o objetivo geral do trabalho é analisar as políticas de esporte e lazer do município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2012 e 2014, verificando se as parcerias feitas pela Fundação Municipal de Esportes com entidades e ONGs para a realização de eventos esportivos têm como cunho atender a interesses privados e mercadológicos ou a promover a inclusão social e a cidadania dos munícipes.

2 Teoria do Welfare State

O esporte pode ser utilizado como um meio para a reprodução da estrutura de classes e dos meios de dominação, assim como um instrumento ideológico e mercadológico pelo Estado. Tal cenário impõe obstáculos para a consolidação não apenas do esporte, mas do lazer, como um direito social no pleno exercício da cidadania.

A cidadania constitui-se então em uma dimensão fundamental para consolidar a integração social perante as desigualdades impostas pelo capitalismo. Apesar de Marshall reconhecer as contradições do sistema capitalista, ele corrobora que uma sociedade

aglutinada por um pleno exercício da cidadania será norteadas por políticas sociais de cunho universal.

Neste sentido, Marshall (1978, pp. 63-64) divide o conceito de cidadania em três elementos ou direitos: o primeiro, o *elemento civil*, que compõem os direitos fundamentais à liberdade individual; o segundo, o *elemento político*, que compreende o direito participativo no poder político; e o *elemento social*, que engloba o direito mínimo de qualidade de vida na sociedade. Desta forma, a democracia seria um apêndice da cidadania.

Marshall (1978) expõe que os direitos sociais só consolidaram-se no século XX, precedidos pela formação dos direitos civis no século XVIII e pela formação dos direitos políticos no século XIX.

Torna-se importante ressaltar que a cronologia dos direitos sociais apresentados por Marshall inspira-se no caso da Inglaterra e que tal modelo não é um processo natural em outras sociedades. Assim, os direitos sociais podem ser implementados por regimes anti-democráticos como forma de legitimar um governo e cooptar uma massa social, ou podem ser eliminados ou ajustados de acordo com os interesses de um modelo hegemônico, principalmente nos países periféricos.

Assim, para Marshall (1976, p.86), “o método normal de assegurar direitos sociais é o exercício do poder político, pois os direitos sociais pressupõem um direito absoluto a um determinado padrão de civilização que depende apenas dos cumprimentos das obrigações gerais da cidadania”.

Denota-se nesse enfoque um ideal de igualdade, no qual o Estado deve propiciar aos cidadãos um padrão digno de bem-estar diante das desigualdades impostas pelo sistema vigente. Sob esta perspectiva, o esporte e o lazer podem ser delineados como direitos e políticas sociais que visam propiciar o bem-estar e que são fundamentais aos cidadãos de uma dada sociedade.

Desta forma, tal processo tornou-se evidente no limiar do século XX, através do espraiamento das atividades industriais e da acentuação dos choques entre as classes sociais, assim como a expansão de direitos políticos e sociais, sobretudo, nos países centrais.

Tal garantia de direitos fortaleceu-se no século XX, a partir tanto de um contexto histórico no qual o cenário econômico liberal era desfavorável assim como por fatores políticos e sociais que retratavam uma crise de demanda efetiva dos direitos sociais. Nesta conjuntura, destaca-se a expansão dos movimentos de trabalhadores que reivindicavam

redução e regulamentação da jornada de trabalho; a Revolução Russa de 1917 que se alicerçava em princípios marxistas; a consolidação do modelo fordista, que se por um lado regulamentou a jornada de trabalho e proporcionou conquistas salariais, por outro alienou o trabalhador na dualidade homem-máquina; a crise de 1929 e a acentuação da concentração do capital.

Estes fatores fortaleceram um ideal de que os cidadãos não poderiam estar submissos completamente às leis de um mercado liberal. Assim, consolida-se nos países centrais um sistema denominado de Welfare State ou Estado de Bem-Estar social. Segundo Gouch (2003, p.239-240), o Estado de Bem-Estar ou Welfare State consiste em um “conjunto de produtos de políticas que perseguem o objetivo de melhorar o bem-estar humano”.

Sping Andersen (1991) expõe que no Welfare State o Estado cumpre um duplo papel: “garantir os direitos dos cidadãos e as suas exigências ao governo e garantir que ele realize o bem-estar de toda a comunidade social”.

Considerando-se o avanço do processo de mercadorização do esporte e do lazer e a crise do *Welfare State* no final da década de 1960, se ambos não foram a prioridade inicial dos direitos sociais do *Welfare State*, estes foram disseminados no processo de construção e de consolidação como direitos sociais apenas na década de 1960:

“Tal como o direito ao lazer, o direito ao esporte começou a se delinear com o advento da sociedade industrial, que sedimenta a divisão entre trabalho/tempo livre e se torna complexa no século XX, em meio ao percurso de consolidação do Estado de Bem-Estar Social. O direito ao esporte encontra-se imbricado na construção social do direito ao lazer e ao tempo livre. (LINHALES, 2001, p.43)

Tal processo foi evidenciado, através de diversos manifestos e documentos internacionais que propagavam princípios e diretrizes que reivindicavam o desenvolvimento de políticas de esporte e lazer como uma forma de cidadania social. Destacam-se: o Manifesto Mundial do Esporte (1964); a Carta Europeia de Esporte para Todos (1966); o Manifesto Mundial de Educação Física (1971) e a Carta Internacional de Educação Física e Esporte (1978).

