



O DIRECIONAMENTO DO GASTO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE DE 2003 A 2018

THE SPENDING DIRECTION OF THE MINISTRY OF SPORTS FROM 2003 TO 2018

EL DIRECCIÓN DEL GASTO DEL MINISTERIO DEL DEPORTE DE 2003 A 2018

Fernando Henrique Silva Carneiro *

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar o direcionamento do gasto realizado pelo Ministério do Esporte (ME) ao longo de 2003 a 2018. Este estudo tem caráter quantitativo-qualitativo e se apoiou em levantamento documental realizado nos planos plurianuais e na execução orçamentária do ME no SIGA Brasil. No período houve grande oscilação dos valores gastos pelo ME, expressa no direcionamento para diferentes categorias de gastos. A maior parte do gasto foi com infraestrutura esportiva e megaeventos esportivos. Além disso, houve gastos para “esporte, educação, lazer e inclusão social”, gestão e esporte de alto rendimento. Em um primeiro momento o foco de gasto do ME foi com os programas sociais esportivos, contudo a prioridade passou a ser os megaeventos e o esporte de alto rendimento.

Palavras-chave: Estado. Gasto público. Política esportiva. Ministério do Esporte.

Abstract: This article has the objective of analyzing the direction of the expenditure carried out by the Ministry of Sports (ME) throughout 2003 to 2018. This study has a quantitative-qualitative character and was supported by a documentary survey carried out in the Pluriannual Plans and in the budgetary execution of the ME in the SIGA Brasil. During the period there were large fluctuations in the amounts spent by ME expressed in directing for different categories of spending. Most of the spending was with Sports Infrastructure and Sports Mega events, in addition, there were expenses for "Sports, Education, Leisure and Social Inclusion", Management and Sports of High Yield. At first, the focus of ME spending was on social sports programs, but the priority was Mega-events and High-Performance Sports.

Keywords: State. Public spending. Sports policy. and Ministry of Sport.

Resumen: Este artículo tiene el objetivo de analizar el direccionamiento del gasto realizado por el Ministerio del Deporte (ME) a lo largo de 2003 a 2018. Este estudio tiene carácter cuantitativo-cualitativo y se apoyó en levantamiento documental realizado en los Planos Plurianuales y en la ejecución presupuestaria del ME en el marco SIGA Brasil. En el período hubo gran oscilación de los valores

* Professor de educação física no Instituto Federal de Goiás, doutor em educação física pela Universidade de Brasília, pesquisador do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer (AVANTE/UnB) e editor executivo da *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*. (fernandohenriquesc@gmail.com)

gastados por el ME, expresado en el direccionamiento para diferentes categorías de gastos. La mayor parte del gasto fue con Infraestructura deportiva y Megaeventos deportivos, además, hubo gastos para "Deporte, Educación, Ocio e Inclusión Social", Gestión y Deporte de Alto Rendimiento. En un primer momento el foco de gasto del ME fue con los programas sociales deportivos, sin embargo la prioridad pasó a ser los Megaeventos y el Deporte de Alto Rendimiento.

Palabras clave: Estado. Gasto público. Política deportiva. Ministerio del Deporte.

1 Introdução

O Ministério do Esporte (ME) foi criado em 2003 no início do governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), do Partido dos Trabalhadores (PT). Esta foi a primeira vez na história brasileira que o esporte teve uma pasta ministerial exclusiva, pois anteriormente teve diferentes configurações: Ministério do Esporte e Turismo, Ministério Extraordinário do Esporte, Secretaria de Desportos, Secretaria de Desportos da Presidência da República, Secretaria de Educação Física e Desporto, Departamento de Educação Física e Desportos e Divisão de Educação Física (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2018). O ME existiu de 2003 a 2018, tendo perpassado os governos Lula, Dilma Rousseff, do PT (2011-2016) e Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (2016-2018). A partir de 2019 o esporte voltou ao *status* de secretaria, sendo chamada de Secretaria Especial do Esporte, vinculado ao Ministério da Cidadania.

De acordo com Starepravo, Mezzadri e Marchi Junior (2015), o ME foi criado de última hora com a necessidade de o governo Lula acomodar o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) – que apoiara o PT em todas as eleições presidenciais anteriores – na nova estrutura ministerial. A criação do ME não despertou interesse dos principais partidos que compunham a base governista. Mesmo o PCdoB teve resistência em aceitá-lo, pois era recém-criado, tinha escassez de infraestrutura física e pessoal, baixa visibilidade política e baixa dotação orçamentária (MELO; HÚNGARO; ATHAYDE, 2015).

Na criação do ME, sua estrutura organizacional ficou com quatro secretarias: a Secretaria Executiva, a Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED), a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (SNDEL) (BRASIL, 2003). Destas, a gestão da SNDEL foi delegada a quadros ligados ao PT, enquanto as demais ficaram sob responsabilidade do PCdoB¹ – cabe ressaltar que a convivência entre esses dois partidos no interior do ME foi conflituosa, sendo marcada por divergências políticas e conceituais. Em 2011, no governo Dilma, o ME passou a ter uma outra configuração organizacional – continuou

¹ O PT tinha o Setorial Nacional de Esporte e Lazer, que teve expectativa de contribuir mais diretamente com os debates do governo sobre a temática (STAREPRAVO; MEZZADRI; MARCHI JUNIOR, 2015), contudo ficaram apenas uma secretaria no ME, em que o PCdoB teve a hegemonia.

a Secretaria Executiva e a SNEAR, contudo a SNEED e a SNDEL foram fundidas, surgindo a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (SNEELIS), além da criação da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor (SNFDDT) (BRASIL, 2011), estrutura que durou até o final do governo Temer em 2018.

Se na organização inicial do ME, em 2003, havia uma equidade entre as diferentes manifestações do esporte nas secretarias, em 2011 houve privilégio do esporte de alto rendimento, dos megaeventos esportivos e do futebol em relação às outras manifestações esportivas (STAREPRAVO; MEZZADRI; MARCHI JUNIOR, 2015). Dessarte, o processo de reorganização administrativa do ME teve reflexo direto sobre a consecução das ações ministeriais na política esportiva nacional ao longo dos seus 16 anos de existência.

Partimos do princípio de que a compreensão do gasto de uma política é uma chave interpretativa importante para compreender como ela se materializou. Há diferentes estudos que analisaram o financiamento do ME em momentos diferentes: Athayde, Mascarenhas e Salvador (2015) analisaram o período do governo Lula; Castro (2016) abarcou de 2004 a 2011; Carneiro (2018) teve por base o período de 2004 a 2015; e Carneiro *et al.* (2019) analisaram de 2012 a 2015. Assim, ainda não existem estudos que tenham se dedicado a compreender todo o período de existência do ME, isto é, de 2003 a 2018.

Dessarte, com o fim da presença do esporte como uma pasta ministerial é importante compreender como se concretizaram as ações do ME ao longo da sua existência. Assim, temos como objetivo analisar o direcionamento do gasto realizado pelo ME ao longo de 2003 a 2018.

