

## FINANCIAMENTO PÚBLICO E ESPORTE EDUCACIONAL: uma análise do processo orçamentário do programa “Segundo Tempo” (2004-2011)

Suélien Barboza Eiras de Castro<sup>1</sup>  
Jorge Eduardo Scarpin<sup>2</sup>  
Doralice Lange de Souza<sup>3</sup>

---

### RESUMO<sup>4</sup>

O objetivo deste trabalho foi investigar o financiamento do programa “Segundo Tempo” no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária de 2004 a 2011. Este estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva de natureza quantitativa. Os dados foram coletados a partir do portal Siga Brasil e estes se referiam aos recursos provenientes do Orçamento Geral da União por meio da Lei Orçamentária Anual para a função “Desporto e Lazer” e para o programa “Segundo Tempo”. Concluímos que a designação dos recursos públicos no processo de elaboração e execução orçamentária da função “Desporto e Lazer” não priorizou o esporte educacional. Também concluímos que a liberação dos recursos orçamentários do “Segundo Tempo” não ocorreu de maneira fluida e não assegurou a manutenção e ampliação dos atendimentos dos beneficiários, impactando no processo de universalização do esporte educacional.

**Palavras-chave:** Esporte Educacional. Políticas Públicas. Financiamento Governamental.

---

- 1 Doutora em Educação Física. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba/PR, Brasil. Email: [sueleneiras@hotmail.com](mailto:sueleneiras@hotmail.com).
- 2 Doutor em Controladoria e Contabilidade. Professor do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba/PR, Brasil. Email: [jscarpin@gmail.com](mailto:jscarpin@gmail.com).
- 3 Doutora em Educação. Professora do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil. Email: [desouzdo@yahoo.com](mailto:desouzdo@yahoo.com).
- 4 O presente trabalho contou com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por meio de uma bolsa de estudos concedido à primeira autora.



Este texto está publicado sob uma licença Creative Commons  
Atribuição NãoComercial-Compartilhável – CC BY NC AS  
Mais detalhes em: <https://br.creativecommons.org/licencas/>

---

**PUBLIC FUNDING AND EDUCATIONAL SPORT: an analysis of the budget process of the program "Segundo Tempo" (2004-2011)****ABSTRACT**

The aim of this study was to investigate the funding of the program "Segundo Tempo" during the course of the planning processes and budget execution for 2004 to 2011. This research is characterized as a descriptive study of quantitative nature. The data were collected from the portal "Siga Brasil". The data refer to resources from the federal budget through the Annual Budget Law to the function "Sport and Leisure" and to the program "Segundo Tempo". We conclude that the designation of public resources during the course of the planning processes and budget execution of the function "Sport and Leisure" does not prioritize the educational sport. We also conclude that the release of budgetary resources of the "Segundo Tempo" did not happen fluidly and did not ensure the maintenance and expansion of the attendances of beneficiaries, impacting on the process of universalization of educational process.

**Keywords:** Educational Sport. Public Policies. Government Financing.

**EL DEPORTE EDUCATIVO Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA: un análisis de la composición del presupuesto programa "Segundo Tempo" (2004-2011)****RESUMEN**

El objetivo de este estudio fue investigar la financiación del programa "Segundo Tempo" durante el proceso de elaboración y ejecución de los presupuestos de 2004 a 2011. Este estudio se caracteriza como un estudio descriptivo de carácter cuantitativo. Los datos se recogieron desde el portal "Siga Brasil" y éstos se refieren a los fondos del presupuesto federal a través de la Ley de Presupuesto Anual de la función "Deporte y Ocio" y para el programa "Segundo Tempo". Concluimos que la designación de los recursos públicos en el proceso de elaboración y ejecución de la función "Deporte y Ocio" no priorizó el deporte educativo. También llegamos a la conclusión de que la liberación de los recursos del presupuesto de la "Segundo Tempo" no ocurrió de manera fluida y no aseguran el mantenimiento y la expansión de las asistencias de los beneficiarios, que influyen en el proceso de universalización del deporte educativo.

**Palabras clave:** Deporte Educativo. Políticas Públicas. Financiación Gubernamental.

---

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece como dever do Estado brasileiro o fomento de práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um. Ainda de acordo com a legislação brasileira, o fomento esportivo por parte do Estado brasileiro deve observar, dentre outras coisas, a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional e, somente em casos específicos, para o esporte de alto rendimento (BRASIL, 1988).

Os recursos públicos destinados ao fomento do esporte encontram-se normatizados pelo art. 56 da Lei nº. 9.615/1998 (Lei Pelé). De acordo com esta legislação, o fomento ao esporte conta com recursos orçamentários, os quais se referem aos recursos de programas constantes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O fomento esportivo conta também com recursos extraorçamentários, os quais são provenientes de fundos desportivos, concursos de prognósticos, doações, patrocínios e legados, incentivos fiscais previstos em lei, e outras fontes (BRASIL, 1998). Em ambos os casos, recursos orçamentários e extraorçamentários, a legislação brasileira designa a promoção prioritária do esporte educacional (BRASIL, 1988; 1998).

Ainda que o esporte educacional tenha prioridade na destinação dos recursos públicos, diversos estudos sobre o financiamento de políticas federais para o esporte e lazer têm indicado que a distribuição dos recursos públicos vem tomando o esporte de rendimento como dimensão privilegiada pelo Poder Público (ALMEIDA *et al.*, 2012; ALMEIDA; MARCHI JUNIOR, 2010; BUENO, 2008; CASTRO *et al.*, 2015; VERONEZ, 2005). Tendo em vistas estas assertivas, o presente trabalho teve como foco de análise o financiamento de uma política pública para o esporte educacional.

Na esfera pública federal, dentre as diferentes ações governamentais voltadas para a promoção do esporte educacional, destacamos o programa “Segundo Tempo”. Proposto em 2003, a partir da elaboração do plano plurianual (PPA)5 “Brasil de Todos: participação e inclusão (2004-2007)”, o programa “Segundo Tempo” surgiu com o propósito substituir o programa governamental “Esporte na Escola”. Destinado a estudantes do ensino fundamental, médio e superior, o “Segundo Tempo” tinha por objetivo democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior (BRASIL, 2003).

Vinculado ao Ministério do Esporte (ME) e mais especificamente à Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE), o “Segundo Tempo” foi apontado como a iniciativa mais importante deste órgão (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006; ATHAYDE, 2009; STAREPRAVO, 2011; STAREPRAVO; MARCHI JÚNIOR, 2013). O programa foi indicado ainda como aquele que totalizava a maior previsão orçamentária proposta pelos planos de governo no período de 2004 a 2011 (CASTRO, 2016).