Os manifestos acima citados são um claro exemplo do que Sping-Andersen denominou de “desmercadorização”. Para o autor, “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ANDERSEN, 1991, p.12)

Assim, quando há uma garantia de um serviço ao cidadão como forma de direito social sem vender a sua força de trabalho para o mercado, há um fortalecimento do trabalhador e um enfraquecimento do mercado, consolidando um processo de desmercadorização. No entanto, tal processo só consolida-se se ocorrer uma ruptura da dependência dos cidadãos de tal direito social em relação ao mercado. Caso isso não ocorra, não se consolida o processo de desmercadorização¹.

Apesar do processo de desmercadorização ser genuinamente típicos dos países escandinavos e o Brasil nunca ter se constituído de fato em um *Welfare State*, princípios da desmercadorização estão presentes na Constituição Federal de 1988. E o esporte e o lazer foram contemplados neste marco legal.

Assim, sob a perspectiva dos princípios de universalismo e de desmercadorização dos *Welfare States* modernos é que “a prática esportiva vai ser considerada um direito do cidadão e dever do Estado e começa a aparecer nas constituições e cartas magnas”. (BRACHT; ALMEIDA, 2003, p. 90).

2.1 Universalização e desmercadorização das políticas de esporte e lazer

A Constituição Brasileira de 1988 foi o marco referencial para a consolidação do exercício da cidadania e para a universalização e desmercadorização dos direitos sociais, sobretudo do esporte e do lazer.

Uma seção da Constituição foi destinada especificamente ao desporto. De forma inédita na história do país, o artigo 217 da Constituição reconhece o esporte como um direito de cada um e como um dever do Estado, consolidando o esporte como uma dos alicerces do Estado Nacional.

SEÇÃO III DO DESPORTO

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:
§ 3º - O Poder Público, incentivará o lazer, como forma de promoção social.
(BRASIL, 1988)

Assim, identifica-se na Constituição de 1988, princípios da cidadania de um *Welfare*

¹ Segundo Sping-Andersen, “Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos *vis à vis* o mercado.

State, como a igualdade dos direitos civis, políticos e sociais propostas por Marshall e a universalização e a desmercadorização dos direitos sociais. A desvinculação das políticas sociais de esporte e lazer da lógica do mercado é um marco histórico para o país, e um referencial, sobretudo, para a formulação e execução das políticas de esporte e lazer no país.

Na trilha de descentralização, democratização e no delineamento de uma estrutura nacional do esporte, destaca-se um marco referencial das políticas públicas de esporte no país, a PNE - Política Nacional do Esporte. A PNE é um documento que se originou após a Conferência Nacional do Esporte, instância deliberativa e consultiva criada no ano de 2004, que têm como objetivos nortear e deliberar políticas públicas de esporte no país.

A PNE (BRASIL, 2005, p.35) estabeleceu quatro princípios que devem nortear as políticas públicas de esporte no país: da reversão do quadro atual de injustiças, exclusão e vulnerabilidade social; do esporte e do lazer como direito de cada um e dever do Estado; da universalização e da inclusão social; da democratização da gestão e da participação.

Para que as políticas públicas de esporte e lazer constituam efetivamente uma estrutura basilar, a PNE (BRASIL, 2005, p.36) estabeleceu diretrizes que devem alicerçar essas políticas entre as diferentes esferas de governo. As diretrizes são: Universalização do acesso e da inclusão social; Desenvolvimento humano; Ciência e tecnologia do esporte; promoção da saúde; paz e desenvolvimento da nação; desenvolvimento econômico; gestão democrática e descentralização da política de esporte e lazer.

De acordo com este instrumento referencial, as políticas públicas de esporte devem contemplar o campo social, contribuindo na melhoria de indicadores sociais além de serem efetivas no combate a exclusão e na minimização da desigualdade social.

Se por um lado, ocorria o fortalecimento da democratização das políticas de esporte e lazer, por outro, a iniciativa privada assumia a responsabilidade de atender as demandas do setor, consolidando o esporte à lógica neoliberal.

A crise dos regimes de *Welfare State* e da manutenção dos seus princípios, seja nos países centrais ou nos países periféricos que adotaram seus princípios em suas Constituições, potencializou o avanço do neoliberalismo e da intensificação da mercadorização, processo que se identifica nas políticas de esporte e lazer do Brasil, através da priorização do esporte de alto rendimento e do esporte-espetáculo em detrimento do bem-estar do cidadão.

Esta dualidade impõe obstáculos a universalização das políticas de esporte e lazer, e

submete as necessidades do cidadão a lógica do mercado, ampliando o processo de mercadorização. Destarte, os princípios de universalização e de desmercadorização que deveriam nortear as políticas de esporte e lazer identificados na Constituição de 1988 e nos demais referenciais citados são relegados na esfera municipal, especificamente, no município de Campos dos Goytacazes. Tal processo será abordado no próximo capítulo.

3 Planejamento, controle e gestão das políticas de esporte e lazer em Campos dos Goytacazes

Localizado na Região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes é o maior município em extensão territorial do Estado do Rio de Janeiro e possui uma população estimada de 477 mil habitantes (IBGE, 2013). Ao longo da sua costa, situa-se uma bacia sedimentar rica em petróleo, responsável por aproximadamente 80% (PETROBRAS, 2014) da produção nacional de petróleo.

Apesar de Macaé ser a sede dos empreendimentos da Bacia de Campos, Campos dos Goytacazes é o maior receptor de royalties e participações especiais do Brasil, fato explicado pelo critério traçado pelo IBGE para a distribuição de royalties: a adoção de linhas geodésicas ortogonais e paralelas à costa, que beneficiaram explicitamente o município de Campos dos Goytacazes.

