



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA**



MATHEUS SALES GUEDES

**REVISÃO INTRODUTÓRIA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O
FINANCIAMENTO DO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO NO BRASIL – DE
JOSÉ SARNEY A DILMA ROUSSEFF**

Campinas

2020

MATHEUS SALES GUEDES

**REVISÃO INTRODUTÓRIA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O
FINANCIAMENTO DO ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO NO BRASIL – DE
JOSÉ SARNEY A DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Graduação da Faculdade de
Educação Física da Universidade Estadual
de Campinas para obtenção do título de
Bacharel em Educação Física.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Montagner

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE A VERSÃO
FINAL DA MONOGRAFIA DEFENDIDA PELO
ALUNO MATHEUS SALES GUEDES E
ORIENTADA PELO PROF. DR. PAULO CESAR
MONTAGNER.

Campinas

2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação Física
Andréia da Silva Manzato - CRB 8/7292

G934r Guedes, Matheus Sales, 1997-
Revisão introdutória sobre as políticas públicas e o financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil - de José Sarney a Dilma Rousseff / Matheus Sales Guedes. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Paulo Cesar Montagner.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física.

1. Brasil - Esportes. 2. Esportes - Rendimento. 3. Políticas públicas. 4. Financiamento. I. Montagner, Paulo Cesar. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação Física. III. Título.

Informações adicionais complementares

Título em outro idioma: Introductory review on public policies and financing of high-performance sports in Brazil- from José Sarney to Dilma Rousseff

Área de concentração: Gestão do Esporte

Titulação: Bacharel e Licenciado

Banca examinadora:

João Paulo Borin

Data de entrega do trabalho definitivo: 27-01-2020

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Paulo Cesar Montagner

Orientador

Prof. Dr. João Paulo Borin

Titular da banca

Dedico este trabalho aos meus pais, minha
irmã e meus amigos, com todo carinho.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo César Montagner por ter me auxiliado neste processo, mesmo com as dificuldades atípicas impostas pela pandemia mundial de Covid-19.

Também gostaria de agradecer ao Prof. Dr João Paulo Borin, por aceitar o convite de compor a banca e se disponibilizar a contribuir com este trabalho.

Gostaria de agradecer aos meus pais, que se empenharam tanto para que um dia eu chegasse até aqui.

E agradeço aos meus amigos, aqueles que me incentivaram desde o início e que de certa forma contribuíram para tudo isso acontecer.

Sem vocês nada disso seria possível, muito obrigado!

GUEDES, Matheus Sales. Revisão Introdutória das Políticas Públicas e o Financiamento do Esporte de Alto Rendimento no Brasil – De José Sarney a Dilma Roussef. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Educação Física, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2020.

RESUMO

Resumo: Há poucos estudos que possibilitam uma reflexão a partir da análise histórica dos investimentos no setor esportivo brasileiro. Dessa forma, temos como objetivo fazer uma revisão introdutória das políticas públicas, do financiamento do esporte e das características políticas e econômicas de cada ciclo governamental que sucedeu o período de regime militar. Realizamos uma revisão bibliográfica narrativa seguida de análise crítica do financiamento para podermos entender como os fatores sociais, econômicos, históricos e os interesses públicos influenciaram o financiamento do esporte de alto rendimento nesse período. A análise dos dados e dos documentos permitiu verificar a partir da diversidade de fontes de recursos que o financiamento está atrelado aos dispositivos legais vigentes. Contudo, já que o montante destinado ao esporte não é totalmente vinculado ao orçamento federal, o valor direcionado sofre grandes alterações ao longo dos anos e essas flutuações estão relacionadas com a realização de grandes eventos esportivos, agenda de políticas públicas do governo, interesses políticos e situação econômica do país.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas; Financiamento Esportivo; Esporte de Alto Rendimento.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Artigos encontrados nas bases de dados e selecionados em cada etapa da pesquisa.....	14
Quadro 2 – Comparativo das razões da ação do Estado no setor esportivo	21
Quadro 3 – Tipos de gastos da categoria Grandes Eventos (2004-2010)	38
Quadro 4 – Tipos de gastos da categoria Grandes Eventos (2011 – 2014).....	45
Quadro 5 – Dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública de esporte no Brasil	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos realizados no Esporte de Alto Rendimento entre 1999 e 2002.....	29
Tabela 2 – Valores investidos no EAR no período entre 2003 e 2010	35
Tabela 3 – Total de recursos investidos no EAR entre 2004 e 2010	36
Tabela 4 – Valores investidos em Grandes Eventos no período entre 2004 e 2010	37
Tabela 5 – Porcentagem direcionada para cada tipo de gastos da categoria de Grandes Eventos no período entre 2004 e 2010 e valor total de investimento	39
Tabela 6 – Valores investidos no EAR no período entre 2011 e 2014	43
Tabela 7 – Total de recursos investidos no EAR entre 2011 e 2014	43
Tabela 8 - Valores investidos em Grandes Eventos no período entre 2011 e 2014	44
Tabela 9 – Porcentagem direcionada para cada tipo de gastos da categoria de Grandes Eventos no período entre 2011 e 2014 e valor total de investimento	46

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CDDB – Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro
CEF – Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CND – Conselho Nacional de Desportos
CNE – Conselho Nacional do Esporte
COB – Comitê Olímpico Brasileiro
COI – Comitê Olímpico Internacional
CSD – Conselho Superior de Desportos
EAR – Esporte de Alto Rendimento
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDESP – Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo
IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPC – Comitê Paralímpico Internacional
IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ME – Ministério do Esporte
MEC – Ministério da Educação
MET – Ministério do Esporte e Turismo
PPA – Plano Plurianual
SEDES – Secretaria de Desportos
SEDES/PR – Secretaria de Desportos da Presidência da República
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SNE – Secretaria Nacional de Esporte
SNEAR – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
Delineamentos metodológicos.....	14
1 A CARACTERIZAÇÃO DO ESPORTE MODERNO	17
2 PAPEL DO ESTADO NO ESPORTE	20
3 O ESPORTE NA NOVA REPÚBLICA.....	23
3.1 Transição do regime militar para o período de redemocratização	23
3.2 Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990 – 1994)	24
3.3 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	26
3.4 Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)	30
3.5 Dilma Rousseff (2011 – 2014).....	40
4 SÍNTESE PARA O PERÍODO (1990 – 2014).....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O esporte moderno assumiu características específicas que lhe concederam atenção especial nos últimos anos. Tratando-se de um fenômeno social de relevância mundial, o esporte foi modificado historicamente de acordo com o contexto social e político em que estava inserido e sob influência dos significados que foram empregados a cada tipo de prática esportiva (MARQUES; ALMEIDA; GUTIERREZ, 2007). Sendo um termo amplo e em constante discussão, o esporte abarca diferentes manifestações na sociedade contemporânea. Reconhecendo a necessidade de contextualização e do sentido que é dado a cada prática e não tendo como objetivo principal a discussão sobre as diferentes manifestações esportivas, valemo-nos do esquema instituído pela Lei Pelé, que agrupa as diferentes manifestações em quatro formas: desporto educacional, de participação, de rendimento e de formação, sendo a de rendimento o nosso objeto de estudo.

O Esporte de Alto Rendimento (EAR), assim como as outras manifestações esportivas, possui agentes sociais que viabilizam a sua prática. Ou seja, para que a atividade ocorra é necessária a presença dos participantes, a disponibilidade de local adequado, de aparelhos e instrumentos, do fomento à prática, das condições técnicas de realização, dentre outros fatores. Existe, portanto, uma rede que se relaciona para que o esporte aconteça e dentro da estrutura social, política e econômica de diversos países, assim como ocorre no Brasil, o Estado é um dos principais agentes que influenciam esta rede. Entender o papel do Estado no esporte de alto rendimento, a partir da visão de diferentes autores, significa entender quais ações devem ser desenvolvidas por esse agente, de acordo com perspectivas teóricas diferentes. O Estado concretiza suas múltiplas funções a partir do fundo público, que é constituído pelo recolhimento de impostos, taxas e contribuições. Esse fundo possibilita a realização das diferentes políticas públicas, dentre elas a esportiva (CARNEIRO; MASCARENHAS, 2018). Contudo, o Estado tem intervindo historicamente nesse setor de acordo com seus interesses, os quais têm relação com o contexto social e político de cada época e de quem estava a frente no poder. A análise do fundo público permite compreender os

desígnios das ações do governo, demonstrando o que tem sido priorizado (FAGNANI, 2009 citado por CARNEIRO; MASCARENHAS, 2018).

Dessa forma, pretendeu-se entender a origem e a destinação dos recursos investidos pelo Estado num determinado recorte temporal do contexto político brasileiro. Uma vez que 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” (CARNEIRO; MASCARENHAS, 2018). Por conta do período compreendido após o regime militar, começando por José Sarney, passando pelo governo Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, seguido por Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, representar um período de grandes mudanças no cenário de políticas públicas, grandes eventos e financiamento do setor esportivo, escolhemos o recorte entre 1985 e 2014.

“A discussão da política nacional para esse setor apenas é possível e de interesse se precedida por um debate acerca dos atores que desempenham papéis importantes no tocante ao cenário esportivo” (ALVES; PIERANTI, 2007). Assim sendo, temos como objetivo compreender introdutoriamente as especificidades de cada período e de que maneira elas influenciaram a política esportiva do país. Para isso, fez-se necessário entender as políticas públicas e o financiamento do esporte realizado pelo Estado neste período (1985-2014), a partir de uma metodologia crítica de análise proposta por Carneiro e Mascarenhas (2018). Ao compreender como as peculiaridades de cada período influenciaram as políticas públicas e o financiamento do esporte no Brasil foi possível ter uma visão específica de cada período e uma mais ampla de toda a série histórica, permitindo reflexões e novos delimitamentos para futuros trabalhos. A metodologia crítica de análise do financiamento e gasto com esporte proposta por Carneiro e Mascarenhas (2018) levantam alguns indicadores que devem ser estudados. “Estes propõem a análise dos indicadores: fontes de financiamento do esporte, magnitude do gasto com esporte e direcionamento de gasto com esporte” (CARNEIRO et al., 2019).