Considerando-se o dever do Estado brasileiro no fomento ao esporte e a destinação de recursos para a promoção prioritária do esporte educacional, o presente estudo teve

---

5 O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento do setor público que estabelece para um período de quatro anos as diretrizes, objetivos e metas da administração pública de forma regionalizada (BRASIL, 1988).

por objetivo investigar o financiamento orçamentário do programa “Segundo Tempo” no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011. Mais especificamente, este estudo teve por objetivo: (1) investigar o montante de recursos destinados ao “Segundo Tempo” e sua respectiva representatividade no orçamento do ME no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011; e (2) mapear a distribuição dos recursos orçamentários entre as ações propostas pelo “Segundo Tempo” no decorrer dos processos de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011. Sendo assim, mais do que atestar ou não a promoção prioritária do esporte educacional nas políticas implementadas pelo ME no decorrer do ciclo orçamentário brasileiro, o presente estudo visa investigar a composição orçamentária do programa com o intuito de apreender quais ações foram priorizadas no escopo desta política para o esporte educacional durante o período analisado.

Entendemos que o direcionamento de recursos orçamentários se constitui enquanto um importante elemento para a consecução do “Segundo Tempo” e de qualquer outra ação governamental, pois é através do financiamento que o Estado pode intervir de maneira direta na sociedade (BOTELHO, 2001). Este direcionamento decorre de escolhas, preferências e decisões tomadas pelos agentes do âmbito político (*politics*) ao longo do sistema político (*polity*). Tal como os demais fatores que resultam em uma política (*policy*), a distribuição dos recursos orçamentários se apresenta enquanto um importante elemento empírico para a análise uma vez que este, conforme destaca Salvador (2012), nos revela as prioridades dos governos em relação às políticas públicas num determinado contexto histórico.

Ainda que as análises sobre o financiamento das políticas públicas sejam ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para pesquisas acadêmicas, estas são escassas no âmbito acadêmico esportivo (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVADOR, 2015). No caso específico do programa “Segundo Tempo”, não encontramos nenhum trabalho que tenha se proposto a investigar a sua composição orçamentária, bem como a evolução do seu financiamento no decorrer do ciclo orçamentário brasileiro. Esta pesquisa, portanto, visa contribuir para com a ainda escassa produção científica sobre o financiamento do esporte e do lazer no país. Ela visa também preencher a lacuna referente à inexistência de produção científica sobre a composição orçamentária das políticas federais para o esporte educacional no decorrer do processo orçamentário brasileiro. A análise aqui proposta poderá servir como base para futuras análises e discussões sobre o financiamento do esporte e lazer e sobre a gestão das políticas públicas de esporte e lazer no Brasil.

## MATERIAL E MÉTODOS

Este estudo se caracteriza como uma pesquisa descritiva de natureza quantitativa, que teve como propósito investigar o financiamento orçamentário do programa “Segundo Tempo” nas suas etapas de elaboração e execução orçamentária dos anos de 2004 a 2011.

Ao referirmo-nos ao financiamento “orçamentário”, estamos nos reportando aos recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU) por meio da Lei Orçamentária

Anual (LOA) para o “Segundo Tempo”. Mais especificamente, investigamos os recursos orçamentários do “Segundo Tempo” que eram provenientes da função “Desporto e Lazer”, os quais tinham como unidade orçamentária o ME.

Ao referirmo-nos às etapas de elaboração e execução orçamentária, focamos nas dotações orçamentárias do “Segundo Tempo” nas seguintes fases do processo orçamentário: (1) Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), relativo a proposta elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Poder Legislativo; (2) Lei Orçamentária Anual (LOA), referente a proposta orçamentária sancionada como lei que sumariza o total das dotações presentes no PLOA, as alterações propostas pelos parlamentares e o veto ou não do Poder Executivo; (3) Recursos Autorizados, relativo ao total de créditos orçamentários autorizados pela LOA acrescido e/ou deduzido dos créditos adicionais e/ou bloqueios durante o exercício financeiro; e (4) Recursos liquidados, relativo ao total de recursos que passaram pelo processo de empenho e verificação do direito adquirido pelo credor.

A opção pelos anos de 2004 a 2011 se deu pela possibilidade de analisarmos o planejamento e a execução orçamentária do “Segundo Tempo” em dois planos plurianuais (PPA) por completo: “Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007) e “Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade” (2008-2011). Vale observar que, a partir de 2008, com a implementação do PPA 2008-2011, o programa passou-se a denominar “Vivência e Iniciação Esportiva Educacional – Segundo Tempo”. Para fins deste trabalho, optamos por padronizar a denominação do programa em “Segundo Tempo”.

Não incluímos no escopo deste trabalho os dados referentes ao PPA “Mais Brasil” (2012-2015) porque estes ainda não estavam disponibilizados integralmente durante a nossa coleta de dados. Vale observar que, diferentemente das assertivas de que os orçamentos do “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade” tenham sido zerados em 2012 (ATHAYDE, 2014), em decorrência do novo plano de governo e de uma reconfiguração na estrutura política e administrativa do ME<sup>6</sup>, o planejamento e a execução orçamentária das ações dos programas “Segundo Tempo” e “Esporte e Lazer da Cidade” foram integrados. Deste modo, a partir de 2012, não foi mais possível especificar o financiamento entre os diferentes programas.

Os dados foram coletados do portal Siga Brasil – Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas<sup>7</sup>. Neste portal, salvamos os dados orçamentários em “.xls” e em seguida os organizamos em tabelas de acordo com os objetivos desta pesquisa. A coleta de dados e a organização dos mesmos ocorreu em duas etapas. Na primeira, coletamos e organizamos os dados orçamentários da função “Desporto e Lazer” a fim de mapear a distribuição destes recursos entre os diferentes programas que integravam a área. Na

6 Em 21 de julho de 2011, por meio do Decreto no. 7.529, foi aprovada uma nova estrutura regimental do ME. Até este decreto, o ME estruturava-se em quatro secretarias: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEE) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL). Com a nova estrutura regimental, a SNEE e a SNDEL foram integradas e formaram a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS). Além disso, uma nova secretaria foi criada: Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

7 <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

segunda etapa, coletamos e organizamos os dados orçamentários do “Segundo Tempo” a fim de investigar a distribuição destes recursos entre as diferentes ações que integravam o programa. Para fins de análise da composição orçamentária do “Segundo Tempo”, optamos por agrupar as ações propostas pelo mesmo em cinco eixos temáticos: (1) Gestão, o qual envolveu as ações “Gestão e administração do programa” e “Publicidade de utilidade pública”; (2) Ciência, o qual abrangeu a ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”; (3) Infraestrutura, o qual abarcou a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”; (4) Atividades, o qual se referiu às ações “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais”; e (5) Eventos, o qual se reportou às ações “Promoção de eventos de esporte educacional” e “Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais”.