Destarte, a adoção do critério delimitado pelo IBGE tornou Campos dos Goytacazes o líder na recepção desses recursos. Analisando a tabela 1, percebe-se um extraordinário crescimento destes recursos entre os anos de 2002 e 2013, impactando de forma substancial o orçamento do município.

Tabela 01: Evolução Orçamentária do Município de Campos dos Goytacazes

Ano	Royalties + Participações Especiais Anuais em Valores Correntes	Orçamento Total ²
2002	R\$ 348.260.944,92	R\$ 434.000,000
2012	R\$1.354.233.313,47	R\$ 2.156.138.586,34
2013	R\$ 1.303.272.971,54	R\$ 2.252.144.654,30
2014	R\$ 746.285.537,06	R\$ 2.484.532.000,00

Fonte: InfoRoyalties , Prefeitura Municipal de Campos e Observatório Socioeconômico da Região Norte Fluminense

No ano de 2002, Campos teve um orçamento de R\$ 434.000,000, dos quais R\$ 348.260.944,92 provenientes das receitas petrolíferas. Entre 2002 e 2012, ocorreu uma extraordinária evolução do orçamento, fato explicado pelo aumento do repasse dos recursos petrolíferos. Em 2013, o orçamento municipal foi de R\$ 2.252.144.654,30, dos quais R\$ 1.303.272.971,54 foram royalties e participações especiais. No ano de 2014, apesar da queda na arrecadação das receitas petrolíferas, houve um ligeiro aumento no orçamento em comparação com o ano de 2013.

Agraciado (ou amaldiçoado?) com o repasse de recursos bilionários de royalties, os elevados recursos canalizados para este município não resultaram em redução efetiva das mazelas sociais, assim como o pujante orçamento anual não ocasionou avanços perceptíveis em indicadores sociais. Segundo dados do Anuário Multicidades (FNP, 2012), elaborado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP), no ano de 2012 Campos obteve o 14º maior orçamento do país. No entanto, apesar da pujante economia o município apresenta resultados questionáveis em índices de desenvolvimento humano e de desenvolvimento escolar.

Corroborando esta contradição, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB, 2011) de Campos dos Goytacazes, ficou abaixo das metas traçadas pelo Ministério da Educação no anos de 2011 e 2013, situando-o em 2011 em último lugar entre todos os municípios fluminenses e no ano de 2013 em antepenúltimo lugar no Estado do Rio de Janeiro.

Dados do IDHM (PNUD, 2012) indicam que, apesar do orçamento bilionário do

² Não foi realizada correção monetária.

município, uma elevada parcela da população possui um baixo grau de escolaridade associada a um quadro de elevada concentração de renda, visto que 70,49% da população possui uma renda de apenas dois salários mínimos.

Esta conjuntura de ambiguidades socioeconômicas justificam os anseios do autor em investigar as políticas de esporte e lazer no município, visto que há uma relação simbiótica entre educação, esporte e lazer, e sob a ótica que o esporte é essencial tanto na promoção de valores éticos e morais quanto no desenvolvimento social, educacional e de saúde do cidadão, corrobora-se que este é um instrumento importante como referência na qualidade de vida das cidades.

3.1 Análise orçamentária das políticas de esporte e lazer no município de Campos dos Goytacazes

Os dados orçamentários apresentados na tabela 02 demonstram que os investimentos públicos em esporte e lazer não acompanharam a vertiginosa evolução orçamentária do município.

Tabela 02 - Valores em Reais dos recursos aplicados na função desporto e lazer nos exercícios de 2002, 2012, 2013 e 2014

Ano	Recursos ³ Aplicados na função desporto e lazer	Percentual do Orçamento
2002	R\$ 4.708.941	1,08%
2012	R\$ 3.992.537,96	0,18%
2013	R\$ 5.903.377,00	0,26%
2014	R\$ 9.402.773,80	0,37%

Fonte: IBGE e Prefeitura Municipal de Campos

Como indicado na tabela acima, denota-se que apesar da extraordinária evolução no orçamento municipal entre os anos de 2002 e 2014, proporcionalmente ocorreu uma drástica redução dos investimentos nas políticas de desporto e lazer.

Destarte, diante destes dados, observa-se que em termos orçamentários há uma baixa destinação de recursos municipais para as políticas de desporto e lazer. Considerando que anualmente entre 2012 e 2014 menos de 0,4% do orçamento bilionário é

³ Não foi realizada correção monetária.

destinado para este setor e sob a ótica que o esporte e o lazer podem ser um importante instrumento em ações de inclusão social, na organização urbana e na promoção do bem-estar da população, sob o âmbito orçamentário as políticas de esporte e lazer não são prioridade na agenda orçamentária do município.

3.2 Esporte e Lazer nas legislações do município: Lei Orgânica Municipal e a Lei n° 8240

Norteadas pelos princípios constitucionais, a LOM de Campos dos Goytacazes, promulgada em 28 de março de 1990, reserva uma seção específica ao desporto e ao lazer. Na seção III, o desporto e o lazer são expressos como direito de todos, e o lazer é proposto como forma de integração social.

Destarte, o artigo 241 da LOM (1990) estabelece que os recursos orçamentários destinados para este setor devem priorizar:

- I- o esporte educacional, o esporte comunitário e, na forma da lei, o esporte de alto rendimento;
- II- o lazer popular;

O parágrafo §1º do artigo 241 da LOM ainda expõe que “o município estimulará e apoiará as entidades e associações da comunidade dedicadas à práticas esportivas, vedada a subvenção a entidades desportivas profissionais”. Ou seja, a LOM enseja que o município fomenta as entidades desportivas comunitárias, porém proíbe o subsídio e incentivo a entidades desportivas profissionais⁴.

