



**O FINANCIAMENTO ESPORTIVO BRASILEIRO: PROPOSTA DE METODOLOGIA
CRÍTICA DE ANÁLISE**

**SPORTS FINANCING IN BRAZIL: PROPOSAL OF CRITICAL ANALYSIS
METHODOLOGY**

**EL FINANCIAMIENTO ESPORTIVO BRASILEÑO: PROPUESTA DE METODOLOGÍA
CRÍTICA DE ANÁLISIS**

Fernando Henrique Silva Carneiro¹
Fernando Mascarenhas²

Resumo: Não há uma metodologia crítica de análise do financiamento do esporte no Brasil, desta forma, temos como objetivo propor uma metodologia crítica de análise do financiamento do esporte no Brasil, implementando-a por meio da análise ao longo de 2004 a 2015. Realizamos uma pesquisa teórica em metodologias críticas de análise do financiamento das políticas sociais para que pudéssemos criar uma específica para o esporte, e também foi feita uma pesquisa documental em diferentes fontes de dados para podermos identificar e compreender as diferentes fontes de recursos que compõem o financiamento e gasto com o esporte brasileiro. A fonte orçamentária foi a que recebeu mais recursos no período, sendo que, ao longo do tempo, a extraorçamentária e a de gastos tributários apresentaram considerável crescimento. O direcionamento com as categorias de gasto se deu na seguinte ordem decrescente: esporte de alto rendimento, “esporte, educação, lazer e inclusão social”, infraestrutura, grandes eventos e gestão.

Palavras-chave: Política esportiva; financiamento do esporte; fundo público.

Abstract: There is no critical methodology for the analysis of sport financing in Brazil. In this way, we aim to propose a critical methodology for the analysis of Brazilian sports financing, implementing it through analysis throughout 2004 to 2015. We conducted a research theoretical methodologies in critical analysis of the financing of social policies so that we could create a specific one for the sport, and also a documentary research was done in different sources of data to be able to identify and to understand the different sources of resources

¹ Professor no Instituto Federal de Goiás - campus Senador Canedo, doutor e mestre em educação física pela Universidade de Brasília, pesquisador do AVANTE/UnB (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer). (fernandohenriquesc@gmail.com)

² Diretor e professor da Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília, pós-doutor em política social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e coordenador/pesquisador do AVANTE/UnB (Grupo de pesquisa e formação sociocrítica em educação física, esporte e lazer). (fernando.masca@outlook.com)

that compose the financing and expense with the Brazilian sport. The budget source was the one that received more resources in the period, and over time, extraordinarily and tax expenditures showed considerable growth. The direction with the expenditure categories was in the following descending order: High Performance Sport, "Sports, Education, Leisure and Social Inclusion", infrastructure, major events and management.

Keywords: Sports policy; sports financing; public fund.

Resumen: No hay una metodología crítica de análisis del financiamiento del deporte en Brasil, de esta forma, tenemos como objetivo proponer una metodología crítica de análisis del financiamiento deportivo brasileño, implementándola a través del análisis a lo largo de 2004 a 2015. Realizamos una investigación teórica en metodologías críticas de análisis del financiamiento de las políticas sociales para que pudiéramos crear una específica para el deporte y también se hizo una investigación documental en diferentes fuentes de datos para poder identificar y comprender las diferentes fuentes de recursos que componen el financiamiento y gastado el deporte brasileño. La fuente presupuestaria fue la que recibió más recursos en el período, siendo que a lo largo del tiempo la extracción y la de gastos tributarios presentaron considerable crecimiento. La dirección con las categorías de gasto se dio en el siguiente orden decreciente: Deporte de Alto Rendimiento, "Deporte, Educación, Ocio e Inclusión Social", infraestructura, grandes eventos y gestión.

Palabras clave: Política deportiva; Financiamiento del deporte; Fondo público.

1. Introdução

O Estado realiza suas múltiplas funções – garantia das condições gerais de produção, integração e repressão (MANDEL, 1982) – a partir do fundo público, que é formado pela punção compulsória realizada pelo Estado por meio de impostos, contribuições e taxas (BEHRING, 2010), possibilitando que sejam realizadas as diferentes políticas públicas, entre elas a esportiva. A análise do fundo público permite compreender os desígnios das ações do governo, demonstrando objetivamente o que tem sido priorizado (FAGNANI, 2009).

Os estudos sobre o financiamento e gasto com esporte no Brasil podem ser caracterizados como incipientes, devido ao baixo quantitativo de produção e de grupos de pesquisa que trabalham com essa temática, e também como parciais, haja vista tratarem de apenas partes do financiamento e gasto com esporte. Expressão disso são estudos feitos sobre: o financiamento do esporte no governo Fernando Henrique Cardoso (VERONEZ, 2007), o orçamento do governo Lula (ALMEIDA; MARCHI JÚNIOR, 2010; ATHAYDE; SALVADOR; MASCARENHAS, 2015; MATIAS, 2013a), o orçamento do governo Lula e do governo Dilma (MASCARENHAS, 2016; CARNEIRO, 2018), os programas sociais esportivos (ATHAYDE, 2011; MATIAS, 2013b; TEIXEIRA et al., 2014), o Programa Bolsa Atleta (TEIXEIRA et al., 2017), o financiamento do esporte olímpico (TEIXEIRA; MATIAS; MASCARENHAS, 2015), o papel das emendas parlamentares no orçamento do esporte

(TEIXEIRA, 2016), as estatais federais (PEREIRA, 2017), os grandes eventos esportivos (ATHAYDE, 2011) e a Lei de Incentivo ao Esporte (MATIAS et al, 2015).

Os estudos sobre o financiamento e gasto com esporte no Brasil de ordinário não trabalham com a totalidade dos recursos que são direcionados às políticas esportivas. Muito disso se deve pela diversidade de fontes de recursos para o esporte e a falta de transparência delas, sobretudo daquelas que não são orçamentárias. Além disso, embora existam propostas metodológicas de avaliação do financiamento de políticas públicas e do gasto com elas (FAGNANI, 2009), de avaliação de políticas, programas e projetos sociais (BOSCHETTI, 2009) e do orçamento de políticas sociais (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014), no campo acadêmico-científico da educação física/ciências do esporte não existem propostas de metodologia crítica para analisar especificamente as fontes de financiamento e o direcionamento do gasto com esporte, o que dificulta a ampliação de estudos sobre a temática.

A compreensão da lógica de financiamento da política esportiva e seus gastos é uma chave interpretativa importante para entender os caminhos e prioridades da política esportiva brasileira. De acordo com Fagnani (2009, p. 123), “Na maior parte das vezes, a retórica oficial procura ocultar os verdadeiros desígnios das ações governamentais. O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica [...]”. Dessa maneira, analisar o financiamento e gasto do esporte materializa aquilo que de fato é realizado pela política esportiva federal. Assim sendo, temos como objetivo propor uma metodologia crítica de análise do financiamento do esporte no Brasil, implementando-a por meio da análise ao longo de 2004 a 2015.

2. Delineamento metodológico

Este estudo se desenvolveu, em um primeiro momento, a partir de uma pesquisa teórica em trabalhos que propunham metodologias críticas de análise do financiamento e gasto com políticas sociais. Nesse processo destacamos três contribuições teóricas: Fagnani (2009), Boschetti (2009) e Salvador e Teixeira (2014), em que os dois primeiros discutem o tema em âmbito geral, e o último discute a fonte orçamentária.

Por meio dos três estudos supracitados, sistematizamos os três indicadores que são destacados para analisar o financiamento e gasto de uma política social:

- Fontes de financiamento – relaciona-se com a origem dos recursos encaminhados para determinada política social, isto é, “quem paga a conta”. A partir da fonte é revelado se o recurso é proveniente de impostos que sobrecarregam os trabalhadores (fontes regressivas) ou que oneram os empregadores e o capital (fontes progressivas). Boschetti (2009) aponta que outros elementos podem ser observados neste indicador: a procedência dos impostos (municipais, estaduais ou nacional), se estão alocados em rubricas específicas nas leis orçamentárias e se há vinculação entre receitas e despesas.