2 Metodologia

Este estudo tem caráter quantitativo-qualitativo e se apoiou em levantamento documental. O recorte temporal foi de 2003 a 2018, abrangendo o período de existência do ME. A coleta de dados foi realizada nas leis que dispõem sobre os planos plurianuais (PPA) 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019) e o conjunto de dados da execução orçamentária do ME presentes no SIGA Brasil (SENADO FEDERAL, 2019).

Carneiro e Mascarenhas (2018) propõem uma metodologia de análise do financiamento e gasto com esporte a partir de três indicadores, a saber, fontes de financiamento, magnitude do gasto e direcionamento do gasto. Neste momento, utilizaremos apenas o indicador "direcionamento do gasto" na análise do ME. O gasto será apresentado a partir dos valores liquidados, pois esta etapa do orçamento se refere ao momento que o serviço foi prestado ou o produto foi entregue.

Os dados financeiros utilizados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, a preços de dezembro de 2018, haja vista a necessidade de atualizar os valores para comparações

longitudinais, eliminando os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda. Para realizar esse processo foi utilizada a ferramenta "calculadora cidadã", disponibilizada pelo Banco Central do Brasil (2019).

3 Análise e discussão dos dados

As ações a serem realizadas por um governo se consubstanciam legalmente a partir do PPA, que é uma peça legislativa constituinte do ciclo orçamentário brasileiro, consagrado pela Constituição Federal de 1988. No art. 165, ela estabelece o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos. A partir do PPA são elaboradas a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), isto é, as ações consignadas no orçamento federal partem do PPA.

O PPA é uma peça técnica e política que baliza todo o governo de um mandato presidencial, tendo impacto direto sobre o financiamento das políticas públicas, entre elas o esporte. Enquanto nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 existia uma organização por programas finalísticos, havendo aqueles vinculados ao esporte, nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019 a organização se deu por programas temáticos – no primeiro foi intitulado “Esporte e Grandes Eventos” e no segundo, “Esporte, Cidadania e Desenvolvimento” – e programas de gestão e manutenção específicos para o ME. A seguir, no Quadro 1 apresentamos, relativamente ao ME, os programas finalísticos e seus objetivos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 e os objetivos dos programas temáticos dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019.

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 e um esvaziamento dessas ações como categoria de programação de despesa (CABRAL, 2012). Esse mesmo modelo de construção do PPA foi utilizado no PPA 2016-2019. No âmbito do esporte, isso impactou mais diretamente as políticas de esporte, educação, lazer e inclusão social (EELIS), pois programas finalísticos dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 ligados aos Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural, à inserção social pela produção de material esportivo, à inclusão social pelo esporte, ao Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) e ao Programa Segundo Tempo (PST) passaram a ser parte de um objetivo do programa temático de esporte nos PPA 2012-2015 e 2016-2019.

Assim, estudos que trabalharam com a discussão de programas finalísticos como o PST (ATHAYDE, 2011; MATIAS, 2013), o PELC (TEIXEIRA et al., 2014) ou ambos os programas (ATHAYDE, 2014; ATHAYDE; SALVADOR; MASCARENHAS, 2015; CASTRO, 2016) teriam dificuldades em realizar a continuidade desses estudos no que se refere ao gasto, pois não há discriminação do gasto por programas finalísticos no SIGA Brasil no período de 2012 a 2018.

Quadro 1 - Programas temáticos e finalísticos do esporte nos PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019

Categoria	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
	Sem correspondência	Sem correspondência	Programa Temático: Esporte e Grandes Eventos	Programa Temático: Esporte, Cidadania e Desenvolvimento
	Programas finalísticos e seus objetivos:	Programas finalísticos e seus objetivos:	Objetivos:	Objetivos:
EELIS	<p>- Esportes de Criação Nacional e de Identidade Cultural: Incentivar a prática das modalidades esportivas de criação nacional e de identidade cultural, possibilitando a difusão e o conhecimento da sua história</p> <p>- Inserção social pela produção de material esportivo: Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social</p> <p>- Esporte e Lazer da Cidade: Promover o acesso ao esporte recreativo e ao lazer</p> <p>- Segundo Tempo: Democratizar o acesso e estimular a prática esportiva dos alunos da educação básica e superior</p>	<p>- Inclusão social pelo esporte: Contribuir para a inserção social por meio da fabricação de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e por populações em situação de vulnerabilidade social</p> <p>- Esporte e Lazer da Cidade: Ampliar, democratizar e universalizar o acesso à prática e ao conhecimento do esporte recreativo e de lazer, integrados às demais políticas públicas, favorecendo o desenvolvimento humano e a inclusão social</p> <p>- Vivência e iniciação esportiva educacional – Segundo Tempo: Democratizar o acesso ao esporte educacional de qualidade, como forma de inclusão social, ocupando o tempo ocioso de crianças, adolescentes e jovens</p>	<p>- 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</p>	<p>- Ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais.</p> <p>- Fomentar e incentivar a prática do futebol, com ênfase ao futebol feminino, e garantir a defesa dos direitos do torcedor</p>
EAR	<p>- Brasil no esporte de alto rendimento: Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do país no exterior</p>	<p>- Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão: Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho</p>	<p>- 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,</p>	<p>- Tornar o Brasil uma potência esportiva sustentável, mundialmente reconhecida, com a preparação de atletas da base ao alto rendimento, qualificação da gestão, melhoria e articulação das infraestruturas esportivas</p>

		do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais como forma de promover a imagem do país no exterior	melhoria e articulação das estruturas, com segurança e conforto nos espetáculos, fomentando a dimensão econômica	
Mega-eventos	- Rumo ao Pan 2007: Realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro	- Brasil no esporte de alto rendimento – Brasil campeão: Democratizar o acesso ao esporte de alto rendimento, com o objetivo de diminuir as disparidades de resultados entre as modalidades esportivas e melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais como forma de promover a imagem do País no exterior	- Coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo 2014 e eventos a ela relacionados - 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	- Preparar e realizar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – Rio 2016 e gerir o legado esportivo
Gestão	- Gestão das políticas de esporte e lazer: Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte	- Gestão das políticas de esporte e lazer: Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área do esporte	- Programa de gestão e manutenção do ME	- Programa de gestão e manutenção do ME

Fonte: MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2019). Elaboração própria

Tendo por base os quatro PPAs do período que vai de 2004 a 2018, sistematizamos a presença de categorias de direcionamento de gasto do ME: EELIS, esporte de alto rendimento (EAR), megaeventos e gestão. Todavia, na pesquisa depreendeu-se uma quinta categoria, infraestrutura, pois no momento da consolidação dos dados, notamos que um percentual significativo de recursos do ME estava vinculado à construção, ampliação ou modernização de instalações esportivas. Estas cinco categorias de gasto público federal com o esporte têm sido utilizadas por diferentes estudos (MASCARENHAS, 2016; TEIXEIRA, 2016; PEREIRA, 2017; CARNEIRO; MASCARENHAS, 2018; CARNEIRO *et al.*, 2019). Na Tabela 1 apresentamos o direcionamento do gasto com esporte, tendo por base as categorias supracitadas.