Essa perspectiva humanista pautada nos princípios do lazer popular é um importante avanço da legislação municipal, pois vai a contraponto ao lazer disseminado pela indústria global do lazer e do entretenimento, fomentando as raízes culturais na disseminação do lazer.

Neste caminho de avanços nos marcos legais para a regulamentação das políticas de esporte e lazer, foi sancionada em 30 de junho de 2011, a Lei⁵ municipal n° 8.240, que institui a Política Municipal do Esporte e Lazer (PMEL) no município de Campos dos

⁴ Sobre a definição de entidades desportivas profissionais, a Lei Federal n. 9615, que institui normas sobre desporto, expõe: § 10. “Considera-se entidade desportiva profissional, para fins desta Lei, as entidades de prática desportiva envolvidas em competições de atletas profissionais, as ligas em que se organizarem e as entidades de administração de desporto profissional”.

⁵ Fonte :<http://www.camaracampos.rj.gov.br/wp-content/uploads/2013/08/Lei-8.240.pdf>

Goytacazes.

Segundo o artigo 1º da PMEL, esta tem como escopo “estimular, desenvolver e fomentar, práticas de esporte, lazer e atividades físicas para o desenvolvimento de potencialidades do ser humano e de qualidade de vida, visando bem-estar, promoção social e inserção na sociedade, consolidando sua cidadania” (CAMPOS, 2011).

Neste sentido, observa-se uma perspectiva de possibilitar um acesso universalizado ao esporte e ao lazer, buscando uma ênfase nas práticas esportivas como um instrumento de democratização do bem-estar e de qualidade de vida. Desta forma, o esporte competitivo e de alto rendimento deve ser uma extensão das políticas de esporte e lazer, e não o cerne das políticas municipais de esporte e lazer. É importante ressaltar que o esporte de alto rendimento não deve ser marginalizado pelas políticas instituídas pelo município, no entanto, ele não pode ser a prioridade da agenda governamental, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela própria Lei Orgânica Municipal.

3.3 Políticas de esporte e lazer em Campos dos Goytacazes: Subvenções Sociais, Termos de Contribuição e Convênios entre 2012 e 2014

Entre os anos de 2012 e 2014, convênios, subvenções e Termos de Contribuição questionáveis e intransparentes foram estabelecidos com entidades desportivas profissionais, além de inúmeros eventos de caráter competitivo e midiático que foram promovidos pela FME em diversos espaços geográficos do município.

Segundo dados da FME, no ano de 2012, 8.207 pessoas foram beneficiadas por atividades esportivas e físicas desenvolvidas pela FME. Ou seja, 1,7% da população⁶ do município foi beneficiada por atividades desportivas e de lazer no município. No entanto, tais atividades e projetos não foram desenvolvidos diretamente pela FME, mas através de Termos de Contribuição, subvenções e convênios estabelecidos com entidades desportivas e ONGs do município.

O orçamento em 2012 destinado para a FME foi de R\$ 3.992.537,96. A tabela abaixo expõe que, no ano de 2012, o município repassou R\$ 1.285.859,40 a oito (08) entidades desportivas sob a forma de convênios, subvenção social e/ou Termo de Contribuição, o que corresponde a 32% do orçamento da FME no mesmo ano.

⁶ Segundo dados do IBGE a população estimada de Campos dos Goytacazes no ano de 2012 foi de 472.300 habitantes (IBGE, 2014).

Tabela 03 – Entidades contempladas com Convênio, Subvenção Social e/ou Termo de Contribuição-2012

Convênio, Subvenção Social e/ou Termo de Contribuição		
ENTIDADE	TEMPO	VALOR TOTAL
AMERICANO FUTEBOL CLUBE	08 MESES	R\$ 270.000,00
AUTOMOVEL CLUBE FLUMINENSE	08 MESES	R\$ 180.000,00
LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS	06 MESES	R\$ 90.000,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS	09 MESES	R\$ 135.000,00
LIGA NAUTICA DE CAMPOS	06 MESES	R\$ 180.000,00
CLUBE ESPORTIVO RIO BRANCO	08 MESES	R\$ 120.000,00
GOYTACAZ FUTEBOL CLUBE	03 MESES	R\$ 249.859,40
ONG MAIS QUE UMA VOZ (Equipe De Handebol)	04 MESES	R\$ 61.000,00
Total		1.285.859,40

Fonte: FME

Através de subvenção social, R\$ 135.000,00 reais foram repassados a ONG Esporte sem Fronteiras, com o objetivo de “proporcionar aos portadores de necessidades especiais uma prática mais sistemática e adequada no campo social e dos esportes sem fronteiras”. (D.O.,09/05/2012, p.5). O Clube Esportivo Rio Branco, clube esportivo profissional, recebeu uma subvenção de R\$ 120.000,00 reais para “promover ações sociais através do esporte voltadas para as crianças, adolescentes, adultos e idosos”. (D.O.,09/05/2012, p.5). O Automóvel Clube de Campos, clube particular da cidade, recebeu uma subvenção social de R\$ 180.000,00 reais para “proporcionar a comunidade melhor atendimento através projetos sociais que melhorem a qualidade de vida dos mais carentes e menos favorecidos” (D.O.,09/05/2012, p.5).