- Magnitude do gasto – indica se há compatibilidade entre os recursos previstos e as carências sociais em que o Estado deve atuar (FAGNANI, 2009), enquanto para Boschetti (2009) objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Fagnani (2009) considera que a análise deve se atentar para as séries históricas de longo prazo, a evolução do gasto *per capita*, a proporção em relação ao PIB, se seu desempenho consegue melhorar o problema sobre o qual atua a política etc. Boschetti (2009) aponta que deve ser feita comparação entre os recursos aprovados e os efetivamente executados, deve ser analisado o percentual de crescimento ou redução de recursos ao longo dos anos, além de avaliado o percentual dos gastos em relação ao orçamento geral, ao PIB, ao gasto com juros etc. Além desses elementos, Salvador e Teixeira (2014) indicam que o percentual de gasto orçamentário pode ser comparado com a arrecadação tributária, a DRU, o pagamento com juros da dívida pública, o orçamento da seguridade social, o orçamento geral do ente federado e com o superávit primário.
- Direção dos gastos – mostra para onde foram dirigidos os recursos aplicados na política social analisada. Fagnani (2009) aponta alguns questionamentos a serem analisados em relação à política social: os recursos foram encaminhados aos segmentos prioritários ou aos extratos relativamente mais carentes? Reflete as metas e diretrizes do discurso oficial? Qual o tipo de articulação que existe entre a política pública analisada e os setores privados? A política estudada tem fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos? Já Boschetti (2009) considera que deve ser analisado como foi a distribuição dos recursos entre os programas ou projetos que integram a política social e como se deu a distribuição federativa/geográfica dos recursos, sendo que em ambos os casos ele aponta a necessidade de identificar os critérios utilizados na distribuição dos recursos. Salvador e Teixeira (2014) destacam que pode ser analisada a porcentagem de crescimento e decréscimo em relação à totalidade da política social, além de como se dá a repartição de recursos entre os setores públicos e privados – aqueles aplicados por unidades estatais prestadoras de recursos e os transferidos para instituições privadas (organizações sociais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público).

Partiremos desses três indicadores para propormos a metodologia de análise do financiamento do esporte no Brasil. Assim, realizamos uma pesquisa documental para que fosse possível, além de apenas propor, também mostrar como realizar a apresentação e análise do financiamento e gasto com o esporte no Brasil.

O período de análise do financiamento e gasto será de 2004 a 2015, pois analisamos os períodos correspondentes aos Planos Plurianuais (PPA)³ 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, abarcando os períodos dos governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016).

Inicialmente foi feita uma busca no Portal da Legislação do Governo Federal⁴ sobre as legislações que deram base ao financiamento da política esportiva no Brasil. Foram identificadas que são três fontes de financiamento: orçamentária, extraorçamentária e gasto tributário.

Todos os dados orçamentários sobre o financiamento e gasto com esporte foram coletados no SIGA Brasil⁵. Já os dados extraorçamentários foram coletados em diferentes locais: os dados sobre o patrocínio das estatais foi proveniente do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)⁶; os dados dos repasses sociais esportivos de concursos de prognósticos e loterias foram coletados nos relatórios da Caixa Econômica Federal (CEF) sobre repasses de concursos de prognóstico e loterias⁷; e os dados sobre os recursos recebidos pela Federação das Associações de Atletas Profissionais (Faap)⁸, via Lei Pelé, foram obtidos por relatórios contábeis em seu sítio eletrônico, enquanto os da Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol (Fenapaf) foram obtidos por meio de solicitação e resposta por correio eletrônico. Os gastos tributários foram coletados no sítio eletrônico da Receita Federal do Brasil (RFB), nos demonstrativos de gastos tributários⁹. Já os dados da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE) foram utilizados a partir do sítio eletrônico do ME¹⁰, pois os dados deste são mais transparentes e completos.

A pesquisa documental também foi realizada nos três PPAs supracitados, tendo sido a partir deles que houve subsídio para o estabelecimento das categorias de direcionamento dos recursos. Para construção da magnitude do gasto com esporte foram utilizados dados sobre o Produto Interno Bruto – PIB (Ipeadata)¹¹, a população brasileira (Banco Mundial)¹² e o patrocínio das estatais federais (Secom) (s. d.)¹³.

³ O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são peças legislativas constituintes do ciclo orçamentário brasileiro, consagradas pela Constituição Federal de 1988 no art. 165. Por meio do PPA “[...] é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. A LDO, que deve ser compatível com o PPA, estabelece, entre outros, o conjunto de metas e prioridades da Administração Pública Federal e orienta a elaboração da LOA para o ano seguinte. A LOA contempla os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. O seu vínculo com o PPA se dá por meio dos programas e das iniciativas do Plano que estão associadas às ações constantes da LOA. Deve haver, portanto, uma compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA.” Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/includes/faq/faq.asp?sub=7>. Acesso em: 03/04/2014.

⁴ Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. Acesso em: 03/04/2016.

⁵ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 02/03/2016.

⁶ Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.html>. Acesso em: 06/08/2016.

⁷ Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/site/paginas/downloads.aspx>. Acesso em: 01/03/2017.

⁸ Disponível em: <http://www.fapatletas.com.br/>. Acesso em: 27/12/2016.

⁹ Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>. Acesso em: 26/06/2017.

¹⁰ Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/lei-de-incentivo-ao-esporte>. Acesso em: 30/08/2016.

¹¹ Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 05/10/2016.

¹² Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/brazil?locale=pt>. Acesso em: 25/11/2016.

¹³ Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocínio/balanco-das-acoés-de-patrocínio>. Acesso em: 20/01/2017.

Os dados financeiros utilizados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna¹⁴ (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, a preços de 2015, haja vista a necessidade de atualizar os valores para comparações longitudinais. Os dados coletados foram analisados e apresentados a partir dos indicadores utilizados, ou seja, fontes de financiamento, magnitude dos gastos e direção dos gastos. Para isso, valemo-nos de quadros, gráfico e tabelas para uma melhor exposição dos dados do estudo.

3 O financiamento e gasto com esporte no Brasil

Tendo por base os subsídios dos indicadores, fonte de financiamento, magnitude do gasto e direcionamento do gasto, apontaremos elementos que possibilitem analisar o financiamento e gasto com a política esportiva, discutindo a seguir cada um dos indicadores.

3.1 Fontes de financiamento do esporte

Em relação ao indicador fontes de financiamento devem ser identificadas as legislações vigentes sobre as diferentes fontes de financiamento. Isso possibilitará construir a matriz de financiamento do esporte, identificando o peso de cada uma daquelas fontes. Definidas as fontes, podem ser identificados os tipos de tributos que dão base a cada uma, podendo-se perceber quem financia a política esportiva, isto é, se são impostos que oneram mais aos trabalhadores e/ou à população com menor rendimento ou aos capitalistas e/ou ricos. Um debate essencial é a presença de recursos vinculados e de recursos discricionários no esporte.

Diferentemente de áreas como a trabalhista e a tributária, em que há codificação das leis, no âmbito do esporte, as legislações se encontram dispersas. Por isso, um primeiro movimento deve ser de reunir as diferentes legislações que pautam o financiamento do esporte e os gastos com ele. Com este processo, é possível definir as fontes de recursos, bem como determinações legais para seu direcionamento.

O financiamento do esporte pelo Estado brasileiro vem desde o Decreto-Lei nº 3.199/1941¹⁵; contudo o esporte só passou a ser um direito¹⁶ legalmente reconhecido no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, quando, em seu artigo 217, foi declarado o dever do Estado de fomentar as práticas esportivas, definindo a realização de investimentos públicos para a política esportiva. Conforme pode ser visto no Quadro 1, a legislação brasileira vigente sobre o financiamento

¹⁴ “O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA) e Índice Nacional de Custos da Construção Civil (INCC). Com isso, busca-se eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda.” (SALVADOR, 2010, p. 51).

¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De13199.htm. Acesso em: 04/04/2017.

¹⁶ Athayde *et al* (2016) realizou um interessante debate sobre o direito ao esporte, apresentando-o como um direito de cidadania.

do esporte brasileiro foi produzida, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé)¹⁷.

Quadro 1 – As diferentes fontes de financiamento do esporte no Brasil, sua classificação e respectivas legislações

| Fontes | Subfontes |
|--------------------|--|
| Orçamentárias | <ul style="list-style-type: none"> - Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer” (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 9.649/1998, alterada pela MP nº 2.216-37/2001; Portaria MPOG nº 42/1999) - Contribuições sobre concursos de prognósticos e loterias função “Desporto e Lazer” (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” (Portaria MPOG nº 42/1999) - Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte (Portaria MPOG nº 42/1999) |
| Extraorçamentárias | <ul style="list-style-type: none"> - Repasses sobre concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, alterada pelas Leis nº 10.264/2001 – Lei Agnelo/Piva, nº 12.395/2011 e nº 13.146/2015; Decreto nº 7.984/2013; Lei nº 11.345/2006 – Lei da Timemania; Lei nº 13.155/2015) - Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais (Decreto nº 6.555/2008) - Contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria (Lei nº 9.615/1998 – Lei Pelé, incluída pela Lei nº 12.395/2011) |
| Gastos tributários | <ul style="list-style-type: none"> - Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos (Constituição Federal 1988; Lei nº 9.532/1997; Medida Provisória 2.158-35/2001) - Isenção fiscal de patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte (Lei nº 11.438/2006 – Lei de Incentivo ao Esporte, alterada pelas Leis nº 11.472/2007 e nº 13.155/2015) - Isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos (Lei nº 10.451/2002, alterado pelas leis nºs 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012) - Isenção de tributos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior e de bens e materiais consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no Brasil (Lei nº 11.488/2007; Decreto nº 6.759/2009, alterado pelo Decreto nº 7.213/2010) - Desonerações tributárias voltadas à realização dos grandes eventos esportivos (Lei nº 12.780/2013 alterada pela Lei nº 13.265/2016; Lei 12.350/2010 e Lei nº 12.663/2012 – Lei Geral da Copa) |

Fonte: Portal da Legislação do Governo Federal. (Elaboração própria)

Assim, conforme pode ser percebido no Quadro 1, as fontes de financiamento do esporte no Brasil são: orçamentárias, extraorçamentárias e gastos tributários. A partir da definição das diferentes fontes de financiamento público do esporte, foi possível buscar os dados totais de cada fonte. Estamos denominando isso de “matriz de financiamento público federal do esporte”, sendo ela a responsável por possibilitar a realização das políticas públicas de esporte.

De 2004 a 2015 o total de recursos públicos federais para esse setor foi de R\$ 29,69 bilhões, provenientes a maior parte do orçamento federal (55,52%), como pode ser percebido na tabela abaixo. Isso demonstra que o orçamento do esporte é a expressão mais visível do financiamento público federal do esporte, elemento que também se dá em outras áreas (SALVADOR, 2012), sendo

¹⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm. Acesso em: 23/06/2016.

nele definidas as prioridades de políticas públicas de um governo. Entretanto, as fontes extraorçamentárias e gasto tributário cumpriram um papel relevante, pois corresponderam a 44,48% dos recursos.

Tabela 1 – Matriz de financiamento público federal do esporte por fonte e subfonte – série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015 em R\$ milhões e %)

| Fonte | R\$ | % | Subfonte | R\$ | % |
|--------------------|-----------|-------|---|-----------|--------|
| Orçamento | 16.484,81 | 55,52 | Recursos ordinários para a função “Desporto e Lazer” | 12.139,13 | 40,89 |
| | | | Contribuições sobre concursos de prognósticos para função “Desporto e Lazer” | 1.677,99 | 5,65 |
| | | | Outros recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” | 14,57 | 0,05 |
| | | | Recursos ordinários e de outras fontes de recursos do orçamento federal de distintas funções para as subfunções vinculadas ao esporte | 2.653,12 | 8,94 |
| Extra-orçamentário | 6.920,20 | 23,31 | Repasse sobre concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas | 3.435,94 | 11,57 |
| | | | Patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais | 3.406,80 | 11,47 |
| | | | Contribuição sobre salário e transferência de atletas | 77,45 | 0,26 |
| Gasto tributário | 6.285,69 | 21,17 | Desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos | 3.039,48 | 10,24 |
| | | | Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações | 2.077,90 | 7,00 |
| | | | Desoneração para realização de grandes eventos esportivos | 1.151,92 | 3,88 |
| | | | Isenção sobre equipamentos e materiais esportivos | 15,55 | 0,05 |
| | | | Isenção para eventos esportivos | 0,84 | 0,0003 |

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da Faap e Fenapaf; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal e Ministério do Esporte. (Elaboração própria)

Pela dimensão deste artigo, não teremos condições de analisar cada uma das subfontes de financiamento público do esporte, por isso nos pautaremos nos elementos de cada uma das fontes.

A execução orçamentária no Estado brasileiro se dá pela interação entre os poderes Legislativo e Executivo. A elaboração é realizada pelo Poder Executivo, que define o direcionamento do orçamento a partir dos programas de governo. Contudo, esse processo se desenvolve permeado de influências das classes e frações de classe presentes no Estado (ATHAYDE; MASCARENHAS; SALVALDOR, 2015). Cabe ao Poder Legislativo avaliar o orçamento, podendo aprová-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo.

A base legal dos recursos do orçamento federal é a Portaria nº 42/1999¹⁸ do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que estabelece a classificação funcional-programática. Assim, existem as funções, que são o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, e as subfunções, que representam parte das funções, buscando agregar um conjunto de despesas públicas, sendo que as subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes. No âmbito esportivo, há a função “Desporto e Lazer”, que é uma rubrica que agrega o

¹⁸ Disponível em <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em 06/06/2016.

esporte e o lazer, e há três subfunções: “Desporto de Rendimento”, “Desporto Comunitário” e “Lazer”, que por sua vez podem ser combinadas com outras funções.

Conforme aponta Mascarenhas (2016), a classificação institucional é a mais antiga das classificações das despesas orçamentárias, sendo sua finalidade deixar claro o órgão responsável pela execução da despesa. Dos recursos orçamentários para o esporte, 85,74% estiveram alocados no ME¹⁹ e 14,26% em outras unidades orçamentárias – Fundo Nacional de Desenvolvimento Educação (FNDE), Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA), Ministério da Defesa (MD) e Ministério da Cultura (MinC), sendo elas ligadas, respectivamente, às seguintes funções: “educação” (R\$ 746,11 milhões), “direitos da cidadania” (R\$ 8,20 milhões), “defesa nacional” (R\$ 1,49 bilhão) e “cultura” (R\$ 408,71 milhões).

As fontes extraorçamentárias no esporte são recursos que não transitam pelo orçamento federal. Conforme pode ser visto na Tabela 1, elas representaram 23,31% (R\$ 6,92 bilhões) dos recursos que chegaram ao esporte de 2004 a 2015. Abarcam essa fonte: os repasses sobre concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas, os patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais e a contribuição sobre salários e transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria.

Os gastos tributários são de maneira geral desonerações tributárias e isenções fiscais que estão relacionadas a um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário das políticas públicas (SALVADOR, 2015). Uma fonte de recurso direcionado ao esporte são as desonerações tributárias e isenções fiscais de diferentes tributos. Os gastos tributários representaram 21,17% (R\$ 6,29 bilhões) dos recursos recebidos pelo setor de 2004 a 2015.