Tabela 1 - Gasto por categoria pelo ME – série 2003 a 2018

Ano	Infraestrutura	Mega-eventos	EELIS	Gestão	EAR	Total
2003	182,71	0,00	51,81	2,97	12,54	250,03
2004	299,13	91,76	122,28	57,45	11,64	582,27
2005	510,41	12,11	247,03	65,10	57,88	892,54
2006	581,85	507,29	268,73	106,35	38,09	1.502,30
2007	740,30	1401,25	313,05	137,46	110,20	2.702,25
2008	1.077,50	106,50	280,11	133,49	57,90	1.655,51
2009	1.184,63	0,00	304,64	146,24	81,88	1.717,40
2010	805,93	272,16	336,31	155,63	65,83	1.635,86
2011	805,64	314,81	318,98	183,99	100,19	1.723,60
2012	4,18	217,72	38,41	146,55	119,12	525,98
2013	19,04	145,95	59,97	129,90	173,89	528,74
2014	0,51	646,71	112,45	152,18	177,98	1.089,82
2015	9,82	384,69	106,73	138,52	128,14	767,90
2016	40,44	248,35	43,60	128,43	58,04	518,87
2017	119,51	0,00	35,75	131,96	53,57	340,79
2018	86,17	0,00	47,51	126,09	33,50	293,27
Total	6.467,78	4.349,30	2.687,36	1.942,32	1.280,37	16.727,12

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

O gasto do ME ao longo de 2003 a 2018 teve grande variação no período. Estudos como o de Carneiro (2018) e Mascarenhas (2016) apontam que as variações de gasto da pasta estão articuladas com suas diferentes prioridades ao longo do tempo, mas também apresentam reflexos da conjuntura econômica e política do país. De maneira panorâmica, conforme pode ser visto na Tabela 1, os maiores gastos do ME foram com infraestrutura (R\$ 6,47 bilhões) e megaeventos (R\$ 4,35 bilhões). Em seguida há os gastos com EELIS (R\$ 2,69 bilhões), com gestão (R\$ 1,94 bilhão) e com EAR (R\$ 1,28 bilhão). A seguir explicitaremos os gastos com cada uma das categorias supracitadas, apontando aquilo que foi priorizado.

Conforme pode ser visto no Quadro 1, o EAR é a categoria que está relacionada aos

gastos para preparação e participação de atletas em competições de alto rendimento, buscando promover a imagem do país no exterior. Os gastos com EAR foram realizados pela SNEAR – secretaria do ME que existiu de 2003 a 2018. Já o EELIS se refere aos gastos do ME com políticas para democratização do acesso ao esporte e lazer. As políticas de EELIS de 2003 a 2011 foram realizadas pela SNEED e SNDEL, e de 2011 a 2018 pela SNEELIS – parte do nome desta secretaria dá título à categoria.

Os gastos com EAR e EELIS estão relacionados a vivência e prática esportiva. Vale destacar que na Constituição Federal de 1988 foi estabelecida a priorização de gasto na manifestação educacional e, em casos específicos, no esporte de rendimento. Se entendermos que EELIS corresponde à totalidade da manifestação educacional, podemos ver que no total do período houve mais gasto com EELIS (R\$ 2,69 bilhões) do que com EAR (R\$ 1,28 bilhão), tendo se cumprido o preceito constitucional.

No gasto com EAR é possível perceber que houve grande oscilação, tendo ido de R\$ 12,54 milhões em 2003 para R\$ 177,98 milhões em 2014, um aumento de mais de 13 vezes. De 2003 a 2006 foi o momento que o ME menos gastou com EAR. Há em 2007 um pico de gasto que pode ser explicado pelo maior direcionamento de recurso para a categoria buscando possibilitar que os atletas brasileiros tivessem melhores condições para participar dos Jogos Pan Rio 2007. De 2008 a 2010 há uma queda de recursos para EAR. De 2011 a 2015 foi o período que o ME mais direcionou recursos para EAR, fruto da realização de determinadas políticas.

Assim, o gasto realizado com EAR pelo ME tem articulação direta com a realização dos megaeventos esportivos no Brasil. A partir de 2007, com os Jogos Pan Rio 2007, houve uma inflexão para realização dos megaeventos esportivos (ATHAYDE, 2011), que passaram a ser o princípio organizador da agenda política de esporte e lazer no Brasil (MASCARENHAS *et al.*, 2012). Portanto, o aumento do gasto do ME com EAR em 2007 e de 2011 a 2015 guardam relação direta com a realização dos Jogos Pan Rio 2007 e dos Jogos Rio 2016.

Em 2010 foi elaborado o Plano Decenal de Esporte e Lazer – fruto da III Conferência Nacional do Esporte –, que influenciou diretamente a política esportiva desde então. Os reflexos disso são as alterações na estrutura organizacional do ME, o foco do PPA 2012-2015 no EAR e megaeventos esportivos e alterações nas legislações esportivas (FLAUSINO, 2013; CARNEIRO, 2018). Buscando ampliar o quantitativo de recursos para o EAR, foi lançado pelo governo federal em setembro de 2012 o Plano Brasil Medalhas 2016, cujo objetivo era colocar o Brasil entre os dez primeiros países nos Jogos Olímpicos, e entre os cinco primeiros nos Jogos Paraolímpicos, em 2016. Para isso, o ME e as empresas estatais deveriam alocar R\$ 1 bilhão adicional no esporte. De tal modo, houve uma atuação contundente do governo federal para garantir que houvesse o fortalecimento de recursos do EAR, haja vista o interesse em que os atletas brasileiros obtivessem bons resultados nos Jogos Rio 2016. Contudo, já em 2016, inicia o processo de nova queda de recursos para EAR até 2018, tendo retroagido a patamares de 2005 e

2006.

Como pode ser visto, as variações de recursos para EAR ao longo do tempo atenderam ao interesse de que os atletas brasileiros tivessem uma boa representação nos megaeventos esportivos realizados no país; contudo, fica clara a falta de continuidade do gasto. Não se pode apenas direcionar recursos nos anos de competições ou nos anos anteriores, é preciso um processo contínuo e não apenas intervenções pontuais por parte do governo federal.

De acordo com Carneiro (2018) e Carneiro e Mascarenhas (2018), a menor parte do financiamento federal do EAR foi realizada ao longo de 2004 a 2015 pelo orçamento do ME, pois recursos de loterias para entidades esportivas, patrocínios das estatais e gastos tributários foram mais volumosos, isto é, o ME não teria tido a centralidade do gasto com as políticas esportivas para EAR ao longo da sua existência (CARNEIRO, 2018).

Buscando aprofundar os gastos com EAR pelo ME ao longo dos 16 anos analisados, apresentamos a Tabela 2, na qual é possível identificar as principais ações de EAR.

Tabela 2 - Gasto com as ações de EAR – total de 2003 a 2018

Ações	R\$	%
Concessão de Bolsa Atleta	842,38	65,79
Preparação de atletas	213,62	16,68
Participação de atletas em competições de alto rendimento	89,38	6,98
Promoção de eventos de alto rendimento	58,10	4,54
Gestão, manutenção e aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento	36,81	2,87
Implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem	27,17	2,12
Deteção e avaliação de atletas de alto rendimento	12,92	1,01
Total	1.280,37	100,00

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

A maior parte do gasto com EAR foi com a “Concessão de Bolsa Atleta” ao longo de 2005 a 2018 (R\$ 842,38 milhões), tendo se configurado como o foco de gasto da SNEAR o Programa Bolsa Atleta (PBA), cujo objetivo foi contribuir para que os atletas pudessem se preparar para participar de competições esportivas, sendo o público-alvo atletas de modalidades olímpicas e paralímpicas. O PBA foi instituído pela Lei nº 10.891/2004, regulamentado pela Lei nº 5.342/2005 e alterado pela Lei nº 12.395/2011. De acordo com Teixeira *et al.* (2017) o programa forneceu 46.246 bolsas de 2005 a 2015.