Para o auxílio da análise quantitativa descritiva, utilizamos o programa *Microsoft Office Excel* (versão 2007) e o programa de análise estatística *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) (versão 22).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de elaboração da proposta orçamentária do “Segundo Tempo” e de todos os demais programas governamentais da esfera federal tem início no Poder Executivo, mais especificamente na Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Baseada nas informações das leis orçamentárias dos anos anteriores, a SOF faz uma estimativa das receitas e despesas de cada ministério e envia limites orçamentários a cada órgão setorial a fim de que estes estabeleçam a programação orçamentária dos programas e ações de suas unidades orçamentárias. As propostas dos ministérios são reunidas pela SOF em uma única proposta em formato de projeto de lei, o PLOA.

No caso específico do ME, no decorrer dos anos de 2004 a 2011, o PLOA elaborado pelo Poder Executivo atendeu, além do “Segundo Tempo”, outros nove programas governamentais, dos quais seis eram finalísticos (“Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, “Esporte e Lazer da Cidade”, “Inclusão Social pelo Esporte”, “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, “Rumo ao Pan 2007” e “Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural”); um era de gestão de políticas públicas (“Gestão das Políticas de Esporte e de Lazer”); um era de apoio administrativo (“Apoio Administrativo”), e um era de operações especiais (“Operações especiais: outros encargos sociais”).

Em quatro (2004, 2008, 2009 e 2010) dos oito anos analisados, a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo para a função “Desporto e Lazer” priorizou o programa “Segundo Tempo”. Nos demais anos, a prioridade orçamentária foi designada aos programas de rendimento. Este direcionamento teve como propósito atender a realização de grandes eventos esportivos no país. Em 2005, 2006 e 2007, em decorrência da realização dos Jogos Pan e Parapan-americanos no Rio de Janeiro em 2007, o programa

“Rumo ao Pan 2007” contou com predominância orçamentária na área. Já em 2011, em consequência dos expressivos investimentos para a Copa do Mundo de Futebol da FIFA em 2014 e para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, a predominância orçamentária foi designada ao programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”.

**Tabela 1** – Dotações do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2004 a 2011 (Valores em R\$ milhões)

Ano	R\$ PLOA “Segundo Tempo”	R\$ PLOA Função “Desporto e Lazer”	% PLOA “Segundo Tempo” x Função “Desporto e Lazer”
2004	30,05	130,80	23,0%
2005	39,29	170,59	23,0%
2006	37,24	386,59	9,6%
2007	77,40	447,25	17,3%
2008	136,98	284,21	48,2%
2009	229,77	384,65	59,7%
2010	215,60	406,20	53,1%
2011	223,58	1.285,36	17,4%
<b>Total</b>	<b>989,91</b>	<b>3.495,65</b>	<b>28,3%</b>

O direcionamento de recursos na função “Desporto e Lazer” para grandes eventos esportivos não esteve diretamente relacionado a cortes no “Segundo Tempo”. Tanto em 2007 quanto em 2011 quando os programas “Rumo ao Pan 2007” e “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” tiveram, respectivamente, um maior aporte de recursos no PLOA devido aos grandes eventos esportivos, o “Segundo Tempo” não contou com restrição orçamentária no PLOA elaborado pelo Poder Executivo.

As oscilações orçamentárias do PLOA do “Segundo Tempo” nos anos de 2006 e 2010 também não estiveram relacionadas diretamente com cortes efetuados no orçamento da função “Desporto e Lazer”. Em 2006, por exemplo, o PLOA da função “Desporto e Lazer” teve um acréscimo de R\$ 215,9 milhões quando comparado com o PLOA de 2005. Apesar do acréscimo, tanto o “Segundo Tempo” quanto o programa “Esporte e Lazer da Cidade” contaram com decréscimos. Caso semelhante ocorreu em 2010. Enquanto que o PLOA de 2010 para a função “Desporto e Lazer” totalizou um acréscimo de R\$ 21,5 milhões quando comparado com o PLOA antecessor, os programas “Segundo Tempo” e “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas” contaram com decréscimos. Portanto, a inexistência de uma tendência de crescimento constante no PLOA do “Segundo Tempo” esteve mais relacionado a uma opção por parte do Poder Executivo na distribuição dos recursos no interior do setor esportivo do que relacionado aos cortes na área ou à realização de grandes eventos esportivos.

Apesar das oscilações orçamentárias, a partir do PPA 2008-2011, os valores do “Segundo Tempo” cresceram significativamente. O montante do PLOA no PPA 2008-2011

foi 338% maior que o montante do PLOA do PPA 2004-2007, e o valor proposto para o programa em 2011 foi 644% maior que o de 2004. O crescimento expressivo dos valores propostos para o “Segundo Tempo” indicam que o mesmo experimentou, ao final do período, um crescimento real no montante designado ao mesmo. Isto porque, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de inflação medida pelo IPCA<sup>8</sup> no período de 2004 a 2011 foi de 41,88% (IBGE, 2016).

Ao final do período, o programa contou com o segundo maior volume de recursos dentre os demais programas da função “Desporto e Lazer”, ficando abaixo apenas do PLOA do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. O “Segundo Tempo” totalizou R\$ 989,9 milhões, o que correspondia a 28,3% do PLOA para a área.

Dentre as ações que integraram o programa, o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais teve prioridade orçamentária no decorrer de todas as propostas elaboradas pelo Poder Executivo. No somatório do período, estas ações totalizaram R\$ 897,9 milhões, aproximadamente 90,7% dos recursos destinados ao programa. Na sequência, foram privilegiadas as ações voltadas aos eventos (R\$ 35,5 milhões - 3,6%), gestão (R\$ 34,8 milhões - 3,5%), infraestrutura (R\$ 21,4 milhões- 2,2%) e ciência (R\$ 150 mil - 0,02%).

**Tabela 2** – Dotações do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do programa “segundo tempo” de 2004 a 2011 de acordo com as ações propostas (Valores em R\$ milhões)

Ação	PLOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Atividades	R\$	17,29	28,13	32,44	72,24	130,88	217,07	198,89	201,02	897,95
	%	57,5	71,6	87,1	93,3	95,5	94,5	92,2	89,9	90,7
Eventos	R\$	2,45	2,50	2,50	2,50	3,50	4,70	9,00	8,39	35,54
	%	8,2	6,4	6,7	3,2	2,6	2,0	4,2	3,8	3,6
Gestão	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	7,50	7,21	13,18	34,80
	%	1,0	3,3	3,5	1,9	1,8	3,3	3,3	5,9	3,5
Infra-estrutura	R\$	9,90	7,32	1,00	1,16	0,10	0,50	0,50	1,00	21,48
	%	32,9	18,6	2,7	1,5	0,1	0,2	0,2	0,4	2,2
Ciência	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,3	0,1	-	-	-	-	-	-	0,0
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>30,05</b>	<b>39,29</b>	<b>37,24</b>	<b>77,40</b>	<b>136,98</b>	<b>229,77</b>	<b>215,60</b>	<b>223,58</b>	<b>989,91</b>

8 Considerado o índice oficial de inflação do país, o IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo -, é medido mensalmente pelo IBGE e o mesmo abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 40 salários-mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões (IBGE, 2016).