É importante perceber no Quadro 1 que, excetuando as desonerações das entidades recreativas sem fins lucrativos, os demais gastos tributários todos foram realizados durante o governo Lula e Dilma, principalmente no primeiro²⁰. Houve um esforço pessoal de Lula para que leis como a LIE fossem concretizadas (BOUDENS, 2007).

Ao analisarmos os diferentes tributos que compõem a fonte orçamentária, é possível afirmar que a maior parte dessa fonte é formada por tributos que oneram mais aos trabalhadores e às classes mais pobres. Além disso, na fonte de gastos tributários foram desonerados tributos que sobrecarregavam mais os grandes capitalistas do que os pequenos empresários ou os trabalhadores. De acordo com Amaral (2005), os concursos de prognósticos e loterias teriam um caráter regressivo, pois é a população de menor renda que mais gasta com o consumo deste serviço. A este respeito,

¹⁹ A partir de 2011, os recursos orçamentários para a função “Desporto e Lazer” passaram a ser compartilhados entre o ME e a Autoridade Pública Olímpica (APO), esta passou a dividir com o ME as ações relativas à organização dos Jogos Rio 2016, sendo uma autarquia vinculada a ele.

²⁰ Embora a isenção de impostos na fabricação nacional e importação de equipamentos e materiais esportivos seja de uma Lei de 2002, no tocante ao financiamento, o que tem validade atualmente são as alterações realizadas durante o governo Lula e Dilma.

Salvador e Teixeira (2014) e Salvador (2012) ressaltam que a carga tributária brasileira tem sido agravada para os mais pobres e aliviada para as classes mais ricas, o que nos leva a perceber que, de igual forma, o esporte é expressão daquilo que se dá no âmbito mais geral.

Outro debate importante sobre as fontes de financiamento é a presença de vinculação no esporte, uma vez que as subfontes “concursos de prognósticos e loterias” e “contribuição sobre salário e transferência de atletas” são recursos vinculados que devem ser obrigatoriamente direcionados ao esporte. Pode-se dizer que os gastos tributários ao esporte são recursos vinculados direcionados ao setor, sendo que alguns deles têm prazo determinado, enquanto outros não.

3.2. Magnitude do gasto com esporte

No indicador “magnitude do gasto com esporte” é importante mostrar a evolução do gasto ao longo do tempo, o que possibilita identificar o que foi gasto em cada ano ou por cada governo. Proporções sobre o gasto total com esporte podem ser feitas em relação ao PIB, a evolução do gasto *per capita* com setor, ou outros elementos.

Em relação aos gastos orçamentários: vale pontuar quanto é gasto pelo órgão responsável pela política esportiva – no caso do governo federal é o ME – e quanto é gasto por outras pastas; discutir quanto de recursos foi planejado gastar, e quanto foi efetivamente gasto; e o papel das emendas parlamentares para financiar o esporte.

No que tange aos recursos extraorçamentários, é importante estabelecer a magnitude do que vai para o esporte em relação à totalidade da fonte, ou seja, de tudo que as estatais patrocinam, de todos os repasses sociais de concursos de prognósticos e loterias, quanto disso vai para o esporte. Também, é essencial pontuar o papel das entidades esportivas privadas que recebem recursos públicos do setor, bem como diferenciar o patrocínio realizado pelas estatais por meio de incentivos fiscais e os que não são por este meio.

No que se refere aos gastos tributários, é relevante trazer quanto do gasto tributário total vai para o esporte, assim como os interesses envolvidos em cada gasto tributário para o esporte e as instituições que se beneficiam. De maneira geral, é importante observar quanto dos recursos públicos vão para instituições privadas ou do “terceiro setor” em relação ao que é executado pelo próprio Estado.

Como pode ser identificado na Tabela 2, sob o ponto de vista longitudinal, houve grande oscilação dos gastos públicos com esporte. A média de gasto anual no período foi de R\$ 2,47 bilhões, sendo que durante o governo Lula²¹ – 2004 a 2010 – a média foi de R\$ 2,30 bilhões, e no governo Dilma – 2011 a 2015 – a média foi de R\$ 2,72 bilhões.

²¹ Embora o governo Lula tenha sido de 2003 a 2010, apresentamos dados apenas a partir de 2004, pois o primeiro ano de um governo é desenvolvido a partir do PPA do governo anterior. Assim, tendo por base a importância do PPA para definição das políticas do governo, trabalhamos com dados apenas a partir de 2004.

Tabela 2 – Evolução do gasto com esporte, participação do gasto com esporte em relação ao PIB e gasto *per capita* com esporte (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015, em milhões R\$ e %)

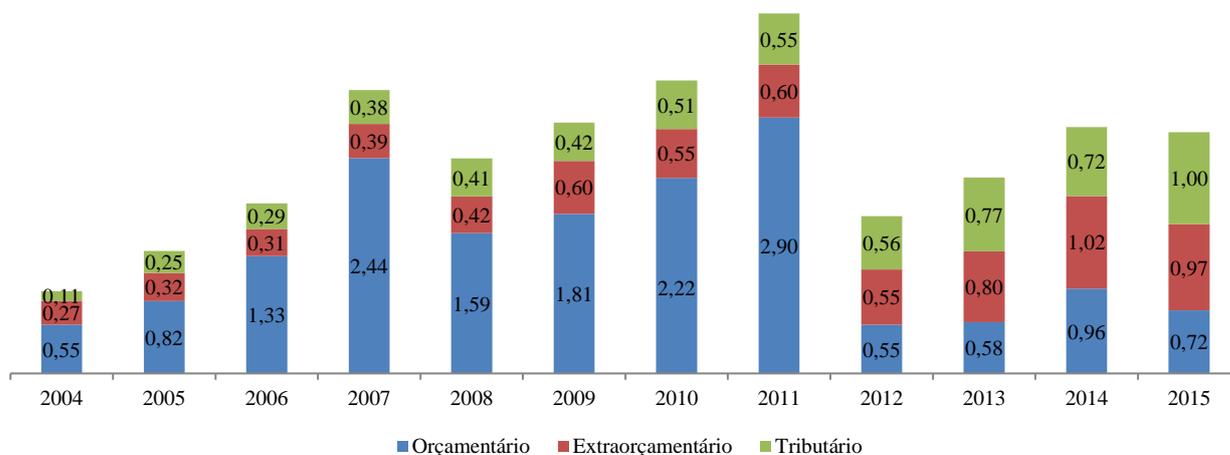
| Magnitude | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gasto com esporte (R\$) | 0,93 | 1,39 | 1,93 | 3,21 | 2,44 | 2,84 | 3,32 | 4,08 | 1,78 | 2,22 | 2,80 | 2,74 |
| Gasto com esporte/PIB (%) | 0,023 | 0,034 | 0,046 | 0,068 | 0,048 | 0,058 | 0,059 | 0,068 | 0,029 | 0,035 | 0,043 | 0,043 |
| Gasto com esporte/população (R\$) | 5,00 | 7,38 | 10,12 | 16,67 | 12,52 | 14,46 | 16,73 | 20,36 | 8,81 | 10,87 | 13,57 | 13,17 |

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da Faap e Fenapaf; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; Ministério do Esporte; Ipeadata; Banco Mundial. (Elaboração própria)

É possível notar que, embora tenham aumentado as subfontes de recursos para o esporte de 2004 a 2015, isso não se traduziu em um maior crescimento de recursos para o esporte durante o período. Ao relativizarmos o gasto público com esporte em relação ao PIB, é evidenciado que a oscilação não muda muito. É interessante observar que em 2007 e 2011 o percentual do esporte em relação ao PIB é o mesmo (0,068%): como em 2007 o gasto foi de R\$ 3,21 e em 2011 de R\$ 4,08, o crescimento do gasto com esporte de 2007 a 2011 foi maior que o do PIB. Tanto que, de 2007 a 2011, o PIB do esporte teve um crescimento médio anual de 7,1%, enquanto o PIB brasileiro cresceu em média 4,1% (CASTELLANI FILHO, 2014).