De acordo com Corrêa *et al.* (2014), o PBA foi a primeira política federal que beneficiou financeiramente os atletas diretamente, além de ter possibilitado uma melhor participação dos atletas nos Jogos Olímpicos (TEIXEIRA *et al.*, 2017). Há críticas levantadas de que o PBA destinaria recursos para atletas prontos, uma vez que priorizou, ao longo do tempo, atletas que já estavam competindo nacional e internacionalmente em esportes olímpicos

e paralímpicos, isto é, estando próximos ao topo da pirâmide esportiva (TEIXEIRA *et al.*, 2017).

A segunda ação com mais gasto de EAR foi a “preparação de atletas”, tendo gasto R\$ 213,62 milhões ao longo de 2003 a 2018. A referida ação agrega um conjunto de diferentes ações: “Preparação de atletas e capacitação de recursos humanos para o EAR” (R\$ 163,58 milhões), de 2003 a 2018; “Funcionamento de núcleos de categorias de base do EAR” (R\$ 27,97 milhões), de 2004 a 2011; “Fomento a projetos de esporte de base” (R\$ 21,16 milhões), 2005; e “Preparação de seleções principais para representação do Brasil” (R\$ 903,98 mil), em 2017 e 2018. Estas compõem um conjunto de ações que implementaram grande parte do que foi apresentado para EAR nos PPAs, conforme Quadro 1.

A terceira ação com mais gasto foi de “participação de atletas em competições internacionais de alto rendimento”, com R\$ 89,38 milhões, de 2003 a 2010. Esta ação é a consubstanciação de três ações: “Participação de delegação brasileira em competições internacionais de alto rendimento” (R\$ 69,62 milhões), de 2003 a 2005 e de 2007 a 2009; “Promoção e participação em competições internacionais de alto rendimento” (R\$ 10,8 milhões), em 2006 e 2010; e “Participação de delegação brasileira em competições internacionais de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência” (R\$ 8,95 milhões), de 2003 a 2009.

Já a quarta ação com mais gasto foi de “promoção de eventos de alto rendimento” com R\$ 58,10 milhões de 2003 a 2011. As ações que fizeram parte dessa foram: “Promoção de eventos esportivos nacionais de alto rendimento” (R\$ 37,84 milhões), de 2003 a 2011; “Captação e promoção de eventos esportivos internacionais de alto rendimento” (R\$ 13,53 milhões), em 2004, 2005 e 2011; “Promoção de eventos esportivos de alto rendimento para pessoas portadoras de deficiência” (R\$ 3,50 milhões), de 2003 a 2005; e “Promoção de eventos científicos e tecnológicos para o esporte de alto rendimento” (R\$ 3,23 milhões), de 2003 a 2005.

Além das ações supracitadas, houve diferentes ações, como a “Gestão, manutenção e aperfeiçoamento da Rede Nacional de Treinamento” (R\$ 36,81 milhões), em 2017 e 2018; a “Implementação e desenvolvimento da política nacional de controle de dopagem” (R\$ 27,17 milhões), de 2014 a 2018; e a “Detecção e avaliação de atletas de alto rendimento” (12,92 milhões), de 2003 a 2011.

Mesmo a SNEAR sendo a única secretaria finalística presente no ME de 2003 a 2018, ao longo do tempo houve mudanças nas diferentes ações que foram financiadas, expressando uma descontinuidade nas ações de EAR, elemento manifestado na Tabela 1. Além disso, ações que estavam especificadas na vigência dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 passaram a ser genéricas no período dos PPAs seguintes.

O gasto com EELIS contou com grande variação ao longo de 2003 a 2018, pois foi de R\$ 51,81 milhões em 2003 e chegou a R\$ 336,31 milhões em 2010. Houve, ao longo de 2003 a

2011, um crescimento praticamente crescente; contudo, desde 2012 o patamar de gasto foi próximo aos de 2003 e 2004.

Conforme já apontamos, os programas finalísticos de EELIS, presentes nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, foram os que mais sofreram com as mudanças na forma de apresentação nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019. Assim, apenas no período de 2003 a 2011 é possível saber os recursos direcionados para o PST, o PELC, o programa de inserção/inclusão social pela produção de material esportivo e a realização dos Jogos dos Povos Indígenas. Essas políticas continuaram existindo, contudo, sem a discriminação de recursos para elas, passando a receber denominações genéricas.

De acordo com Carneiro (2018), quando o PST e o PELC eram programas finalísticos, eles contavam com maior quantidade de recursos para serem aplicados na vivência esportiva, mas à medida que ficaram genéricos, e ao serem agregados como ações de EELIS no PPA 2012-2015, eles perderam o quantitativo de recursos que eram recebidos nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011. Entretanto, a diminuição de recursos para EELIS na vigência do PPA 2012-2015 se deve muito mais à questão da priorização de EAR e dos megaeventos esportivos (CARNEIRO, 2018).

Tabela 3 - Gasto com as ações de EELIS – total de 2003 a 2018

Ações	R\$	%
Ações finalísticas do Programa Segundo Tempo	1.713,85	63,77
Desenvolvimento de atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado social	312,00	11,61
Ações finalísticas do Programa Esporte e Lazer da Cidade	300,57	11,18
Inserção/inclusão social pela produção de material esportivo	237,48	8,84
Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social	69,04	2,57
Realização e apoio a eventos e competições de esporte participativo e de esporte escolar	24,75	0,92
Promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino	22,55	0,84
Realização dos Jogos dos Povos Indígenas	7,12	0,27
Total	2.687,36	100,00

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

Na Tabela 3 apresentamos os gastos com EELIS por ações que foram realizados ao longo de 2003 a 2018. Conforme pode ser visto, a maior parte dos recursos de EELIS foram para o PST – R\$ 1,71 bilhões – ao longo de 2003 a 2011. O PST foi um dos principais programas esportivos desenvolvidos pelo ME. Ele foi criado pela Portaria Interministerial n. 3.497/2003 do ME e do Ministério da Educação (MEC) e buscava democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte de maneira a promover o “[...] desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente daqueles que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e

regularmente matriculados na rede pública de ensino.” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011, p. 9).