O Americano Futebol Clube, clube de esportes profissional da cidade, foi a entidade contemplada com a maior subvenção social, de R\$ 270.000,00 reais, para “promover ações, projetos e programas sociais na área do esporte amador, especialmente os voltados para crianças carentes e terceira idade” (D.O.,09/05/2012, p.5). O Goytacaz Futebol Clube, outro clube de futebol profissional da cidade, recebeu uma subvenção social de R\$ 249.859,40, para “promover ações e projetos na área do esporte amador, bem como programas sociais, especialmente os voltados para crianças carentes e terceira idade” (D.O. 19/06/2012, p.10)

A Liga Náutica foi subvencionada com o valor de R\$ 180.000,00 reais para “desenvolver e também promover regatas do duelo de remo e duelo de remo do futuro e participar com as equipes de Campos dos Goytacazes no campeonato estadual” (D.O. 19/06/2012, p.10). A Liga Campista de Desportos foi beneficiada com R\$ 90.000,00 para

ampliar e intensificar atividades e dar prosseguimento ao Trabalho Família Social” (D.O. 19/06/2012, p.10). E, por fim, a ONG Mais que uma voz recebeu R\$ 61.000,00 através de um termo de contribuição para “proporcionar aos nossos 50 atletas a participação nas melhores competições, âmbito regional, estadual e nacional, fazendo com que o esporte olímpico handebol seja praticado em grande número em nossa cidade, os treinos serão realizados diariamente na sede da Fundação Municipal de Esportes em nossa cidade” (D.O. 19/07/2012, p.16).

A partir destes dados, observa-se que 1/3 do orçamento da FME foi destinada a convênios, subvenções, e termos de contribuição, delineando uma clara transferência de responsabilidades para entidades, ONGs e clubes profissionais na execução de políticas de esporte e lazer. Ressalta-se a falta de informações nos extratos de termos de subvenção social publicados no D.O., como a ausência de Planos de Trabalho, número de pessoas contempladas e locais de realização das atividades desportivas pelas entidades subvencionadas.

Torna-se mister ressaltar que três clubes de futebol (Americano Futebol Clube, Clube Esportivo Rio Branco e Goytacaz Futebol Clube) e 01 clube particular (Automóvel Clube Fluminense) foram subvencionados com recursos municipais. Como exposto no início deste capítulo, o parágrafo §1º do artigo 241 da LOM, corrobora que “o município estimulará e apoiará as entidades e associações da comunidade dedicadas à práticas esportivas, **vedada a subvenção a entidades desportivas profissionais**” (grifo do autor)

É questionável sob o ponto de vista fiscal e administrativo o repasse de recursos públicos para clubes de futebol profissional que historicamente não tem projetos sociais consolidados e que sequer, conseguem administrar de forma responsável os seus recursos financeiros.

A ineficácia administrativa é o retrato dos três clubes profissionais subvencionados pela FME: Goytacaz Futebol Clube, o Americano Futebol Clube e o Clube Esportivo Rio Branco. Nos últimos anos, ambos os clubes estão albaroados por dívidas oriundas de administrações ineficientes. Exemplificando este fato, o Americano Futebol Clube aprovou em 2013 uma permuta com uma empresa privada, no qual o clube cedeu o seu estádio (que já foi demolido) em troca não apenas de um novo complexo esportivo, mas sobretudo, por um acordo que prevê também a quitação de suas dívidas pela empresa que propôs tal negócio.

A irresponsabilidade na destinação das subvenções concedidas pela FME para tais

entidades foi corroborada em 13 de janeiro de 2013, quando foram publicados no D.O. quatro instrumentos de distrato entre a FME e os três clubes acima citados, além do Automóvel Clube Fluminense, clube particular da cidade. A justificativa para os distratos foram idênticas para todos os subvencionados: “O presente Distrato se efetiva pela ausência de celeridade nas prestações de contas anteriores [...]” (D.O. 13/12/13 p.5)

Diante destes dados, identifica-se que a FME não cumpriu no ano de 2012 a proibição prevista na LOM de subsidiar entidades desportivas profissionais, visto que repassou R\$ 639.859,40 reais (49% dos repasses) à entidades desportivas profissionais que não priorizam a função social do esporte e do lazer.

No ano de 2013, André Felipe Falbo Ferreira, o Pampa⁷, assumiu o cargo de presidente da FME. Segundo dados da FME, no ano de 2013 9.234 pessoas foram beneficiadas no município por atividades esportivas e físicas em atividades e projetos desenvolvidos pela FME através de convênios, subvenções e termos de contribuição a entidades desportivas e ONGs. Apesar de ocorrer um ligeiro aumento no número de contemplados, apenas 1,9% da população⁸ foi beneficiada por atividades físicas e desportivas no município. Ou seja, é notório que as políticas realizadas pela FME não garantem a democratização e a universalização do direito social das atividades de esporte e lazer no município.

Em 2013, (tabela 04), R\$ 2.137.629,66 foram direcionados à subvenções, Convênios e/ou Termos de Contribuição a entidades desportivas. Relembrando que o orçamento destinado para a FME no ano de 2013 foi de R\$ 5.903.377,00. Em relação a 2012, houve uma evolução de 63,67% no orçamento do ano de 2013 destinado a FME. Esta evolução no orçamento foi acompanhada por um aumento de 66% de recursos repassados à entidades em comparação com o ano anterior.