O expressivo volume de recursos designados à ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” no “Segundo Tempo” está relacionado ao fato de que esta ação se configura como uma ação “guarda-chuva” do programa. De acordo com Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009, p. 16-17), esta ação se desdobra em várias outras, tais como “capacitação de recursos humanos, aquisição e distribuição de material didático-esportivo, concessão de bolsas a monitores/estagiários, distribuição de reforço alimentar às crianças e adolescentes, transporte”. Ao abranger uma série de outras ações relacionadas ao funcionamento dos núcleos do programa, a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” favorece o trabalho da gerência do programa, uma vez que confere maior flexibilidade na gestão e alocação dos recursos orçamentários pela mesma (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009).

O caráter “guarda-chuva” da ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” também poderia ser uma das razões para a não continuidade de dotações orçamentárias para ações relacionadas com a ciência a partir de 2006. Diferentemente do ocorrido nos programas para o esporte de participação – “Esporte e Lazer da Cidade” -, e para o esporte de rendimento – “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, os quais contaram no decorrer de todo o período analisado com ações voltadas para a ciência, no “Segundo Tempo”, a ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional” somente constou na proposta elaborada pelo Poder Executivo em 2004 e 2005.

A estratégia do “Segundo Tempo” em privilegiar as ações relacionadas às atividades esportivas foi divergente da estratégia do “Esporte e Lazer da Cidade”, cujo orçamento priorizou ações voltadas para infraestrutura (CASTELAN, 2011; CASTRO, 2016). No “Segundo Tempo”, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” decresceu significativamente, em volume e em representatividade, a partir de 2006. Enquanto que em 2004 e 2005 esta ação totalizou, respectivamente, 32,9% e 18,6% do orçamento, a partir de 2006 o montante designado a esta ação não superou 3% dos recursos do programa no PLOA. O baixo volume direcionado à implantação de infraestrutura esportiva pode estar relacionado ao fato de que a disponibilização do espaço esportivo por parte dos parceiros conveniados é uma das prerrogativas deste programa. De acordo com Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), para viabilizar o convênio, o ME exige dos parceiros, dentre outras coisas, espaços físicos adequados e pré-existentes.

Após o processo de elaboração do PLOA pelo Poder Executivo, a proposta orçamentária é encaminhada ao Poder Legislativo para a sua apreciação. No Legislativo, o PLOA é encaminhado para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), e os parlamentares, por meio de emendas, podem propor alterações à programação proposta pelo Executivo. Estas emendas podem ser individuais, de bancada, de comissão e da relatoria e podem ser proposições de alterações textuais ou de despesas. No caso das despesas, estas podem ser de apropriação, remanejamento ou cancelamento de determinados itens (rubricas). Após as alterações, o PLOA segue para o plenário do Congresso Nacional onde é votado até o dia 22 de dezembro. Após a sua aprovação, o PLOA retorna ao Poder Executivo para ser sancionado com ou sem vetos pelo chefe do Poder Executivo como Lei Orçamentária Anual (LOA).

No decorrer de todos os anos do período analisado, os parlamentares promoveram alterações à programação do “Segundo Tempo” proposta pelo Poder Executivo. Mais especificamente, em todos os anos do período o “Segundo Tempo” contou com incrementos nas suas dotações, passando de um somatório de R\$ 989 milhões para R\$ 1,4 bilhões de recursos na LOA.

**Tabela 3** – Dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2004 a 2011 (Valores em R\$ milhões)

Ano	R\$ LOA “Segundo Tempo”	R\$ LOA Função “Desporto e Lazer”	% LOA “Segundo Tempo” x Função “Desporto e Lazer”	% Variação PLOA x LOA “Segundo Tempo”
2004	44,14	357,89	12,3%	+46,9%
2005	115,29	631,35	18,3%	+193,4%
2006	139,34	885,98	15,7%	+274,1%
2007	129,62	923,12	14,0%	+67,5%
2008	174,92	1.138,89	15,4%	+27,7%
2009	313,86	1.397,68	22,5%	+36,6%
2010	236,07	1.517,03	15,6%	+9,5%
2011	255,85	2.405,01	10,6%	+14,4%
<b>Total</b>	<b>1.409,09</b>	<b>9.256,95</b>	<b>15,2%</b>	<b>+42,3%</b>

A proposição de incrementos ao PLOA pelos parlamentares não ocorreu de maneira equitativa no decorrer dos anos e nas ações que integravam o programa. Em 2006, por exemplo, o Poder Legislativo propôs um incremento de R\$ 102 milhões de recursos ao programa, o que correspondeu a uma variação de +274,1% do PLOA. Em 2010, os incrementos ao PLOA no programa totalizaram R\$ 20,4 milhões, o que correspondia a um acréscimo de apenas 9,5% do PLOA.

Apesar do incremento proposto, o programa, que no PLOA contava com uma predominância orçamentária em 2004, 2008, 2009 e 2010, passou a não ter prioridade orçamentária em nenhum dos anos do período. Na LOA, em decorrência dos expressivos acréscimos efetuado pelos parlamentares nas ações de infraestrutura esportiva do programa “Esporte e Lazer da Cidade”, a destinação de recursos públicos atendeu a promoção prioritária do referido programa em todos os anos do período analisado.

Grande parte dos recursos alocados pelos parlamentares no “Segundo Tempo” foi destinada às ações de infraestrutura esportiva. Dos R\$ 419,1 milhões de incrementos efetuados ao programa nesta etapa, a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” totalizou R\$ 265 milhões. Esta ação passou de R\$ 21,4 milhões no PLOA para R\$ 286,5 milhões na LOA, o que correspondeu a um crescimento de 1.234,1% da previsão inicial. Apesar do expressivo incremento efetuado nas ações de infraestrutura, no somatório do período, e semelhante ao que foi indicado pelo PLOA, as

ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos no programa (R\$ 1,05 bilhões - 74,7%). Na sequência, o financiamento privilegiou as ações voltadas para infraestrutura (R\$ 286,5 milhões - 20,3%), seguido de eventos (R\$ 39,9 milhões - 2,8%), gestão (R\$ 29,2 milhões - 2,1%) e ciência (R\$ 150 mil - 0,01%).