Delimitações metodológicas

A partir dessa perspectiva o presente estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa de caráter quantitativo-qualitativo cujos dados foram obtidos através de pesquisas em portais de transparência e pela análise documental. Por se tratar de uma temática ampla, foi realizada uma revisão narrativa, a qual parte de uma seleção arbitrária de documentos de acordo com os objetivos do estudo (CORDEIRO et al., 2007). A coleta de dados foi realizada inicialmente pela leitura de artigos acadêmicos, a partir da busca nas bases de dados EBSCOHost, Scielo e Google Acadêmico com as palavras-chave: esporte de alto rendimento; políticas públicas; financiamento público. Como critérios de inclusão na amostra foram selecionados a) artigos originais publicados a partir de 1985; b) artigos com textos completos online, publicados em revistas indexadas nas bases de dados selecionadas; c) artigos que tinham como temática o financiamento esportivo realizado pelo Estado no Brasil ou d) políticas públicas e legislação esportiva brasileira ou e) função do Estado no esporte de alto rendimento ou f) características do esporte moderno. Foram excluídos os trabalhos publicados anteriormente a 1985, aqueles com temática diferente do que estava sendo procurado e aqueles que tratavam do financiamento esportivo por fontes que não fossem a do financiamento público federal. A partir dos critérios de inclusão e exclusão do estudo o Quadro 1 apresenta o número de trabalhos que foram encontrados:

Quadro 1 – Trabalhos encontrados nas bases de dados e selecionados em cada etapa da pesquisa.

Base de dados	Trabalhos encontrados nas buscas			Seleção manual
	Procura inicial	Fora do tema	Inseridos em planilha única	Duplicados na planilha única
EBSCOHost	28	22	6	6
Scielo	25	17	8	
Google Acadêmico	54	39	15	
TOTAL	107	78	29	23

Fonte: Elaboração própria

O total de trabalhos encontrados na primeira busca foi 107, após a leitura dos títulos e exclusão de trabalhos fora do tema restaram 29, que foram inseridos em planilha única. Após essas etapas, foi realizada a leitura dos resumos dos trabalhos inseridos na planilha final, o que possibilitou a identificação de mais 6 artigos que não tinham relação com o tema central da pesquisa ou que estavam fora dos critérios de inclusão, restando 23 artigos. Procedeu-se à leitura completa dos documentos. Dos que restaram, todos apresentaram aspectos quantitativos e qualitativos. Os dados sobre o financiamento dos primeiros ciclos governamentais foram provenientes destes trabalhos científicos, com base no SIGA Brasil.

Compondo a fonte de informações, a segunda base de dados foi a ferramenta de monitoramento e visualização gráfica dos recursos públicos do esporte na esfera federal produzida e atualizada pelo Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade de Brasília – Transparência no Esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]). Ela nos permitiu visualizar os dados do financiamento público a partir do ano de 2004, sobre a origem (fontes de recursos) e a destinação, trazendo uma análise mais detalhada. As categorias de investimentos lá disponibilizadas foram criadas com base no estudo dos Planos Plurianuais (PPAs) compondo as 5 grandes esferas do direcionamento de recursos: Gestão; Infraestrutura; Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS); Esporte de Alto Rendimento (EAR) e Grandes Eventos. As informações referentes aos recursos orçamentários disponíveis pela ferramenta, foram coletadas no SIGA Brasil, os dados referentes aos recursos extraorçamentários foram coletados nos Relatórios da Caixa Econômica Federal e no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão enquanto os dados sobre os recursos da fonte tributária foram coletados no site da Receita Federal do Brasil nos Demonstrativos de Gastos Tributários (MASCARENHAS et al., [s.d.]). Todos os dados foram organizados em tabelas, quadros e gráficos para melhor visualização das informações. “Haja vista a necessidade de atualizar os valores para comparações longitudinais, eliminando os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda” (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2019), todos os valores foram deflacionados

pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base na data de dez/2014 (último mês do período estudado) por meio da Calculadora do Cidadão (CENTRAL, [s.d.]), ferramenta disponível no site do Banco Central.

No primeiro capítulo o estudo trata da caracterização do esporte moderno, como se modificou ao longo do tempo e quais características assumiu para chegar no fenômeno que conhecemos hoje. Essa explanação tem como objetivo apresentar o objeto de estudo e suas características históricas principais.

Partimos para a apresentação de diferentes abordagens teóricas sobre a relação entre Estado e esporte. Uma breve revisão da literatura traz aspectos históricos dessa relação, assim como o ponto de vista de estudiosos sobre a intervenção do Estado no setor esportivo. Essa discussão, presente no segundo capítulo, inicia a análise da interação entre políticas públicas e investimento do esporte no país.

O próximo capítulo apresenta o esporte na Nova República, a partir dos ciclos governamentais que sucederam o regime militar brasileiro até o primeiro governo Dilma. Para cada ciclo governamental são apresentadas as políticas públicas e leis que nortearam o investimento do setor, o contexto político e econômico que influenciaram as ações do governo e os dados de investimento coletados em artigos ou no Programa Transparência no Esporte.

O quarto capítulo, que antecede as considerações finais, traz uma breve síntese para todo o período estudado. Através de análise gráfica é possível visualizar o total de investimentos no setor esportivo no período em que esses dados estão disponíveis (1999-2014). Há também um resumo em tabela dos principais dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública do esporte no Brasil.

1 A CARACTERIZAÇÃO DO ESPORTE MODERNO

O que é o esporte? Quais características ele assumiu ao longo do tempo? Quais práticas este termo abarca? Muitos autores discutem essas questões e ainda não há consenso total para todas as respostas. Para Marques, Almeida e Gutierrez (2007) o esporte é

um fenômeno sociocultural que engloba diversas práticas humanas, norteadas por regras de ação próprias, regulamentadas e institucionalizadas, direcionadas para um aspecto competitivo, seja ele caracterizado pela oposição entre sujeitos ou pela comparação entre realizações do próprio indivíduo, que se manifestam através da atividade corporal. (MARQUES; ALMEIDA; GUTIERREZ, 2007).

Há discussões recentes que falam sobre a questão da competição, na tentativa de incluir as práticas cooperativas assim como os eSports (esportes eletrônicos) discutem a questão da atividade corporal como característica central conceituadora do termo esporte. Não sendo este o tema central desta pesquisa, avançaremos.

Logo, atividades corporais que buscam a realização e a afirmação das capacidades humanas, com regras e normas próprias, definidas pelos participantes da atividade ou por órgãos reguladores, desde que pautadas pela competição contra o oponente, ou contra as próprias realizações do praticante, podem ser caracterizadas como esporte. (MARQUES; ALMEIDA; GUTIERREZ, 2007).

“O esporte que se apresenta nos tempos atuais tem forte influência de princípios e configurações sociais herdadas do fenômeno que se transformou no séc. XVIII, na Inglaterra, a partir da esportivização de jogos populares.” (MARQUES; ALMEIDA; GUTIERREZ, 2007). Para Bracht (2005) “no seu desenvolvimento, o esporte assumiu suas características básicas, que podem ser sumariamente resumidas em: competição, rendimento físico-técnico, recorde, racionalização e cientificização do treinamento.” Segundo ele, o esporte assumiu essas características pois é um fenômeno sociocultural e, portanto, conversou com as características socioculturais do local onde se desenvolveu primariamente. O fenômeno esportivo se modificou e ganhou relevância mundial com a padronização de regras, criação de instituições

regulamentadoras, realização de eventos esportivos e, mais recentemente, com o processo de espetacularização e entrada dos meios de comunicação no mundo do esporte.

“A partir da segunda metade da década de 1970 e, em especial, na de 1980, o esporte ganhava novos significados, fomentados pela projeção dada a sua faceta profissional” (GALATTI, 2010), além disso, sob forte influência do movimento que surgiu na Europa conhecido como Esporte para Todos, em meados de 1975, a manifestação sob a perspectiva da participação começou a ser amplamente discutida. Tubino (2002) destaca que essa maior percepção da amplitude do esporte na sociedade tem como marcos a Carta Europeia do Esporte para Todos (1975) e a Carta Internacional de Educação Física e o Esporte da UNESCO (1978). (GALATTI, 2017). Seja influenciado pelo movimento mercadológico ou pelas questões que passaram a ser discutidas intensamente na segunda metade dos anos 80 na Europa, o esporte foi democratizado e houve uma expansão do seu alcance e significado, tais eventos foram tão marcantes que as duas últimas décadas do séc. XX são consideradas de transição para o denominado Esporte Contemporâneo. (GALATTI, 2010; MARQUES, 2015; BUENO, 2008; GALATTI, 2017).

Sendo um termo amplo, o esporte abarca diferentes manifestações na sociedade contemporânea. Diante desse universo, segundo Marques, Almeida e Gutierrez (2007), “o esporte se expressa, primeiramente, de acordo com o sentido que lhe é dado, e também sob as regras da modalidade esportiva em questão.” E, portanto, de acordo com esses autores, “toda ação esportiva tem de ser contextualizada com relação ao seu sentido e modalidade”, apontam também que afirmações deterministas como “esporte é saúde”, “esporte não é saúde”, “esporte é segregação”, “esporte é integração”, se fazem insuficientes, pelo motivo discutido acima.

Um campeonato profissional de futsal tem um sentido (competição de alto rendimento) e deriva de uma modalidade específica do esporte. A inter-relação entre o sentido e a modalidade da atividade forma o contexto (campeonato), ou seja, uma forma de manifestação esportiva. Um grupo de idosos que se reúne para jogar voleibol (modalidade), visando diversão e a possibilidade de praticar atividade física (sentido: esporte como lazer), com equipes que se

revezam e regras adaptadas às suas necessidades, intenções e limitações (esporte de lazer ressignificado) também pratica esporte, sob outra forma de manifestação. Ambos os grupos estão envolvidos com a prática esportiva, porém sob aspectos diferentes e expostos a situações e valores distintos. Determinar o que é esporte a partir somente de uma forma de manifestação configura-se reducionismo. (MARQUES; ALMEIDA; GUTIERREZ, 2007).

Em 1998, Coakley “nos apresenta a ideia de que o esporte se sustenta e desenvolve a partir de dois eixos paradoxais: um baseado em poder e performance e o outro, em prazer e participação.” (GALATTI, 2017). Assim como Bracht (2005), “reconhecendo que a multifacitude do fenômeno esportivo hoje solicite uma abordagem mais diferenciada ou complexa, vamo-nos valer aqui de um esquema dual: a) Esporte de rendimento ou espetáculo; b) Esporte enquanto atividade de lazer.” O presente estudo trabalhará na perspectiva do primeiro, esporte de rendimento ou espetáculo.