⁷ Atual Presidente da Fundação Municipal de Esportes, Pampa, foi campeão olímpico de vôlei com a seleção brasileira nos Jogos Olímpicos de Barcelona, em 1992

⁸ A população estimada do município no ano de 2013 foi de 477.208 habitantes (IBGE, 2014)

Tabela 04 – Entidades contempladas com Convênios, Termos de Contribuição e subvenções sociais – 2013

Convênios, Termos de Contribuição e Subvenções Sociais		
ENTIDADE	TEMPO	VALOR TOTAL
ASSOCIAÇÃO DE KICKBOXING OLIMPICO DO NORTE FLUMINENSE	02 MESES	R\$ 66.666,66
ASSOCIAÇÃO DOS DEFICIENTES VISUAIS DE CAMPOS	05 MESES	R\$ 49.000,00
ASSOCIAÇÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE DE REMO	12 MESES	R\$ 60.000,00
ASSOCIAÇÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE DE REMO	01 MES	R\$ 30.000,00
AUTOMÓVEL CLUBE FLUMINENSE	07 MESES	R\$ 140.000,00
AUTOMÓVEL CLUBE FLUMINENSE	03 MESES	240.000,00
CLUBE ESPORTIVO RIO BRANCO	06 MESES	R\$ 90.000,00
GRUPO DE AÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIO-AMBIENTAL (EQUIPE DE HANDEBOL)	02 MESES	90.000,00
LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS	05 MESES	R\$ 175.000,00
LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS (TERMO DE CONTRIBUIÇÃO)	01 MES	R\$ 104.485,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS	08 MESES	R\$ 160.000,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS (hipismo)	03 meses	R\$ 24.120,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS (Programa Campos Olímpica)	08 MESES	R\$ 698.358,00
UNIÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE TAEKWONDO	06 MESES	R\$ 105.000,00
UNIÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE TAEKWONDO	05 MESES	R\$ 105.000,00
Total		R\$ 2.137.629,66

Fonte: FME

Uma entidade desportiva profissional (Clube Esportivo Rio Branco) e um clube particular da cidade (Automóvel Clube Fluminense) foram beneficiados.

Interessante notar, que dois clubes beneficiados (citados anteriormente) tiveram suas subvenções referentes ao ano de 2012 canceladas no início de 2013 pela falta de celeridade nas prestações de contas. No entanto, mesmo com os indícios de irregularidades, a FME repassou mais recursos públicos para o Clube Esportivo Rio Branco e para o Automóvel Clube de Campos no ano de 2013.

O Automóvel Clube Fluminense recebeu dois repasses. O primeiro na forma de subvenção social, no valor de R\$ 140.000,00 reais, para “proporcionar a comunidade melhor atendimento através de projetos sociais que melhorem a qualidade de vida dos mais carentes e menos favorecidos” (D.O. 08/07/2013, p.19). O segundo repasse, na forma de convênio, foi no valor de R\$ 240.000,00 reais, para participação da “equipe do Automóvel Clube Fluminense, no Campeonato Carioca Adulto de Basquete, realizado pela Federação

de Basquetebol do Estado do Rio de Janeiro durante os meses de agosto, setembro e outubro de 2013". (D.O. 12/09/2013, p. 12).

No segundo repasse, sob a forma de convênio, a FME subsidiou a participação de uma equipe profissional de basquete do Automóvel Clube Fluminense para a participação de um campeonato profissional desta modalidade. Ora, tal contribuição fere os princípios de todos os marcos teóricos e legais sobre o esporte apresentados nesta dissertação, inclusive a LOM, que proíbe a subvenção a entidades desportivas profissionais. Assim, a mudança na denominação da forma de repasse, através de convênio e não subvenção foi uma estratégia utilizada pela FME justamente para não ferir a LOM. Se não é ilegal, no mínimo é imoral e foge aos preceitos da boa conduta da gestão municipal.

O Clube Esportivo Rio Branco, que também teve sua subvenção do ano de 2012 inserida no distrato do início de 2013 em virtude da falta de celeridade nas prestações de contas, foi agraciado com mais uma generosa subvenção, esta no valor de R\$ 90.000,00 reais, para "promover ações sociais através do esporte tais como natação, hidroginástica, alongamento e futebol voltados para as crianças, adolescentes, adultos e idosos realizadas nas instalações do clube (piscinas, campo de futebol e salão social) [...]" (D.O. 14/08/2013, p.8). Assim como nas demais subvenções, fica vago o número de pessoas contempladas com os projetos, assim como não foi divulgado um plano de trabalho detalhado sobre tais atividades.

Interessante frisar, que os demais convênios, termos de contribuições e subvenções a entidades ou ONGs realizados pela FME no ano de 2013 para a efetivação de políticas de esporte e lazer não tiveram em sua maior parcela, a dimensão do esporte participativo ou comunitário contemplados. Pelo contrário, beneficiaram a participação de equipes profissionais em campeonatos estaduais, nacionais e internacionais, relegando em segundo plano o esporte e o lazer comunitário.

Tais medidas celebradas pela FME no ano de 2013 priorizaram o esporte de alto rendimento, contrariando tanto os princípios constitucionais, quanto os princípios e diretrizes da PNE, assim como os princípios da LOM e da PMEL.

No ano de 2014, o orçamento da FME foi de R\$ 9.402.773,80 milhões de reais, 62% maior do que o ano anterior. Oito entidades foram contempladas com recursos repassados pela FME em 2014. Interessante notar, que, se de forma direta nenhuma entidade desportiva profissional foi beneficiada com subvenção, de forma indireta, diversas entidades foram beneficiadas com termos de contribuição para subsidiar tanto a participação de

equipes de competição em campeonatos estaduais, nacionais e internacionais quanto para realização de eventos de caráter profissional.