**Tabela 4** – Dotações da Lei Orçamentária Anual do programa “segundo tempo” de 2004 a 2011 de acordo com as ações propostas (Valores em R\$ milhões)

Ação	LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Atividades	R\$	31,05	62,51	103,38	112,86	107,14	219,01	201,42	215,89	1053,25
	%	70,3	54,2	74,2	87,1	61,2	69,8	85,3	84,4	74,7
Infraestrutura	R\$	9,93	48,82	32,21	12,76	61,78	88,75	18,59	13,65	286,50
	%	22,5	42,4	23,1	9,8	35,3	28,3	7,9	5,3	20,3
Eventos	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	3,50	3,60	9,45	13,14	39,99
	%	6,2	2,3	1,8	1,9	2,0	1,1	4,0	5,1	2,8
Gestão	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	2,50	6,61	13,18	29,20
	%	0,7	1,1	0,9	1,2	1,4	0,8	2,8	5,2	2,1
Ciência	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,2	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>44,14</b>	<b>115,29</b>	<b>139,34</b>	<b>129,62</b>	<b>174,92</b>	<b>313,86</b>	<b>236,07</b>	<b>255,85</b>	<b>1.409,09</b>

Com exceção das ações “Gestão e administração do programa” e “Publicidade de utilidade pública”, todas as demais ações previstas pelo programa apresentaram oscilações orçamentárias. Além de indicarem falta de continuidade na implementação das ações do programa, estas oscilações apontam para uma desvinculação entre os dois principais conjuntos de ações do “Segundo Tempo”: “Atividades” e “Infraestrutura”. Apesar destes conjuntos terem totalizado ao final do período 95,1% dos recursos do programa na LOA, e um montante acima de 92% em todos os anos do período, podemos inferir que os investimentos em ambos os conjuntos não estavam estritamente relacionados entre si. Em 2006, por exemplo, a infraestrutura totalizou R\$ 32,2 milhões e o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais somou R\$ 103,3 milhões de recursos na LOA. No ano seguinte, os investimentos em infraestrutura decresceram para R\$ 12,7 milhões e os investimentos em atividades esportivas educacionais cresceram para R\$ 112,8 milhões. Já em 2008, o conjunto de infraestrutura cresceu para R\$ 61,7 milhões e o conjunto de atividades esportivas educacionais decresceu para R\$ 107,1 milhões na LOA.

A apreensão de que o desenvolvimento de atividades esportivas e a implantação de infraestrutura esportiva do programa não estavam diretamente vinculadas entre si é reforçada por outras pesquisas avaliativas do “Segundo Tempo”. De acordo com o

Tribunal de Contas da União (TCU), apesar do “Segundo Tempo” incentivar o aproveitamento das instalações locais, especialmente das escolas, para o desenvolvimento de atividades esportivas, o mesmo conta com uma ação específica para a implantação de infraestrutura. Esta ação, contudo, foi “executada a partir de emendas parlamentares, não havendo vinculação com as necessidades dos núcleos do Segundo Tempo” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p. 50). Um dos resultados desta desvinculação foi que, de acordo com o TCU, diversos núcleos do programa foram desenvolvidos em espaços com infraestrutura física precária, inclusive no próprio ambiente escolar (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006).

A desvinculação entre o funcionamento de núcleos e a implantação de infraestrutura esportiva, bem como a insuficiência de espaços esportivos também foi relatada por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009). Segundo os autores, a deficiência de espaços esportivos adequados para a viabilização de núcleos do programa aponta para a necessidade de investimentos que possibilitem a construção de núcleos a partir da ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”. Ainda de acordo com os autores, por ser esta ação financiada a partir de emendas parlamentares e o seu controle não estar sobre a gerência do programa, a execução desta ação pode ser questionada, uma vez que a mesma não está necessariamente orientada para a implantação dos núcleos do “Segundo Tempo” (FERREIRA, CASSIOLATO, GONZALEZ, 2009).

Apesar dos incrementos efetuados pelos parlamentares terem alterado a proporção de investimentos proposta inicialmente pelo Poder Executivo para o “Segundo Tempo”, a programação orçamentária foi sancionada na íntegra e sem vetos pelo Poder Executivo. De acordo com Castro (2016), a anuência do Poder Executivo frente às alterações propostas pelo Poder Legislativo pode estar relacionada a dois fatores. O primeiro deles é que a alocação de recursos por parte dos parlamentares se comporta de maneira complementar e não contrária ao PLOA do Poder Executivo (CASTRO, 2016). Esta compreensão pode ser reforçada ao verificarmos declarações do próprio ME. Segundo o “Manual de Emendas”<sup>9</sup> do PLOA de 2005, o Ministro do Esporte afirmou que um dos objetivos principais do ME em 2005 seria o de, “dotar as escolas públicas de infraestrutura necessária à prática desportiva, e que emendas que tenham esse objetivo receberão tratamento prioritário” (CONGRESSO NACIONAL, 2004, p. 87). O ME também declarou que, com o intuito de ampliar o orçamento do “Segundo Tempo”, o mesmo buscava se articular com parlamentares a fim de que estes viabilizassem a aprovação de emendas individuais e de bancadas para o programa (BRASIL, 2009e).

O outro fator citado por Castro (2016) para a convivência do Poder Executivo frente às alterações do Poder Legislativo está relacionado ao caráter autorizativo do orçamento

9 O “Manual de Emendas” é um dos documentos formulados na etapa do PLOA para auxiliar os parlamentares no processo de apreciação da proposta orçamentária. Para além de instruções quanto às normas do processo e quanto ao uso do sistema informatizado, este documento apresenta, “exemplos de emendas, orientações e recomendações específicas de cada área temática ou unidade orçamentária” (CONGRESSO NACIONAL, 2006, p. 3). Ele também indica quais as ações com maior incidência de emendas em cada área, bem como os custos médios das ações a fim de facilitar a previsão orçamentária por parte dos parlamentares.

público brasileiro e a discricionariedade deste Poder na execução das despesas. De acordo com a autora, além de não ter obrigatoriedade na execução programação prevista, o Poder Executivo pode efetuar ajustes na proposta sancionada como lei por meio de créditos adicionais e/ou cortes orçamentários (CASTRO, 2016). Tanto a promoção de ajustes quanto a não execução de parte da programação prevista foram verificados no processo de execução da LOA do “Segundo Tempo”.

No decorrer do processo de execução orçamentária, o Poder Executivo propôs à LOA do “Segundo Tempo” um acréscimo de R\$ 105,5 milhões (+ 7,5%). O programa, que na LOA somava R\$ 1,4 bilhões, passou a totalizar R\$ 1,5 bilhões de recursos autorizados no somatório do período, o que correspondia a 13,4% dos recursos da função “Desporto e Lazer”.