A maneira de implementar o PST foi por meio de núcleos de esporte educacional e suas parcerias com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2011). As “Ações finalísticas do PST” são formadas por um conjunto de ações. A que teve mais gasto foi a de “Funcionamento de núcleos de esporte educacional” (R\$ 1,63 bilhões), de 2003 a 2011, assim, o principal gasto com PST foi para manter seus núcleos funcionando, isto é, uma ação que dava materialidade e continuidade nas atividades desenvolvidas pelo programa. Além desta ação, houve a de “Promoção de eventos de esporte educacional” (R\$ 51,71 milhões), de 2003 a 2011, a de “Desenvolvimento de atividades esportivas educacionais” (R\$ 16,52 milhões), de 2008 a 2011, e a de “Participação de crianças, adolescentes e jovens em atividades esportivas nacionais e internacionais” (R\$ 8,71), de 2008 a 2010. Fica claro que o foco do PST foi a realização de atividades que tinham continuidade, sendo este um elemento importante em uma política esportiva.

Athayde (2011) afirma que o PST tinha um forte caráter propagandístico, tanto que era proclamado como o maior programa socioesportivo do mundo. Além disso, aponta que a sua criação parecia expressar uma nova relação entre o Estado e o esporte no Brasil no sentido de política social, elemento que não se concretizou, conforme Castellani Filho (2008).

O PELC foi criado em 2003, tendo sido fruto de experiências de gestores públicos que estiveram à frente de secretarias municipais e estaduais de esporte que pertenciam ao âmbito popular e democrático da política, além do acúmulo de conhecimentos de setores acadêmicos da educação física e das ciências do esporte (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008). Para Castellani Filho (2007, p. 6), um dos seus principais idealizadores, o PELC nasceu “[...] com o objetivo de responder a questões amplamente detectadas no quadro social brasileiro, indicativas de que parcela significativa da população brasileira não tem acesso ao lazer [...]”. Portanto, o PELC surge com o objetivo de “[...] suprir a carência de políticas públicas e sociais que atendam às crescentes necessidades e demandas da população por esporte recreativo e lazer, sobretudo daquelas em situações de vulnerabilidade social e econômica [...]” (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2008, p. 1).

Dessarte, o PELC partia do reconhecimento do lazer como um direito social, assim “[...] buscou expressar a vontade política e dar à ação governamental o sentido e a direção, a materialização do direito social aludido, oferecendo respostas à necessidade social por política de lazer apoiada no projeto histórico de emancipação humana.” (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 7, grifos do autor). O PELC se organizava a partir de três eixos centrais: o funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer, o funcionamento da Rede CEDES (Centro de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e Lazer) e a implantação e modernização de infraestrutura para esporte recreativo e lazer.

Como pode ser visto na Tabela 3, as “Ações finalísticas do PELC” foram a terceira ação com mais recursos – R\$ 300,57 milhões ao longo de 2003 a 2011. No conjunto das ações, a maior parte do valor foi para o “Funcionamento de núcleos de esporte recreativo e de lazer” (R\$ 233,48 milhões), de 2003 a 2011. Além desta ação, a partir de 2007 foram desenvolvidos núcleos do PELC voltados a pessoas a partir de 45 anos, chamado “Vida saudável”. Assim, de 2007 a 2011 houve R\$ 19,37 milhões para a ação de “Desenvolvimento de atividades esportivas, recreativas e de lazer para pessoas adultas e da terceira idade – Vida Saudável”. Essas ações expressam atividades contínuas para que o PELC se realizasse.

Além dessas, houve outras ações vinculadas ao PELC: “Promoção de eventos de esporte recreativo e de lazer” (R\$ 28,22 milhões), de 2003 a 2012; “Funcionamento de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer – Rede CEDES” (R\$ 10,32 milhões), de 2004 a 2011; “Promoção de eventos científicos e tecnológicos voltados ao desenvolvimento de políticas sociais do esporte recreativo e de lazer” (R\$ 4,29 milhões), de 2004 a 2011; “Fomento a eventos interdisciplinares do esporte recreativo e do lazer” (R\$ 1,84 milhão), em 2005 e 2007; “Sistema Centro de Documentação e Informação do ME – CEDIME” (R\$ 1,12 milhão), de 2008 a 2011; “Concessão de prêmio de literatura do esporte recreativo e do lazer” (R\$ 1,08 milhão), de 2008 a 2011; e “Edição e distribuição de material técnico e científico relacionados ao esporte recreativo e ao lazer” (R\$ 0,76 milhão), em 2003 e de 2005 a 2007.

Diferentes estudos (CARNEIRO, 2018; CASTRO, 2016; ATHAYDE, 2014) apontam que o PST e o PELC foram os principais programas esportivos voltados ao direito do esporte e lazer pelo ME. Contudo, fica claro que houve priorização do PST em relação ao PELC nos gastos com EELIS, expressando o foco a um programa que esteve vinculado a quadros do PCdoB (CARNEIRO, 2018).

Houve a realização do programa voltado para a produção de material esportivo por detentos, adolescentes em conflito com a lei e populações em situação de vulnerabilidade social. Inicialmente essa política foi intitulada de “Inserção social pela produção de material esportivo” e depois passou a se chamar “Inclusão social pelo esporte”. Ao longo de 2003 a 2011 foram gastos R\$ 237,48 milhões com esta política. De 2003 a 2010 foram produzidos 8,6 milhões de itens de material esportivo, tendo atendido cerca de 40 milhões de pessoas envolvidas em programas esportivos sociais (BRASIL, 2010).

De 2005 a 2011 houve recurso específico para a realização dos Jogos dos Povos Indígenas, totalizando R\$ 7,12 milhões. Esta foi a única ação financiada que esteve vinculada aos programas finalísticos “Identidade étnica e patrimônio cultural dos indígenas” e “Proteção e promoção dos povos indígenas”.

A partir de 2012, o orçamento do ME passou a ter outra configuração, isto é, as ações desenvolvidas não estavam mais vinculadas a programas finalísticos, mas ao programa temático. Assim, houve três ações voltadas a EELIS de 2012 a 2018: a) “Desenvolvimento de

atividades e apoio a projetos de esporte, educação, lazer, inclusão social e legado social” (R\$ 312,00 milhões), de 2012 a 2018; b) “Realização e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social” (R\$ 69,04 milhões), de 2014 a 2018; e c) “Realização e apoio a eventos e competições de esporte participativo e de esporte escolar” (R\$ 24,75 milhões) em 2012.

Ainda vinculada à EELIS, houve a ação de “Promoção da defesa dos direitos do torcedor e apoio ao desenvolvimento do futebol masculino e feminino” (R\$ 22,55 milhões), de 2012 a 2018. Esta é uma das ações que esteve vinculada à SNFDDT, criada em 2011.

Conforme pode ser visto na Tabela 1, a categoria infraestrutura foi a que recebeu mais recursos ao longo dos 16 anos analisados, foram R\$ 6,47 bilhões, representando 38,67% de todo o gasto do ME. O gasto com infraestrutura esportiva foi crescente ao longo de 2003 a 2009, tendo sido este último ano o pico de gasto (R\$ 1,18 bilhão). Em 2010 e 2011 há uma diminuição dos valores; contudo, a partir de 2012 há uma queda drásticas nos investimentos em obras públicas pelo ME – em 2014 o valor foi de apenas R\$ 510,19 mil.

De acordo com Carneiro (2018), o gasto com infraestrutura de 2005 a 2011 expressa o papel interventor do Estado no âmbito esportivo, pois o esporte é colocado a serviço do desenvolvimento econômico, mobilizando diversos interesses do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Na Tabela 4 apresentamos os gastos realizados com as ações de infraestrutura ao longo de 2003 a 2018.