Tabela 05 - Entidades contempladas com Convênios, Termos de Contribuição e subvenções sociais – 2014

CONVÊNIOS, SUBVENÇÕES E TERMOS DE CONTRIBUIÇÃO		
ENTIDADE	TEMPO	VALOR TOTAL
UNIÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE TAEKWONDO (Subvenção)	06 MESES	R\$ 140.350,00
UNIÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE TAEKWONDO (CONVÊNIO)	06 MESES	R\$ 59.055,00
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA BRASIL OLÍMPICA (Termo de Contribuição)	-----	R\$ 24.810,00
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA BRASIL OLÍMPICA (Termo de Contribuição)	03 MESES	RS 156.400,00
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA BRASIL OLÍMPICA (Subvenção)	06 MESES	R\$ 66.000,00
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA BRASIL OLÍMPICA (Subvenção)	31 MESES	R\$ 5.416.224,36
ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA BRASIL OLÍMPICA (Subvenção)	05 MESES	R\$ 70.866,65
ASSOCIAÇÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE REMO (Subvenção)	06 MESES	R\$ 78.000,00
ASSOCIAÇÃO NORTE NOROESTE FLUMINENSE DE REMO (10º festival de Remo)	-----	R\$ 18.198,60
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS (Subvenção)	08 MESES	R\$ 120.000,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS (Termo de Contribuição)	02 MESES	R\$ 51.855,00
ONG ESPORTE SEM FRONTEIRAS (Termo de Contribuição)	-----	R\$ 25.000,00
LIGA CAMPISTA DE DESPORTOS (Campeonatos locais)	04 MESES	R\$ 93.772,80
PRO HAND ESPORTE – DE MÃOS DADAS	07 MESES	R\$ 179.999,93
ASSOCIAÇÃO DE CAPOEIRA ARTES E CULTURAS DO NORTE FLUMINENSE	06 MESES	R\$ 60.000,00
ASSOCIAÇÃO DE DEFICIENTES VISUAIS DE CAMPOS	05 MESES	R\$ 60.000,00
Total		R\$ 6.620.532,34

Elaborada pelo autor a partir de dados do Diário Oficial do Município.

Entidades, associações e ONGs que desenvolveram projetos sociais receberam recursos não apenas para o desenvolvimento de atividades sociais, mas também para a realização e participação em eventos profissionais. Denota-se que, para a concretização de

tais processos, as beneficiadas tiveram formas de repasses diferenciados. Assim, o repasse feito para atividades desportivas de cunho social, foram realizados através de subvenções, e os recursos destinados para atividades desportivas profissionais ou atividades de competição foram realizados através de Convênios ou Termos de Contribuição. Essa estratégia já tinha sido utilizada no ano de 2013 e foi ampliada no ano de 2014, provavelmente para não descumprir de forma direta a proibição da LOM do município de priorizar o desporto profissional e de subvencionar entidades desportivas profissionais.

Neste horizonte, a União Norte Noroeste Fluminense de Taekwondo recebeu dois tipos de repasses: um na forma de convênio, no valor de R\$ 59.055,00 para a “participação e resultados em Campeonatos Brasileiros e Internacionais de alto rendimento. Participarão deste projeto atletas das categorias: Cadete, Juvenil (18 anos), Sub 21, Adulto e Máster” (D.O. 17/06/2014, p.18); e outro repasse na forma de subvenção social, no valor de R\$ 140.350,00, para a realização de dois festivais de Taekwondo e de um projeto social esportivo com o objetivo de atender 300 crianças (D.O. 20/05/2014, p.7).

Nesta mesma estratégia de repasse, outras três entidades foram beneficiadas com tipos diferentes de repasses de recursos: a Associação Esportiva Brasil Olímpica (Dois Termos de Contribuição e três Subvenções), A Associação Norte Noroeste Fluminense de Remo (Um Termo de Contribuição e uma Subvenção) e a ONG Esporte Sem Fronteiras (Uma Subvenção e dois Termos de Contribuição). As demais Associações e entidades listadas na tabela acima receberam recursos com destinação social. No entanto, excetuando-se as subvenções a União Norte Noroeste Fluminense de Taekwondo (300 crianças) e a PRO HAND ESPORTES (300 crianças atendidas) que especificaram no extrato o número de crianças atendidas, as demais parcerias não tornaram público o número de beneficiados contemplados pelas atividades.

Dentre todas as parcerias realizadas pela FME no ano de 2014, destaca-se a subvenção concedida a Associação Esportiva Brasil Olímpica no valor de R\$ 5.416.224,36 milhões que,

visa fundamentalmente à oferta de práticas esportivas orientadas a crianças e adolescentes, agregando-as a atividades transversais de cunho cultural e educativo, concretizando tais vetores de atuação como meios de inclusão social, e desta forma contribuir para o desenvolvimento integral de seus usuários (D.O. 29/07/2014, p.8)

Interessante ressaltar o quão vago são os objetivos delineados no extrato de subvenção firmado com a beneficiada! Não há qualquer menção ao número de beneficiados, local (is) de realização de tais atividades e muito menos um Plano de

Trabalho! Tais obscuridades associadas a repasses questionáveis a clubes profissionais de futebol, além da priorização ao esporte profissional e de competição em detrimento ao esporte comunitário ou de participação, marcam as subvenções, os Termos de Contribuição e os Convênios firmados pela FME entre os anos de 2012 e 2014.