Apesar do incremento, o Poder Executivo efetuou cortes orçamentários à LOA do programa nos anos de 2006, 2009, 2010 e 2011, e em 2007, este não promoveu nenhuma alteração no volume de recursos designados ao programa pela LOA. O programa, que na LOA totalizava o segundo maior volume de recursos, no processo de autorização de recursos passou a totalizar o terceiro maior volume de recursos autorizados. Esta modificação foi em decorrência do grande volume de créditos adicionais efetuados à LOA do “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”, que, nesta fase do ciclo orçamentário, passou a somar o segundo maior volume de recursos. Vale lembrar que o “Segundo Tempo” era apontado como o principal programa da pasta ministerial pelo PPA e tinha predominância de recursos no PLOA de 2004, 2005, 2008, 2009 e 2010. Todavia, tanto na LOA, quanto no montante de recursos autorizados, o mesmo não figurou como prioritário em nenhum dos anos.

**Tabela 6** – Dotações autorizadas de 2004 a 2011 (Valores em R\$ milhões)

Ano	R\$ Autorizado “Segundo Tempo”	R\$ Autorizado Função “Desporto e Lazer”	% Autorizado “Segundo Tempo” x Função “Desporto e Lazer”	% Variação LOA x Autorizado “Segundo Tempo”
2004	50,82	383,72	13,2%	+ 15,1%
2005	159,09	685,11	23,2%	+ 38,0%
2006	136,84	1.019,00	13,4%	-1,8%
2007	129,62	1.575,56	8,2%	0,0%
2008	296,47	1.392,80	21,3%	+ 69,5%
2009	266,93	1.463,98	18,2%	-15,0%
2010	228,98	2.077,49	11,0%	-3,0%
2011	245,92	2.715,91	9,1%	-3,9%
<b>Total</b>	<b>1.514,67</b>	<b>11.313,56</b>	<b>13,4%</b>	<b>+ 7,5%</b>

O “Segundo Tempo”, juntamente com o “Esporte e Lazer da Cidade”, “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” e “Gestão das políticas de Esporte e Lazer” foram os programas que sofreram cortes orçamentários no processo de autorização dos recursos. Estes

cancelamentos orçamentários não tratavam de cortes que foram efetuados à função “Desporto e Lazer”, uma vez que, no período analisado, a área não totalizou nenhum corte no processo de autorização dos recursos. Eles tratavam de cortes específicos à programação financeira do “Segundo Tempo” e demais programas para a viabilização de créditos para outras finalidades e/ou para a adequação da programação prevista. No caso do “Segundo Tempo”, os cancelamentos de 2006, 2009, 2010 e 2011 totalizaram um corte de R\$ 66,4 milhões de recursos da LOA. Estes cortes contrariam a noção de priorização do “Segundo Tempo” na função “Desporto e Lazer” indicada pelos discursos governamentais e pela programação orçamentária inicialmente prevista na área.

Com exceção da ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, as alterações propostas pelo Poder Executivo nesta etapa do ciclo orçamentário atingiram todas as ações do “Segundo Tempo”, e de forma mais significativa, duas ações do programa: “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” e “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”. A primeira concentrou o maior volume de incrementos (R\$ 127,1 milhões), e a última totalizou o maior volume de cortes orçamentários no programa (R\$ 26,1 milhões). Estas alterações reforçam o entendimento do Poder Executivo em privilegiar no “Segundo Tempo” o financiamento dos núcleos e não a implantação de infraestrutura esportiva, tal como proposto inicialmente por este Poder no PLOA.

Vale destacar que não houve um padrão nas alterações propostas pelo Poder Executivo no processo de autorização de recursos. Ou seja, no decorrer dos anos, nenhuma ação concentrou somente proposições de acréscimos ou decréscimos. Por exemplo, a ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional”, que somou o maior acréscimo no período, totalizou cancelamentos em 2006 (-1,9%), 2009 (-12%), 2010 (-4,1%), e 2011 (-4,6%).

Ao final do período, e semelhante ao que foi indicado pelo PLOA e LOA, as ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais totalizaram o maior volume de recursos no programa: R\$ 1,1 bilhões (77,9%). Na sequência, foram contempladas as ações de infraestrutura (R\$ 260,3 milhões – 17,2%), eventos (R\$ 42,9 milhões - 2,8%), gestão (R\$ 31,8 milhões - 2,1%) e ciência (R\$ 150 mil - 0,01%).

A partir da autorização dos recursos, o ciclo orçamentário seguiu com o empenho e liquidação dos mesmos. Conforme citado anteriormente, o Poder Executivo não executou a programação prevista para o “Segundo Tempo” na sua totalidade. Dos R\$ 1,5 bilhões de recursos autorizados, R\$ 1,2 bilhões foram liquidados. Ou seja, 79,8% dos recursos autorizados foram executados pelo poder público.

O volume de recursos liquidados no programa “Segundo Tempo” correspondeu a 17,3% do total que foi liquidado na função “Desporto e Lazer”, e ao segundo maior volume de recursos liquidados entre os programas governamentais desta função. Assim como na LOA e no montante de recursos autorizados, o “Segundo Tempo” não figurou como programa prioritário em nenhum dos anos. No decorrer de todos os anos do período analisado, o “Esporte e Lazer da Cidade” totalizou o maior volume de recursos liquidados na função “Desporto e Lazer”.

**Tabela 7** – Dotações autorizadas do programa “segundo tempo” de 2004 a 2011 de acordo com as ações propostas (Valores em R\$ milhões)

Ação	Autorizado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Atividades	R\$	37,73	107,01	101,38	112,86	228,66	192,51	193,26	205,95	1179,36
	%	74,2	67,3	74,1	87,1	77,1	72,1	84,4	83,7	77,9
Infraestrutura	R\$	9,93	48,12	31,71	12,76	61,81	63,75	18,59	13,65	260,33
	%	19,5	30,3	23,2	9,8	20,8	23,9	8,1	5,6	17,2
Eventos	R\$	2,75	2,60	2,45	2,50	3,50	5,67	10,36	13,14	42,97
	%	5,4	1,6	1,8	1,9	1,2	2,1	4,5	5,3	2,8
Gestão	R\$	0,31	1,30	1,30	1,50	2,50	5,00	6,77	13,18	31,86
	%	0,6	0,8	1,0	1,2	0,8	1,9	3,0	5,4	2,1
Ciência	R\$	0,10	0,05	-	-	-	-	-	-	0,15
	%	0,2	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>50,82</b>	<b>159,09</b>	<b>136,84</b>	<b>129,62</b>	<b>296,47</b>	<b>266,93</b>	<b>228,98</b>	<b>245,92</b>	<b>1514,67</b>