A partir do entendimento das diferentes manifestações do esporte e da escolha do esporte de rendimento como objeto de estudo, o recorte da pesquisa se delimita aos estágios em que o atleta já tem um treinamento específico para o esporte escolhido, busca o auge do desempenho esportivo ou se encontra no ápice da carreira, dentro do esporte profissional. Uma vez que uma das propostas do presente estudo é verificar e discutir as formas de investimento do Estado no esporte de alto rendimento, o próximo capítulo traz argumentos de autores da área sobre como deve ser a intervenção do Estado no esporte, mais especificamente no alto rendimento.

2 PAPEL DO ESTADO NO ESPORTE

Bueno (2008) argumenta que inicialmente o Estado não voltou sua atenção para o fenômeno esportivo moderno porque seu valor comercial e a representatividade social e política do setor esportivo ainda eram ínfimas, mas que esta situação mudou em meados de 1930 “quando os Estados de países democráticos passaram a intervir a título de regulação e, nos países menos democráticos, assumiram por completo a responsabilidade pelo esporte para o uso ideológico, como os casos da Alemanha nazista e da Itália fascista.” (BUENO, 2008). Autores argumentam quanto ao papel do Estado no esporte, alguns contra e outros a favor.

Cazorla Pietro (1979) fundamenta a necessidade do Estado no esporte, mesmo que mínimo, por se tratar de atividades necessárias aos indivíduos. Para ele o Estado deve se envolver com o esporte, primeiro por razão de saúde pública no sentido profilático e terapêutico, utilizando o esporte para o combate ao sedentarismo, stress e outras mazelas da sociedade moderna. O que leva ao segundo motivo, pois, ao reconhecer a importância que o lazer e o entretenimento representam para as sociedades modernas, o Estado deve ampliar o acesso da participação popular. Terceira razão: pela necessidade de estruturar e regular o esporte profissional, dado o efeito que as competições nacionais e internacionais trazem sobre o prestígio e orgulho nacional, dentro e fora do país. (CAZORLA, citado por BUENO, 2008).

Outro autor citado por Bueno (2008) é Houlihan (2001), que elenca os motivos pelos quais os Estados se envolveram com os esportes historicamente: 1) controle e seleção das práticas esportivas e do passatempo da população; 2) saúde e lazer; 3) integração social; 4) Preparação para o serviço militar e 5) prestígio internacional. Cada motivo se relaciona com o contexto histórico/político local e internacional e tem influência do grupo que estava no poder.

O envolvimento dos governos com o esporte segue padrão específico em cada país, porém pode-se perceber aspectos uniformes como os apresentados acima. O mais claro é que os governos usam do esporte quase exclusivamente como instrumento para outros objetivos. O aumento do apoio governamental tem, sem

dúvida, beneficiado o esporte, mas a patronagem estatal tem também seu preço, o mais comum é manipulações de recursos e programas com finalidades eleitorais. Por outro lado, o aumento da importância dada pela população às questões do esporte bem como o crescente número de organismos da sociedade civil envolvidos com a área tem também contribuído para maior controle e transparência neste setor. (BUENO, 2008).

A partir da perspectiva destes dois últimos autores e acrescentando a discussão feita por Linhales (1996), Bueno (2008) apresenta um quadro comparativo das razões apresentadas pelos três autores, que para melhor entendimento do tema e como síntese de ideias será apresentado mais à frente. Linhales (1996, citado por Bueno 2008) discute a ação do Estado no setor esportivo a partir de três razões (sob a ótica do direito social): 1ª atividade meio ou complementar das políticas educacionais e de saúde; 2ª políticas de assistência à população carente, infância e juventude; 3ª por finalidades externas ao próprio esporte (quando se desfigura a igualdade social).

Quadro 2 – Comparativo das razões da ação do Estado no setor esportivo

Cazorla Pietro	Houlihan	Linhales
Saúde Pública	Saúde e Lazer	Políticas Educacionais e de Saúde
Ampliar acesso de participação	Integração social	Políticas de assistência à população carente, infância e juventude
Estruturar e regular o esporte profissional	Prestígio internacional Controle e seleção das práticas esportivas e do passatempo da população Preparação para o serviço militar	Finalidades externas ao próprio esporte

Fonte: (BUENO, 2008)

Sob uma perspectiva do pensamento marxista, Bracht (1997) escreveu que a atenção do Estado se volta para o esporte sempre que este contribui de forma significativa para a manutenção da ordem econômica, “seja via promoção da

reprodução da força de trabalho, seja provocando efeito estabilizador como atenuador de tensões sociais” (BRACHT, 1997). Diz ainda, que a localização das prioridades do Estado, seja no esporte de rendimento ou no esporte de participação, demonstra o que ele espera (benefícios) do esporte. Para Bracht (1997), “um Estado que privilegia em grande medida o esporte de alto rendimento ou espetáculo, certamente não espera com isso melhorar significativamente o nível de saúde de sua população.”

Os argumentos acima mostram que há discussões constantes acerca do papel do Estado nos esportes que trazem os motivos que o levam a investir e voltar a atenção para as diversas manifestações esportivas. Isso porque, historicamente, os governos de diferentes países usaram um fenômeno social (esporte) como ferramenta para chegar em algum objetivo de seus interesses. Em menor número, há aqueles autores que se posicionam e discorrem sobre os motivos que tornam a intervenção necessária. Especificamente sobre o Esporte de Alto Rendimento (EAR), o motivo mais citado é que o governo deve intervir no EAR como regulador, controlando as leis e a estrutura do esporte no país. O que levou Manuel Tubino, em 1988, a escrever sobre o caso específico do Brasil, com base na sua experiência como doutor em Educação Física e sua passagem em cargos públicos da área:

O esporte-performance não é assunto do Estado nem, tampouco, negócio privado. A intervenção do Estado, como poder regulamentador, é ineficiente, burocrática e paralisante. E como investidor suas aplicações têm sido insuficientes e mal orientadas. Dessa forma, sem investir o suficiente, o Estado regulamenta o bastante para inibir a iniciativa privada. Como os clubes são, por definição estatutária e legal, entidades sem fins lucrativos, a organização em bases capitalistas, do nosso esporte rendimento, padece de instituições privadas capacitadas. O resultado é este hibridismo asfixiante em que se estiola o esporte nacional a provocar duas sortes de demandas contraditórias: de um lado, o apelo por mais recursos públicos para o esporte de competição; de outro, o pleito por menor interferência do Estado como poder regulamentador. (TUBINO, 1988, citado por BUENO, 2008).

Não sendo o tema central desta pesquisa, entendendo que os principais pontos acerca da discussão sobre a relação Estado-esporte foram apresentados, avançaremos em direção à divisão dos ciclos governamentais a partir do período de redemocratização.

3 O ESPORTE NA NOVA REPÚBLICA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o contexto histórico e político dos períodos governamentais que sucederam o período de regime militar no Brasil. Além da contextualização, o capítulo traz as principais leis que regulamentaram o esporte em cada época para, dessa forma, entender como foi realizado e regulamentado o investimento no esporte de alto rendimento neste período.

3.1 Transição do regime militar para o período de redemocratização

A reestruturação da legislação esportiva operada pelo regime militar privilegiou deliberadamente o esporte de alto rendimento que recebeu, no período, o nome de esporte comunitário. As razões para isto estão na profunda e secular identificação dos militares com os valores centrais do rendimento esportivo e com o alentado projeto de tornar o país potência olímpica. (BUENO, 2008).

Em 1984 Tancredo Neves é eleito de forma indireta, mas morre antes de assumir a presidência. Seu vice, José Sarney assume em 1985 e segue no poder até março/1990. Esse período é marcado pela instauração da Assembleia Constituinte e, no campo do esporte, pela criação da Comissão de Reformulação do Esporte, regulamentada pelo Decreto nº 91.452 de 07/1985.

O esporte chegou à Nova República com a maior parte das organizações demandando a sua liberalização, mas dentro de uma estrutura extremamente moldada pelas antigas práticas e por ultrapassados sistemas de decisão que se mostravam ainda incapazes de atender às novas demandas. (BUENO, 2008).

A Comissão de Reformulação do Esporte foi criada dentro do Ministério da Educação, com o objetivo de “redefinir as responsabilidades coletivas das diferentes esferas do poder público no tocante a esporte como competição.” (BUENO, 2008). Presidida por Manoel Tubino, o então presidente do Conselho Nacional de Desportos (CND), foi amplamente criticada por diversos autores por não caracterizar uma comissão

que representasse os diversos interesses do setor esportivo e pela não ruptura, já que muitos dos membros tinham sido colaboradores do período anterior (regime militar). No que diz respeito ao financiamento do esporte, a Comissão de Reformulação propôs a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Esportivo – Fundesp. “Se por um lado desejava-se a independência do esporte ao Estado, por outro, buscava-se forma de o Estado ficar comprometido com o sustento do setor. O Fundesp seria a forma de centralizar os recursos e melhorar sua distribuição.” (BUENO, 2008).

Resumindo os principais pontos propostos pela comissão, a autonomia foi tratada como forma de prover recursos e isenções ao sistema esportivo formal ou EAR, porém sem a contrapartida do “poder de polícia” do Estado. A revisão da legislação foi posta como prioridade no sentido de garantir a autonomia, de preferência que esta fosse objeto constitucional. O sustento financeiro do setor seria garantido pelo Fundesp. Para definitivamente estabelecer o setor esportivo como “questão de Estado”, o relatório preconizou a criação de uma Secretaria Especial de Esportes, subordinada à Presidência da República ou a transformação do Ministério da Educação em Ministério da Educação e Esportes. (BUENO, 2008).