Tabela 4 - Gasto com as ações de infraestrutura esportiva – total de 2003 a 2018

Ações	R\$	%
Implantação e modernização de núcleos de esporte recreativo e de lazer	5.711,58	88,31
Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional	396,96	6,14
Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE	189,14	2,92
Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento	60,33	0,93
Implantação e modernização de Centros Científicos e Tecnológicos Para o Esporte	59,65	0,92
Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer	30,08	0,47
Gestão e Manutenção do Legado Olímpico e Paraolímpico sob responsabilidade da Autoridade de Governança do Legado Olímpico – AGLO	19,13	0,30
Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES	0,91	0,01
Total	6.467,78	100,00

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

Do gasto com infraestrutura esportiva, R\$ 6.139,53 milhões foram com infraestruturas de EELIS e R\$ 309,11 milhões foram com infraestruturas de EAR. Além disso houve o gasto com a “Gestão e manutenção do legado olímpico e paraolímpico sob responsabilidade da Autoridade de Governança do Legado Olímpico”, que totalizou R\$ 19,13 milhões, tendo sido

realizado apenas em 2018.

Do gasto com infraestrutura de EELIS, de 2003 a 2011 houve R\$ 5,71 bilhões direcionados para a “Implantação e modernização de núcleos de esporte recreativo e de lazer”. Conforme apontamos anteriormente, este foi um dos eixos centrais do PELC, – 88,31% de todo o gasto com infraestrutura do ME foi para esta ação. Um elemento que justifica a predominância do gasto com esta ação, de acordo com Carneiro (2018) é que esse foi o arranjo encontrado pelo ME para justificar o direcionamento de recursos para infraestrutura esportiva, tanto que a maior parte da infraestrutura direcionada para essa ação não passava pelo setor responsável pelo PELC, mas pela Secretaria Executiva, sendo mantido aquilo que era realizado antes de 2003 pela pasta do esporte.

Outra ação vinculada ao PELC foi a de “Implantação de Centros de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e de Lazer - Rede CEDES”, no valor de R\$ 905,53 mil, realizada em 2005 e 2006. Ainda de 2003 a 2011 houve R\$ 396,96 milhões gastos com a “Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional”, ação que esteve vinculada à estruturação dos PST. Dessarte, se nos gastos finalísticos com o PELC e PST houve o privilégio do segundo em relação ao primeiro, no gasto com infraestrutura a priorização foi do primeiro em detrimento do segundo.

De 2012 a 2018, as ações supracitadas de infraestrutura de EELIS passaram a ser agregadas na ação de “Implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer”, tendo totalizado R\$ 30,08 milhões. Assim, a mesma generalização que ocorreu nas ações de EELIS a partir de 2012 também se deu com o gasto de infraestrutura de EELIS.

As ações com infraestrutura de EELIS estão relacionadas principalmente à construção de equipamentos esportivos nos diferentes municípios brasileiros. Todavia,

Esses equipamentos são construídos com recursos federais, devendo ser mantidos por estados e prefeituras, que, por sua vez, encontram dificuldades em realizar a manutenção ou mesmo promover ações contínuas para que a população possa se apropriar desses bens. (CARNEIRO, 2018, p. 298).

Dessarte, para que o direito ao esporte e lazer se concretize, não basta a presença de infraestrutura esportiva; é importante que sejam realizadas atividades nesses equipamentos, além do processo de sua manutenção.

No que tange ao gasto com infraestrutura de EAR, a ação que teve mais gasto foi a de “Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE”, no valor de R\$ 189,14 milhões, gasto que se deu de 2014 a 2018. A construção dos CIEs foi instituída pela Portaria nº 14/2013, caracterizando-o como um equipamento público multiuso que apresenta atividades voltadas à iniciação esportiva e ao esporte de alto rendimento, buscando detectar talentos esportivos e

realizar a formação de atletas e cuja prioridade para localização seriam áreas de vulnerabilidade social. Os CIEs foram colocados como um dos legados dos Jogos Rio 2016, sendo parte da Rede Nacional de Treinamento.

Outras ações de infraestrutura de EAR foram a de “Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte de alto rendimento” no valor de R\$ 60,33 milhões – esta ação se deu em diferentes anos (2003, 2008, 2009, 2013 e de 2015 a 2018) – e de “Implantação e modernização de Centros Científicos e Tecnológicos Para o Esporte”, no valor de R\$ 59,65 milhões, tendo sido gastos de 2003 a 2011. Esta última ação esteve relacionada à proposta de estruturação da Rede CENESP. De acordo com o Ministério do Esporte (2017), esta Rede é composta por centros de desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas.

De acordo com Carneiro (2018), 95,58% dos recursos de infraestrutura do ME foram fruto de emendas parlamentares de 2004 a 2015. Assim, as emendas parlamentares tiveram um papel importante no ME, tendo sido graças a elas que a categoria contou com o maior quantitativo de recursos em relação às outras. De acordo com Teixeira (2016, p. 167),

[...] os recursos dessas emendas direcionadas aos investimentos em infraestrutura, vinculam-se recorrentemente aos objetivos eleitorais e partidários recorrentes na pequena política nacional. Características essas classificadas como fragmentárias, assistencialistas, clientelistas, patrimonialistas, populistas, suportadas com recursos sempre insuficientes, negociados não raramente em função do atendimento de interesses governamentais.

Assim, Teixeira (2016) ratifica que as emendas parlamentares são bastante utilizadas para a área de construção, ampliação e modernização de espaços esportivos, mas que isso seria uma forma de esvaziar e pouco acrescentariam às políticas públicas esportivas – expressão da hegemonia da “pequena política” no Estado brasileiro. A prática clientelista “[...] corrobora a pulverização dos recursos públicos, ou seja, a distribuição dos gastos com o esporte por inúmeras obras, por meio de parcelas muitas vezes insuficientes para a conclusão de projetos” (MASCARENHAS, 2016, p. 975). Nessa perspectiva, recursos que poderiam compor o orçamento global do esporte, sendo distribuídos por meio de uma política nacional democrática, participativa e descentralizada, acabam sendo articulados a demandas locais, integrando interesses econômicos de empreiteiras e eleitorais de parlamentares (MASCARENHAS, 2016).

Gastos com infraestrutura também se fizeram presentes na realização dos megaeventos esportivos – R\$ 2,78 bilhões. Contudo, por integrarem uma agenda específica, o gasto com infraestrutura para eles compôs a categoria megaeventos.

Em um primeiro momento, o ME focou sua atuação no desenvolvimento dos programas sociais esportivos, sobretudo PST e PELC (CARNEIRO, 2018; ATHAYDE, 2011), mas, conforme apontamos, houve o redirecionamento do foco da política esportiva para os

megaeventos esportivos e o EAR. Esse processo fez com que o gasto com megaeventos esportivos fosse o segundo maior, com R\$ 4,35 bilhões, que financiaram três megaeventos: Jogos Pan Rio 2007, Copa do Mundo FIFA 2014² e Jogos Rio 2016.