Outro elemento que aponta a falta de regularidade nos recursos aplicados no esporte é o gasto *per capita*, como pode ser visto na Tabela 2. O gasto público *per capita* com esporte acompanha a tendência do gasto com esporte e da participação do gasto com esporte em relação ao PIB. A média de gasto *per capita* no período, por ano, foi de R\$ 12,47, sendo que o menor foi em 2004 (R\$ 5,00), e o maior foi em 2011 (R\$ 20,36). Isso aponta que, embora a população brasileira tenha aumentado em cerca de 21,73 milhões, esse crescimento populacional não foi acompanhado por mais gasto com esporte.

Após analisarmos a magnitude do gasto com esporte, tendo por base o total dos valores das três fontes em cada ano, passamos a analisar a evolução do gasto com esporte a partir de cada uma delas. Para isso elaboramos a Figura 1, que mostra a evolução dos gastos com esporte por fonte.

Figura 1 – Evolução do gasto com esporte por fonte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015, em R\$ bilhões)

Fonte: SIGA Brasil; e-SIC; Relatórios da CEF sobre repasses de loterias; Relatórios contábeis da Faap e Fenapaf; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte. (Elaboração própria)

A fonte orçamentária do esporte é a que teve mais recursos; entretanto, falta regularidade na sua aplicação ao longo do tempo, já que ela é a que sofre mais oscilação, visto que o ano com maior volume de recursos (2011) equivale a 5,27 vezes os anos de menores recursos orçamentários (2004 e 2012). Nos PPAs do governo Lula (PPAs 2004-2007 e 2008-2011), o gasto orçamentário representou o maior quantitativo de recursos: o período do primeiro PPA representou 68,97% de tudo que foi gasto nos quatro anos; já o segundo representou 67,15%. Por outro lado, no PPA do governo Dilma (PPA 2012-2015), o gasto orçamentário foi o menor, ao serem comparadas as três fontes, uma vez que ele representou apenas 29,52% de tudo que foi gasto de 2012 a 2015.

Portanto, na disputa pelo fundo público no âmbito do esporte, os recursos orçamentários foram diminuindo sua participação, como pode ser observado durante a vigência do PPA 2012-2015. Esse processo foi acompanhado pelo aumento de recursos das fontes extraorçamentárias e de gastos tributários, sobretudo a partir de 2013.

Conforme apontamos acima, a maior parte dos recursos orçamentários para o esporte foram para o ME, sendo justificável por este ser o principal responsável pelas políticas esportivas do governo federal, embora tenham sido importantes os recursos de outras unidades orçamentárias. De 2004 a 2015 apenas 42,27% dos recursos autorizados²² foram liquidados: enquanto nos PPAs do governo Lula a média de execução foi de 67,40%, a do PPA do governo Dilma foi de 16,70%. Dessarte, os recursos orçamentários para o esporte poderiam ter sido maiores; contudo, estes ficaram reféns da política de ajuste fiscal, que priorizou o alcance de superávit primário, garantindo o pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública. Athayde, Salvador e Mascarenhas

²² Os recursos autorizados se referem aos recursos da dotação inicial, presente na Lei Orçamentária Anual, que podem ser acrescidos e/ou deduzidos de créditos adicionais e/ou bloqueios.

(2015) apontam que isso se deve à baixa presença de gastos vinculados (obrigatórios) no orçamento do esporte.

Como o orçamento é autorizativo, tem sido um instrumento de controle do Executivo em relação ao Parlamento, em que as emendas parlamentares²³ são usadas no jogo de interesses das votações do governo no Congresso Nacional. No decorrer de 2004 a 2015, boa parte dos recursos orçamentários direcionados ao esporte foram provenientes de emendas parlamentares. A média de todo o período foi de 47,35%, demonstrando que houve uma forte dependência de emendas parlamentares para que o esporte obtivesse recursos. Assim, dos R\$ 16,48 bilhões presentes no orçamento para o esporte, R\$ 7,89 bilhões foram fruto de emendas parlamentares. De acordo com Teixeira (2016) o governo Lula liberou mais recursos e maior quantidade de emendas que o governo Dilma, demonstrando possuir melhor articulação com o Congresso Nacional.

Ao analisarmos longitudinalmente o gasto extraorçamentário com esporte de 2004 a 2015, é possível perceber que ele foi aumentando ao longo do tempo, sobretudo ao longo do governo Dilma, tendo superado o gasto orçamentário a partir de 2013. A maior subfonte dessa fonte é a de repasse sobre concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas. Ao somarmos esta com a subfonte de contribuições sobre concursos de prognósticos para a função “Desporto e Lazer”, a média de repasses sociais esportivos, de 2014 a 2015, foi de 13,71%, tendo ficado abaixo da média de 2004 a 2007 e acima da média a partir de 2008. Portanto, a criação de novos concursos de prognósticos para o esporte, como a Timemania, em 2006, conseguiu incrementar os recursos de repasses sociais esportivos.

Dos recursos de concursos de prognósticos e loterias para entidades esportivas repassados pela CEF ao longo de 2004 a 2015, a grande maioria foi para o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) (R\$ 2,26 bilhões). Também houve recursos para os clubes de futebol (R\$ 631,73 milhões), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB) (R\$ 395,41 milhões) e o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC) (R\$ 182,96 milhões) – este último foi o único que recebeu recursos apenas em parte dos anos, de 2013 a 2015. Nota-se que há uma forte relação de dependência destas entidades em relação ao Estado, sobretudo no que tange aos seus financiamentos (CASTELLANI FILHO, 2008).

A segunda subfonte mais representativa da fonte extraorçamentária é a de patrocínios sem incentivo fiscal das estatais federais. Ao longo de 2010 a 2015, o esporte foi a segunda maior área com patrocínio das estatais, com R\$ 2,30 milhões, que representaram 36,64% de todo recurso no referido período, ficando atrás apenas da cultura. Houve a criação do Plano Brasil Medalhas 2016²⁴,

²³ As emendas parlamentares “[...] podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo” (TEIXEIRA, 2016, p. 20). São recursos que os deputados e senadores utilizam para realização de ações para suas bases políticas.

²⁴ O Plano Brasil Medalhas 2016 foi lançado em setembro de 2012 pelo governo federal. O objetivo era colocar o Brasil entre os 10 primeiros países nas olimpíadas e entre os cinco primeiros nos paralímpicos dos Jogos Rio 2016. Para isso, reforçou em R\$ 1 bilhão os recursos para EAR.

que induziu as principais estatais federais a colocarem mais recursos nos esportes olímpicos que teriam mais condições de ganhar medalhas nos Jogos Rio 2016. Sua vigência começou a partir de 2013, sendo que, com esta subfonte, de 2013 a 2015, foram patrocinados pelas estatais sem incentivos fiscais 46,63% de todo o recurso ao longo de 2004 a 2015.

Nesse mesmo período, o patrocínio das estatais teve o montante de R\$ 3,66 bilhões, sendo que, destes, 6,97% foi de patrocínios pela Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), e 93,03% foi realizado sem incentivos fiscais. Deste último, 13 estatais²⁵ direcionaram recursos ao esporte por meio de patrocínio, sendo que 97,94% de todos os recursos foi proveniente de apenas quatro estatais – CEF (R\$ 1,27 bilhão), Petrobras (R\$ 1,10 bilhão), Correios (R\$ 668,97 milhões) e Eletrobrás (R\$ 300,63 milhões) –, enquanto os outros 2,06% (70,20 milhões) correspondem às outras nove estatais.

É importante ressaltar que houve crescimento de gastos tributários totais ao longo do período. Em 2004 foram R\$ 106,99 milhões, e em 2015 foi R\$ 1,04 bilhão – houve um aumento de 973% no período. Isto se deve à política econômica adotada pelos governos Lula e Dilma de ampliação de gastos tributários como estratégia anticíclica para lidar com a crise estrutural do capital, sobretudo na crise financeira global iniciada em 2007/2008 (SALVADOR, 2015).