A Constituição de 1988, por sua vez, regulamenta pela primeira vez a nova perspectiva sobre o esporte brasileiro. O artigo 217 do documento regula as prioridades de investimento, sendo prioritário o financiamento do esporte educacional e, apenas quando necessário, o esporte de rendimento; trata da autonomia das associações desportivas quanto a sua organização e funcionamento; impõe o tratamento diferenciado ao esporte profissional e ao não profissional; e defende a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

3.2 Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990 – 1994)

Em 1989 Fernando Collor de Mello ganha as eleições e ao assumir o governo, no ano seguinte, cria a Secretaria de Desportos da Presidência da República - SEDES/PR nomeando Zico como seu primeiro secretário. Com a criação da nova secretaria a antiga Secretaria de Educação Física e Desportos, vinculada ao Ministério da Educação, é extinta.

As estratégias populistas de Collor de Mello o levaram a nomear Arthur Antunes Coimbra (Zico), em 15/03/1990, para a recém criada SEDES/PR, antiga reivindicação da comunidade do EAR e que cuja proposta já constava entre as indicações da Comissão de Reformulação do Esporte de 1985. (BUENO, 2008).

Em 06/07/1993 é sancionada a Lei nº 8.672 (Lei Zico), regulamentada pelo Decreto nº 981, de 11/12/1993, que, após ser amplamente criticada por dirigentes de clubes, por divergir de seus interesses, define os diferentes tipos de manifestações do esporte, substitui o antigo CND pelo Conselho Superior de Desportos (CSD) e recoloca a Secretaria de Desportos – SEDES sob o novo Ministério da Educação e do Desporto, já no governo de Itamar Franco. “Competiria ao Ministério a formulação de uma nova Política Nacional do Desporto e, a SEDES, a elaboração e execução do Plano Nacional do Desporto para o fomento do desporto brasileiro.” (BRASIL, 1993B, citado por BUENO, 2008). A Lei Zico trata também de um Sistema Federal de Desporto, a partir deste sistema o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e as Confederações passaram a ser reconhecidas como entidades federais de administração do desporto. Desta forma, as entidades estaduais e os clubes puderam se filiar às instituições de nível federal.

Os recursos para o esporte foram tratados pelos artigos 39º a 48º. Dentre os recursos tradicionais estão: fundos desportivos; receitas oriundas de concursos de prognósticos¹; doações, patrocínios e legados; prêmios de concurso de prognósticos da Loteria Esportiva Federal não reclamados e incentivos fiscais previstos em lei. Foi mantido o padrão de isenção de impostos e importação para a aquisição de equipamento de treinamento e para competição pelo COB. (BUENO, 2008)

Em resumo, esse período foi marcado pela necessidade de regulamentação do esporte na esfera infraconstitucional. Após o período de constitucionalização do texto (art. 217 da CF) que, pela primeira vez, contempla este setor na Carta Magna brasileira, as discussões subsequentes surgiram para a estruturação das esferas

¹ Consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípcas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. (BRASIL, 1991).

organizacionais e de financiamento do esporte. Segundo Alves e Pieranti (2007), a Lei Zico instituiu normas gerais para o esporte brasileiro e abriu espaço para que a legislação correlata discutisse a relação entre atletas e clubes. Cabe ressaltar que o processo de aprovação da Lei Zico foi dominado por grupos cujos interesses estavam voltados para o alto rendimento, principalmente ligados ao futebol, sendo assim, as questões relacionadas ao esporte participativo pouco foram discutidas.

3.3 Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assume a Presidência da República e cria o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte, nomeando Edson Arantes do Nascimento – Pelé (1995 a 1998). (ESPORTE, 2020). Em março de 1995 a Secretaria de Desportos é desvinculada do MEC, é vinculada ao Ministério de Estado Extraordinário do Esporte e é transformada no INDESP – Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto.

Pelé teve como principal desafio retomar as questões discutidas pela bancada do futebol, dessa forma sua atuação no novo ministério foi voltada para este esporte. Notou-se necessária uma reformulação na legislação que norteava as políticas públicas para o esporte no país, tendo como resultado a Lei Pelé (Lei n.º 9.615), lei aprovada em 24 de março de 1998 regulamentada pelo Decreto n.º 2.574. As principais modificações foram as seguintes:

o Artigo 4º redefiniu o Sistema Brasileiro do Desporto, encabeçado pelo Ministério Extraordinário do Desporto, substituiu a SEDES pelo INDESP e o CSD pelo Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro (CDDB) com as mesmas atribuições anteriores e mesmo número de componentes; porém, o Ministro passou a poder designar sete representantes além dos representantes obrigatórios: COB, CDDB, INDESP e o próprio Ministro. O Artigo 6º estabeleceu as mesmas fontes de recurso, mas melhorou a redistribuição para os demais entes federativos: dos 4,5% sobre concursos de prognóstico, 1/3 deveria ir para as Secretarias de Esportes dos estados e do Distrito Federal segundo a proporção de volume de apostas. Deste 1/3, 50% deveria ser repassado aos respectivos municípios segundo a proporção populacional. O Artigo 9º também deixou inalterado os 15%

da renda líquida da Loteria Esportiva Federal, bem como a destinação de seis rendas líquidas totais da Loteria Esportiva para o COB, de quatro em quatro anos. (BUENO, 2008).

A lei transcorreu também sobre uma nova configuração da organização dos clubes no país, obrigando-os a se transformarem em alguma das formas de “clube-empresa”: “I – sociedades civis sem fins econômicos; II – sociedades comerciais admitidas na legislação em vigor; III – entidades de prática desportiva que constituírem sociedades comerciais para administração das entidades.” Os clubes tiveram o prazo de dois anos para realizarem a transformação.

Posteriormente, em dez/1998, FHC cria, pela Medida Provisória nº 1.794-8, o Ministério do Esporte e Turismo, acontecimento de grande importância para o fortalecimento do setor esportivo e criação de políticas públicas para a área, mesmo que dividindo a pasta. Em outubro de 2000 o INDESP é extinto e substituído pela Secretaria Nacional de Esporte. (ESPORTE, 2020). E em 16 de julho de 2001, foi aprovada a Lei n.º 10.264, conhecida como Lei Agnelo Piva.

A Lei modificou parte do artigo 56º que trata dos recursos para o esporte na Lei Pelé. Especificamente mudou a redação do inciso VI, “outras fontes” para “VI – dois por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios”. (BUENO, 2008).

No que se trata os dados referentes ao investimento do governo federal no esporte de modo geral, uma grande dificuldade é a transparência das informações. Os dados sobre a execução orçamentária do Governo Federal referente ao setor esportivo estão disponíveis no SIGA Brasil (FEDERAL, [s.d.]) pelo período compreendido somente a partir de 2001. Esta dificuldade de transparência e organização dos dados é aumentada pelo financiamento esportivo ter diferentes fontes:

fontes orçamentárias, aquelas cujos recursos transitam pelo orçamento federal: recursos ordinários do orçamento federal; contribuições sobre concursos prognósticos. **Fontes extraorçamentárias**, aquelas cujos recursos não transitam pelo orçamento federal, sendo repassados diretamente às entidades esportivas: repasses sobre concursos prognósticos; patrocínios dos

órgãos e entidades da administração federal; contribuição sobre salários e sobre as transferências de atletas profissionais pagos pelas entidades de prática esportiva para a assistência social e educacional da categoria. E **fontes indiretas**, aquelas cujos recursos são provenientes de desoneração tributária: patrocínios e doações de pessoas físicas e jurídicas no apoio direto ao esporte a título de isenção fiscal; desoneração das entidades esportivas sem fins lucrativos; isenção de impostos na importação de equipamentos e materiais esportivos; isenção de impostos na importação de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior ou de bens para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país; desoneração voltadas à realização de grandes eventos esportivos. (MASCARENHAS, 2016).

Não tendo acesso aos dados referentes a todo o período nas plataformas do Governo Federal, cabe apresentar os que foram encontrados em artigos acadêmicos, que contemplam parte do mandato que está sendo discutido. Bueno (2008), elabora uma tabela que tem como referência outra tabela criada por Veronez (2005). Os dados originais têm como base “os relatórios de prestação de contas das ações desenvolvidas pelo Ministério do Esporte e Turismo” (VERONEZ, 2005), além do cruzamento de dados destes com “o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) do governo federal” (VERONEZ, 2005). “Com base na tabela apresentada por Veronez (2005, 322-3), com valores de gastos nominais” (BUENO, 2008), procedi ao ajuste dos mesmos a valores reais de dez/2014 (último ano do período estudado neste trabalho) trazendo os valores deflacionados pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), e equacionado pela calculadora de correção de valores disponível no site do Banco Central (CENTRAL, [s.d.]). Segue a tabela adaptada referente ao período compreendido entre 1999 e 2002, para a categoria do EAR de fonte orçamentária:

Tabela 1 – Gastos realizados no Esporte de Alto Rendimento entre 1999 e 2002
(valores deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Ano	Programa	Categoria	Nominal	Real
1999	Desporto amador	EAR	101.785.230	324.727.821
2000	Brasil Potência Esportiva	EAR	22.155.162	63.463.131
2001	Brasil Potência Esportiva	EAR	58.013.700	149.655.325
2002	Brasil Potência Esportiva	EAR	36.256.250	75.848.350
2002	Lei Agnelo Piva	EAR	43.173.000	90.318.244

Fonte: Inspirado em Siafi/Relatórios de prestação de contas do Indesp e SNE (Brasil, 1999; 2000; 2001; 2002. Apud VERONEZ, 2005, p 322-3 citado por BUENO, 2008. Adaptado.

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014

Mascarenhas (2016), tratando apenas dos **gastos orçamentários** destinados ao esporte, apresenta um quadro, de elaboração própria, tendo como fonte o SIGA Brasil, em que contempla os dois últimos anos do governo FHC (2001 e 2002), trazendo os valores liquidados e deflacionados pelo IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), sobre a execução orçamentária do esporte. De acordo com Mascarenhas (2016), no ano de 2001 os valores destinados ao EAR foram na casa de R\$ 56 milhões (com valor deflacionado seguindo a data base de dez/2012), ajustando o valor para a data base de dez/2014 o valor destinado ao EAR de acordo com Mascarenhas (2016) foi de R\$ 61 milhões (valor real, deflacionado pelo IGP-DI). Já no ano de 2002 o valor subiu para R\$ 74 milhões (com valor deflacionado seguindo a data base de dez/2012), ajustando para a data base de dez/2014 o valor de acordo com o autor foi de R\$ 81 milhões. Nota-se que nos diferentes estudos que compreendem o mesmo período (2001 e 2002) há divergência entre os valores apresentados. Essa desarmonia pode ser resultado da diferença de tratamento dos dados, algum erro na metodologia ou divergência de informações provenientes dos canais de transparência e relatórios de prestação de contas. A falta de detalhes dos trabalhos neste aspecto não permitiu apurar o motivo dessa discordância.