**Tabela 8** – Dotações liquidadas de 2004 a 2011 (Valores em R\$ milhões)

Ano	R\$ Liquidado “Segundo Tempo”	R\$ Liquidado Função “Desporto e Lazer”	% Liquidado “Segundo Tempo” x Função “Desporto e Lazer”	% Liquidação “Segundo Tempo”
2004	46,14	271,42	17,0%	90,8%
2005	123,97	423,07	29,3%	77,9%
2006	128,21	737,74	17,4%	93,7%
2007	122,86	1.414,74	8,7%	94,8%
2008	190,79	963,81	19,8%	64,4%
2009	205,97	982,22	21,0%	77,2%
2010	175,35	1.036,28	16,9%	76,6%
2011	215,18	1.152,80	18,7%	87,5%
<b>Total</b>	<b>1.208,48</b>	<b>6.982,08</b>	<b>17,3%</b>	<b>79,8%</b>

Além de não contar com predominância orçamentária, o “Segundo Tempo” também não foi priorizado no processo de execução orçamentária. Isto porque, o percentual de liquidação do “Segundo Tempo” foi o terceiro maior entre os programas da função “Desporto e Lazer” e, entre os programas finalísticos, ficou abaixo do percentual do “Rumo ao Pan 2007”. Este percentual variou entre 94,8% (2007) e 76,6% (2010), e, assim como na função “Desporto e Lazer”, a média de liquidação decresceu entre os planos governamentais.

No PPA 2004-2007, o “Segundo Tempo” liquidou 88,4% dos recursos autorizados, e no PPA 2008-2011 este percentual passou para 75,8%.

Exceto pela ação, “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, todas as demais ações previstas do “Segundo Tempo” totalizaram uma média acima de 65% de liquidação dos recursos autorizados. A ação “Concessão de prêmios sobre o esporte educacional”, que contou com recursos autorizados em 2004 e 2005, não liquidou nenhum recurso previsto. Sendo assim, o conjunto de ações “Ciência” não executou nenhum recurso no período analisado. Indagamos se ações relacionadas à ciência e à tecnologia foram contempladas de alguma outra forma no programa.

Apesar de totalizar um percentual de liquidação superior a 65%, exceto pela ação “Gestão e administração do programa”, todas as demais ações oscilaram no decorrer dos anos quanto ao seu percentual de liquidação. Ou seja, não houve a priorização única de um conjunto de ações no decorrer do processo de execução orçamentária. A ação “Publicidade de utilidade pública”, por exemplo, totalizou 100% dos recursos autorizados em 2004, 2008, 2009, 2010 e 2011, e 99,4% em 2005, mas em 2006 e 2007 não executou nenhum recurso autorizado.

As oscilações no percentual de liquidação também se fizeram presentes nas duas principais ações do programa. A ação “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” oscilou entre 99,4% (2007) e 55,2% (2008). Já a ação “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional” variou entre 97,2% (2004) e 55,9% (2010).

No que se refere ao volume, semelhante ao que foi indicado pelo PLOA e LOA e recursos autorizados, as ações voltadas para o desenvolvimento de atividades esportivas educacionais contaram com prioridade orçamentária no decorrer de todo o período analisado, totalizando o maior montante de recursos no programa: R\$ 930 milhões (77,0%). Na sequência, os recursos foram designados às ações de infraestrutura (R\$ 214 milhões - 17,7%), eventos (R\$ 34,8 milhões - 2,9%), gestão (R\$ 29,5 milhões - 2,4%), ciência (R\$ 0,00 - 0%).

A execução parcial da programação autorizada pelo Poder Executivo não é exclusividade do “Segundo Tempo” e nem mesmo da função “Desporto e Lazer”. De acordo com Castro (2016), dentre as diferentes áreas de atuação governamental, a função “Desporto e Lazer” é aquela que apresenta o menor percentual de execução da programação prevista. A não existência de despesas obrigatórias na área, bem como a ausência de um percentual mínimo de investimentos vinculado à área podem ser alguns dos fatores que viabilizem cortes e/ou contingenciamento de recursos por parte do Poder Executivo, resultando assim um baixo percentual de execução dos recursos previstos (VERONEZ, 2005; ATHAYDE, 2014; CASTRO, 2016).

Além de ter parte de seus recursos autorizados não liberados, quando estes o eram, eles se concentravam no final do exercício financeiro (BRASIL, 2005; 2006; 2007; 2008). Tal como destacado pelo ME, o fluxo de recursos descontinuado em decorrência do processo de contingenciamento e do atraso na liberação dos recursos orçamentários impedia que o “Segundo Tempo” adquirisse a fluidez necessária ao seu desenvolvimento. Isto, por sua vez, ocasionava “gargalos” em determinados períodos e impediam que muitas entidades

fossem atendidas, quer por escassez de recursos, quer por exiguidade de tempo e de condições para a execução do orçamento disponibilizado de maneira tardia (BRASIL, 2006).

**Tabela 9** – Dotações liquidadas do programa “segundo tempo” de 2004 a 2011 de acordo com as ações propostas (Valores em R\$ milhões)

Ação	Liquidado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2004-2011
Atividades	R\$	33,70	93,18	95,72	112,21	125,33	134,03	149,14	186,73	930,05
	%	73,0	75,2	74,7	91,3	65,7	65,1	85,1	86,8	77,0
Infra-estrutura	R\$	9,65	27,06	29,74	7,89	59,51	61,67	10,39	8,09	214,00
	%	20,9	21,8	23,2	6,4	31,2	29,9	5,9	3,8	17,7
Eventos	R\$	2,48	2,46	2,44	2,27	3,46	5,27	9,26	7,23	34,87
	%	5,4	2,0	1,9	1,9	1,8	2,6	5,3	3,4	2,9
Gestão	R\$	0,31	1,28	0,30	0,50	2,50	4,99	6,56	13,13	29,56
	%	0,7	1,0	0,2	0,4	1,3	2,4	3,7	6,1	2,4
Ciência	R\$	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	0,00
	%	0,0	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0
<b>Total</b>	<b>R\$</b>	<b>46,14</b>	<b>123,97</b>	<b>128,21</b>	<b>122,86</b>	<b>190,79</b>	<b>205,97</b>	<b>175,35</b>	<b>215,18</b>	<b>1208,48</b>

A falta de fluidez na liberação de recursos somava-se à insuficiência de recursos para garantir a democratização do esporte preconizada pelo programa (BRASIL, 2009; 2011c). De acordo com o ME, apesar do crescimento do programa, o atendimento proporcionado pelo “Segundo Tempo” está distante da universalização do acesso ao esporte educacional, seja pelo baixo orçamento, seja pelo modelo de execução pautado na descentralização de recursos federais que tem ocasionado, entre outras coisas, descontinuidades nas atividades (BRASIL, 2011c). Conforme relatado por Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2009), ainda que cumprido todos os prazos para renovação das atividades com as entidades conveniadas, existe, em média, um intervalo de 5 a 6 meses entre o encerramento das atividades de um convênio e o seu recomeço. Isto por si só se caracteriza como um entrave para o desempenho do programa, uma vez que o longo intervalo ocasiona a desmobilização das crianças e adolescentes participantes, expondo-as novamente aos riscos que o programa procura evitar (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009).