A fonte gastos tributários também teve crescimento de recursos ao longo do período analisado. Foram sendo criadas diferentes desonerações tributárias para o esporte, tendo diminuído os recursos que comporiam o orçamento federal. A única subfonte de gastos tributários para o esporte que teve recursos em todos os anos foi a desoneração das entidades recreativas sem fins lucrativos. Somente esta subfonte representou 48,36% (R\$ 3,04 bilhões) de todo os gastos tributários com esporte.

A segunda maior subfonte de gastos tributários para o esporte foi a isenção de Imposto de Renda de Pessoa Física e de Pessoa Jurídica para patrocínios e doações, que representou 33,06% (R\$ 2,08 bilhões) de todo o gasto tributário de 2007 a 2015. Esse gasto tributário foi criado em 2007 pela LIE, e a maior parte das isenções da LIE foram provenientes de PJ, com 97,99% de todo o recurso no período de 2007 a 2015, enquanto, os recursos de PF representaram apenas 2,01%.

A partir de 2012, foram iniciadas as desonerações para a realização dos grandes eventos esportivos, especificamente a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Rio 2016. Essa subfonte representou 18,33% (R\$ 1,15 bilhão) de todos os gastos tributários com esporte. As desonerações para a realização dos grandes eventos esportivos incrementaram muito os gastos tributários com esporte a partir de 2012, tanto que, ao isolarmos os gastos tributários para o esporte de 2012 a 2015, essa subfonte representou 35,30%.

²⁵ CEF, Petrobras, Correios, Eletrobras, Infraero (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), CMB (Casa da Moeda do Brasil), BB (Banco do Brasil), BASA (Banco da Amazônia), Emgepron (Empresa Gerencial de Projetos Navais), CDP (Companhia Docas do Pará), Codesp (Companhia Docas do Estado de São Paulo) e Telebras (Telecomunicações Brasileiras).

3.1. Direcionamento do gasto com esporte

No indicador “direcionamento do gasto com esporte”, um primeiro movimento deve ser o de analisar os PPAs, haja vista ser o documento de planejamento político de um governo onde é possível identificar os elementos priorizados. Dessa forma, a partir da realidade da política esportiva, é possível definir categorias para analisar o gasto com esporte. A partir do direcionamento do gasto com esporte, torna-se possível compreender, de maneira mais ampla, as ações, projetos e programas que têm sido colocados no primeiro plano. Além disso, é essencial observar a articulação do Estado com os setores privados, a relação entre os interesses sociais e econômicos mais amplos, o gasto com esporte e a presença de interesses clientelistas. Também é relevante analisar qual a dimensão priorizada do esporte – o esporte de alto rendimento/espetáculo ou o esporte educacional e o esporte de participação.

Como nos pautamos nos PPAs dos governos Lula e Dilma para analisar o direcionamento do gasto com esporte, faremos uso desses PPAs para analisar os gastos orçamentários, extraorçamentários e gastos tributários. Na política esportiva, a atuação governamental passou a se organizar no PPA 2012-2015 pelos programas temáticos “Esporte e Grandes Eventos” e “Programa de Gestão e Manutenção do ME”. Dessa forma, como poder ser visto no Quadro 2, em vez de ter a organização da política esportiva pelos programas finalísticos, como ocorria nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, o PPA 2012-2015 corresponde aos objetivos de um único programa temático, tendo sido unificados os programas de gestão.

Quadro 2 – Comparação entre as ações governamentais voltadas ao esporte consignadas nos PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

| | PPA 2012-2015 | PPA 2008-2011 | PPA 2004-2007 |
|--|---|--|--|
| Categoria | Programa Temático Esporte e Grandes Eventos | Sem correspondência | Sem correspondência |
| | Objetivos | Programas Finalísticos | Programas Finalísticos |
| EELIS (Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social) | Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e ao lazer por meio de articulações intersetoriais, promovendo a cidadania, a inclusão social e a qualidade de vida. | - Proteção e promoção dos povos indígenas; - Inclusão social pelo esporte; - Esporte e Lazer da Cidade; - Vivência e iniciação esportiva educacional – Segundo Tempo. | - Identidade étnica e patrimônio cultural dos indígenas; - Inserção social pela produção de material esportivo; - Esporte e Lazer da Cidade; - Segundo Tempo. |
| EAR (Esporte de Alto Rendimento) | Elevar o Brasil à condição de potência esportiva mundialmente reconhecida, com apoio à preparação de atletas, equipes e profissionais, da base à excelência esportiva, com estímulo à pesquisa e inovação tecnológica, qualificação da gestão, melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, ampliando a dimensão econômica. | - Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão. | - Brasil no esporte de alto rendimento. |
| Grandes eventos | Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo 2014 e eventos a ela relacionados. | - Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão. | Sem correspondência. |

| | PPA 2012-2015 | PPA 2008-2011 | PPA 2004-2007 |
|-----------------|--|---|---|
| Grandes eventos | Coordenar e integrar a atuação governamental na preparação, promoção e realização dos Jogos Rio 2016, considerando a geração e ampliação do legado esportivo, social e urbano, bem como implantar a infraestrutura esportiva necessária. | - Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão. | Sem correspondência. |
| Grandes eventos | Sem correspondência. | Sem correspondência | - Rumo ao Pan 2007 |
| Gestão | Programa de gestão e manutenção do ME. | - Gestão das políticas de esporte e lazer; - Apoio administrativo; - Operações especiais. | - Gestão das políticas de esporte e lazer; - Apoio administrativo; - Operações especiais. |

Fontes: PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015 (Elaboração própria)

A nova organização do PPA 2012-2015, a partir de programas temáticos e programas de gestão, sofreu inúmeras críticas uma vez que, ao agrupar os programas, causou dificuldade em monitorar as políticas públicas, ocasionando generalização, bem como um esvaziamento dessas ações como categoria de programação de despesa (MASCARENHAS, 2016).

Conforme apresentamos no Quadro 2, delineamos a partir do PPA 2012-2015 quatro categorias para análise do direcionamento do gasto orçamentário com esporte. Depreende-se do programa temático “Esporte e Grandes Eventos” as seguintes categorias: Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS), Esporte de Alto Rendimento (EAR)²⁶ e grandes eventos. A quarta categoria é “gestão”, que corresponde ao Programa de Gestão e Manutenção do ME. Além disso, há a categoria “infraestrutura”, pois, assim como destaca Mascarenhas (2016), no momento da consolidação dos dados, notamos que um percentual significativo de recursos orçamentários foi vinculado à construção, ampliação ou modernização de equipamentos esportivos.

Até então, essas cinco categorias têm sido utilizadas para analisar o gasto orçamentário com esporte, conforme apontam Mascarenhas (2016) e Teixeira (2016), e também com as estatais (PEREIRA, 2017). Contudo, compreendemos que elas podem de igual forma ser utilizadas para analisar os gastos com esporte em sua totalidade, ou melhor, com as três fontes. A justificativa para isso é a importância do PPA na definição das políticas públicas do governo e o fato de que, no esporte, mais da metade dos recursos são orçamentários. Dessa maneira, apresentamos na Tabela 3 a totalidade do direcionamento do gasto com esporte de 2004 a 2015.

²⁶ As categorias EELIS e EAR, estão articuladas à denominação da estrutura organizacional do Ministério do Esporte, onde há a Secretaria Nacional Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEAR) e Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR).

