

# A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NO ÂMBITO DO FINANCIAMENTO ESPORTIVO BRASILEIRO

DR. PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE

Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física,  
Esporte e Lazer – AVANTE, Faculdade de Educação Física,  
Universidade de Brasília (Brasília – Distrito Federal – Brasil)  
E-mail: pedroavalone@gmail.com

## RESUMO

*O presente artigo parte do pressuposto de que a composição e direcionamento do fundo público para o financiamento do esporte é uma chave interpretativa dos interesses privilegiados, agentes beneficiados e tendências da política esportiva nacional. Nesse sentido, por meio de pesquisa documental sobre os dados orçamentários do governo brasileiro procurou-se identificar quais são os grupos e ações hegemônicas dentro da agenda pública para o esporte no Brasil. Os dados demonstram uma inflexão dos gastos públicos em direção à realização dos grandes eventos esportivos. Essa mudança de trajetória é confirmada pelo crescimento do aporte de recurso nos programas voltados ao esporte de rendimento e nas obras de realização da Copa do Mundo de 2014 e da Olimpíada de 2016.*

*PALAVRAS-CHAVE: Fundo Público; financiamento; megaeventos; política esportiva.*

## INTRODUÇÃO

Análises orçamentárias acerca do financiamento público são ampla e reconhecidamente utilizadas como suporte para estudos acadêmicos, bem como para orientar ações governamentais. No âmbito da Educação Física, os estudos de Almeida (2010) e Castelan (2011) localizam-se entre as poucas iniciativas de investigação sobre o tema. Este artigo parte do pressuposto de que a constituição do orçamento e organização do financiamento público são expressões do contexto social, político e econômico presente no conjunto da sociedade brasileira.

O delineamento do estudo se baseará no método de análise de políticas de Boschetti (2009). Essa proposta metodológica permite analisar a política em sua totalidade, considerando os principais aspectos que a constituem; revelar as contradições existentes entre as determinações legais e a operacionalização das ações e programas governamentais; e, articular os determinantes estruturais e a correlação de forças que conformam a política, agindo na sua formulação e execução.

Dentre os aspectos de análise apresentados pela autora,<sup>1</sup> será priorizado a “configuração do financiamento e gasto”, dedicando especial atenção aos indicadores de “magnitude e direção dos gastos”. Os dados orçamentários serão coletados por meio de pesquisa documental no sistema de informações sobre orçamento público do Senado Federal (SIGA Brasil), nos portais da transparência do Governo Federal (Copa 2014 e Jogos RIO 2016) e no portal eletrônico do Comitê Olímpico Brasileiro (COB).

Quais são os interesses que perpassam o financiamento da política esportiva brasileira? O que revela a configuração dos recursos públicos destinados ao setor? Ao tentar responder tais perguntas, pretende-se desvelar interesses privilegiados, agentes beneficiados e tendências da política esportiva nacional.

## CARACTERIZAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO

Brettas (2012) acentua que as análises sobre o fundo público são recorrentemente pautadas em um viés puramente técnico. Esse tipo de abordagem conduz a uma interpretação simplista de que o fundo público constitui um conjunto de recursos arrecadados por meio de impostos pagos pelos contribuintes e que precisa ser gasto de forma eficiente e responsável. Depreende-se, assim, uma visão na qual todas as pessoas que - de alguma forma - pagam impostos estão em condição de

---

1. Os aspectos de análise de políticas propostos por Boschetti (2009) são: (i) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; (ii) o financiamento (fontes, montante e gastos); (iii) gestão (forma de organização) e controle social (participação da sociedade civil).

igualdade, seja do ponto de vista da contribuição, seja na capacidade de definição na forma como deve ocorrer seu dispêndio.

Para Brettas (2012), a perspectiva descrita acima alimenta o entendimento de uma suposta neutralidade no que diz respeito a esses gastos, acarretando uma limitação do debate, que se restringe a uma preocupação em reduzir o desvio de recursos e uma necessidade de adequação entre receitas e despesas. Dessa forma, partindo da hipótese de que a dificuldade pode ser suprimida com o “saber gastar” de forma eficiente, ou seja, administrar a escassez, o problema da tributação e do orçamento é destituído de seu conteúdo político. Ao contrário do que prega essa postura estéril, a forma como se organiza e distribui o fundo público é causa e consequência da luta de classes, podendo contribuir para produzir condições mais ou menos favoráveis para os trabalhadores.

A partir de um estudo minucioso da obra *O Capital*, de Karl Marx, Behring (2010) identifica aproximações entre as categorias ontológicas da economia política capitalista e o fundo público. De acordo com a autora, por meio da punção compulsória - materializada sobre a forma de impostos, contribuições e taxas - haveria a constituição do fundo público. Behring (2010) afirma que a extração da mais-valia socialmente produzida - sob a forma de trabalho excedente metamorfoseado em lucro, juro ou renda da terra - possibilitaria o financiamento das múltiplas funções estatais.