Diante dos dados apresentados pode-se inferir que o financiamento das políticas públicas para o esporte na função “Desporto e Lazer” não priorizou a promoção do esporte educacional. Sem garantias de valores e de um cronograma de liberação de recursos, os dados orçamentários também indicaram que houve proposições de ações pontuais e descontinuadas para o esporte educacional a partir do programa “Segundo Tempo”. Tal como assinalado por Castro (2016), as políticas federais para o esporte implementadas a partir do ME tem se caracterizado por privilegiar as ações de infraestrutura esportiva do programa

“Esporte e Lazer da Cidade” e pela inexistência de regularidades no processo de execução da programação prevista. Estas características depõem contra os preceitos constitucionais que estabelecem o dever do Estado no fomento ao esporte como direito de cada um e a designação dos recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional.

## CONCLUSÕES

O processo de elaboração e execução da proposta orçamentária do “Segundo Tempo” não priorizou o esporte educacional na função “Desporto e Lazer”. No processo de elaboração, a proposta inicialmente elaborada pelo Poder Executivo privilegiava ora o “Segundo Tempo” (2004, 2008, 2009 e 2010), ora os programas de rendimento (2005, 2006, 2007 e 2011). A partir das alterações propostas pelos parlamentares e da sanção do Poder Executivo, a programação do “Segundo Tempo” passou de um somatório de R\$ 989 milhões para R\$ 1,4 bilhões de recursos na LOA. O programa, contudo, não contou com privilégio orçamentário em nenhum dos anos do período.

No processo de execução, o Poder Executivo propôs à LOA do “Segundo Tempo” um acréscimo de R\$ 105,5 milhões (+7,5%). Este, contudo, não executou a programação prevista na sua totalidade. Diante da inexistência de despesas obrigatórias, de percentuais mínimos estabelecidos na área e da discricionariedade do Poder Executivo, dos R\$ 1,5 bilhões de recursos autorizados ao programa “Segundo Tempo”, R\$ 1,2 bilhões foram liquidados. O volume de recursos liquidados no referido programa correspondeu a 17,3% do total que foi liquidado na função “Desporto e Lazer”, e ao segundo maior volume de recursos liquidados entre os programas governamentais. O programa não figurou como prioritário em nenhum dos anos.

A composição orçamentária do “Segundo Tempo” designou às ações relativas ao funcionamento de núcleos esportivos o maior volume de recursos orçamentários em todos os anos do período e no decorrer de todas as etapas do ciclo orçamentário. Estas ações totalizaram R\$ 930 milhões (77,0%) do montante executado no programa. Na sequência, os recursos foram designados às ações de infraestrutura (R\$ 214 milhões – 17,7%), eventos (R\$ 34,8 milhões - 2,9%) e gestão (R\$ 29,5 milhões - 2,4%). Não houve recursos executados nas ações relativas à ciência no “Segundo Tempo”.

A não priorização do esporte educacional na função “Desporto e Lazer” depõem contra os preceitos constitucionais que estabelecem o dever do Estado no fomento ao esporte como direito de cada um e a designação dos recursos públicos para a promoção prioritária do esporte educacional. Além da garantia de um orçamento adequado à demanda e aos fins a que se propõe o “Segundo Tempo”, a promoção prioritária do esporte educacional na função “Desporto e Lazer” demanda também garantia de fluidez na liberação dos recursos orçamentários, bem como a manutenção e ampliação dos atendimentos realizados.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, B. S. de et al. Federal government funding and sport: the case of Brazil, 2004–2009. **International Journal of Sport Policy and Politics**, London, v. 4, n. 3, p. 411-426, nov. 2012.
- ALMEIDA, B. S. de.; MARCHI JÚNIOR, W. O financiamento dos programas federais de esporte e lazer no Brasil (2004 a 2008). **Movimento**, Porto Alegre, v. 16, n. 04, p. 73-92, out./dez. 2010.
- ATHAYDE, P. F. A. **Programa Segundo Tempo: conceitos, gestão e efeitos**. 177 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- \_\_\_\_\_. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais**. 415 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, 2014.
- ATHAYDE, P. F. A.; 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**, v. 37, n. 1, p. 2-10, 2015.
- BOTELHO, I. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, p.73-83, 2001.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 mar. 1998.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da proposta orçamentária para 2004**. Programa 8028 Segundo Tempo. 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2004**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2005**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2006**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2004-2007- ano base 2007**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011- ano base 2008**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2009.

- \_\_\_\_\_. Decreto n.º 7.529, de 21 de julho de 2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Esporte. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jul. 2011a.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011- ano base 2010**: Caderno 19 – Ministério do Esporte. Brasília, 2011c.
- BUENO, L. **Políticas Públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. 200 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no governo Lula (2003-2010)**. 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.
- CASTRO, S. B. E. de. **Políticas públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011)**: prioridades e distribuição de recursos durante os processos de elaboração e execução orçamentária. 382 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- CASTRO, S. B. E. de et al. Mega sporting events and public funding of sport in Brazil (2004–2011). **Leisure Studies**, 2015.
- CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2005**: instruções para elaboração de emendas ao projeto de lei orçamentária para 2005. Brasília, 2004.
- \_\_\_\_\_. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Processo orçamentário para 2007**: instruções para elaboração de emendas aos PL 15 e 16/2006-CN. Brasília, 2006.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas**: o modelo lógico do programa “Segundo Tempo”. Brasília: IPEA, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor**. IPCA. Séries Históricas. 2016. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm)>. Acesso em: 03 nov. 2016.
- SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun. 2012.
- STAREPRAVO, F. A. **Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil**: aproximações, intersecções, rupturas e distanciamentos entre os subcampos político/burocrático e científico/acadêmico. 422 f. Tese (Doutorado em Educação Física) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.
- STAREPRAVO, F. A.; MARCHI JÚNIOR, W. Aspectos técnicos, conceituais e políticos do surgimento e desenvolvimento do programa Esporte e Lazer da Cidade. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 16, n. 3, p. 923-941, jul./set. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de avaliação de programa – Programa Segundo Tempo**. Brasília, 2006.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado**: as políticas de esporte após a Constituição de 1988. 2005. 376f. Tese (Doutorado em Educação Física) - Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

Recebido em: setembro/2016  
Aprovado em: dezembro/2016