Mascarenhas (2016), para explicar o padrão de gastos destinados ao esporte, contextualiza o momento histórico e econômico do período:

num contexto de crise internacional – crise da Rússia -, a economia brasileira foi atingida por um processo de fuga de capitais, o que obrigou o governo FHC a pedir ajuda ao FMI. O acordo firmado em 1998 e revisado em 1999, com o pretense objetivo de melhorar a situação fiscal e garantir a estabilidade do país, fixou metas para uma série de indicadores econômicos, em especial o superávit primário. Outras restrições aos gastos públicos foram impostas ainda pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), fixando metas de superávit primário para o orçamento da União e limitando sua execução por meio de diversos procedimentos, com destaque para os contingenciamentos, forma de retardamento ou inexecução de parte da programação de despesas previstas. (MASCARENHAS, 2016).

O momento de crise mudou a forma como o Governo Federal executou os gastos orçamentários.

A dívida pública, em lugar de servir como meio de obtenção de recursos para financiar o Estado, constituiu-se como um mecanismo de subtração do fundo público operado pelo capital financeiro, comprimindo o orçamento. Assim, com o maior volume de recursos dirigidos ao pagamento de encargos da dívida pública há uma tendência de retração dos recursos destinados ao esporte, isto é, uma tendência de diminuição do orçamento do esporte. O pior ano para o esporte, 2003, é a expressão mais forte desta tendência, pois coincide justamente com o ano em que mais recursos foram destinados ao pagamento de encargos da dívida. (MASCARENHAS, 2016).

3.4 Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010)

Em janeiro de 2003 Lula assume a Presidência da República e cria o Ministério do Esporte (ME), separando as duas pastas (esporte e turismo), e o então deputado federal Agnelo Queiroz assume o cargo de ministro. Dessa forma, o esporte passa a ter um ministério próprio.

Na passagem do governo FHC para Lula, cogitou-se que o MET seria extinto, indo o turismo para o Ministério do Desenvolvimento e o esporte para o novo Ministério da Juventude, Lazer e Esporte. Cogitou-se também na criação de Agência Nacional para o Esporte nos moldes das demais agências, o que não inviabilizaria a existência de um ministério com pastas divididas, nos moldes do que já havia ocorrendo (CRUZ, 2002). Contudo, o novo governo preferiu a criação do Ministério do Esporte, por meio da

medida provisória n.º 103 de 01/01/2003 (BRASIL, 2003^a). Pela primeira vez na história republicana, foi destinada pasta ministerial própria ao esporte, sinalizando a importância que o novo governo estava dedicando a esta área. (BUENO, 2008).

No dia 15/05/2003 Lula assinou duas leis voltadas para o esporte (futebol), o Estatuto do Torcedor (Lei n.º 10.671) e a Lei de Moralização dos Clubes (Lei n. 10.672). As duas trataram de aspectos mais organizacionais, a primeira sobre a relação entre torcedor e clube e a segunda sobre transparência nas contas dos clubes de futebol, tentando, de certa forma, induzir os clubes a se constituírem como empresas. Ainda no texto da segunda, os termos do seu artigo 11º, redefine as atribuições do Conselho Nacional do Esporte (CNE):

Art. 11. O CNE é órgão colegiado de normatização, deliberação e assessoramento, diretamente vinculado ao Ministro de Estado do Esporte, cabendo-lhe: I – zelar pela aplicação dos princípios e preceitos desta Lei; II – oferecer subsídios técnicos à elaboração do Plano Nacional do Desporto; III – emitir pareceres e recomendações sobre questões desportivas nacionais; V – exercer outras atribuições previstas na legislação em vigor, relativas a questões de natureza desportiva; VI aprovar os Códigos de Justiça Desportiva e suas alterações; VII – expedir diretrizes para o controle de substâncias e métodos proibidos na prática desportiva (BRASIL, 2003C, citado por BUENO, 2008).

Além do CNE, também foi submetido ao ME uma comissão, que tinha como objetivo aproximar a classe de atletas à gestão pública, a Comissão Nacional de Atletas (CNA), criada em 17/10/2000 com continuidade no governo Lula. Das políticas do novo ministério, dentro da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), destacam-se os programas de Descoberta do Talento Desportivo, Jogos da Juventude, Olimpíadas Escolares e Olimpíadas Universitárias, Rede Cenesp² e o Programa Bolsa Atleta. “Criada em 2003, a SNEAR é composta pelo Departamento de Esportes de Base

² Conjunto de centros e núcleos de desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica na área do esporte, treinamento e aperfeiçoamento de atletas. Formada pelas estruturas físicas e administrativas, recursos humanos e materiais existentes nas Instituições de Ensino Superior, os Centros de Excelência Esportiva têm como objetivo detectar, selecionar e desenvolver talentos esportivos, especialmente nas modalidades olímpicas e paraolímpicas. (BUENO, 2008)

e de Alto Rendimento e pelo Departamento de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos.” (DE CASTRO; POFFO; SOUZA, 2016).

Houve neste período uma intensificação no debate sobre políticas públicas no esporte, a que Teixeira et al. (2017) atribui ao resultado ruim do Brasil nas Olimpíadas de Sidney (2000). Em 2003 foi proposto para o Plano Plurianual (PPA)³ “Brasil de Todos: participação e inclusão” (2004-2007) o programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento”. “Destinado a atletas de diversas modalidades esportivas de alto rendimento, seu objetivo inicialmente era o de aprimorar o desempenho de atletas brasileiros e promover a imagem do país no exterior.” (DE CASTRO; POFFO; SOUZA, 2016). Para a discussão de novas políticas públicas “o Ministério do Esporte realizou em 2004 e 2006, respectivamente as 1ª e 2ª Conferência Nacional do Esporte, em Brasília” (BUENO, 2008), que tiveram como objetivo democratizar a criação das políticas públicas para o esporte no Brasil. Diante deste cenário “a União diversificou as fontes de financiamento do esporte, bem como vinculou recursos ao setor, uma vez que sancionou diversos ordenamentos legais” (TEIXEIRA et al., 2017). O programa Bolsa Atleta é fruto deste cenário.

A Lei instituída em 2004 e regulamentada em janeiro de 2005 pelo Decreto nº 5.34210 prevê a distribuição de bolsas em seis níveis: Atleta de Base, Estudantil, Nacional, Internacional, Olímpico e Atleta Pódio. O governo brasileiro considera o Bolsa Atleta como o maior programa de financiamento individual de atletas do mundo. O público-alvo do Programa Bolsa Atleta são os atletas de modalidades olímpicas e paraolímpicas, bem como aqueles de modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional (COI) e ao Comitê Paraolímpico Internacional (IPC) que obtém bons resultados em competições locais, sul-americanas, pan-americanas, mundiais, olímpicas e paraolímpicas de suas respectivas modalidades. (TEIXEIRA et al., 2017).

³ O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Ele organiza as ações governamentais em programas e sua vigência começa no segundo ano de um mandato e termina no final do primeiro ano do mandato seguinte. Neste documento constam as políticas públicas a serem executadas, bem como as metas, público-alvo e ações a serem desenvolvidas. (DE CASTRO; POFFO; SOUZA, 2016)

“A partir de 2008, com a implementação do PPA “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (2008-2011), o programa passou a se denominar “Brasil no Esporte de Alto Rendimento – Brasil Campeão.” (DE CASTRO; POFFO; SOUZA, 2016).

Compondo o conjunto de políticas públicas para o esporte neste período, foram sancionadas a Lei de Incentivo Fiscal para o Desporto, que “é a primeira lei ordinária que concede incentivos e benefícios fiscais para fomentar as atividades de caráter desportivo” (BASTIDAS; BASTOS, 2011) e a lei conhecida como Timemania. O funcionamento da primeira se dá pela submissão de projetos que são avaliados por uma comissão para serem deferidos ou não:

a norma institui que os projetos devem atender pelo menos uma das seguintes manifestações esportivas: desporto educacional, de participação ou de rendimento. Regulamentada através do decreto nº 6.180 de 3 de agosto de 2007, a Lei tem como objetivo fomentar as atividades de caráter esportivo através de incentivos fiscais. As deduções fiscais são limitadas a 1% do imposto devido para pessoa jurídica e 6% para pessoa física (Brasil, 2006). (BASTIDAS; BASTOS, 2011).

Já a segunda, Timemania, foi sancionada pela Lei 11.345 de 14/09/2006 e regulamentada pelo Decreto 6.187 de 14/08/2007. “Objetiva injetar receita nos clubes de futebol que receberão 22% da arrecadação da loteria.” (BUENO, 2008). Essa receita, no entanto, deve ser destinada à quitação de dívidas públicas: FGTS, INSS e Receita Federal. “Só depois de sanada a dívida é que os clubes passarão a receber recursos para investimentos.” (BUENO, 2008).

Sobre o financiamento, Mascarenhas (2016) apontou que 2003 foi o pior ano para o esporte dentro deste período. O ano foi marcado pelo pagamento da dívida pública e, portanto, poucos investimentos foram realizados num contexto geral e no esporte:

Por enquanto, chamamos atenção para o fato que no ano de 2003, primeiro ano do governo Lula, 58,9% dos recursos do orçamento da União foram consumidos pelo mecanismo da dívida pública. Desde então, mudanças na conjuntura econômica internacional, o saldo positivo das contas externas do país e a melhora de outras variáveis macroeconômicas

implicaram em resultados mais favoráveis para sua trajetória. (MASCARENHAS, 2016).

Segundo o autor, com base no SIGA Brasil, a **execução orçamentária** do EAR no ano de 2003 foi de R\$ 14 milhões (MASCARENHAS, 2016), (valor deflacionado pelo IGP-DI com base em dez/2014). “Tendo como referência o orçamento de 2001 e 2002, há forte queda dos recursos destinados ao setor em 2003, primeiro ano do governo Lula. Uma recuperação pode ser notada em 2004 e 2005 com elevação dos recursos em 2006 e pico em 2007” (MASCARENHAS, 2016). Como veremos a seguir, a execução orçamentária do EAR nos anos de 2004 e 2005 foram ainda menores do que a de 2003, contrariando o que Mascarenhas (2016) aponta.