No entanto, Behring (2010) ressalta que - no âmbito do capitalismo monopolizado e tardio<sup>2</sup> - o fundo público não se forma apenas com trabalho excedente transmutado em valor, mas também com o trabalho necessário, uma vez que se prioriza a aplicação de uma carga tributária altamente regressiva, na qual os trabalhadores são obrigados a pagar - direta ou indiretamente -, por meio do consumo, impostos introduzidos nos preços das mercadorias. Segundo Behring (2010), esse cenário de exploração tributária agrava-se em espaços geopolíticos nos quais a luta de classes não conseguiu, historicamente, impor obstáculos ao avanço de sistemas tributários regressivos, exemplo que se aplica à realidade brasileira.

O fundo público possui uma dupla função atuando tanto na reprodução do capital - retornando para seus segmentos e socorrendo-os em momentos de crise<sup>3</sup> -, quanto na reprodução da força de trabalho, cujo exemplo emblemático são as políticas sociais. De um lado, é possível localizar as diferentes frações de classe

---

2. Designação utilizada por Mandel (1982) na análise desta fase do capitalismo inaugurada na passagem dos anos sessenta aos setenta, do século passado.

3. Behring (2010: 30) explicita que nos Estados Unidos, o governo Bush injetou, com o primeiro pacote amplamente divulgado na imprensa, US\$ 700 bilhões para conter pânico bancário desencadeado pela crise do crédito bancário. Mas fala-se em suportes de ordem de US\$ 1 trilhão nos Estados Unidos. No Brasil, além de um anunciado pacote inicial de 13 bilhões das reservas nacionais, em 2009, o BNDES liberou R\$ 12 bilhões de reais para as 20 maiores corporações agroindustriais, que haviam demitido cerca de 100 mil trabalhadores.

burguesa, disputando internamente, o auxílio estatal que assegure as condições gerais de produção, por outro lado, a classe trabalhadora participa deste embate retomando parte do trabalho necessário sob a forma de salários indiretos (políticas sociais) ou na forma de bens públicos de maneira geral, disputando sua repartição em condições desiguais, devido à correlação de forças presente na sociedade e no Estado. Face ao exposto, pode-se afirmar que as disputas hodiernas que envolvem a repartição do fundo público sintetizam – no espectro político e social - a luta de classe contemporânea.

Mais recentemente, a crise estrutural do capitalismo – caracterizada pela financeirização do capital<sup>4</sup> e pela desregulamentação do mercado financeiro - engendrou dois impactos sobre o fundo público. A primeira interferência relaciona-se com sua própria formação. O fundo público, entendido em uma perspectiva anticíclica de contenção da crise, passa a ser alimentado por “reformas” tributárias regressivas, acompanhadas pelo desencadeamento de mecanismos de renúncia fiscal voltados ao empresariado, sob o argumento ardil e falacioso de “proteção ao emprego”. Ao mesmo tempo, gera-se um segundo impacto sobre a destinação do fundo público, que é direcionado à aquisição de ativos das empresas “adoecidas”, prática justificada pela mesma falácia de anteparo ao emprego.

No Brasil, especificidades como a não generalização da condição de assalariamento, a configuração limitada da previdência social, as dificuldades de efetivação de políticas sociais e a implantação de um padrão regressivo de tributação contribuíram para que o fundo público tivesse funções e efeitos distintos dos países centrais. Segundo Behring e Boschetti (2008), desde o acordo assinado pelo Governo Federal com o FMI, em 1998, o Brasil vem comprometendo significativas parcelas do orçamento público com a produção do superávit primário, atingindo percentuais crescentes do PIB, e superando as próprias metas estabelecidas pelo FMI (Tabela 1).

Tabela 1 – Superávit primário 1999 a 2005, em % PIB.

Itens/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Meta de superávit	2,60	2,80	3,00	3,50	4,25	4,50	4,25
Superávit primário realizado (a)	3,19	3,46	3,64	3,89	4,25	4,61	4,83
Juros (b)	8,97	7,08	7,21	8,47	9,33	7,29	8,11
Déficit Público (a - b)	-5,78	-3,62	-3,57	-4,58	-5,08	-2,68	-3,28

Fonte: Banco Central e Cartas de Intenção ao FMI, apud Salvador (2010).

4. Sobre o processo de financeirização da economia e o protagonismo do capital fictício no cenário econômico contemporâneo, ver Chesnais et al. (2003).