Tabela 3 – Direcionamento do gasto com esporte – Série 2004-2015 (valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de 2015, em R\$ milhões e %)

| Ano | EAR | | EELIS | | Infraestrutura | | Grandes eventos | | Gestão | |
|-----------------------|---------|-------|---------|-------|----------------|-------|-----------------|-------|---------|-------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| 2004 | 215,17 | 23,10 | 251,73 | 27,02 | 283,84 | 30,47 | 87,07 | 9,35 | 93,69 | 10,06 |
| 2005 | 284,70 | 20,47 | 548,05 | 39,41 | 450,17 | 32,37 | 10,68 | 0,77 | 97,11 | 6,98 |
| 2006 | 247,83 | 12,84 | 589,15 | 30,53 | 501,72 | 26,00 | 450,96 | 23,37 | 140,01 | 7,26 |
| 2007 | 459,07 | 14,28 | 632,78 | 19,69 | 669,01 | 20,81 | 1275,75 | 39,69 | 177,92 | 5,53 |
| 2008 | 461,65 | 18,93 | 660,67 | 27,10 | 1030,45 | 42,26 | 101,85 | 4,18 | 183,54 | 7,53 |
| 2009 | 674,19 | 23,70 | 662,56 | 23,29 | 1000,56 | 35,17 | 322,84 | 11,35 | 184,72 | 6,49 |
| 2010 | 707,65 | 21,30 | 725,18 | 21,83 | 740,69 | 22,30 | 933,08 | 28,09 | 215,61 | 6,49 |
| 2011 | 780,14 | 19,11 | 737,71 | 18,07 | 1625,87 | 39,82 | 673,82 | 16,50 | 265,29 | 6,50 |
| 2012 | 698,42 | 39,16 | 531,76 | 29,82 | 80,52 | 4,51 | 142,40 | 7,98 | 330,32 | 18,52 |
| 2013 | 959,09 | 43,19 | 504,52 | 22,72 | 122,72 | 5,53 | 435,61 | 19,62 | 198,76 | 8,95 |
| 2014 | 1008,88 | 36,09 | 586,65 | 20,98 | 0,45 | 0,02 | 961,69 | 34,40 | 238,09 | 8,52 |
| 2015 | 948,55 | 34,66 | 550,66 | 20,12 | 9,15 | 0,33 | 1005,30 | 36,74 | 222,69 | 8,14 |
| Total | 7445,32 | - | 6981,42 | - | 6515,14 | - | 6401,05 | - | 2347,75 | - |
| % em relação ao total | 25,08% | - | 23,51% | - | 21,94% | - | 21,56% | - | 7,91% | - |
| Média | 620,44 | - | 581,785 | - | 542,929 | - | 533,421 | - | 195,646 | - |

Fonte: SIGA Brasil; E-SIC; Relatórios de repasses de recursos públicos as entidades esportivas; Relatórios contábeis da Faap e Fenapaf; Demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal; e Ministério do Esporte. (Elaboração própria)

A categoria que mais teve recursos públicos federais de 2004 a 2015 foi a EAR, totalizando R\$ 7,44 bilhões (25,08%). Essa categoria está relacionada com a preparação e participação de atletas em competições esportivas. Autores como Bracht (2011) utilizam a expressão “Esporte de alto rendimento ou espetáculo”, pois “esporte espetáculo” seria a tendência mais marcante de EAR. Como poder ser visto na Tabela 3, ao longo do tempo houve crescimento do gasto com a referida categoria, sobretudo a partir de 2009. Compreendemos que, aquilo que foi definido pelo Plano Decenal de Esporte e Lazer²⁷, pelo PPA 2012-2015 e pelo Plano Brasil Medalhas 2016, acabou impactando diretamente no direcionamento da política esportiva desenvolvida no governo Dilma para focar no EAR. Em relação às três fontes de financiamento de EAR, 66,528% (R\$ 4,96 bilhões) foi da extraorçamentária, 18,93% (R\$ 1,41 bilhão) foi de gastos tributários, e 14,48% (R\$ 1,08 bilhão) da orçamentária.

A segunda categoria que mais recebeu recursos no período foi EELIS, com R\$ 6,98 bilhões (23,51%), sendo que houve um crescimento de 2004 a 2011, tendo ocorrido, desde então, queda de gasto. Essa categoria se relaciona às políticas desenvolvidas para que o esporte seja acessado como direito, em projetos sociais, na escola e no lazer. Isso é realizado por meio do discurso da inclusão social, de forma restritiva e focalizada, tornando o esporte acessível às chamadas populações de risco (MASCARENHAS, 2016). Além disso, as políticas de EELIS contribuem para a construção de identidades culturais, clubísticas, territoriais ou nacionais, muitas vezes apelando ao ufanismo patriótico. No que tange às três fontes de financiamento, a que mais obteve recurso foi a de gastos

²⁷ Foi construído a partir da III Conferência Nacional do Esporte, em 2010, cujo tema e principal objetivo era “10 pontos em 10 anos para projetar o Brasil entre os 10 mais”.

tributários, representando 53,34% (R\$ 3,72 bilhões), seguida pela orçamentária, com 33,75% (R\$ 2,35 bilhões) e, em último, a extraorçamentária, com 12,91% (R\$ 0,90 bilhão).

Os gastos com EAR e EELIS abrangem os gastos com as ações das atividades finalísticas, ou seja, vinculados à vivência e prática esportiva. Na Constituição Federal de 1988 foi estabelecido, no artigo 217º, que devem ser priorizados a manifestação educacional e, em casos específicos, o esporte de rendimento. Se entendermos que EELIS corresponde à totalidade da manifestação educacional – EELIS abrange ao longo de 2004 a 2015 programas sociais esportivos vinculados às manifestações esportivas educacional, de formação e de participação –, e se isolarmos EAR e EELIS de 2004 a 2008 e 2010, esse preceito parece ter sido respeitado, pelo fato de o valor de EELIS ser maior que EAR. Entretanto, em 2009 e de 2011 a 2015 isso não aconteceu. Chama atenção que, no governo Lula, houve mais recursos para EELIS que para EAR, relação que foi invertida no governo Dilma, conforme pode ser visto na Tabela 3. Contudo, se acrescentarmos ao gasto de EAR os gastos de grandes eventos, conforme realizado por Almeida e Marchi Júnior (2010) e Athayde (2011), poderíamos dizer que o preceito constitucional foi concretizado apenas nos anos de 2005 e 2008.

A terceira categoria que mais recebeu recursos foi infraestrutura, com R\$ 6,52 bilhões (21,94%). Ela foi a única que teve apenas uma fonte de financiamento, a orçamentária, tendo sido desta fonte que a categoria mais recebeu recursos. Ela está relacionada à construção e reforma de equipamentos públicos de esporte e lazer. A maioria dos gastos foram realizados com infraestrutura para EELIS (R\$ 6,43 bilhões), e a menor parte com foi com infraestrutura de EAR (R\$ 81,17 milhões). O gasto com esta categoria foi concretizado, principalmente, devido às emendas parlamentares, tanto que 95,28% do gasto com infraestrutura da função “Desporto e Lazer” foi com esse tipo de recurso. Teixeira (2016) aponta que as emendas parlamentares são bastante utilizadas para construção, ampliação e modernização de espaços esportivos, mas que isso seria uma forma de esvaziar as políticas públicas, e pouco se lhes acrescentaria, atendendo muito mais a interesses clientelistas dos parlamentares federais.

A quarta categoria que mais recebeu recurso foi a de grandes eventos esportivos – foram R\$ 6,40 bilhões (21,56%). Ela está diretamente relacionada com a preparação e organização do país para os seguintes grandes eventos²⁸: Pan Rio 2007, Jogos Mundiais Militares 2011, Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Rio 2016. Os grandes eventos esportivos estariam relacionados a um projeto mais geral de desenvolvimento nacional que possibilitaria reposicionar o país na geopolítica mundial e recuperar o papel do Estado (MASCARENHAS *et al.*, 2012), além de atender aos interesses dos setores mais conservadores do campo esportivo brasileiro, principalmente as entidades de administração esportiva.

²⁸ Não constitui nosso objeto analisar os gastos não esportivos relacionados à preparação do país para receber os grandes eventos esportivos, isto é, gastos com transporte, urbanismo, segurança, tecnologia, turismo, meio ambiente, entre outros.