A ferramenta de monitoramento e visualização gráfica dos recursos públicos do esporte na esfera federal produzida e atualizada pelo Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer da Universidade de Brasília (MASCARENHAS et al., [s.d.]), nos permite visualizar os dados do financiamento público a partir do ano de 2004, sobre a origem (fontes) e a destinação, trazendo uma análise mais detalhada. As categorias de investimentos disponibilizadas foram criadas com base no estudo dos Planos Plurianuais (PPAs) compondo as 5 grandes esferas do direcionamento de recursos: Gestão; Infraestrutura; Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social (EELIS); Esporte de Alto Rendimento (EAR) e Grandes Eventos. A categoria do EAR “está relacionada às políticas desenvolvidas para o EAR, se relacionando a preparação de atletas em competições nacionais ou internacionais.” (MASCARENHAS et al., [s.d.]). Já a categoria Grandes Eventos, “se refere aos recursos públicos que foram destinados para a realização de grandes eventos como: os Jogos Pan-Americanos e Parapan-Americanos Rio 2007, Jogos Mundiais Militares 2011, Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014.” (MASCARENHAS et al., [s.d.]).

A seguir, a Tabela 2 sintetiza os valores investidos na categoria EAR no período do governo Lula (2003-2010), diferenciando as fontes. Os valores nominais são provenientes do programa de transparência no esporte, disponibilizados pela ferramenta de visualização gráfica dos recursos públicos do esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]), e os valores reais foram deflacionados pelo IGP-DI, com base na data de

dez/2014, pela Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central (CENTRAL, [s.d.]). As porcentagens referem-se à parcela do total investido na categoria EAR no referido ano.

Tabela 2 – Valores investidos no EAR no período entre 2003 e 2010
(valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Ano	Orçamentário		Extraorçamentário		Tributário	
	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)
2003	7.479.969	14.267.999				
2004	4.220.000	7.157.610	92.650.000	157.145.165	7.620.000	12.924.405
%	4,04%		88,67%		7,29%	
2005	4.340.000	7.238.996	125.570.000	209.447.193	0,00	0,00
%	3,34%		96,66%		0%	
2006	6.410.000	10.320.116	122.440.000	197.128.706	0,00	0,00
%	4,98%		95,02%		0%	
2007	57.690.000	87.120.836	160.870.000	242.938.618	47.390.000	71.566.240
%	21,69%		60,49%		17,82%	
2008	12.440.000	16.894.108	186.210.000	252.881.987	61.120.000	83.003.850
%	4,79%		71,68%		23,53%	
2009	26.310.000	36.371.088	323.920.000	447.788.789	70.460.000	97.404.291
%	6,25%		77%		16,75%	
2010	49.990.000	62.391.584	287.200.000	358.448.949	136.380.000	170.213.327
%	10,56%		60,64%		28,80%	

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014.

É possível notar a grande participação dos recursos extraorçamentários na composição do financiamento esportivo. Para esse período, essa fonte representa uma porcentagem entre 60,49% (2010) e 96,66% (2005) do total investido, configurando principal fonte de recursos. A seguir, a Tabela 3 sintetiza o total investido na categoria

EAR no período entre 2003 e 2010. Os valores referem-se à soma das diversas fontes de recursos do esporte (orçamentário, extraorçamentário e tributário).

Tabela 3 – Total de recursos investidos no EAR entre 2004 e 2010
(valores reais deflacionados pelo IGP-DI* com base em dez/2014)

Ano	Total	
	Nominal	Real (2014)
2004	R\$ 104.490.000	R\$ 177.227.181
2005	R\$ 129.910.000	R\$ 216.686.190
2006	R\$ 128.850.000	R\$ 207.448.822
2007	R\$ 265.950.000	R\$ 401.625.695
2008	R\$ 259.770.000	R\$ 352.779.947
2009	R\$ 420.690.000	R\$ 581.564.169
2010	R\$ 473.570.000	R\$ 591.053.861

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)
Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)

Em 2004, ano com menor investimento desse período, as 5 ações e/ou instituições que mais receberam recursos do esporte foram: COB – eventos esportivos (23,43% do total investido); PETROBRAS – patrocínio a competições, equipes e atletas (19,94% do total); Equipamentos esportivos (7,29% do total); COB – preparação técnica (7,04% do total) e CORREIOS – patrocínio a confederações e competições (6,89% do total). Enquanto isso, no ano com a maior quantia de investimentos desse período, 2010 teve a maioria de seus recursos direcionados para essas 5 ações e/ou instituições: Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações (28,80% do total investido); PETROBRAS – patrocínios a competições, equipes e atletas (16,06% do total); Clubes de Futebol (7,21% do total); CEF – patrocínio a competições atletas e equipes (6,60% do total) e COB – preparação técnica (6,23% do total). (MASCARENHAS et al., [s.d.]).

Sabe-se que a realização de grandes eventos esportivos influencia o calendário de investimentos no setor como um todo, é preciso, portanto, visualizar

como foi realizado o investimento para essa categoria durante o período. A seguir, a Tabela 4 demonstra os gastos nominais e reais efetuados na categoria Grandes Eventos.

Tabela 4 – Valores investidos em Grandes Eventos no período entre 2004 e 2010
(valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Ano	Orçamentário		Extraorçamentário		Tributário	
	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)
2004	37.170.000	63.044.639	0,00	0,00	0,00	0,00
%	100%		0%		0%	
2005	5.490.000	9.157.164	0,00	0,00	0,00	0,00
%	100%		0%		0%	
2006	113.510.000	182.751.383	7.710.000	12.413.119	0,00	0,00
%	93,64%		6,36%		0%	
2007	733.610.000	1.107.864.736	5.460.000	8.245.445	0,00	0,00
%	99,26%		0,74%		0%	
2008	30.300.000	41.148.833	0,00	0,00	0,00	0,00
%	100%		0%		0%	
2009	70.050.000	96.837.505	1.970.000	2.723.338	0,00	0,00
%	97,26%		2,74%		0%	
2010	289.140.000	360.870.227	0,00	0,00	0,00	0,00
%	100%		0%		0%	

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014.

Nota-se que a principal fonte de recursos para esta categoria é a fonte orçamentária, enquanto a extraorçamentária tem pouca participação nos investimentos e a tributária não tem participação neste período. Sobre a destinação dos recursos Bueno (2008) indica que uma grande parcela do que foi investido no EAR entre 2003 e 2008 foi direcionado para os Jogos Pan Americanos. O que também explicaria o grande contingente de recursos direcionados ao setor em 2007:

do total de gastos na categoria EAR, entre 2003 e 2008, 65,4% foram referentes a despesas com a preparação e realização dos Jogos Pan Americanos do Rio de Janeiro em 2007, o que demandou a contenção de gastos em outras áreas de investimento dentro da própria categoria EAR. (BUENO, 2008).

A fim de verificar para onde esses recursos foram direcionados, a seguir serão demonstrados quais os tipos de gastos estão previstos para os Megaeventos esportivos. No período entre 2004 e 2010 há 13 categorias de gastos que representam o destino dos investimentos na categoria de Grandes Eventos. O Quadro 3 sintetiza as categorias de destinação dos recursos para este período:

Quadro 3 – Tipos de gastos da categoria Grandes Eventos (2004-2010)

Nº	Descrição
1	Realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007
2	Implantação de infraestrutura para a realização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2007
3	Captação de eventos esportivos internacionais de alto rendimento
4	PETROBRAS - patrocínio ao comitê organizador dos Jogos Pan Rio 2007
5	CEF - patrocínio ao comitê organizador dos Jogos Pan Rio 2007
6	CORREIOS - patrocínio ao comitê organizador dos Jogos Pan Rio 2007
7	Infraestrutura V Jogos Mundiais Militares
8	PETROBRAS - patrocínio a organização dos Jogos Mundiais Militares 2011
9	Organização V Jogos Mundiais Militares
10	Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
11	Participação da União no capital da empresa brasileira de legado esportivo
12	Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014
13	Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Por sua vez, a Tabela 5, ao ser relacionada com o Quadro 3, sintetiza a porcentagem do montante total destinada a cada tipo de gasto, apresentando também o total nominal e total real de investimentos por ano:

Tabela 5 – Porcentagem direcionada para cada tipo de gastos da categoria de Grandes Eventos no período entre 2004 e 2010 e valor total de investimento (valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Categoria de Gasto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	67,52%	8,79%	2,77%	32,18%			
2	30,79%	85,34%	90,87%	66,39%			3,02%
3	1,69%	5,87%		0,69%	100%		
4			6,36%				
5				0,41%			
6				0,33%			
7						96,50%	78,70%
8						2,74%	
9						0,77%	6,12%
10							5,66%
11							3,46%
12							2,01%
13							1,04%
Total Nominal	37,17 mi	5,49 mi	121,22 mi	739,07 mi	30,30 mi	72,02 mi	289,14 mi
Total Real	63,04 mi	9,17 mi	195,16 mi	1.116,11 bi	41,14 mi	99,56 mi	360,87 mi

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014.

mi – milhões; bi – bilhões

“Os gastos com Grandes Eventos oscilaram bastante de ano para ano, mas sua destinação pode ser resumida” (MASCARENHAS, 2016), para o período deste governo e primeiro ano do governo Dilma, da seguinte forma:

- De 2004 a 2007, ações de implantação de infraestrutura física e tecnológica, apoio e realização dos Jogos Pan-Americanos 2007;
- Em 2008, ações de captação dos Jogos Rio 2016;
- De 2009 a 2011, ações de implantação de estrutura física, preparação de equipes, segurança e realização dos Jogos Mundiais Militares 2011;
- Em 2010 e 2011, ações de implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol e apoio à realização da Copa do Mundo 2014;
- Em 2010 e 2011, ações de apoio à implantação de infraestrutura, preparação e organização dos Jogos Rio 2016. À exceção dos gastos envolvendo os Jogos Mundiais Militares, sob a

responsabilidade do Ministério da Defesa, todos os demais foram executados pelo Ministério do Esporte. (MASCARENHAS, 2016).