4 Considerações finais

A esfera municipal é o cenário ideal para a implementação de políticas de esporte e lazer que visam ofuscar o quadro social, econômico e político estabelecido. A formação de convênios e parcerias com entidades esportivas profissionais são algumas das estratégias que a gestão municipal utilizam como princípios na formulação de políticas públicas para o esporte e lazer. Princípios que destoam da função social do esporte, que sob a ótica do autor, deveria ser o norteador no planejamento e gestão das políticas de esporte e lazer. Diante do que foi apresentado, algumas questões podem ser elencadas:

- É questionável sob o ponto de vista fiscal e administrativo o repasse de recursos pela FME para clubes de futebol profissional que historicamente não tem projetos sociais consolidados e que sequer, conseguem administrar de forma responsável os seus recursos financeiros;
- Há um processo de transferência de responsabilidades nas políticas formuladas pela FME para entidades, clubes profissionais e ONGs. Tal fato dificulta o processo de fiscalização e coloca em xeque a efetividades das políticas executadas, visto que não há transparência nos convênios, subvenções e contratos firmados entre a FME e as entidades e ONGs designadas para a promoção de eventos e execução de políticas de esporte e lazer. Identificou-se a ausência de Planos de Trabalho no Diário Oficial do Município referente às parcerias firmadas;
- A FME subvencionou entidades desportivas profissionais, descumprindo a Lei Orgânica Municipal;
- O princípio de universalização das políticas de esporte e lazer no município está muito distante de ser concretizado. Em 2012, apenas 1,7% da população foi beneficiada, enquanto em 2013, apenas 1,9% dos cidadãos foram contemplados. O princípio de desmercadorização, apesar de presente na Constituição Federal e na Constituição Municipal, não é disseminado pela FME, visto que o esporte-espetáculo ou o esporte de alto rendimento são as prioridades das políticas executadas, submetendo a concretude dos direitos sociais à lógica do mercado;

Diante deste quadro, para a consolidação de políticas públicas que promovam um desenvolvimento integrado, equitativo e sustentado, o grande desafio é superar as forças retrógradas das elites locais, visto que, historicamente, a estrutura societária regional do município está arraigada no seio de uma oligarquia paroquial, sem uma visão política sistêmica, que propaga para uma massa de súditos falsos discursos desenvolvimentistas, no qual a população apresenta uma passividade e apatia, perpetuando as políticas públicas de cunho populistas assim como a manutenção das oligarquias regionais.

Pressupõe-se a necessidade da gestão municipal de promover políticas públicas que minimizem os problemas sociais, direcionadas para o acesso à educação, aumento da renda familiar e ao acesso ao esporte e lazer como forma de promoção e inclusão social, melhoria da qualidade de vida e formação da cidadania.

Considerando que o esporte e o lazer são instrumentos referenciais na qualidade de vida dos cidadãos, assim como a função social do esporte e do lazer são direitos constitucionais, as políticas de desporto e lazer não estão alinhadas com os princípios e diretrizes dos marcos referenciais apresentados. Neste sentido, as políticas públicas de esporte e lazer, não devem atender aos interesses e demandas da indústria cultural, nem disseminar o lazer propagado pelo setor privado. A implementação de políticas públicas para o esporte o lazer devem garantir uma efetiva promoção do desenvolvimento social e atender os anseios da população local, promovendo a cidadania e o desenvolvimento social através do esporte e do lazer.

Referências

ANDERSEN, Esping Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. Lua Nova, São Paulo , n. 35, 1995 .

BRACHT, Valter. **Sociologia Crítica do Esporte**: uma introdução. 3 ed. Ijuí: Unijui, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. Ministério do Esporte. **Política Nacional de Esporte**. Brasília, DF, 2005b.
Campos dos Goytacazes. Lei Orgânica Municipal. Câmara Municipal, promulgada em 28 de março de 1990.

_____. **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php>

_____. Política Municipal do Esporte e Lazer. Disponível em: <http://www.campos.rj.gov.br>

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal** (ano-base 2011). Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>> Acesso em: 15 de outubro de 2014.

FLUMINENSE, Observatório Socioeconômico da Região Norte. **Radiografando o Orçamento de Campos dos Goytacazes**: Análise do período 2000 a 2004. Disponível em: <<http://portal.iff.edu.br/projetos/observatorio-socioeconomico-da-regiao-norte-fluminense/publicacoes/Boletim11.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário Multicidades 2012**. Disponível em: <<http://www.fnp.org.br/Documentos/DocumentoTipo82.pdf>> Acesso em: 23 de out. de 2014
FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE ESPORTES. CAMPOS DOS GOYTACAZES. Tabelas 03, 04 e 05.

GOUGH, Ian. Economía política del Estado del bienestar. Madri: Blume Ediciones, 1982.
_____. Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Madri: Mino y Dávila, 2003.
IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Esporte 2003**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/municipesportes/index.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2014.

INEP. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>> Acesso em: 20 de novembro de 2014

INFOROYALTIES. Disponível em: <inforoyalties.ucam-campos.br/> Acesso em: 20/12/2014

LINHALES, Meily Assbú. **Jogos da Política, Jogos do Esporte: Subsídios à reflexão sobre políticas públicas para o setor esportivo**. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Esporte e Lazer**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. Cap. 02. p. 31-56.
MARSHALL, T. H. 1978, *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios> Acesso em: 23 de dezembro de 2014.