O valor total de investimentos programados pelo governo brasileiro para 2007 foi de R\$ 24,5 bilhões (R\$ 15,8 bilhões de investimentos do PAC e mais R\$ 8,7 bilhões da União), esse montante representava apenas 17% do pagamento líquido de juros da dívida pública previstos para aquele ano. Com base nos dados da Tabela 2, observa-se que os investimentos federais em infraestrutura corresponderam em média a 0,95% do PIB e os gastos de saúde e educação, respectivamente, 1,7% e 0,97%, enquanto para o pagamento de juros foi prognosticada a utilização média de 4,7% do PIB<sup>5</sup>.

Tabela 2 – Juros líquidos pagos, Investimentos e Gastos Sociais (% PIB).

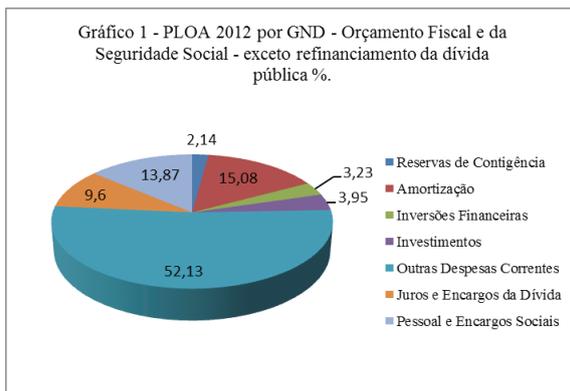
	2007	2008	2009	2010	Média
Juros líquidos pagos*	5,6%	5,0%	4,4%	3,9%	4,7%
Investimentos do Governo Central	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	0,95%
Saúde	1,66%	1,63%	1,82%	1,68%	1,7%
Educação	0,88%	0,88%	1,02%	1,11%	0,97%

Fonte: IPEA, IBGE e Ministério da Fazenda (elaboração própria).

\* Percentuais previstos pelo PAC em 2007.

Nota técnica nº 174 do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), de novembro de 2011, demonstra que, subtraindo os recursos vinculados à rolagem da dívida e considerando os investimentos das Estatais, a previsão da despesa com a dívida pública (juros e amortizações) representava 22,99% do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2012, ao passo que a parcela de recursos para Investimentos correspondia a 10,48% (R\$ 164,8 bilhões). Todavia, excluindo-se a participação das Estatais, os juros e a amortização da dívida subiam para 24,7% do desembolso previsto para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2012 e os Investimentos caíam para apenas 3,95% (R\$ 57,93 bilhões) – conforme Gráfico 1.

5. É importante destacar que o percentual médio de utilização do PIB para pagamento de juros pode ser mais elevado. O estudo “Carga Tributária Líquida e Efetiva Capacidade do Gasto Público no Brasil”, publicado pelo IPEA em julho de 2009, demonstra que nos anos de 2007 e 2008 foram utilizados 6,22% e 5,62% do PIB para pagamento dos juros, percentuais maiores do que aqueles previstos pelo PAC.



Fonte: PLOA 2012, apud INESC (2011).

Estudo realizado pelo Tesouro Nacional (2012) evidencia que mais de 70% da dívida pública brasileira está sob o domínio de Instituições Financeiras (31,5%), Fundos de Investimento (25,3%) e Fundos de Pensão (15,4%). Essa distribuição demonstra claramente a captura do fundo público pelo capital portador de juros. Ao mesmo tempo, engendra-se um cenário no qual os recursos das políticas sociais são reduzidos com o objetivo de assegurar os interesses das frações de classe burguesas detentoras da dívida pública.

Por conseguinte, verifica-se que o fundo público expressa a clivagem existente na sociedade de classes, na qual em um polo os trabalhadores buscam garantir o uso da verba pública para financiamento de suas necessidades, materializadas em políticas públicas sociais. Enquanto, na outra extremidade, o capital - com sua hegemonia - garante o apoio do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos e de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública. Ademais, existe - por parte dos ideólogos do neoliberalismo - a tentativa de ofuscar e acabar com essa arena de confronto, criando a figura de um Estado Mínimo, em uma manifesta intenção de fazer com que o fundo público atue apenas a favor do capital. Como esse embate se desenvolve dentro do financiamento público destinado ao esporte brasileiro é o que esse artigo pretende aferir.

## HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA O ESPORTE

A década de 1930 marca o início da consolidação do sistema capitalista no Brasil com o estabelecimento das bases da moderna economia nacional. Essas transformações decorrem da transição entre um modelo agrário-exportador decadente

e o advento de uma estrutura produtiva de base urbano-industrial. Trata-se de um decênio, igualmente, marcado pelo estreitamento das relações entre Estado e esporte, vínculo que se consolidaria durante a vigência do Estado Novo (1937-1945).