Tabela 5 - Gasto com as ações de megaeventos esportivos – total de 2003 a 2018

Ações	R\$	%
Implantação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007	1.483,82	34,12
Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	1.256,21	28,88
Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	550,36	12,65
Realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007	518,87	11,93
Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014	144,98	3,33
Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento	116,22	2,67
Autoridade Pública Olímpica	174,06	4,00
Participação da União no capital da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A.	66,12	1,52
Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor	38,65	0,89
Total	4.349,30	100,00

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

Os Jogos Pan Rio 2007 tiveram gasto total de R\$ 2,00 bilhões ao longo de 2004 a 2007. Deste valor, R\$ 1,48 bilhão foi para implantação de infraestrutura e R\$ 518,87 milhões foram para a realização dos Jogos. Entretanto, 69,48% do gasto com os Jogos Pan Rio 2007 foram concretizados em 2007. Isto se deveu à falta de definição clara do que cada ente federado deveria realizar; assim, o governo federal acabou de última hora liberando grande parte dos recursos para que o referido megaevento fosse realizado.

O gasto inicial previsto com Jogos Pan Rio 2007 foram de R\$ 980,70 milhões, contudo foi gasto 3,16 vezes do que fora previsto inicialmente (COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007, 2008). O Tribunal de Contas da União (2007) aponta que ter deixado ações importantes para última hora levou a contratações sem licitação e alterações posteriores no objeto dos contratos ou a realização de serviços sem cobertura contratual.

O Brasil foi definido como sede da Copa do Mundo FIFA 2014 em 30 de outubro de 2007, na sede da FIFA, em Zurique-Suíça. A cerimônia contou com autoridades como o então presidente Lula, 12 governadores de estados, ministros e senadores. A Copa do Mundo FIFA 2014, diferentemente dos outros megaeventos que tiveram a cidade do Rio de Janeiro como sede, teve 12 cidades-sede.

² Os gastos com a Copa da Confederações FIFA 2013 é um evento preparativo para a Copa do Mundo FIFA 2014; logo, os gastos daquele foram alocados neste.

O ME gastou R\$ 183,63 milhões ao longo de 2010 a 2014 com a Copa do Mundo FIFA 2014. Destes, R\$ 144,98 milhões foram para “Apoio à realização da Copa do Mundo FIFA 2014” e R\$ 38,65 milhões foram para “Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor”. Carneiro (2018) deixa claro que o ME compôs com uma pequena parte o financiamento da Copa do Mundo FIFA 2014, pois ele teria se dado por financiamento federal, estadual e municipal, além de recursos privados. Em valores nominais o gasto teria sido de R\$ 27,12 bilhões.

O último megaevento esportivo realizado, os Jogos Rio 2016, foi o que consumiu mais recursos do ME – R\$ 2,16 bilhões. Os gastos começaram a ser realizados com este megaevento antes mesmo de o Brasil ser definido como sede. Em 2007 e 2008 o ME gastou R\$ 116,22 milhões com a campanha de candidatura, entretanto a iniciativa privada também fez um investimento de R\$ 37 milhões, que foi patrocinado por Bradesco, Odebrecht, TAM, Embratel e Grupo EBX (MASCARENHAS *et al.*, 2012).

A justificativa para a realização dos Jogos Rio 2016 foi serem um catalisador de obras e investimentos, dinamizar a economia e fortalecer o Rio de Janeiro e o Brasil no mercado mundial (MASCARENHAS *et al.*, 2012), elementos que se vinculam diretamente ao projeto (neo)desenvolvimentista iniciado no segundo mandato de Lula e continuado por Dilma (CARNEIRO, 2018).

Em relação ao gasto do ME com os Jogos Rio 2016, em 2010 e 2013 foram gastos R\$ 66,12 milhões com a “Participação da União no capital da Empresa Brasileira de Legado Esportivo S.A.”; em 2011 e 2012 houve gasto de R\$ 174,06 milhões para constituição da “Autoridade Pública Olímpica”; e de 2010 a 2016 foram gastos R\$ 1,26 bilhão na implantação de infraestrutura e R\$ 550,36 milhões na preparação e organização.

O gasto com gestão do ME foi de R\$ 1,94 bilhão e se refere a ações para manutenção das atividades da pasta. No primeiro ano de existência do ME, o gasto com gestão foi de apenas R\$ 2,97 milhões. Ao longo do tempo, os recursos desta categoria foram crescendo, tendo alcançado o pico em 2011 – R\$ 183,99 milhões. Depois deste pico os valores caem, mas não abaixo da média do gasto com gestão anterior ao pico.

Tabela 6 - Gasto com as ações de gestão – total de 2003 a 2018

Ação	R\$	%
Administração da unidade	1.068,61	55,02
Pessoal (pagamento e encargos sociais)	325,95	16,78
Publicidade	269,78	13,89
Gestão de programas	165,93	8,54
Avaliação das políticas públicas de esporte e lazer	55,76	2,87
Operações financeiras	27,80	1,43
Capacitação de pessoal	17,36	0,89

Contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	5,27	0,27
Fomento a pesquisa, memória, difusão e formação em políticas sociais de esporte e lazer	2,65	0,14
Conferência Nacional do Esporte	2,31	0,12
Cooperação e intercâmbio internacional	0,73	0,04
Estudos e pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento do esporte	0,15	0,01
Total	1.942,32	100,00

Fonte: SIGA Brasil (SENADO FEDEDERAL, 2019). Elaboração própria

Obs.: Valores liquidados; valores deflacionados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2018 em R\$ milhões.

Com gestão, a ação que teve mais recurso foi a de “Administração da unidade”, isto é, a manutenção das instalações onde o ME esteve sediado – o valor foi de R\$ 1,07 bilhão ao longo de 2004 a 2018. Esta ação consumiu 55,02% do gasto com gestão. A segunda ação com mais gasto foi com “Pessoal (pagamento e encargos sociais)”, com R\$ 325,95 milhões – teve recurso de 2004 a 2018. Além deste recurso com pagamento de pessoal, houve a ação de “Contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”, no valor de R\$ 5,27 milhões de 2016 a 2018, e a ação de “Capacitação de pessoal”, no valor de R\$ 17,36 milhões de 2003 a 2012. A terceira ação com gasto foi com “Publicidade”, com R\$ 269,78 milhões – apenas em 2007 não houve recurso para esta ação. A quarta ação com mais gasto, ou seja, “Gestão de programas”, teve R\$ 165,93 milhões, tendo sido realizada de 2004 a 2011. Até este último ano os programas finalísticos PST, PELC e Brasil no esporte de alto rendimento contavam com recurso específico voltados a suas gestões (CASTRO, 2016).

Além dessas houve outras ações na categoria Gestão: “Avaliação de políticas públicas de esporte e lazer” – (R\$ 55,76 milhões) de 2003 a 2012; “Operações financeiras” – (R\$ 2,80 milhões) de 2005 a 2011; “Fomento a pesquisa, memória, difusão e formação em políticas sociais de esporte e lazer” – (R\$ 2,65 milhões) em 2012 e 2013; “Conferência Nacional do Esporte” – (R\$ 2,31 milhões) em 2006 e 2008; “Cooperação e intercâmbio internacional” – (R\$ 0,73 milhão) em 2006 e 2007; e “Estudos e pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento do esporte” – (R\$ 0,15 milhão) em 2003.