No âmbito da política esportiva, há um entendimento de que o governo Lula (2003 a 2010) teria focado sua atuação no desenvolvimento de programas sociais esportivos, sobretudo no programa Segundo Tempo e programa Esporte e Lazer da Cidade. Mas a partir de 2007 – no segundo mandato de Lula –, com a realização dos Jogos Pan Rio 2007, houve uma inflexão para a realização dos grandes eventos esportivos (ATHAYDE, 2011), que passaram a ser o princípio organizador da agenda política de esporte e lazer no Brasil (MASCARENHAS *et al*, 2012).

A maior parte dos recursos para a categoria grandes eventos foi da fonte orçamentária, com 77,48% (R\$ 4,96 bilhões), acompanhada pelas fontes gastos tributários, com 18,00% (R\$ 1,15 bilhão) e extraorçamentária, com 4,53% (289,76 milhões). Os anos anteriores e aqueles de realização dos grandes eventos esportivos foram os que mais tiveram recursos para esta categoria. Os Jogos Rio 2016 foram os que tiveram mais recursos, R\$ 2,52 bilhões, por ser o maior grande evento em relação ao número de atletas e de expectadores. Os Jogos Rio 2007 gastaram R\$ 1,82 bilhões, os Jogos Mundiais Militares 2011 gastaram R\$ 1,42 bilhão, e as Copas das Confederações FIFA 2013 e do Mundo FIFA 2014 gastaram R\$ 644,09 milhões.

A categoria que menos teve recursos foi gestão – R\$ 2,35 bilhões, representando 7,91% do gasto –, que está relacionada à manutenção das atividades, publicidade e gasto de pessoal do ME, das entidades de administração esportiva e das atividades esportivas das estatais. Os gastos orçamentários representaram 67,13%, e os gastos extraorçamentários, 32,87% do gasto total. Ao longo do tempo, os gastos com gestão foram aumentando.

4. Considerações finais

A partir da base legal que fundamenta o financiamento do esporte, foi possível perceber que houve crescimento das suas fontes de financiamento, sobretudo a partir da Constituição de 1988 e da Lei Pelé. Além disso, das três fontes de financiamento do esporte, a orçamentária é a mais visível, haja vista ser a que teve mais recursos ao longo do tempo. Esses recursos foram executados, principalmente, pelo ME, mas houve também uma importante participação de outras unidades orçamentárias. As fontes extraorçamentária e de gastos tributários tiveram uma relevante contribuição para que o esporte contasse com mais recursos ao longo do tempo analisado. Uma característica do financiamento do esporte é seu caráter regressivo, isto é, ser financiado, sobretudo, por trabalhadores e a população de menor rendimento.

No que se refere à magnitude do gasto, foi possível identificar que houve grande oscilação dos recursos no período. Por um lado, os recursos orçamentários – que eram a principal fonte no governo Lula – foram diminuindo ao longo do tempo enquanto, por outro lado, os recursos extraorçamentários e de gastos tributários foram aumentando de 2004 a 2015, tornando-se as principais fontes no governo Dilma. Os recursos orçamentários poderiam ter tido maior volume no

período analisado; contudo, apenas parte dos recursos autorizados foram liquidados. Além disso, eles ficaram fortemente dependentes de emendas parlamentares, que apontam uma relação clientelista.

No que tange ao direcionamento do gasto com esporte, houve uma distribuição próxima entre as categorias EAR, EELIS, infraestrutura e grandes eventos. Se em determinados períodos o foco foi EELIS e infraestrutura, houve, posteriormente, um direcionamento da política esportiva para os grandes eventos, que justificaram a ampliação do gasto com EAR, inclusive com a criação de novas fontes de financiamento para estas duas últimas categorias. Ratificamos o entendimento de que os grandes eventos passaram a ser o princípio organizador da política esportiva, elemento que teve reflexo direto sobre seu financiamento e gasto.

O estudo desenvolvido buscou abarcar todas as fontes de financiamento e gasto público federal com esporte, explicitando a metodologia crítica desenvolvida. Esse método de análise do financiamento e gasto com esporte no Brasil se coloca como instrumento importante para a compreensão da política esportiva em nosso país, mas outros aprofundamentos podem vir futuramente de novos estudos.

Referências

ALMEIDA, Bárbara Schausteck de; Marchi Júnior, Wanderley. 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.

AMARAL, José Ronaldo do. **As loterias federais brasileiras: um estudo da arrecadação e de sua previsão**. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone. O “lugar do social” na Política de Esporte do Governo Lula. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 184-209, jan./jun. 2011.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone et al.. O esporte como direito de cidadania. **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 19, n. 2, p. 490-501, abr./jun. 2016.

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; SALVADOR, Evilasio; MASCARENHAS, Fernando. Primeiras aproximações de uma análise do financiamento da política nacional de esporte e lazer no governo Lula. In: MATIAS, Wagner Barbosa; Athayde, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. p. 117-139.

BRACHT, Valter. **Sociologia crítica do esporte: uma introdução**. 4. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti. Crise do capital, fundo público e valor. In: BEHRING, Elaine Rossetti et al.. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 13-34.

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009, p. 575-593.

BOUDENS, Emile Paulo Johannes. **O financiamento do esporte no primeiro mandato de Lula (2003-2006)**. Rio de Janeiro: Usina das Letras, 2007.

CARNEIRO, Fernando Henrique Silva et al.. Orçamento do esporte no governo Dilma: a primazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **Rev. Bras. Ciên. Esporte**, Brasília, 2018.

CASTELLANI FILHO, Lino. O Estado Brasileiro e os Direitos Sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais**. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008. p. 129-144.

CASTELLANI FILHO, Lino. Megaeventos esportivos no Brasil: de expressão da política esportiva brasileira para a da concepção neodesenvolvimentista de planejamento urbano. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 98-114, jun. 2014.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo Rico (Org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 6. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2009.

MANDEL, Ernest. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: Mandel, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural (Os economistas), 1982. pp. 333-350.

MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Rev. Bras. Educ. Fís. Esporte**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 963-80, out./dez. 2016.

MASCARENHAS, Fernando et al.. O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da ALESDE**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-32, out. 2012.

MATIAS, Wagner Barbosa. **O enigma olímpico: o controvertido percurso da política esportiva no governo Lula**. Brasília. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013a.

MATIAS, Wagner Barbosa. A política esportiva do governo Lula: o Programa Segundo Tempo. **Licere**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 1-23, mar. 2013b.

MATIAS, Wagner Barbosa et al.. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. **Movimento**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 95-110, jan./mar. 2015.

PEREIRA, Claudia Catarino. **As empresas estatais e o financiamento do esporte nos governos Lula e Dilma**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun., 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: INESC; OXFAM Brasil, 2015.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Rev. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan-jun. 2014.

TEIXEIRA, Marcelo Resende. **Esporte, fundo público e pequena política: os reveses de um orçamento (r)emendado**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação Física) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TEIXEIRA, Marcelo Resende; MATIAS, Wagner Barbosa; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento do esporte olímpico no Brasil: uma análise do ciclo de Londres (2009-2012). In: MATIAS, Wagner Barbosa; Athayde, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando (Orgs.). **Política de esporte nos anos Lula e Dilma**. Brasília: Thesaurus, 2015. pp. 161-184.

TEIXEIRA, Marcelo Resende et al.. Política social de esporte e lazer no governo Lula: o Programa Esporte e Lazer da Cidade. **Licere**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 134-161, set. 2014.

TEIXEIRA, Marcelo Resende et al.. O Programa Bolsa Atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 29, n. esp., p. 92-109, dez. 2017.

VERONEZ, Luiz Fernando Camargo. O planejamento governamental e o orçamento do setor esportivo. In: Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte, 15.; Congresso Internacional de Ciências do Esporte, 2., 2007, Recife. **Anais...** Goiânia: CBCE, 2007.

Artigo recebido em: 27/07/2018

Artigo aceito para publicação em: 18/09/2018