Esse período inicial é caracterizado por uma intervenção estatal no esporte de feição totalitária, centralizadora, burocrática e corporativista. A política esportiva subordinava-se às finalidades eugênicas e de construção de uma identidade nacional, bem como ao projeto educacional calcado nos valores burgueses e na tentativa de moldar a sociedade dentro da concepção ideopolítica do governo.

A junção entre os interesses políticos e a predominância da concepção amadora de esporte contribuiu para que o financiamento público para o setor fosse bastante incipiente e esporádico. Inexistia um planejamento - por parte do governo e das entidades esportivas - sobre quais setores e ações deveriam ser priorizadas pelo financiamento público, que apresentava baixa diversidade de fontes de receitas. A maior parte do investimento estatal se voltava para a construção de estádios, que eram utilizados para realização de comícios e outras manifestações públicas de enaltecimento ao Estado Novo, ao nacionalismo e ao trabalhismo.

Segundo Manhães (2002), guiado por um projeto de sociedade de cunho fascista, que estabeleceu a ordem disciplinar na sociedade por meio da corporativização das diversas instituições da sociedade civil, o Estado Novo fundou uma relação mais orgânica entre Estado e esporte. A afirmação desse autor é reforçada por alguns acontecimentos da época: a) promulgação do Decreto-lei n. 3.199/41, que estabeleceu as bases de organização do desporto em todo país; b) criação da Divisão de Educação Física, vinculada ao Ministério da Educação e Saúde; e c) criação do Conselho Nacional de Desporto (CND), órgão criado para se sobrepor a toda e qualquer organização esportiva do país.

Autores, como Linhales (1996) e Manhães (2002), identificam uma carência de transformações significativas na estrutura do sistema esportivo entre os anos de 1945-1985. Para Linhales (1996), as superficiais e ínfimas alterações resumiam-se a arranjos e estratégias de acomodação entre representantes do governo e do setor esportivo e, portanto, incapazes de modificar o padrão tutelar de relacionamento entre Estado e esporte.

De acordo com Manhães (2002), a única modificação relevante na legislação desportiva, após o período estado-novista, teria ocorrido na década de 1970, durante o governo Geisel, com a publicação da Lei nº 6.251/1975. O referido instrumento legal teria sua capacidade de reestruturação do setor esportivo limitada, versando sobre modificações epidérmicas e abstendo-se de realizar as mudanças estruturais necessárias, promovendo, assim, apenas uma modernização conservadora<sup>6</sup>.

---

6. Nogueira (1998: 266) afirma que "nossa modernização tem sido conservadora, aliás, duplamente conservadora. Em primeiro lugar, porque se tem feito com base na preservação de expressivos elementos do passado". E, em segundo lugar, a modernização tem ocorrido de forma antidemocrática, ou seja, sem a participação popular, e sob hegemonia conservadora.

Segundo Bracht (2005), a função precípua do Estado dentro das sociedades capitalistas é garantir as condições necessárias à reprodução do capital. Dentro dessa perspectiva, o esporte será objeto de atenção e intervenção estatal, em razão de sua maior ou menor contribuição nesse processo. O autor afirma que a localização das prioridades do Estado, se no âmbito do esporte de lazer (participação) ou no de alto rendimento ou espetáculo, é elucidativa dos motores e dos benefícios que o Estado espera granjear ao investir em políticas e programas esportivos.

Em síntese, é possível identificar que as mudanças significativas no ordenamento jurídico-legal, dotadas da capacidade para modificar o padrão de financiamento público para o esporte, são recentes, sendo promovidas no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A própria CF – em seu artigo nº 217 - introduziu a exigência de que os recursos públicos fossem direcionados prioritariamente ao desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento, invertendo, ao menos no texto constitucional, o polo historicamente privilegiado pelo investimento estatal.

As Leis nº 8.627/ 1993 e 9.615/1998, respectivamente conhecidas como “Lei Zico” e Lei Pelé, também impuseram obrigações relevantes sobre os recursos públicos dedicados ao esporte como, por exemplo, a determinação da destinação dos recursos arrecadados por meio da Loteria Esportiva. Outra “inovação” no âmbito do financiamento esportivo diz respeito à Lei nº 10.264 - conhecida pela alcunha de Lei Agnelo/Piva - sancionada em 16 de julho de 2001. A referida norma jurídica estabelece o repasse de 2% da arrecadação bruta das loterias federais do país em favor do COB (85%) e do Comitê Paralímpico Brasileiro (15%).