4 Considerações finais

Ao longo dos 16 anos de existência do ME, ele foi se remodelando na sua organização administrativa, nos programas esportivos realizados, nos quadros que estiveram à frente das políticas esportivas e no foco da sua atuação. Foi importante realizar o balanço sobre o direcionamento do gasto com ME ao longo de 2003 a 2018, pois deixa de existir como pasta ministerial, sendo rebaixado a secretaria especial a partir de 2019.

Elementos mais amplos do governo federal, como a nova forma de construção do PPA a partir de 2012, impactou diretamente a forma como as políticas esportivas do ME passaram a

ser estruturadas, provocando mudanças na forma de explicitação dos gastos com as diferentes políticas esportivas. Esse processo inviabilizou pesquisas que vinham acompanhando o gasto com as principais políticas de EELIS, o PST e o PELC.

Um elemento que chamou atenção é que o gasto do ME ao longo do período teve bastante oscilação, elemento que também se fez presente nas diferentes categorias de gasto. Infraestrutura esportiva foi a categoria que mais teve gasto, com prioridade para o gasto com infraestrutura de EELIS e, mais especificamente, voltado a núcleos do PELC. A maioria do gasto com infraestrutura só foi possível devido a emendas parlamentares. A segunda categoria com mais gasto foi a de megaeventos esportivos, que passaram a ser, a partir dos Jogos Pan Rio 2007, o princípio organizador das políticas de esporte e lazer desenvolvidas pelo ME, tendo possibilitado o desenvolvimento de diferentes políticas para o EAR, cujo financiamento contou com empresas estatais, recursos de loterias para entidades esportivas e a Lei de Incentivo ao Esporte.

No direcionamento de gastos finalísticos, a categoria EELIS foi priorizada em relação à EAR. No direcionamento dos recursos para as ações, o EELIS focou o PST, e o EAR privilegiou o PBA. Já no gasto com gestão, a maior parte foi para a manutenção da unidade e para gastos com pessoal.

O estudo priorizou uma análise longitudinal do ME, trazendo luz à materialização das políticas realizadas pela pasta a partir de seu gasto. É importante que novos estudos busquem analisar aquilo que foi realizado pelo ME, apontando novas abordagens e se utilizando de outras fontes de dados. Sem a presença de ministério para o esporte é ainda mais importante que haja a luta para que as políticas sejam materializadas, sendo importante que haja o financiamento delas.

5 Referências

ATHAYDE, Pedro Fernando Avalone; MASCARENHAS, Fernando; SALVADOR, Evilasio. 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.

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. **O ornitorrinco de chuteiras: determinantes econômicos da política de esporte e lazer do governo Lula e suas implicações sociais**. 2014. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Calculadora Cidadã**. 2019. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>. Acesso em: 10 abr. 2019.

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.

BRASIL. Presidência da República. **Brasil: 2003 a 2010**. Brasília: Presidência da República,

2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/balancodegoverno/@@download/file/balan%C3%A7odegoverno.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.
- BRASIL. **Decreto n. 4.668, de 9 de Abril de 2003.** 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4668.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.
- BRASIL. **Decreto n. 7.529, de 21 de Julho de 2011.** 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2011/Decreto/D7529.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.
- CABRAL, Gilda. **Chega de conversa fiada: Governo Dilma inviabiliza controle social das políticas públicas.** Brasília: 2012. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/cheqa-de-conversa-fiada-governo-dilma-inviabiliza-o-controle-social-das-politicas-publicas/> Acesso em: 10 mai. 2019.
- CARNEIRO, Fernando Henrique Silva. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma.** 2018. Tese (Doutorado em Educação Física) - Universidade de Brasília, Brasília, 2018.
- CARNEIRO, Fernando Henrique Silva; MASCARENHAS, Fernando. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. **E-legis**, Brasília, v. 11, n. Especial – Pesquisas e Políticas sobre Esporte II, p. 119-140, nov. 2018.
- CARNEIRO, Fernando Henrique Silva *et al.*. Orçamento do esporte no governo Dilma: aprimazia dos interesses econômicos e o direito escanteado. **RBCE**, Brasília, v. 41, n. 4, out./dez. 2019.
- 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. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Orgs.). **Gestão pública e política de lazer: a formação de agentes sociais.** Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, 2007. (Coleção educação física e esportes)
- CASTRO, Suélen Barboza Eiras 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.** 2016. Tese. (Doutorado em Educação Física) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- COMITÊ DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA OS XV JOGOS PAN-AMERICANOS E III JOGOS PARAPAN-AMERICANOS RIO 2007. **Relatório do governo federal sobre os XV Jogos Pan-americanos e III Jogos Parapan-americanos Rio 2007.** 2008. (Volume I). Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/publicacoes/panVolume1.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2019.
- CORRÊA, Amanda Jorge *et al.*. Financiamento do esporte olímpico de verão brasileiro: mapeamento inicial do programa “Bolsa Atleta” (2005-2011). **Pensar a Prática**, Goiânia, v. 17, n. 4, out./dez. 2014.
- FLAUSINO, Michelle da Silva. **Plano Decenal: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo.** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- MASCARENHAS, Fernando. O orçamento do esporte: aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **RBEFE**, 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. A política esportiva do governo Lula: o Programa Segundo Tempo.

Licere, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 1-23, mar. 2013.

MELO, Marcelo Paula; HUNGARO, Edson Marcelo; ATHAYDE, Pedro Fernando. I mandato Governo Lula da Silva-PT (2003-2006) e as políticas de esportes: aprofundando o projeto neoliberal. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 27, n. 45, p. 280-297, set. 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Planos Plurianuais**. 2019. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>. Acesso em: 13 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Histórico**. 2018. Disponível em: <http://portal.esporte.gov.br/institucional/historico.jsp>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Diretrizes do Programa Segundo Tempo 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/arquivos/snelis/segundoTempo/diretrizes2011.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **CENESP**. 2017. Disponível em: <http://www2.esporte.gov.br/snear/cenesp/default.jsp>. Acesso em: 24 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Orientações para implementação do Programa Esporte e Lazer da Cidade ações: funcionamento de núcleos, Vida Saudável e eventos interdisciplinares**. 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/129957/p07.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 abr. 2019.

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.

SENADO FEDERAL. **SIGA Brasil**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 10 mar. 2019.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; MEZZADRI, Fernando Marinho; MARCHI JUNIOR, Wanderley. Criação e mudanças na estrutura do Ministério do Esporte do Brasil: tensões nas definições de espaços. **RBEFE**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 217-228, abr./jun. 2015.

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

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

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.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **1º Relatório de acompanhamento trimestral para o exercício de 2007 nas ações e obras relacionadas aos Jogos Panamericanos**. TC-005.437/2007-2. 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/543720072.PROC/%252520DTRELEVANCIA%252520desc%252520C%252520NUMACORDAOINT%252520desc/0/sinonimos%253Dfalse>. Acesso em: 19 mai. 2019.

Artigo recebido em: 26/06/2019

Artigo aceito para publicação em: 09/09/2019