Diante dos dados apresentados verifica-se, primeiramente, que o aumento dos gastos na categoria Grandes Eventos não afetou de forma significativa o investimento na categoria EAR, exemplo disso é ano de 2007, cujo montante destinado para Grandes Eventos é o mais alto do período (R\$1.116.110.181,94) paralelamente aos investimentos para o EAR, que também representaram expressivo valor (R\$401.625.695) ainda que comparado a outros anos. Assim como ocorreu em 2010, ano de maior investimento no EAR e ano com a segunda maior quantia destinada aos Grandes Eventos neste período (2004-2010). Essa tendência deve-se à necessidade de preparação dos atletas e manutenção da estrutura esportiva (física e gestão), efetivada por meio de investimentos no EAR, concomitantemente aos investimentos em infraestrutura e organização dos grandes eventos esportivos. Além disso, a partir da Tabela 5 é possível verificar outros tipos de gastos, mesmo que menos expressivos, além daqueles resumidos por Mascarenhas (2016), citados acima. No próximo capítulo, além da contextualização histórica e política, a apresentação dos dados sobre os investimentos permitirá análise semelhante.

3.5 Dilma Rousseff (2011 – 2014)

No dia 01 de janeiro de 2011 Dilma assume a presidência da república para o seu primeiro mandato, que termina em 31 de dezembro de 2014. No contexto da estrutura esportiva, há a manutenção do Ministério do Esporte, com alteração de algumas secretarias:

em 2011, no Governo Dilma, o ME passou a ter uma outra configuração organizacional, continuou a Secretaria Executiva e a SNEAR, contudo a Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED) e a Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte Recreativo e do Lazer (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), estrutura que durou até o fim do Governo Temer em 2018. (CARNEIRO; ATHAYDE; MASCARENHAS, 2019).

Em relação às políticas públicas, a agenda presidencial ficou voltada para os grandes eventos, dessa forma a maior mudança na estrutura organizacional do esporte foi a criação de novos órgãos responsáveis pelo planejamento e execução dos eventos que estavam previstos:

para além desse processo de reestruturação organizacional do ME, houve um conjunto de ações do Governo Federal para criar uma estrutura paralela à governamental, como: o Ato Olímpico, a Autoridade Pública Olímpica (APO), o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos (COJO), o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS), Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (GEOLIMPÍADAS), o Comitê Gestor da Copa 2014 (CGCOPA) e o Grupo Executivo da Copa 2014 (GECOPA)⁴. Pode ser percebido que há uma consonância entre a criação das diversas instâncias para organização dos grandes eventos esportivos (COJO, APO, GCOLIMPÍADAS, GEOLIMPÍADAS, CGCOPA, CECOPA) e a reestruturação organizacional do ME, ficando evidente que os grandes eventos esportivos se tornaram a centralidade da política de esporte no Brasil durante o governo Dilma, tendo levado a uma reorganização das estruturas do Estado, no âmbito do esporte. (CARNEIRO, 2018).

Para além dessas mudanças, mas ainda com relação aos Megaeventos Esportivos, autores sugerem que a política do Governo Federal neste período teve certa continuidade com o que havia sendo feito no governo anterior, “o princípio organizador das políticas públicas esportivas e a pauta prioritária passam a ser os Megaeventos Esportivos, cujo objetivo é projetar o país no campo esportivo, político e econômico” (CARNEIRO, 2018). Contudo, uma grande mudança foi implementada na relação entre o governo e as entidades esportivas administrativas, por meio da lei que alterou a Lei Pelé, Lei nº. 12.395/2011. “A lei alterou 32 artigos da Lei Pelé e acrescentou outros 12 artigos, e alterou também a Lei nº 10.891/2004 – que versa sobre o Bolsa Atleta – e criou os Programas Atleta Pódio e Cidade Esportiva.” (CARNEIRO, 2018). A maior parte das alterações foram sobre as relações de trabalho e condições empregatícias do atleta profissional, seus direitos e deveres, multas, normatização etc. Outra questão importante é que trata sobre critérios de transparência e governabilidade que as instituições devem seguir para poderem receber recursos da União. Exemplos desses

⁴ A função de cada estrutura criada foi explicada por (CARNEIRO, 2018), página 171.

critérios são: seu presidente ou dirigente máximo dever ter o mandato de até 4 anos, permitida uma recondução; ser transparente na gestão, inclusive quanto aos dados financeiros, contratos, patrocinadores; etc. (CARNEIRO, 2018).

Dilma confrontou diretamente aquilo que vinha sendo realizado há décadas por aquelas entidades, apontando que deveriam se tornar mais democráticas e transparentes para que pudessem receber recursos públicos federais. Esse foi o principal elemento que, no âmbito do esporte, demonstrou uma ruptura entre aquilo que vinha sendo feito no governo Lula e o que foi realizado no governo Dilma. (CARNEIRO, 2018)

Sobre o investimento no EAR neste período nota-se um padrão diferente entre os anos. O momento histórico, político e econômico continua tendo grande influência no montante investido, assim como Mascarenhas (2016) explica:

o movimento de regular para ótimo da **execução orçamentária** do esporte entre 2006 a 2011, atingindo picos de investimento em 2007 e 2011, respectivamente, anos de realização dos Jogos Pan-Americanos e dos Jogos Mundiais Militares, confirmam a relação entre grandes eventos e novo desenvolvimentismo. (MASCARENHAS, 2016).

O período do governo Dilma é marcado pelo planejamento e acontecimento de grandes eventos esportivos herdados pela política esportiva do governo anterior. No campo do EAR uma época como essa deve ter a característica de aumento dos investimentos já que o governo tem como objetivo transformar o país em um potência. A seguir, a Tabela 6 sintetiza os montantes investidos no EAR no período do primeiro governo Dilma (2011 – 2014), separados por fontes, sendo as porcentagens referentes à parcela do total investido:

Tabela 6 – Valores investidos no EAR no período entre 2011 e 2014
(valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Ano	Orçamentário		Extraorçamentário		Tributário	
	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)
2011	70.180.000	82.960.711	339.980.000	401.894.879	146.970.000	173.735.191
%	12,70%		61,02%		26,38%	
2012	86.190.000	95.015.433	326.010.000	359.391.826	140.120.000	154.467.601
%	15,60%		59,03%		25,37%	
2013	131.570.000	137.485.492	514.340.000	537.465.137	156.720.000	163.766.256
%	16,39%		64,08%		19,53%	
2014	139.530.000	139.530.000	594.630.000	594.630.000	163.170.000	163.170.000
%	15,55%		66,27%		18,18%	

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014

Assim como verificado no período anterior (2004-2010), os montantes provenientes da fonte **extraorçamentária** também foram os de maior expressão para este período. Além disso, fica visível que o alto valor de **execução orçamentária** referido por Mascarenhas (2016) se estende, aumentando gradativamente, de 2011 a 2014. A seguir, a Tabela 7 demonstra o total de recursos investidos no EAR entre 2011 e 2014. Os valores referem-se à soma das diversas fontes de recursos do esporte.

Tabela 7 – Total de recursos investidos no EAR entre 2011 e 2014
(valores reais deflacionados pelo IGP-DI* com base em dez/2014)

Ano	Total	
	Nominal	Real (2014)
2011	R\$ 557.130.000	R\$ 658.590.782
2012	R\$ 552.320.000	R\$ 608.874.861
2013	R\$ 802.630.000	R\$ 838.716.886
2014	R\$ 897.330.000	R\$ 897.330.000

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas: *Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)

Nota-se um aumento gradativo no valor total investido no EAR, com queda em 2012 e picos em 2013 e 2014. Em 2013 as 5 ações e/ou instituições que mais receberam recursos dentro da categoria do EAR foram as seguintes: CEF – patrocínio a competições, atletas e equipes (21,64% do total investido); Isenção de IRPF e IRPJ para patrocínios e doações (19,52% do total); Concessão de Bolsa Atleta (13,11% do total); Clubes de futebol (8,11% do total) e PETROBRAS – patrocínios a competições, equipes e atletas (7,18% do total). Em 2014, ano com maior investimento no EAR neste período as ações e/ou instituições que mais receberam recursos foram as mesmas, na mesma ordem, com as respectivas porcentagens: CEF (20,51%); IRPF e IRPJ (18,17%); Bolsa Atleta (17,31%); Clubes de futebol (11,47%) e PETROBRAS (6,57%). (MASCARENHAS et al., [s.d.])

Para a categoria de Grandes Eventos 2012 foi um ano de queda nos investimentos, comparado aos anos anteriores, contudo, os anos subsequentes foram marcados pelo aumento do direcionamento de recursos para esta categoria. A seguir a Tabela 8 resume os valores investidos nos Megaeventos Esportivos no período entre 2011 e 2014 separados por fontes. As porcentagens referem-se à parcela do total investido na categoria em cada ano. Os valores reais foram deflacionados pelo IGP-DI com base na data de dez/2014.

Tabela 8 - Valores investidos em Grandes Eventos no período entre 2011 e 2014
(valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Ano	Orçamentário		Extraorçamentário		Tributário	
	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)	Nominal	Real (2014)
2011	332.960.000	393.596.444	0,00	0,00	0,00	0,00
%	100%		0%		0%	
2012	53.610.000	59.099.401	0,00	0,00	58.840.000	64.864.927
%	47,68%		0%		52,32%	
2013	110.420.000	115.384.571	0,00	0,00	254.160.000	265.587.236
%	30,29%		0%		69,71%	
2014	507.030.000	507.030.000	130.680.000	130.680.000	198.630.000	198.630.000
%	60,62%		15,63%		23,75%	

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014.