Em dezembro de 2006 foi sancionada a Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438), mecanismo legal que possibilita – no interregno de 2007 a 2015 - a dedução do imposto de renda devido, apurado na Declaração de Ajuste Anual pelas pessoas físicas ou em cada período de apuração, trimestral ou anual, pela pessoa jurídica tributada com base no lucro real os valores despendidos a título de patrocínio ou doação, no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. Por fim, mas não menos importante, uma alteração que vem se processando ao longo dos últimos anos refere-se ao crescimento da participação das empresas estatais (Petrobras, Caixa Econômica, Banco do Brasil, Eletrobrás, Correios, entre outras) no patrocínio às confederações, federações e clubes esportivos.

A parte final deste artigo será dedicada à apreciação dos dados orçamentários do financiamento público esportivo, buscando identificar interesses e grupos hegemônicos na repartição pelo fundo público. Essa análise terá como fontes de consulta os dados do sistema SIGA Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal; o site do COB e os Portais da Transparência do Governo Federal (Copa 2014 e Jogos Rio 2016).

## FINANCIAMENTO PÚBLICO ESPORTIVO NA CONTEMPORANEIDADE

A gênese dos orçamentos públicos deriva das resistências políticas impostas ao poder indiscriminado e arbitrário dos governantes, caracterizando-se como um instrumento de controle sobre o Estado. Oliveira (2009) destaca que com o passar dos anos, o orçamento público passou de uma mera peça de escrituração contábil para um elemento indispensável ao processo de planejamento governamental.

No caso do esporte, os valores repassados (autorizados) ao Ministério do Esporte (ME) - órgão governamental responsável pela regulamentação e financiamento do esporte nacional - tem registrado crescimento constante, excetuando-se o ano de realização do PAN 2007. Todavia, esse aumento não é acompanhado por uma maior representatividade dentro do Orçamento Geral da União (OGU), apresentando índices bastante acanhados de participação (Tabela 3).

Tabela 3 – Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI, bem como a participação no OGU liquidado pelo Poder Executivo.

Ano	Autorizado (milhões)	Liquidado (milhões)	Participação (%)
2004	568,96	402,56	0,09
2005	928,23	573,37	0,12
2006	1.302,63	943,22	0,19
2007	1.979,68	1.777,64	0,32
2008	1.682,96	1.154,49	0,19
2009	1.576,60	1.058,24	0,17
2010	2.195,29	1.095,98	0,16

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Os percentuais risíveis de participação auferidos pelo ME são corolários – entre outros fatores - da ausência de uma vinculação direta de receita do OGU no âmbito esportivo, dispositivo que poderia garantir patamares mínimos de investimento público no setor<sup>7</sup>. Entretanto, conforme demonstramos anteriormente, uma significativa parte do OGU está comprometida com o pagamento da dívida pública, além disso, retirando os recursos do Orçamento da Seguridade Social e das despesas correntes, observa-se um contingente escasso para atendimento dos

7. Vale ressaltar que essa preocupação está no âmago da proposta defendida pelo Colégio Brasileiro de Ciências do Esporte (CBCE) de criação de um Fundo Setorial do Esporte (CT-ESPORTE), com fonte vinculada a partir de 10% do total dos recursos destinados ao fomento do esporte provenientes do repasse da Lei Agnelo-Piva.

demais direitos de cidadania. Diante desse cenário, o esporte padece do mesmo mal dos programas universais, identificado por Dain (2007), qual seja: a competição por recursos fez com que esses programas, com menor capacidade de defesa, fossem sendo progressivamente isolados na luta pelo acesso às fontes de receita vinculadas pela Constituição ao seu financiamento.

Além da baixa participação no OGU, o esporte é fracionado por grupos que disputam a parca fatia do fundo público destinada para o setor. A Tabela 4, composta pelos programas do ME com maior relevância orçamentária no período de 2007 a 2011, traz dados que ilustram essas vicissitudes.

Tabela 4 – Valores em milhões de R\$ autorizados e liquidados pelo ME e Execução Orçamentária (por programa), deflacionados pelo IGP-DI.

Programas	2007			2008			2009			2010			2011		
	Aut.	Liq.	Exec. (%)	Aut.	Liq.	Exec. (%)	Aut.	Liq.	Exec. (%)	Aut.	Liq.	Exec. (%)	Aut.	Liq.	Exec. (%)
Rumo ao Pan 2007	973,8	924,5	95%	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Esporte e Lazer da Cidade	668,8	506,1	76%	1.012,4	696,5	69%	1.042,8	680,9	65%	1.065,5	563,7	53%	1.136,0	522,1	46%
Segundo Tempo	162,8	147,8	91%	354,4	205,4	58%	286,9	208,3	73%	241,8	181,9	75%	245,9	189,1	77%
Brasil no Esporte de Alto Rendimento	90,9	78,9	87%	193,5	147,1	76%	143,6	66,9	47%	766,6	205,6	27%	1.187,6	320,2	27%

Fonte: SIGA Brasil – Senado Federal. (Elaboração própria).

Os dados da tabela acima demonstram que o programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) obteve o maior volume de recursos autorizados no período analisado. Ao mesmo tempo, o referido programa apresenta nos últimos anos (2010 e 2011) uma queda na percentual de execução orçamentária. No entanto, essas informações devem ser analisadas com cautela, considerando que o PELC cumpre um papel relevante no que tange à abrangência e democratização do acesso ao esporte e lazer (CASTELAN, 2011).

Ademais, compete frisar que o orçamento do PELC é composto por uma presença acentuada de verbas provenientes de emendas parlamentares, o que engendra a falsa impressão de que suas ações receberam um montante mais elevado do que aquele realmente destinado ao programa (CASTELAN, 2011). Isso porque, os recursos dessas emendas são, normalmente, atrelados/carimbados ao investimento em infraestrutura (construção de quadras e equipamentos esportivos), atendendo a objetivos político-partidários.

Outro dado que se destaca na Tabela 4 é o crescimento vertiginoso dos recursos públicos destinados ao programa Brasil no Esporte de Alto Rendimento

a partir do ano de 2010, um acréscimo de 534% dos recursos autorizados. Se não fosse a baixa execução orçamentária do programa, poder-se-ia entender essa informação como um sinal de que as prioridades governamentais atuais são balizadas pelo investimento no esporte de alto rendimento.

Contudo, o que parece estar visível e irrefutável é o comprometimento do financiamento esportivo brasileiro com o desafio em sediar os grandes eventos esportivos (Copa de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016). A focalização dos gastos federais nos megaeventos esportivos marca um redirecionamento do fundo público. Essa inflexão tem início com a realização dos Jogos Pan-americanos na cidade do Rio de Janeiro, motivo pelo qual se manteve na Tabela 4 os valores repassados ao programa “Rumo ao Pan 2007”, elemento de despesa que obteve o maior aporte orçamentário de 2007 e apresentou um elevado índice de execução (95%).

No entanto, a comprovação mais clara da primazia dos megaeventos esportivos no rol das prioridades governamentais não aparece na tabela destacada, pois se refere ao ano de 2012. Neste ano, os dados orçamentários do ME apresentaram um novo programa, “Esporte e Grandes Eventos Esportivos”, que recebeu mais de três bilhões de reais. Além disso, em 2012, os valores repassados aos programas Segundo Tempo e PELC aparecem zerados.

Os números sobre financiamentos do Portal da Transparência do Governo Federal, criado para o acompanhamento dos gastos da Copa de 2014, informa que até o momento foram contratados aproximadamente R\$ 8,5 bilhões, sendo liberados cerca de R\$ 3,9 bilhões. A maior parte dos recursos liberados (R\$ 2,4 bilhões) foi utilizada na construção dos Estádios, seguida pelos investimentos em mobilidade urbana e desenvolvimento turístico. O principal financiador desses empreendimentos foi Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), acompanhado pela Caixa Econômica Federal. As cidades-sede contempladas com maior quantidade de recursos federais são: Rio de Janeiro (R\$ 913 milhões), Belo Horizonte (R\$ 804 milhões) e Recife (R\$ 601 milhões)<sup>8</sup>.

O Portal da Transparência dos Jogos RIO 2016 traz um “Quadro-resumo” com a síntese dos gastos públicos em acomodações, instalações esportivas, segurança, tecnologia e transportes. O investimento público total é de aproximadamente R\$ 12 bilhões, acrescido por R\$ 636,7 milhões advindos do Comitê Organizador Rio2016. Chama atenção que um dos maiores aportes orçamentário no quesito “Instalações Esportivas” refere-se ao Estádio João Havelange, complexo esportivo recentemente interditado devido a problemas estruturais que comprometem a segurança de seus frequentadores<sup>9</sup>.

8. Dados disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/financiamentos/home.seam>. Acesso em: 05 abr. 2013.

9. Informações disponíveis em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/rio2016/matriz/>. Acesso em: 05 abr. 2013.

Por fim, é pertinente destacar que o Comitê Olímpico Brasileiro (COB) ainda recebe regularmente recursos da Lei Agnelo/Piva (Tabela 5). Esse repasse poderia representar uma importante fonte de financiamento ao esporte de alto rendimento, inclusive no âmbito escolar e universitário. Todavia, a Tabela 5 mostra que esse não é o foco de atuação da entidade, uma vez que parte significativa dos recursos é aplicada em seu próprio funcionamento – em média 46,1% dos recursos totais são aplicados no COB.