Nota-se que a origem dos recursos para essa categoria foi bastante diversificada neste período, sendo a fonte extraorçamentária a de menor participação. Quanto à destinação dos recursos o Quadro 4 sintetiza os tipos de destinação dos recursos para este período:

Quadro 4 – Tipos de gastos da categoria Grandes Eventos (2011 – 2014)

Nº	Descrição
1	Infraestrutura V Jogos Mundiais Militares
2	Organização V Jogos Mundiais Militares
3	Apoio a realização da Copa do Mundo FIFA 2014
4	Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
5	Implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
6	Implantação de controle de acesso e monitoramento nos estádios de futebol para segurança do torcedor
7	RECOPA - Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádio de Futebol
8	Copa do Mundo FIFA 2014
9	Olimpíadas Rio 2016
10	CORREIOS - patrocínio ao comitê organizador dos Jogos Rio 2016
11	CMB - patrocínio ao comitê organizador dos Jogos Rio 2016

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

A Tabela 9, ao ser relacionada com o Quadro 4, sintetiza a porcentagem do montante total destinada a cada tipo de gasto, apresentando também o total nominal e total real de investimentos por ano:

Tabela 9 – Porcentagem direcionada para cada tipo de gastos da categoria de Grandes Eventos no período entre 2011 e 2014 e valor total de investimento
(valores nominais e valores reais, deflacionados pelo IGP-DI* em R\$)

Categoria de Gasto	2011	2012	2013	2014
1	67,19%			
2	17,7%			
3	7,88%	10,64%	10,45%	4,06%
4	6,50%	21,53%	17,73%	5,59%
5	0,74%	12,91%	1,34%	50,98%
6	0,32%	2,60%	0,77%	
7		49,34%	44,71%	0,95%
8		2,98%	6,75%	11,30%
9			18,26%	11,50%
10				14,35%
11				1,28%
Total Nominal	332.960.000	112.450.000	364.580.000	836.340.000
Total Real	393.596.444	123.964.329	380.971.808	836.340.000

Fonte: Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

Notas:

*Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) com base em dez/2014.

mi – milhões; bi – bilhões

4 SÍNTESE PARA O PERÍODO (1990 – 2014)

A seguir, o Quadro 5 resume os dispositivos legais do financiamento da política pública de esporte no Brasil que foram citados até aqui, adaptado de Mascarenhas (2016), acrescentados aqueles que historicamente tiveram importância para as políticas de financiamento do setor esportivo no Brasil:

Quadro 5 – Dispositivos legais vigentes do financiamento da política pública de esporte no Brasil

Legislação	Descrição
Decreto-Lei n. 594/1969	Instituiu a Loteria Esportiva Federal
Lei n. 9.532/1997	Altera a legislação tributária federal que contém dispositivos sobre benefícios fiscais concedidos às entidades esportivas sem fins lucrativos.
Lei n. 9.615/1998	Conhecida como “Lei Pelé” instituiu normas gerais sobre o esporte. Seus dispositivos relativos ao financiamento foram alterados pelas Leis n. 9.981/2000 “Lei Maguito”, que proíbe a exploração do jogo do bingo; 10.264/2001, “Lei Agnelo Piva”, 10.672/2003 “Lei da Moralização do Esporte”, e 12.1395/2011, “Lei do Atleta”.
Lei n. 10.451/2002	Alterou as leis relativas ao Imposto de Importação e IPI, isentando a importação de equipamentos e materiais esportivos voltados ao desenvolvimento do esporte de alto rendimento. Foi alterada pelas Leis n. 11.116/2005, 11.827/2008 e 12.649/2012.
Lei n. 11.345/2006	Conhecida como “Lei Timemania”, dispõe sobre a instituição de concurso de prognóstico destinada a injetar receita nos clubes de futebol para quitação de seus débitos tributários. Foi alterada pela Lei n. 11.505/2007
Lei n. 11.438/2006	Conhecida como “Lei de Incentivo ao Esporte”, dispõe sobre incentivos e benefícios fiscais para fomentar atividades esportivas. Foi alterada pela Lei n. 11.472/2007
Decreto n. 6.555/2008	Dispõe sobre as ações de comunicação dos órgãos e entidades da administração federal, o que envolve o patrocínio esportivo.
Decreto n. 6.759/2009	Regulamenta as atividades aduaneiras e a tributação do comércio exterior, concedendo isenção de impostos nas importações de bens recebidos como premiação em evento esportivo realizado no exterior, ou para serem consumidos, distribuídos ou utilizados em evento esportivo no país.
Lei n. 12.035/2009	Conhecida como Ato Olímpico, concede garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos de 2016 e estabelece regras especiais para a sua realização.

Lei n. 12.663/2012

Conhecida como Lei Geral da Copa, dispõe sobre medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude 2013.

Extraído de Mascarenhas (2016)

A despeito dos investimentos, no gráfico a seguir podemos comparar, em série histórica, o total de investimentos no EAR compreendido entre o período de 2004 a 2014. Os valores dispostos são valores reais, deflacionados pelo IGP-DI com base na data de dez/2014.

Gráfico 1 – Total de investimentos no EAR, série histórica (2004 – 2014)



Fonte: (1999 – 2002) Inspirado em Siafi/Relatórios de prestação de contas do Indesp e SNE (Brasil, 1999; 2000; 2001; 2002. Apud VERONEZ, 2005, p 322-3 citado por BUENO, 2008.

Adaptado.

(2004 – 2014) Programa de transparência no esporte (MASCARENHAS et al., [s.d.]) (elaboração própria)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O valor total do financiamento esportivo cresceu substancialmente ao longo dos anos do período analisado, apesar de não seguir um padrão uniforme. Para todo o período estudado o montante mais expressivo foi o ano de 2007 para a categoria Grandes Eventos (R\$ 1.116,11 bi) superando os valores de qualquer ano para a categoria Esporte de Alto Rendimento. A disponibilidade de dados é muito limitada sobre os períodos após a redemocratização do Brasil, visto que os principais portais de transparência possuem informações a partir de 2003, em contrapartida muito se escreveu sobre o contexto político do pós-ditadura. Os estudos acadêmicos formam a maior fonte de dados sobre os investimentos nos anos anteriores a 2003.

A legislação esportiva é quem norteia o financiamento público do esporte no país, tendo também influência no financiamento privado e na organização das entidades esportivas. O entendimento do financiamento deve, portanto, passar pela compreensão desses dispositivos legais. Há diferentes fontes de recursos para este setor, cada fonte é regulamentada por um conjunto de leis específicas, dessa forma para uma análise completa é imprescindível compreender toda a matriz do financiamento. Além disso, o financiamento do esporte no Brasil vem sendo influenciado pelo contexto histórico e político do país, assim como pelos objetivos do governo em questão, portanto para interpretar as ações do Estado no setor é preciso fazer uma análise histórica do cenário político e econômico.

Os trabalhos sobre políticas públicas esportivas no Brasil ainda são incipientes. Propostas de metodologias ainda estão surgindo com o objetivo de preencher as lacunas existentes. A falta de transparência de dados é um fator que dificulta a pesquisa nesse campo. Além disso, os portais de transparência do governo possuem plataformas pouco intuitivas, desatualizadas e de difícil acesso. Iniciativa como a da Universidade de Brasília, o programa de Transparência no Esporte, que disponibiliza dados atualizados sobre fonte e destinação dos recursos, é de extrema importância para o acompanhamento das políticas públicas do país e uma visão histórica do que já foi feito.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. B.; PIERANTI, O. P. O Estado e a Formulação de uma Política Nacional de Esporte no Brasil. **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, 2007.

BASTIDAS, M. G.; BASTOS, F. DA C. A Lei de Incentivo Fiscal para o Desporto e a Formação de Atletas no Brasil. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**, v. 1, n. 2, 2011.

BRACHT, V. Sociologia Crítica do Esporte: uma introdução. **Editora Unijuí**, n. 3, p. 136, 2005.

BRASIL. **Lei n. 8212**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 8 set. 2020.

BUENO, L. **Políticas Públicas do Esporte no Brasil - razões para o predomínio do alto rendimento**. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2008.

CARNEIRO, F. H. S. **O financiamento do esporte no Brasil: aspectos da atuação estatal nos governos Lula e Dilma**. [s.l.] Universidade de Brasília, 2018.

CARNEIRO, F. H. S. et al. A matriz de financiamento público federal do esporte no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 27, n. 4, p. 85–102, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; ATHAYDE, P. F. A.; MASCARENHAS, F. Era uma vez um ministério do esporte...: seu financiamento e gasto nos governos Lula, Dilma e Temer. **Motrivivência**, v. 31, n. 60, p. 01–22, 2019.

CARNEIRO, F. H. S.; MASCARENHAS, F. O financiamento esportivo brasileiro: proposta de metodologia crítica de análise. **E-legis**, 2018.

CENTRAL, B. **Calculadora do Cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

CORDEIRO, A. M. et al. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Revista do Colégio Brasileiro de Cirurgiões**, v. 34, n. 6, p. 428–431, 2007.

DE CASTRO, S. B. E.; POFFO, B. N.; SOUZA, D. L. O financiamento do esporte de alto rendimento no Brasil: uma análise do programa “Brasil no Esporte de Alto Rendimento” (2004-2011). **Revista Brasileira de Ciência e Movimento**, v. 24, n. 3, p. 146–157, 2016.

ESPORTE, S. E. DO. **Conselho Nacional do Esporte**. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte/legislacao-e-documentos/52-ministerio-do-esporte/institucional/o-ministerio/historico>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

FEDERAL, S. **SIGA Brasil**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

GALATTI, L. R. **Esporte e clube sócio-esportivo: percurso, contextos e perspectivas a partir de um estudo de caso em clube esportivo espanhol**. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2010.

GALATTI, L. R. AFEs , Desenvolvimento Humano e Esporte de Alto Rendimento. **Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano**, p. 1–49, 2017.

MARQUES, R. F. R. (USP). O conceito de esporte como fenômeno globalizado: pluralidade e controvérsias. **Revista Observatorio Del Deporte**, v. 1, n. 1, p. 147–185, 2015.

MARQUES, R. F. R.; ALMEIDA, M. A. B. DE; GUTIERREZ, G. L. Esporte: Um Fenômeno Heterogêneo: Estudo Sobre O Esporte E Suas Manifestações Na Sociedade Contemporânea. **Movimento (ESEFID/UFRGS)**, v. 13, n. 3, p. 225–242, 2007.

MASCARENHAS, F. et al. **Transparência no Esporte**. Disponível em: <<http://www.transparencianoesporte.unb.br/#/direcionamento/ear>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MASCARENHAS, F. O orçamento do esporte : aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, v. 30, n. 4, p. 963–980, 2016.

TEIXEIRA, M. R. et al. O Programa Bolsa Atleta no contexto esportivo nacional. **Motrivência**, v. 29, p. 92–109, dez. 2017.

VERONEZ, L. F. C. **Quando o Estado joga a favor do privado: As políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988**. [s.l.] Unicamp, 2005.