Tabela 5 – Destinação dos recursos provenientes da Lei Agnelo/Piva (em milhões de R\$), valores deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Total*	COB	Confederações	Escolar	Universitário
2007	113,81	52,79	47,05	9,51	4,45
2008	110,75	53,41	40,85	10,99	5,50
2009	101,76	52,82	34,48	9,80	4,66
2010	120,67	49,81	48,25	15,07	7,54
2011	132,84	56,77	59,12	12,48	4,47

Fonte: COB (elaboração própria).

\* Não foram considerados os recursos de variação do Fundo de Reserva (Diferença entre Arrecadação e Recursos Aplicados).

As despesas correntes do COB são compostas por: a) programas e projetos de fomento; b) manutenção da entidade; c) formação de recursos humanos; d) preparação técnica; e) manutenção de atletas; e f) eventos esportivos. Dentre essas ações, aquela que aufer a maior parte dos recursos é a de custeamento da entidade (Tabela 6).

Tabela 6 – Distribuição dos recursos do COB provenientes da Lei Agnelo/Piva (em milhões de R\$), valores deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Total	Programas e Projetos de Fomento	Manutenção da Entidade	Formação de Recursos Humanos	Preparação Técnica	Manutenção de Atletas	Eventos Esportivos
2007	52,79	4,30	28,84	0,11	1,63	-	17,91
2008*	53,41	13,46	30,77	-	-	-	-
2009	52,82	17,60	24,55	-	6,78	-	3,89
2010	49,81	13,03	25,57	0,19	6,55	-	4,48
2011	56,77	7,31	29,11	0,47	6,96	-	12,91

Fonte: COB (elaboração própria).

\* No ano de 2008 foi utilizada uma categorização diferente para as despesas correntes do COB.

O repasse da Lei Agnelo/Piva estabelece que 10% dos recursos arrecadados deverão ser investidos no desporto escolar e 5% no desporto universitário. Essa

arrecadação seria uma importante fonte de financiamento para o desenvolvimento do esporte escolar e universitário, constantemente lembrados a cada “fracasso” olímpico brasileiro. Entretanto, o dinheiro utilizado com essas representações - além de escasso - é inteiramente investido na promoção de eventos esportivos.

As informações e dados ressaltados comprovam o direcionamento de parcela relevante do fundo público para a realização dos grandes eventos esportivos. Esse favorecimento, além de clarear as ações e programas prioritários, beneficia a determinados setores, representados, neste episódio, pelos gestores das entidades esportivas e as grandes corporações da construção civil e do ramo imobiliário – estes últimos diretamente envolvidos na construção das arenas esportivas e nas obras de mobilidade urbana.

Na contramão da vultuosidade desses investimentos, atletas têm dificuldade para conseguir patrocínios e são obrigados a se contentar com os recursos advindos do programa Bolsa-Atleta. Embora as estatais tenham potencializado o investimento nas confederações e federações, os beneficiados por esses recursos nem sempre são aqueles que estão localizados no final da cadeia produtiva do esporte de alto rendimento e espetáculo, ou seja, os atletas<sup>10</sup>.

Ao mesmo tempo, verifica-se a perpetuação do descumprimento aos preceitos constitucionais que versam sobre a prioridade de destinação orçamentária ao esporte educacional, o que se verifica pelo abandono aos programas sócio-esportivos. Outra constatação, que não poderá ser tratada com maior acuidade devido aos limites deste artigo, é o fato de o grosso da sociedade continuar sendo submetido a uma pesada carga tributária de caráter regressivo, em que parte da arrecadação é destinada ao custeio de ações vinculadas aos megaeventos esportivos.

Fagnani (2012), ao analisar o embate pelo fundo público nas políticas sociais, alerta para a necessidade de que sejam restabelecidas as bases de financiamento sustentáveis consignadas na CF de 1988, postura que exigiria a tomada de iniciativas complexas e politicamente não consensuais. A observação de Fagnani (2012) é bastante pertinente para se repensar todo o mecanismo de financiamento público do esporte no Brasil. Veronez et al. (2012) relembra que a CF/1988 sabiamente estabeleceu como prioridade o esporte educacional, vinculando à prática esportiva, à formação do cidadão e não à obtenção do resultado esportivo. Entretanto, os autores concluem que, infelizmente, isso não tem sido cumprido, afirmativa confirmada neste artigo.

---

10. É imprescindível destacar que um estudo acurado sobre o investimento das estatais nas confederações e federações esportivas é obstaculizado pela dificuldade em acessar esses dados orçamentários, uma vez que tais recursos são entendidos como verba de marketing dessas empresa e não aparecem claramente em seus balançetes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objeto central de análise o financiamento público da política esportiva brasileira. Além de um caráter técnico indispensável ao processo de planejamento governamental, o estudo sobre as fontes, direção e magnitude dos gastos públicos possui uma dimensão política capaz de revelar os interesses e frações divergentes na disputa pela repartição do fundo público.

Em momentos históricos anteriores, a importância dada ao esporte pelo Estado justificava-se por seu caráter ideopolítico. Atualmente, o esporte também é foco de atenção estatal devido a seu potencial econômico, que o possibilita desempenhar funções relevantes à garantia da acumulação capitalista e de aceleração do ciclo de rotação do capital.

Diante dos objetivos supracitados, observa-se o direcionamento dos recursos públicos para o atendimento das ações e grupos vinculados à realização dos megaeventos esportivos. Os dados orçamentários, averiguados neste texto, confirmam essa afirmação, demonstrando que, a partir de 2010 e especialmente em 2012, ocorre uma priorização dos gastos públicos com ações diretamente ligadas à Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Esse cenário demonstra um desrespeito aos preceitos constitucionais, uma vez que é ignorada a exigência legal de financiamento prioritário ao esporte educacional. Ademais, os programas e projetos sócio-esportivos são relegados a uma condição secundária, perdendo dotação orçamentária e representatividade na agenda pública. Uma reversão desse quadro exigiria uma distribuição mais equânime dos recursos públicos e a retomada das bases constitucionais de financiamento.

### The Dispute for the Public Fund Under the Brazilian Sport Funding

*ABSTRACT: This article assumes that the composition and direction of public fund to finance the sport is an interpretative key of privileged interests, benefit agents and trends in national sports policy. Accordingly, through documentary research on the budget data from the Brazilian government sought to identify which groups and hegemonic actions within the public schedule for the sport in Brazil. The data show a shift in government spending toward the achievement of major sports events. This change in trend is confirmed by the growth of resource contribution to sport programs focused on yield and performance of the works of the World Cup 2014 and Olympic Games 2016.*

*KEYWORDS: Public Fund; financing; mega-events; sports policy.*

## Una disputa por fondo público en la financiación del deporte brasileño

*RESUMEN: Este artículo se supone que la composición y dirección de fondos públicos para financiar el deporte es una clave interpretativa de intereses privilegiados, agentes beneficiados y tendencias de la política nacional de deportes. En este sentido, mediante la investigación documental sobre los datos presupuestarios por parte del gobierno brasileño trató de identificar cuales son los grupos y acciones hegemónicas dentro de la agenda pública para el deporte en Brasil. Los datos demuestran una inflexión en el gasto público hacia la consecución de los eventos deportivos más importantes. Este cambio de tendencia se confirma con el crecimiento de la aportación de recursos a los programas deportivos enfocados en el rendimiento y la ejecución de las obras de la Copa del Mundo de 2014 y los Juegos Olímpicos 2016.*

*PALABRAS CLAVES: Público del Fondo, financiación, mega eventos; política de deporte.*

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. S. *O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil*. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Departamento de Educação Física, UFPR, Curitiba, 2010.

BEHRING, E. R. & BOSCHETTI, I. S. *Política Social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (orgs.). *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. S. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília, CFESS, ABEPSS, 2009.

BRACHT, V. *Sociologia crítica do esporte: uma introdução*. 3. ed. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: PR, 1988.

\_\_\_\_\_. *Dívida pública federal brasileira*. Brasília: Tesouro Nacional, 2012.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio et al. (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTELAN, L. P. *As Conferências Nacionais do Esporte na Configuração da Política Esportiva e de Lazer no Governo Lula (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Faculdade de Educação Física, Unicamp, Campinas, 2011.

CHESNAIS, F. et al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, 2003.

COMITÊ OLÍMPICO BRASILEIRO. *Lei Agnelo/Piva: demonstração da aplicação de recursos técnico-financeiro*. Rio de Janeiro: COB, 2007... 2011.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da Saúde no Brasil: uma tentativa de integração. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v.12 (Sup.), p. 1851-1864, nov. 2007.

FAGNANI, E. Piso de Proteção Social: o debate internacional e a experiência brasileira. *Texto para Discussão*. IE/Unicamp, Campinas, n. 203, abr. 2012.

INESC. *PLOA 2012: a necessidade de um desenvolvimento em favor da efetivação dos direitos*. Brasília: INESC, 2011b. Nota técnica n. 174.

LINHALES, M. A. *A Trajetória Política do Esporte no Brasil: interesses envolvidos, setores excluídos*. Belo Horizonte, 1996. 242f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 1996.

MANDEL, E. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANHÃES, E. D. *Política de Esportes no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

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

VERONEZ, L. F. C. et al. Agenda 21: uma referência para elaborar políticas públicas de Esporte e Lazer. *Pensar a Prática*, Goiânia, v. 15, n. 3, p. 759-772, jul./set. 2012.

Recebido em: 7 abr. 2013

Aprovado em: 7 ago. 2013